



L'état du mal-logement en France 2020

RAPPORT ANNUEL #25





FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2020

RAPPORT ANNUEL #25



PRÉFACE DU PRÉSIDENT

L'État du mal-logement en France 2020

Depuis 25 ans, la Fondation présente son rapport annuel sur l'état du mal-logement en France et chaque année, ce temps fort reconnu par les acteurs du logement, permet à chacun de prendre conscience de la gravité de la situation, alors même que des solutions existent pour sortir de l'exclusion les plus fragiles d'entre nous et leur donner une place à part entière dans notre société.

Dans les grandes villes, comme dans les campagnes, de nombreux citoyens - et fait de plus en plus marqué, de plus en plus de jeunes - sont conscients que notre quotidien et ce que nous avons construit, à l'échelle de notre pays comme à l'échelle de la planète, est fragile.

Dans ce contexte d'inquiétude marqué par les dérèglements sociaux, économiques et environnementaux, la Fondation ne peut se contenter de tirer la sonnette d'alarme. À la veille des élections municipales, échelon au plus près des réalités de la vie quotidienne, elle se veut également porteuse d'espoir et de solutions, comme l'illustrent les 15 axes de propositions à destination des futurs élus locaux.

Car il ne s'agit pas seulement de dénoncer les dysfonctionnements, l'inertie des pouvoirs publics ou le manque de volonté politique au plus haut sommet de l'État, il s'agit aussi de rappeler combien chacun d'entre nous est responsable de la société en permanente évolution et que nous avons à construire ensemble.

Au cœur de cette société, les personnes vivant seules, parfois aussi isolées socialement, sont de plus en plus nombreuses à être victimes du mal-logement. Hommes et femmes seuls à la rue, personnes âgées en situation de veuvage, adolescents livrés à eux-mêmes... ils représentent aujourd'hui un enjeu sociétal majeur. Pour la Fondation, ces situations individuelles, trop souvent synonymes de détresse, devaient faire l'objet d'une analyse approfondie pour éclairer le regard de l'ensemble de la société et sensibiliser nos futurs élus. Ce rapport leur consacre un chapitre central.

Dans ce fragile équilibre, entre motifs d'inquiétudes majeures et raisons d'espérer, et alors qu'une nouvelle décennie s'ouvre à nous, rappelons ici cette recommandation de l'abbé Pierre :

*« N'oublions pas que nous avons deux yeux.
Il faut avoir le courage d'avoir un œil ouvert sur la misère
et l'autre sur la beauté des êtres et du monde. »*

LAURENT DESMARD

Président de la Fondation Abbé Pierre



Aidez la Fondation à agir...

La Fondation Abbé Pierre soutien et finance près de 900 projets par an pour lutter contre le mal-logement et l'exclusion et agit chaque jour aux côtés des plus démunis.

Consciente que mettre un terme à la grande précarité générée par le mal-logement nécessite les efforts de tous, la Fondation interpelle les pouvoirs publics sans relâche pour remettre à sa juste place la question du logement dans les priorités politiques.

Reconnue d'utilité publique, la Fondation Abbé Pierre a toujours veillé à son indépendance, laquelle est indispensable au combat dont elle a hérité de son fondateur. Cette indépendance est une force qui perdure grâce à la générosité de ses donateurs et à leur fidélité.

Sans vous, nous ne pouvons rien faire...

« Continuons ensemble ce juste et indispensable combat contre l'exclusion, pour offrir à chacun un toit digne et décent. Continuons ensemble d'agir pour et avec les personnes sans abri et mal logées. En respect de l'héritage qu'il nous a laissé, nous devons à l'abbé Pierre de ne pas baisser les bras... »

Laurent Desmard,
Président de la Fondation Abbé Pierre.

Soutenez les actions de la Fondation Abbé Pierre à l'adresse suivante : <https://don.fondationabbepierre.org>

Déduction fiscale

Si vous êtes imposable, 75 % du montant de vos dons à la Fondation Abbé Pierre sont déductibles de votre impôt sur le revenu, dans la limite de 536 euros. Au-delà, la déduction est de 66 % dans la limite de 20 % de votre revenu.

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage

Animation : Manuel Domergue,
René Ballain,
Yves Colin,
Lily Colombet,
Sarah Coupechoux,
Noria Derdek,
Jean-Claude Driant,
Florian Huyghe,
Frédérique Kaba,
Orane Lamas,
Patrice Lanco,
Frédérique Mozer,
Christophe Robert,
Gilbert Santel,
Bruno Six,
Joaquim Soares,
Didier Vanoni.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain, Anissa Ghiouane (OHL), Arthur Lhuissier (Un Toit pour Tous).

FORS-Recherche Sociale : Ariane Alberghini, Alice Best, Clément Boisseuil, Clémence Petit, Tiphaine Vanlemmens, Didier Vanoni, Elise Villegas.

École d'Urbanisme de Paris : Jean-Claude Driant.

Ont participé aux groupes de travail internes à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Laurent Desmard et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés et bénévoles : Cécile Bénoliel, Malika Chafi, Sylvie Chamvoux, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Jules Costar, Julie Courbin, Véronique Etienne, Julia Faure, Eloïse Follon, Véronique Gilet, Matthieu Hoarau, Florent Houdmon, Jean-Pierre Kumpf, Stéphanie Lamarche-Palmier, Stéphane Martin, France Michel, Pascal Paoli, Marie Rothhahn, Florine Siganos.

Groupe de travail d'associations partenaires de la Fondation Abbé Pierre

Angéline Carlier, Myriam Désert, Jean-Noël Guillaume, Laura Gruarin, J-S, Cyrielle Morcq, Charles Mussotte, Marie Nardon, Sreto Vucenovic.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Sylvie Ortolan, Lauriane Silvestri.

Directeur scientifique : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Manuel Domergue.

Directeur de la publication : Christophe Robert.

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT3

**INTRODUCTION : Mal-logement :
comment sortir de l'impasse 12**

CHAPITRE 1 : Seul face au mal-logement48

Introduction 48

**Partie 1 : Des personnes vivant seules
touchées par le mal-logement52**

> A. Plus du tiers des ménages français sont composés
d'une seule personne 52

> B. Se retrouver seul : ruptures et mal-logement56

> C. Les difficultés d'accès et de maintien dans le logement
rencontrées par les personnes seules 65

> D. De mauvaises conditions d'habitat77

**Partie 2 : Isolement et mal-logement : deux phénomènes
souvent liés qui se renforcent mutuellement 80**

> A. Des publics précaires et vulnérables
plus concernés par l'isolement 83

> B. Quand le mal-logement crée de l'isolement 87

> C. Isolés face au mal-logement : quand l'absence de liens
empêche de sortir de la spirale de l'exclusion 97

**Partie 3 : Principes d'intervention et pistes d'action
pour une « entrée en politique » du logement des isolés 106**

> A. Le logement des isolés : une question émergente,
des approches segmentées 107

> B. Agir sur l'offre de logements 111

> C. Rompre l'isolement des personnes mal logées 120

Conclusion 130

**Annexe : précisions méthodologiques
sur la simulation de la solvabilité des ménages 134**

CHAPITRE 2 : Le mal-logement

à l'épreuve des municipales138

> 1 - Les mal-logés face aux inégalités territoriales140

> 2 - Une décentralisation favorable à la prise en charge
du mal-logement au niveau local 143

> 3 - Une gouvernance locale encore au milieu du gué148

> 4 - Des bonnes pratiques qui marquent une prise de conscience
des collectivités locales 152

Conclusion 156

1 - Reconnaître et respecter la Déclaration des droits
des personnes sans abri 159

2 - Engager sa ville dans une démarche Logement d'abord 163

3 - Résorber un bidonville en relogant plutôt qu'en expulsant 167

4 - Proposer de vrais logements aux personnes dites
« Gens du voyage », sans discrimination 171

5 - Accueillir dignement les personnes migrantes : la ville refuge 176

6 - Faire la transparence sur les attributions de logements sociaux ... 180

7 - Rattraper son retard de quota Hlm de la loi SRU 184

8 - Mobiliser le parc privé à vocation sociale 188

9 - S'organiser efficacement contre l'habitat indigne 192

10 - Mettre en place un SLIME pour repérer la précarité énergétique 196

11 - Construire des projets ANRU avec les habitants 200

12 - Réussir la revitalisation des centres-villes 204

13 - Limiter les loyers les plus abusifs 208

14 - Des « organismes de foncier solidaire » pour accéder sans spéculer 211

15 - « Aller-vers » les personnes mal-logées pour lutter
contre le non-recours aux droits 214

TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT 219

> 1^{re} dimension

L'absence de domicile personnel225

> 2^e dimension

Les difficultés d'accès au logement255

> 3^e dimension

Les mauvaises conditions d’habitat	288
> 4 ^e dimension	
Les difficultés pour se maintenir dans son logement	320
> 5 ^e dimension	
Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales	341

ANNEXES

Les chiffres du mal-logement	368
> L’enracinement du mal-logement	372
Glossaire	380





**Mal-logement :
comment sortir
de l'impasse**

Fin novembre 2019, plusieurs associations alertent sur le fait que 500 à 700 enfants se voient refuser l'accès à un hébergement d'urgence chaque soir à **Paris**, tandis que 20 000 mineurs sont hébergés à l'hôtel, dans des conditions très précaires, dans l'ensemble de l'**Île-de-France**. Cet hiver, en **Gironde**, le 115 refuse jusqu'à 300 demandes par jour. À **Saint-Etienne**, plusieurs familles avec enfants en bas âge, vivent dans des tentes sous un tunnel en plein cœur de la ville dans des conditions d'insalubrité inqualifiables. **Dans le Rhône**, faute de prise en charge par l'État, 50 enfants sont quant à eux hébergés la nuit dans des écoles, avec leurs parents à **Lyon, Vaulx-en-Velin et Villeurbanne**. D'après le Centre d'action sociale protestant, 158 bébés sont nés au sein de familles sans domicile fréquentant un de ses accueils de jour à Paris en 2019, contre 100 en 2018 et 49 en 2017. L'enjeu parfois n'est même plus l'accès à l'hébergement mais aux couloirs des hôpitaux¹ pour y dormir.

En France, on vit à la rue, on naît à la rue et on y meurt aussi. Le Collectif Les Morts de la Rue a recensé 683 décès en 2018, 15 % de plus que l'année précédente. Les personnes décédées au cours de l'année avaient entre 0 et 87 ans, 49 ans en moyenne. Treize étaient des mineurs, dont huit enfants de moins de neuf ans. Fin décembre 2019, 495 décès avaient été recensés au cours de l'année.

Malgré leurs conséquences vitales, les atteintes au droit à un hébergement inconditionnel, pourtant gravé dans la loi, deviennent de plus en plus assumées, codifiées, justifiées par les autorités. Une hiérarchie des vulnérabilités s'établit peu à peu, en fonction des pathologies, de l'âge des enfants ou du statut administratif des personnes. Avant un certain nombre de mois de grossesse, certaines femmes pourraient dormir à la rue. Au-dessus de un ou trois ans, il serait acceptable de laisser des enfants sans hébergement. Pour les personnes en situation irrégulière, le droit à un simple hébergement pour la nuit pourrait être remis en cause. Ce qui n'était jusque-là que des entorses localisées au droit tend à devenir, sous la pression de la pénurie, une véritable politique de tri assumée.

Fin septembre, le SIAO de la **Marne** a reçu des instructions de la DDCSPP demandant explicitement de ne pas orienter les demandeurs d'asile vers des dispositifs d'hébergement généraliste. Une position en totale contradiction avec la décision du Conseil d'État du 6 novembre 2019 qui rappelle que les informations communiquées par les 115/SIAO à l'OFII sur les demandeurs d'asile ne peuvent pas être utilisées pour remettre en cause leur accueil dans l'hébergement d'urgence généraliste.

Ceux qui n'ont pas la chance d'obtenir une solution sont priés de s'effacer. Début novembre, après l'évacuation de plus de 1 600 personnes sans abri à la **Porte de la Chapelle**, pour partie hébergées dans des gymnases, le préfet de Paris, Didier Lallement, déclare : « *Des effectifs de police contrôleront systématiquement*

¹ François Béguin et Isabelle Rey-Lefebvre, « Les pouvoirs publics débordés par le nombre de jeunes mères sans abri », *Le Monde*, 2 décembre 2019.

les gens. Ceux en situation irrégulière qui reviendront seront traités comme toutes les personnes en situation irrégulière. Ceux en situation régulière, on essaiera de leur trouver des solutions d'hébergement, mais je préfère être très clair, il n'est pas question qu'ils recampent ».

Le traitement répressif et la criminalisation des pratiques de survie, malgré leur caractère généralement inefficace, tendent à se développer. Les arrêtés anti-mendicité, anti-glanage, anti-bivouac, se multiplient. Voire pire. Le 18 octobre, la maire de **Calais** a interdit les distributions alimentaires associatives en centre-ville pendant plusieurs semaines et des bénévoles ont été verbalisés. Quelques jours plus tard, début novembre, un jeune migrant nigérian est mort intoxiqué en essayant d'allumer un feu dans une conserve pour se réchauffer. En juin, la maire de **Montauban** s'est opposée à l'ouverture d'un nouvel accueil de jour en refusant la visite de sécurité des pompiers, préalable indispensable à l'autorisation d'ouverture.

Si les sans-abri sont souvent mal vus par les élus, les logements sociaux qui pourraient les faire sortir de la rue n'ont pas non plus toujours bonne presse. Certains responsables ou élus politiques semblent encore loin d'avoir conscience de la gravité des situations et rechignent à respecter les plus basiques de leurs obligations légales, notamment de production Hlm. Le maire de **Boulogne-Billancourt** dans son édito de novembre 2018 indique ainsi que l'amende de 6,8 millions d'euros par an, pour non-respect des quotas SRU, est « *le prix à payer pour préserver notre qualité de vie boulonnaise !* ». Qui se soucie de la qualité de vie des ménages en attente de logement social, parfois depuis des années ? Des 62 000 oubliés du DALO, comme cette femme et sa fille reconnues prioritaires en 2015 et à qui aucune proposition n'a encore été faite fin 2019, alors qu'elle a été expulsée de son logement en 2018, qu'elle vit à l'hôtel depuis plus d'un an, avec une demande de logement social à jour depuis... 2010 ? De ce jeune homme de 22 ans décédé le 21 novembre à **Chilly-Mazarin** suite à une intoxication au monoxyde de carbone alors qu'il tentait de se réchauffer dans la voiture où il dormait ? Lui aussi avait une demande de logement social en attente.

Interdit de rester à la rue, impossible d'accéder à un logement ou même à un hébergement faute de place... Même quand elles trouvent un abri, les personnes sans domicile sont parfois menacées. Malgré les dangers auxquels la vie à la rue expose, les expulsions et évacuations sans solutions de relogement continuent. Fin octobre 2019, plus de 200 résidents du foyer Bara, installés depuis 2018 à **Montreuil** ont été expulsés de l'ancien siège de l'Afpa par les forces de l'ordre à deux jours de la trêve hivernale. À **Créteil**, la préfecture a procédé, avec le soutien de la mairie, à la destruction d'un bidonville après l'expulsion à l'aube de près de 60 personnes, installées sur le site depuis une année sans eau courante, sans toilettes, sans électricité. Des mises à l'abri à l'hôtel ont été proposées par le 115 à seulement trois familles et pour trois jours. À **Lille**, malgré le délai de trois ans accordé par le juge de l'exécution en juin 2019, le préfet a jugé préférable d'évacuer les 200 personnes du Squat 5 étoiles. Et qu'advient-il, à **Rennes**, des personnes

qui occupaient le bidonville apparu au parc des Gayeulles durant l'été 2019, une première pour ce territoire jusque-là peu concerné par cette problématique, puis déplacées au squat des Veyettes, un entrepôt privé non chauffé et enfin hébergées à l'hôtel et en gymnase ?

Par ailleurs, les risques de mise à la rue demeurent pour les personnes les plus précaires. Se faire expulser est pourtant d'une violence inouïe pour les occupants des logements avec des conséquences d'une gravité évidente. **En région parisienne**, un bailleur a obtenu l'expulsion d'une mère suite aux troubles causés par son fils. Pourtant, la CCAPEX suggérait en septembre d'accorder des délais. Le représentant du bailleur, présent, ne s'est pas opposé à cette préconisation, indiquant même comprendre l'importance d'obtenir du temps pour être relogé. L'ensemble des démarches étaient engagées. La semaine suivante, cette dame reçoit une lettre de la préfecture de police : le service contentieux du bailleur a malgré tout demandé le concours de la force publique, l'expulsion est exécutée.

Ces conditions de vie extrêmement précaires et le manque de volonté politique et de moyens alloués génèrent une insécurité permanente pour les personnes. L'année 2018 avait été marquée par le drame de l'effondrement de la rue d'Aubagne à **Marseille**, qui avait rendu plus que visibles les conséquences du manque de logements abordables. Un an après cette catastrophe, aucun des 400 immeubles évacués n'a été réhabilité. Dans la deuxième ville de France, près de 100 000 personnes vivent toujours dans quelque 40 000 logements indignes. En un an, 3 585 Marseillais ont été délogés, 1 837 sont encore hébergés provisoirement. 1 000 ont regagné leur logement, dont de nombreux sont encore insalubres et dangereux.

D'autres atteintes au droit au logement sont plus banales et n'apparaissent dans l'actualité que rarement. À **Toulouse**, le Collectif « la Cité U de la peur » a été constitué en avril 2019 pour alerter sur les conditions de vie dans une résidence du CROUS où vivaient 220 étudiants dans des 9 m² infestés de cafards et de blattes. Pour moins de 200 € de loyer, ces logements insalubres en plein centre-ville de Toulouse restaient la seule solution pour les plus précaires. Suite aux dénonciations des étudiants, le CROUS a pris la décision d'expulser les locataires sans proposer aucune solution de relogement. « *Pour obtenir une chambre après l'expulsion, j'ai essuyé plus de cinq refus, ça m'a pris des mois* », raconte un locataire. À **Rouen**, il a fallu que survienne l'incendie de l'usine Seveso Lubrizol, à 500 mètres d'une aire d'accueil de Gens du voyage, pour rappeler que les préconisations du schéma départemental de 2011, regrettant que les aires d'accueil soient souvent localisées dans des lieux de relégation, n'avaient pas été mises en œuvre.

En 2019, le mal-logement a donc encore frappé durement des centaines de milliers d'entre nous. S'il est difficile, à partir de cette triste litanie d'exemples, de tirer des conclusions générales sur l'aggravation ou non du sans-abrisme et du mal-logement, certaines tendances inquiétantes se confirment. À bien des égards, **2019 aura été une année ponctuée de sombres records. Record des nuitées hôtelières** pour héberger 49 733 personnes chaque nuit en France (+7 % par rapport à 2018),

malgré la succession des plans visant à réduire le recours à cette solution totalement inadaptée aux besoins des familles, qui y restent des mois voire des années. **Record du nombre de ménages en attente d'un logement social**, 2 113 000 ménages fin 2018 (2 % de plus qu'en 2017) espérant obtenir un des quelque 500 000 Hlm attribués chaque année. **Record d'expulsions locatives** avec le concours de la force publique, avec 15 993 ménages expulsés en 2018 (3 % de plus qu'en 2017), et sans doute deux à trois fois plus qui ont quitté leur domicile sous la pression de la procédure. Autre tendance inquiétante, **l'augmentation des coupures d'énergie** : en 2018, les fournisseurs d'électricité et de gaz ont déclaré la mise en œuvre de 572 440 interventions pour impayés, contre 549 387 en 2017, soit une hausse de 4,2 %. Le mouvement s'est accéléré en 2019 puisque la hausse de ces mêmes interventions serait de 20 % pour le premier semestre. Enfin, à l'autre extrémité du spectre social, **record des prix de l'immobilier** à Paris, où le prix du m² a dépassé la barre des 10 000 €.

La connaissance du mal-logement à la peine

La Fondation Abbé Pierre souligne régulièrement les lacunes dans la connaissance actualisée et détaillée des différentes situations de mal-logement dans la statistique publique. Cette année ne fait pas exception, bien au contraire. Alors que l'ensemble des acteurs du secteur demandent **une nouvelle enquête sans-domicile** de l'Insee, pour actualiser les chiffres de 2001 et 2012, **le gouvernement et l'Insee semblent y avoir renoncé définitivement**. Aucune enquête n'est prévue dans les prochaines années. À la place, le gouvernement mise sur la combinaison des recensements de type « Nuits de la Solidarité », des systèmes d'informations des SIAO et de différentes enquêtes de la DGCS. Ces trois sources sont absolument utiles, mais ne peuvent pas remplacer l'enquête sans-domicile, qui a l'avantage d'exister depuis 2001 et donc d'offrir des points de comparaison dans le temps. Elle a aussi l'intérêt d'être menée à l'échelle nationale, par des professionnels et avec une méthodologie commune rigoureuse pour passer un questionnaire très détaillé. À l'inverse, les Nuits de la Solidarité, malgré leur grand intérêt, n'ont lieu que dans une poignée de communes depuis deux ans, menées en grande partie par des bénévoles dotés d'un questionnaire beaucoup plus rudimentaire. Quant aux SI-SIAO, ils peinent depuis des années à se déployer et à offrir au grand public des informations harmonisées, notamment sur le nombre de demandes non-pourvues au 115, si bien que le « baromètre du 115 », mené autrefois par la Fédération des acteurs de la solidarité, n'a pas encore trouvé d'équivalent à travers ces outils d'observation publics.

De même, pour les situations de mal-logement au sens large, **nous en sommes encore réduits à utiliser l'enquête nationale logement (ENL) 2013 de l'Insee**.

Le prochain millésime, à partir d'une enquête menée en 2020, ne devrait pas être disponible avant 2022, soit une décennie après la précédente enquête, nous condamnant entre-temps à citer des chiffres datés alors que les contextes économiques et les marchés immobiliers ont amplement changé depuis. Ces carences laissent dans l'ombre des pans entiers de la population mal-logée, souvent les plus fragiles, qu'il s'agisse des personnes sans abri ou vivant au camping à l'année, des personnes sans domicile passées par l'aide sociale à l'enfance, des personnes hébergées chez des tiers ou des populations vivant en habitat indigne ou en bidonvilles dans les territoires d'Outre-mer. Elles empêchent également de mesurer en temps réel les mobilités des habitants sur les territoires, alors que ces réalités évoluent rapidement, ou de mesurer à temps les effets négatifs de telle ou telle mesure.

La question de la connaissance fine des situations de mal-logement est éminemment politique. Celle du partage des données existantes également, notamment pour **évaluer en toute transparence les politiques publiques** menées ou en projet. C'est pourquoi il est si regrettable que les simulations menées sur des réformes très sensibles ne soient pas partagées publiquement. On pense notamment à celles destinées à évaluer les effets de la mise en œuvre du calcul en temps réel des APL (la « contemporanéisation »). Alors que cette réforme devait être déployée au 1^{er} janvier 2019 avant d'être reportée d'un trimestre, aucune étude d'impact n'a été diffusée depuis deux ans, pas même aux parlementaires, alors que les fuites dans la presse laissent présager des baisses d'allocations pour près de deux millions de ménages. De même, après près d'un an de concertation sur le revenu universel d'activité, le gouvernement n'a toujours livré aucun scénario chiffré des effets de cette réforme en cours d'élaboration. L'expérience de la contestation de la réforme des retraites montre pourtant qu'un manque de transparence dans les simulations proposées au public est de nature, assez légitimement, à alimenter la défiance des citoyens.

On peut regretter enfin deux événements de la fin de l'année 2019. D'une part la **suppression de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)**, créé par la loi de 1998, qui permettait à des universitaires, des associations et des statisticiens de se rencontrer, de débattre et de commander des études autour de la pauvreté. Le Gouvernement a indiqué vouloir recréer cette instance au sein du Conseil national de lutte contre l'exclusion, mais la question des moyens d'action de celui-ci reste posée. D'autre part, le traditionnel « tableau de bord » du présent rapport, depuis 25 ans, est alimenté en chiffres officiels par les réponses du gouvernement à destination des rapporteurs au Parlement du budget du logement. Or, il n'a jamais été aussi difficile de les obtenir que cette année.

Ces tendances alarmantes dressent le portrait d'un pays gravement touché par la crise du logement. Une crise qui intervient dans une société plus riche que jamais, où les inégalités de logement sont creusées par les inégalités de revenus et de patrimoine, mais aussi par des politiques publiques profondément inégalitaires, tant du point de vue de la redistribution des richesses que de la fragilisation de la protection sociale et des services publics. Dans ce contexte, les politiques du logement menées depuis deux ans ne parviennent pas à enrayer la crise et à sortir de leurs contradictions. Comment mettre en œuvre le Logement d'abord, lutter contre les marchands de sommeil, éradiquer les passoires énergétiques, tout en diminuant comme jamais les aides au logement et en fragilisant le logement social ? Faute de doter la politique du logement de moyens d'agir, faute de mieux réguler les marchés immobiliers, le Gouvernement, malgré les avertissements de l'ensemble des acteurs du logement, s'est enfermé dans une impasse. Il est encore temps d'en sortir.

1 - Le mal-logement : reflet d'une société inégalitaire et de politiques insuffisamment protectrices

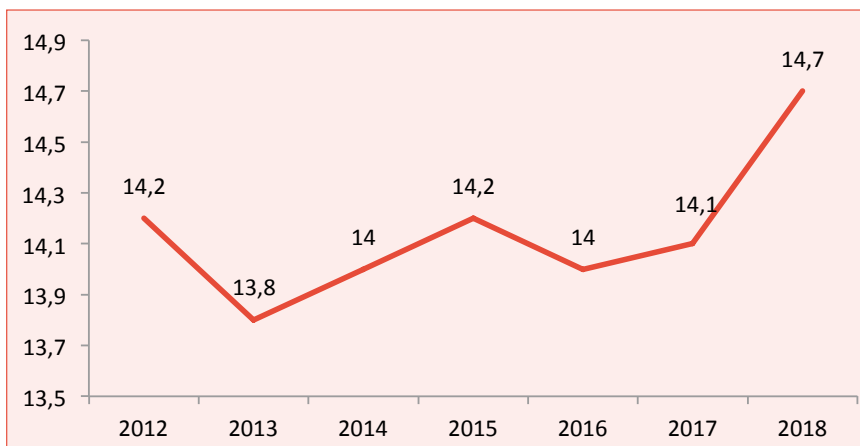
La lutte contre le mal-logement est plus que jamais d'actualité comme le montrent les situations et données recensées au cours de la dernière année. Mais outre les mesures ponctuelles visant les manifestations les plus préoccupantes du mal-logement, elle appelle un changement plus profond. Il est vain en effet d'attendre des améliorations durables sur le front du mal-logement quand le logement est lui-même une source d'inégalités, quand les évolutions socio-économiques contribuent à creuser les inégalités et à produire de la pauvreté et quand les politiques publiques affaiblissent les protections des plus modestes.

Les chiffres provisoires de l'Insee montrent une nette hausse des inégalités de revenus et de la pauvreté en 2018². Le taux de pauvreté augmenterait ainsi de 0,6 point en 2018 pour atteindre 14,7 % de la population. La diminution des allocations logement dans le parc Hlm l'explique en grande partie, alors que la situation réelle des locataires n'a pas changé, les bailleurs sociaux ayant été obligés de baisser leur loyer à due proportion. Sans prise en compte de la baisse des APL dans le parc social, la progression du taux de pauvreté est plus modérée : +0,2 point (mais l'Insee n'a jamais revu à la hausse la pauvreté quand les loyers augmentaient³).

² INSEE, « Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités », 16 octobre 2019.

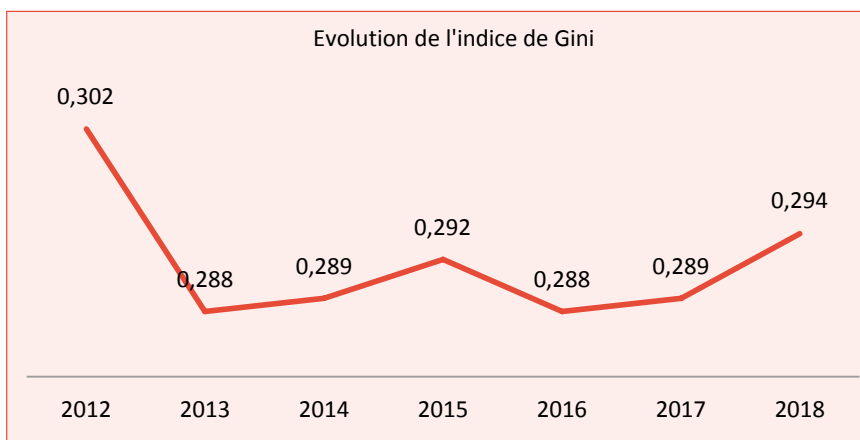
³ L'indice de pauvreté ne prend en compte que les revenus.

Le taux de pauvreté s'accroît



Taux de pauvreté à 60 % du revenu médian. Source Insee.

Les inégalités repartent à la hausse



L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de niveaux de vie. Il varie entre 0 et 1, l'inégalité étant d'autant plus forte que l'indice est élevé. Source Insee.

Une autre source d'inquiétude apparaît avec **l'augmentation du nombre d'allocataires de minima sociaux en 2018** (+0,6 %), alors qu'il s'était stabilisé en 2017 (+0,1 %), après avoir baissé en 2016 (-1,3 %) ⁴.

Ces évolutions inquiétantes tiennent à la convergence de plusieurs dynamiques, dont certaines n'ont malheureusement pas fini de produire des effets défavorables

⁴ *Études et Résultats*, « En 2018, le nombre d'allocataires de minima sociaux repart légèrement à la hausse », *DREES*, novembre 2019.

pour les plus modestes de nos concitoyens, pris en tenailles entre les transformations du travail, le coût du logement qui ampute leurs budgets et des politiques insuffisamment protectrices.

1 - Les transformations rapides du rapport au travail contribuent à une plus grande exposition à la pauvreté et à la précarité, qu'il s'agisse des mutations de l'emploi (ubérisation des emplois, autoentrepreneurs, emplois à durée déterminée, temps partiels subis, etc.), de la flexibilisation du marché du travail qui ouvre la voie à l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, ou de l'insuffisante progression des salaires, surtout pour les professions intermédiaires et inférieures, qui s'accompagne d'une dépendance accrue aux transferts sociaux (surtout au bas de l'échelle sociale).

Si l'on ajoute aux 2,8 millions de chômeurs⁵ selon les données 2017 de l'Insee, 1,6 million d'inactifs souhaitant travailler et les 3,7 millions de travailleurs précaires, on totalise **8,1 millions de personnes (soit un actif sur quatre) en situation de « mal-emploi »** selon les termes de l'Observatoire des inégalités⁶, qui constituent un halo débordant largement le périmètre du chômage. Sans compter 1,6 million de personnes en situation de temps partiel contraint.

La lente baisse du chômage enregistrée depuis 2016 n'efface pas 30 ans de chômage de masse et d'élévation des qualifications qui ont élargi le fossé entre catégories sociales : le taux de chômage des ouvriers non qualifiés (18 % fin 2017) est près de six fois plus important que celui des cadres supérieurs, et il a fortement augmenté entre 2008 et 2015, passant de 15 % à 21 % (dans le même temps le taux de chômage des ouvriers qualifiés est passé de 7 % à 12 % et celui des cadres de 3 % à 4 %). Les jeunes actifs peu diplômés sont les plus exposés : 39 % des jeunes sans diplôme sont privés d'emploi. Au total, en 30 ans, mais surtout depuis la crise financière de 2008, les inégalités face au chômage se sont creusées.

Parmi ceux qui travaillent, 3,7 millions de travailleurs ont un emploi précaire, principalement en contrat à durée déterminée ou en mission d'intérim. Sur les 30 dernières années, le taux d'emploi précaire a considérablement augmenté passant de 5 % des personnes en poste en 1984 à 14 % en 2017⁷.

2 - Parallèlement à ces transformations, le logement joue un rôle considérable dans l'augmentation des inégalités puisque son poids dans le budget des ménages les plus modestes contribue à accentuer les écarts de niveau de vie⁸.

⁵ Selon la définition du Bureau international du travail, « un chômeur est une personne qui n'a pas du tout travaillé (même une heure) la semaine précédant l'enquête, disponible dans les 15 jours et qui cherche activement du travail.

⁶ Observatoire des inégalités, « Rapport sur les inégalités en France », édition 2019.

⁷ Observatoire des inégalités, « La précarité de l'emploi augmente », 5 décembre 2019.

⁸ Les dossiers de la DREES, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », mars 2018.

Une partie des dépenses des ménages est dite « pré-engagée », car elle est liée à des contrats difficilement renégociables à brève échéance, en particulier les loyers et charges qui en constituent plus de la moitié. La part de ces dépenses dans le revenu disponible des ménages est d'autant plus forte que leur niveau de vie est faible : elle passe de 61 % pour les ménages pauvres à 23 % pour les ménages aisés.

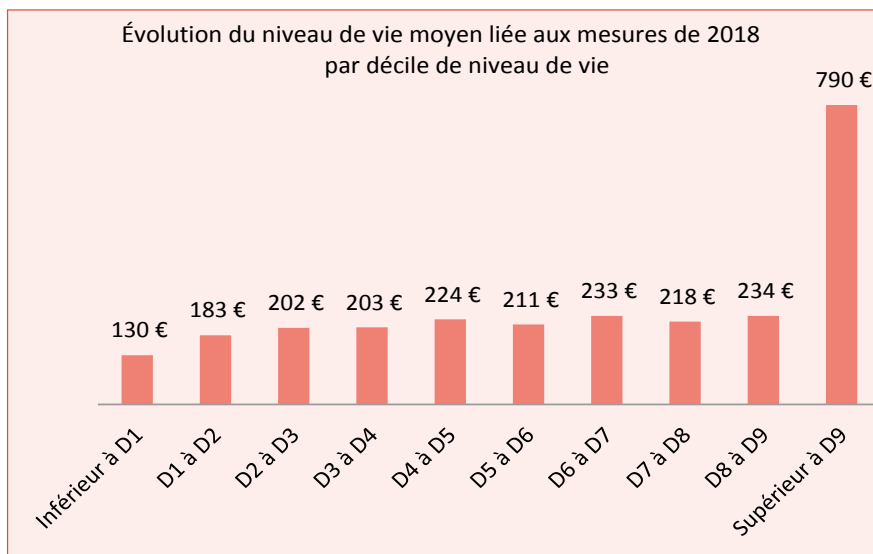
Les écarts entre catégories de ménages se sont fortement creusés en 10 ans. Les ménages pauvres consacraient, en 2001, 31 % de leurs dépenses de consommation à des dépenses pré-engagées, contre 25 % pour les ménages aisés ; 10 ans plus tard, ces parts représentent respectivement 38 % et 26 %. Le renchérissement des loyers (aussi bien dans le parc privé que social) sur la période 2001-2011 a fortement pesé dans leur budget, et ce d'autant plus que la part des locataires parmi les pauvres est non seulement prédominante mais aussi croissante.

Une fois déduites les dépenses pré-engagées, **les inégalités apparaissent plus fortes encore quand elles sont estimées à partir du niveau de vie arbitrage (ou reste à vivre) plutôt qu'à partir du niveau de vie.** Alors qu'il s'élève en moyenne à 1 050 euros, la moitié des personnes pauvres ont un niveau de vie arbitrage inférieur à 340 euros par mois, tandis qu'il est supérieur à 2 010 euros parmi les ménages aisés. Le rapport entre le niveau de vie arbitrage médian des ménages pauvres et aisés est donc de 1 à 6, deux fois plus élevé que le rapport entre niveaux de vie de ces deux catégories.

3 - Enfin, **des mesures politiques récentes ont contribué à creuser les inégalités et à fragiliser des personnes jusque-là protégées**, comme les décisions fiscales qui conduisent à assécher les ressources qui permettraient de développer des mesures de justice sociale et de protection ou encore la réforme de l'assurance chômage qui devrait pénaliser environ un million de personnes.

Les mauvais chiffres de la pauvreté et des inégalités sont frappants car ils ne résultent pas d'une crise économique comme après 2008, mais de choix politiques. Depuis le début du quinquennat, les plus modestes ont bénéficié de certaines mesures comme l'augmentation de l'allocation adulte handicapé (AAH), de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et de la prime d'activité et la mise en place du chèque énergie, mais ils ont par exemple été pénalisés par le gel des aides personnelles au logement puis le quasi-gel des prestations sociales. Au total, d'après l'analyse de l'Insee des mesures socio-fiscales intervenues en 2018, le niveau de vie des 10 % de personnes les plus pauvres a augmenté légèrement en 2018. Mais **les 10 % de personnes les plus aisées ont bénéficié d'un gain beaucoup plus important que les autres** grâce aux mesures en faveur des détenteurs de capital (3,4 Md€ avec le remplacement de l'impôt sur la fortune par l'impôt sur la fortune immobilière, 1,4 Md€ avec la mise en place du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du patrimoine).

Les mesures socio-fiscales de 2018 ont surtout profité aux riches



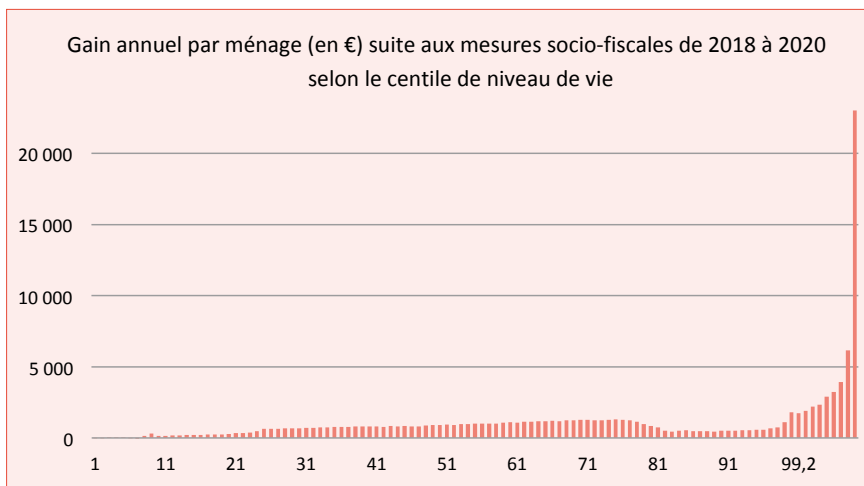
Source : Insee

En 2018, les personnes de niveau de vie intermédiaire ont essentiellement profité de la baisse de la taxe d'habitation et de la bascule des cotisations sociales vers la CSG. Au total, l'effet de ces mesures sur les inégalités est patent puisque les masses financières qui concernent les plus riches sont sans rapport avec celles qui concernent les autres ménages (420 millions d'euros pour la revalorisation de la prime d'activité, 410 millions d'euros pour celle de l'AAH ou 140 millions d'euros pour le chèque énergie par exemple). Sans compter que le gel des aides au logement a diminué le revenu disponible des ménages les plus modestes de 220 millions d'euros. Et finalement, en 2018, les 10 % des ménages les plus aisés ont capté près du tiers des gains liés aux nouvelles mesures.

Après les premières mesures du quinquennat, particulièrement inégalitaires, le gouvernement a été amené, sous la pression notamment du mouvement des Gilets jaunes, à rééquilibrer sa politique. Il a en particulier augmenté la prime d'activité, diminué l'impôt sur le revenu, défiscalisé les heures supplémentaires et élargi le chèque énergie. Autant de choix qui profitent plutôt aux classes moyennes, très peu aux plus pauvres et en tout état de cause ne suffisent pas à compenser les grandes mesures fiscales déjà adoptées. D'autant plus que, dans les prochaines années, dix milliards supplémentaires seront rétrocédés aux 20 % les plus riches quand ils commenceront à bénéficier à leur tour de la suppression de la taxe d'habitation. De plus, se refusant à reculer sur les cadeaux fiscaux concédés aux plus riches, le gouvernement a préféré baisser les impôts des classes moyennes, au risque de priver les pouvoirs publics de précieuses rentrées fiscales pourtant cruciales pour lutter contre la crise du logement et renforcer la protection sociale et les services publics.

Au total, l'effet cumulé des mesures fiscales et sociales prises en 2018, 2019 et 2020 sur le revenu disponible en 2020 se résume donc en peu de mots : **beaucoup pour les très riches et bien peu pour les pauvres**. Des gains modestes pour environ la moitié des ménages, jusqu'à 1 000 € en 2020, alors que le quart des ménages les plus riches connaissent une situation très contrastée puisque tous les gains se concentrent sur le 1 % des ménages les plus riches, allant même jusqu'à 23 000 € de gain pour les 0,1 % les plus riches⁹.

Des mesures qui profitent surtout aux très riches



Source : IPP

Outre ces mesures fiscales et sociales particulièrement inégalitaires, **la réforme de l'assurance chômage entrée en vigueur à la fin de l'année 2019 risque de contribuer à précariser plus de 700 000 personnes.**

Visant à désendetter le régime d'assurance chômage (3,4 milliards d'euros d'économies attendues sur trois ans, dont 250 millions d'euros dès 2020 et 1,1 milliard en 2021) et à inciter à la reprise d'emploi, la réforme complique l'accès à l'assurance chômage. Pour en bénéficier, les personnes concernées devront avoir travaillé pendant 6 mois sur 24 (au lieu de 4 mois sur les 28 derniers). D'après l'Unédic, 200 000 personnes seront exclues du régime, 210 000 verront leur accès repoussé de cinq mois en moyenne et 300 000 verront leurs droits diminuer. Un nouveau mode de calcul du montant de l'allocation chômage devrait également affecter 850 000 chômeurs qui travaillent en discontinu. Au total, l'Unédic estime que la réforme de l'assurance chômage aura une influence négative sur 40 % des demandeurs d'emploi indemnisés.

⁹ Institut des politiques publiques (IPP), « Les impacts du Budget 2020 sur les ménages et les entreprises », 15 octobre 2019.

Toutes ces évolutions, qu'il s'agisse de la dégradation du rapport au travail, de la dérive du coût du logement ou de mesures budgétaires récentes, ou encore de la réforme de l'allocation chômage, **rendent peu probable une inversion des tendances en matière de mal-logement** puisqu'elles renforcent les inégalités et réduisent les protections déployées en direction des plus modestes et des plus faibles. Dans un tel environnement où prospèrent les inégalités, la lutte contre le mal-logement (sachant que le poste logement est la cible prioritaire de la rigueur budgétaire), est reléguée au second plan et ne peut que se cantonner à une politique d'accompagnement pour réduire les manifestations les plus inquiétantes d'une société qui se fracture.

2 - Limites et contradictions de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées

1 - MALGRÉ DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS, LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD PEINE À CHANGER D'ÉCHELLE

Le Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme lancé en septembre 2017 et qui se décline depuis 2018 dans 23 villes, métropoles ou départements, est menacé d'essoufflement et ne parvient pas à changer d'échelle.

Si l'acte II du Logement d'abord, lancé le 13 septembre 2019, marque la volonté du gouvernement d'inscrire cette stratégie dans l'action gouvernementale sur la durée de ce quinquennat, les annonces du ministre du Logement ont été modestes. 60 millions d'euros supplémentaires seront fléchés en 2020 pour développer l'offre de logements abordables (dont 23 pour l'intermédiation locative et 12 pour la création de places en pensions de famille), ce qui n'est jamais que la poursuite du plan prévu initialement. Un plan qui se déploie de manière intéressante depuis deux ans mais se heurte à d'évidentes limites.

Des acquis fragiles

Le premier acquis réside dans la mobilisation des territoires qui se sont portés volontaires pour déployer la politique du Logement d'abord, et l'adhésion des acteurs à la philosophie du Logement d'abord. Depuis deux ans, un peu partout en France, des acteurs de l'action sociale, de l'hébergement et du logement interrogent leurs pratiques, remettent en cause des habitudes, cherchent à généraliser de bonnes pratiques, se forment à une nouvelle approche, lancent des études et des plans d'accompagnement des acteurs. Les collectivités locales volontaires et le monde associatif se sont emparés de ce nouveau paradigme, susceptible de redonner du sens à une politique du logement des personnes défavorisées à bout de souffle depuis de nombreuses années. La question de la résorption des bidonvilles offre de bons exemples de réussites locales appuyées

par la Dihal. Et si ces réussites sont encore trop rares pour endiguer le phénomène, le doublement de l'enveloppe, de quatre à huit millions d'euros en 2020, est une bonne nouvelle et ouvre la porte au développement de nouvelles actions sur les territoires.

Pour élargir le cercle des territoires de « mise en œuvre accélérée », le gouvernement a annoncé l'ouverture d'un nouvel appel à manifestation d'intérêt après les municipales, pour que les nouvelles équipes locales élues en mars 2020 puissent s'en emparer, en espérant que des villes aussi importantes que Paris ou Marseille rejoignent la dynamique.

Un autre acquis fragile réside dans la démarche engagée par certaines villes à travers l'organisation de Nuits de la Solidarité pour **mieux connaître les personnes à la rue ou sans domicile personnel** et fixer ainsi à la politique du Logement d'abord des objectifs cohérents avec les besoins sociaux. La démarche est intéressante, mais elle repose sur le volontarisme local et à ce jour seulement six villes¹⁰ se sont engagées dans cette voie.

La réussite du programme « Un chez soi d'abord » qui accueille dans un logement les personnes *a priori* les plus éloignées du logement constitue un autre acquis de la politique du Logement d'abord qui a permis de conforter et d'amplifier une démarche qui lui était antérieure. Ce programme, expérimenté depuis 2011 à Paris, Lille, Toulouse et Marseille, a fait la preuve de son efficacité à reloger et accompagner des personnes en grande précarité souffrant d'addictions ou de troubles psychiatriques. Son extension à quatre nouveaux territoires supplémentaires chaque année pendant quatre ans est une bonne nouvelle mais le déploiement de ce programme mériterait d'être accéléré pour répondre aux nombreuses demandes émanant d'acteurs locaux, notamment dans de petites villes ou dans des départements ruraux, où des « mini-Un chez soi d'abord » en plus grand nombre sont indispensables pour apporter des solutions aux dizaines de situations des plus complexes. Là où il existe déjà, ce programme gagnerait également à être davantage développé en augmentant le nombre de personnes concernées. Les échéances électorales municipales devraient être l'occasion de susciter des vocations chez les nouveaux élus locaux, à condition que l'État les encourage, au-delà de la cible initiale des 2 000 personnes bénéficiaires.

Autres acquis des deux premières années de mise en œuvre du Plan quinquennal pour le Logement d'abord, les résultats obtenus dans **le développement des places en intermédiation locative (IML) ou en pensions de famille**. L'objectif de produire 40 000 places en intermédiation locative au cours du quinquennat est en passe d'être tenu si les tendances se confirment (5 613 places créées en 2017, 6 155 en 2018 et 8 850 places attendues en 2019¹¹). Il est donc pertinent d'envisager dès aujourd'hui un objectif plus important, tout en

¹⁰ Paris, Rennes, Metz, Grenoble Alpes Métropole, Toulouse et Montpellier.

¹¹ 6 323 places étaient créées au 31 octobre 2019.

augmentant la part de logements en mandat de gestion, pour éviter tout risque de démobilisation faute de crédits disponibles dans les années à venir à l'approche de l'atteinte de l'objectif de 40 000 places.

Quant aux places en pensions de famille leur nombre croît régulièrement (1 015 places créées en 2017, 1 378 en 2018 et de l'ordre de 2 000 le seront en 2019) mais à un rythme sans doute insuffisant pour que les objectifs du Plan quinquennal, qui prévoyait la création de 10 000 nouvelles places, soient tenus.

Des inquiétudes relatives aux difficultés de mise en œuvre d'actions essentielles

Les inquiétudes concernent d'abord **l'insuffisance du développement de l'offre très sociale PLAI** est inférieure à l'objectif : 33 000 en 2018 et sans doute 34 000 en 2019¹². Ce n'est pas négligeable, mais on est encore loin de l'objectif de 40 000 PLAI et quasiment au même niveau qu'avant le plan Logement d'abord (34 000 en 2016, 30 500 en 2017).

Le principal outil de mise en œuvre du Logement d'abord réside par ailleurs dans les attributions Hlm aux personnes sans domicile. On constate à cet égard des signaux contradictoires. D'une part, 70 000 personnes sans domicile se seraient vu attribuer un logement dans le cadre du plan Logement d'abord en 2018 d'après le gouvernement, soit 10 000 de plus par rapport à l'année précédente. Les attributions consacrées aux personnes sortant d'hébergement sont en hausse, avec 14 000 attributions en 2018, contre 12 000 l'année précédente. Au 31 octobre 2019, ce nombre serait de 12 000, en hausse sur 12 mois de 4 %, mais qui ne devrait pas permettre d'atteindre l'objectif officiel de 17 000 en 2019. D'autre part, les objectifs légaux de 25 % d'attributions hors Quartiers de la politique de la ville (QPV) aux ménages du premier quartile de revenus ne sont pas atteints, loin de là, et surtout dans les zones les plus tendues. À Paris, en 2018, les attributions Hlm aux ménages du premier quartile de revenus ont représenté 7,8 %, tandis que celles au quatrième quartile pesaient 47 % (« Conférence parisienne du logement »). Au plan national, l'année 2018 semble même avoir été celle d'une régression, avec 14 % d'attributions contre 16,5 % en 2017.

Ce constat repose en partie sur l'inadéquation du parc social avec la localisation, la composition familiale et les revenus des ménages les plus pauvres. Mais pas seulement quand on mesure que, de fait, le parc Hlm demeure majoritairement accessible financièrement aux demandeurs du premier quartile avec un taux d'effort supportable et un reste à vivre suffisant. Il s'agit donc également d'une forme de refus collectif d'accepter davantage de personnes très pauvres ou sans domicile au sein du parc social, qui interroge sur la volonté politique de l'ensemble des acteurs de s'engager dans le Logement d'abord.

¹² Selon une estimation au 31 octobre 2019.

Le développement de l'offre en IML correspond aux objectifs quantitatifs du plan, mais le fait qu'il s'agisse dans 85 % des cas de logements en sous-location, pourraient finalement contribuer, à rebours de l'objectif recherché, à **ajouter une nouvelle marche dans le parcours des ménages concernés vers le logement durable**, sauf s'il s'agit de sous-locations effectivement suivies d'un bail glissant.

L'accompagnement représente la pierre angulaire du Logement d'abord. Or, il souffre aujourd'hui d'être trop éclaté entre différentes lignes budgétaires et acteurs de terrain, et largement sous doté. Les plates-formes d'accompagnement, promues dans le cadre du plan Logement d'abord, doivent remédier au premier problème, mais le second restera entier. Même mieux coordonnés, comment des travailleurs sociaux pourraient-ils mener à bien la mission attendue d'eux, notamment l'accompagnement à domicile de personnes en difficulté, alors qu'ils ont souvent entre 50 et 100 dossiers à gérer en même temps ? Sur le terrain, il est également nécessaire de cesser de financer uniquement des accompagnements « à la mesure », précisant parfois le nombre d'entretiens et de visites à domicile à effectuer prévues à l'avance, pour réellement dé-standardiser l'accompagnement, et privilégier des financements aux structures, comme commence à le faire par exemple le FSL de la métropole de Lyon.

Les plates-formes d'accompagnement qui se mettent en place dans le cadre du Logement d'abord vont indéniablement favoriser le rapprochement et la mutualisation des différents dispositifs d'accompagnement (ASL, AVDL, logement social accompagné ...), mais il faut demeurer attentifs à ce **que le Logement d'abord ne se traduise pas pour les personnes sans domicile par un « accès à un accompagnement » préalable à l'accès au logement** qui constituerait le viatique pour que s'ouvrent les portes du logement social. Ce qui ne changerait pas grand-chose par rapport à la situation actuelle.

D'autres inquiétudes concernent **la trop faible place accordée à la prévention des ruptures** dans les politiques locales de mise en œuvre du Logement d'abord quand le nombre d'expulsions locatives croît et quand trop de personnes sont abandonnées sans soutien à la sortie de l'ASE ou des institutions carcérales et psychiatriques. Malgré la multiplication des plans de prévention des expulsions locatives, leur nombre bat des records chaque année car le concours de la force publique est davantage accordé en cas de jugements d'expulsions. En cause notamment la diminution par trois depuis 10 ans du fonds d'indemnisation des bailleurs lésés en cas de refus d'octroi du concours de la force publique.

Parmi les ruptures personnelles qui conduisent à la perte de domicile, la sortie à la majorité de l'aide sociale à l'enfance (ASE) est identifiée par de nombreuses études¹³ comme un passage particulièrement à risques. Les conseils

¹³ La Fondation Abbé Pierre a consacré le premier chapitre de son rapport 2019 sur l'état du mal-logement en France à cette question essentielle.

départementaux peinent en effet à proposer un accompagnement sous forme d'un contrat jeune majeur, fragilisant ainsi grandement des milliers de jeunes adultes, qui se retrouvent trop souvent sans solution de logement ni soutien familial. Le soutien financier de l'État au département, dans le cadre de la stratégie pauvreté, est à saluer mais il est encore trop insuffisant et les engagements pris par la majorité n'ont pas été tenus. La proposition de loi de Brigitte Bourguignon en particulier, qui devait offrir un accompagnement systématique aux jeunes majeurs, instaure finalement un tri entre les jeunes au détriment essentiellement des mineurs non accompagnés étrangers pris en charge tardivement par l'aide sociale à l'enfance.

Enfin, **le rôle des accueils de jour est insuffisamment reconnu** et leur action trop faiblement soutenue alors qu'ils constituent un dernier recours pour les personnes privées de domicile personnel et le premier maillon dans la chaîne de l'accès aux droits. Indispensable pour permettre aux personnes privées de domicile personnel de faire valoir leurs droits, la domiciliation est souvent exercée par des associations qui pallient les défaillances des CCAS, en étant rarement financées pour cette mission essentielle. Les plus de 4 000 organismes de domiciliation manquent de moyens pour accueillir 118 000 domiciliations actives, à un moment où les besoins sont en augmentation.

Outre la domiciliation, les accueils de jour ont un rôle fondamental à jouer dans le Logement d'abord pour accueillir, écouter, informer et orienter les personnes sans abri vers l'accès au logement. Or, leur fonctionnement est aujourd'hui fragilisé par l'augmentation de leur fréquentation. Un financement accru est donc nécessaire pour ouvrir de nouveaux accueils de jour, adapter les locaux, constituer des équipes pluridisciplinaires, prévenir les violences et faire respecter les droits des personnes sans abri.

Enfin, le Logement d'abord, pour ne pas condamner à la rue ou à l'hébergement d'urgence des dizaines de milliers de personnes, doit soulever un sujet crucial. Pour les personnes en situation d'attente de régularisation ou en situation administrative complexe, la barrière juridique pour accéder au logement est presque impossible à franchir et condamne des dizaines de milliers d'entre elles à recourir à des solutions précaires. Or, force est de constater que tous ces ménages ne seront pas expulsés, en raison de leur situation sanitaire, de leurs liens familiaux ou professionnels avec la France ou du refus de leur pays d'origine de les accueillir. De fait, nombre d'entre eux finiront, après un long parcours semé d'embûches, par obtenir un titre de séjour. Il est dès lors nécessaire d'accélérer ce processus, dans le cadre de la circulaire Valls de 2012, pour leur permettre de travailler et de se loger plus facilement, et de libérer ainsi des places d'hébergement. Il s'agirait d'une politique de bon sens, qui regarde en face les réalités, porteuse de dignité pour les personnes et leur famille et même d'économies pour les finances publiques.

Le Logement d'abord menacé d'essoufflement

Confronté à une production de logements très sociaux insuffisante, soumis à des incertitudes et ambiguïtés, le Plan Logement d'abord, malgré des acquis certains et la mobilisation d'acteurs publics et privés, est menacé d'essoufflement. Alors que le secteur du logement a été fortement mis à contribution par les baisses des dépenses publiques, en particulier des aides au logement, les politiques destinées à la mise en œuvre du Logement d'abord sont trop timides, avec des financements spécifiques qui ne sont pas garantis dans la durée. Sur le terrain, faute de moyens et de visibilité, les nouvelles expériences peinent à changer d'échelle et se transforment en nouveaux dispositifs innovants, en filières d'accès parallèles, en expérimentations pertinentes, mais sans parvenir à atteindre la généralisation espérée et le changement de système annoncé¹⁴ pour les mal-logés.

Le Logement d'abord, comme un vélo, risque de chuter si les pouvoirs publics arrêtent de pédaler. Sur le terrain, l'accès facilité des personnes sans domicile au logement durable nécessite aussi de **dépasser certains blocages financiers ou idéologiques**, de **surmonter des tendances à l'entre-soi et des habitudes professionnelles** bien ancrées qui sont au fondement des parcours en escalier, en particulier l'évaluation d'une supposée « capacité à habiter ».

2 - LE MODÈLE DU LOGEMENT SOCIAL PLUS QUE JAMAIS FRAGILISÉ

La réussite du Logement d'abord dépend en grande partie de la capacité de mobilisation du monde Hlm. Or, la loi de finances pour 2018 et la loi Elan ont engagé un profond ébranlement du modèle économique du logement social. Le précédent rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre s'alarmait de cette situation mais, malgré la trêve instaurée par la négociation entre l'État et l'USH au printemps 2019 et la conclusion d'un « pacte d'investissement pour le logement social », le mouvement de déstabilisation du logement social se poursuit.

Un compromis qui limite les dégâts

En avril 2019, le mouvement Hlm et le gouvernement sont parvenus à un compromis qui ne remet pas en cause les orientations adoptées depuis 2017, mais allège la facture pour les organismes Hlm et leur donne une visibilité pour les trois années à venir (2020-2022).

Les coupes au titre de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui avaient été « minorées » les deux premières années dans une phase de montée en régime¹⁵

¹⁴ Fondation Abbé Pierre, « Logement d'abord : révolution ou communication ? », *Rapport sur l'état du mal-logement 2019*.

¹⁵ Ce qui avait justifié le passage de la TVA de 5,5 % à 10 % censé apporter 800 millions d'euros. Mais la montée en régime du RLS à partir de 2020 (1,3 Md€) n'a pas pour autant provoqué un retour général à la TVA à 5,5 %.

(800 millions en 2018, 900 millions en 2019), correspondaient à la compensation par les organismes Hlm de la baisse des APL versées aux locataires. La RLS qui devait être de 1,5 milliard d'euros en 2020 a été ramenée à 1,3 milliard d'euros pour les trois prochaines années.

La négociation a également permis d'aménager les taux de TVA qui avaient été portés de 5,5 % à 10 % pour toutes les opérations réalisées par les organismes Hlm, une hausse qui avait coûté plus de 800 millions d'euros aux bailleurs. Cette majoration de taux a été supprimée pour tous les PLAI et pour les PLUS réalisés dans le cadre de la politique de renouvellement urbain ou des opérations d'acquisition-amélioration, qui bénéficient à nouveau en 2020 de la TVA à taux réduit de 5,5 %. Autant dire que le taux de TVA à 10 %, annoncé comme temporaire pour les années 2018-2019, est pérennisé pour la majorité des opérations Hlm (les PLUS classiques et les PLS, soit 70 % de la production neuve).

À cela s'ajoute la prise en charge par Action Logement, pour 300 millions d'euros, de la contribution des organismes Hlm au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) qui, de ce fait, est réduite de 375 à 75 millions d'euros. À noter qu'il ne s'agit pas là d'un geste de l'État, mais d'un apport d'Action Logement, une fois de plus mis à contribution pour compenser le désengagement de l'État, qui pour la première fois en 2019 n'a pas abondé le FNAP. L'accord prévoit également diverses facilités de prêts de la part de la Caisse des Dépôts pour la production et la rénovation du parc social, mais qui consistent encore une fois à endetter davantage les organismes Hlm à long terme pour permettre une baisse drastique des aides publiques à court terme.

Au final, le prélèvement annoncé initialement à hauteur de 1,5 milliard d'euros est demeuré à un niveau tout à fait proche malgré l'accord trouvé, et revient à prélever l'équivalent des deux tiers de l'autofinancement des organismes Hlm. La détérioration des capacités d'intervention des organismes Hlm depuis 2017 est considérable et laisse imaginer ce qui aurait pu être fait avec cette ressource, en termes de construction, de réhabilitation ou d'entretien.

Des mesures d'économies budgétaires à la remise en cause du modèle français du logement social

Si en 2017, avec le coup de rabot de 5 € par mois sur les APL et la loi de finances pour 2018, **la dépense logement était considérée comme un gisement d'économie**, aujourd'hui, notamment depuis la loi Elan, c'est à la remise en cause du modèle français du logement social, auquel l'USH a consacré son dernier congrès, que nous assistons.

La ponction sur les Hlm ampute considérablement leurs fonds propres et les oblige à rechercher d'autres sources de financement en ayant notamment recours à la vente d'un nombre accru de logements. **Le mode de financement du logement social est ébranlé.**

L'objectif affiché par le gouvernement est de pousser les organismes à vendre 40 000 logements par an, cinq fois plus qu'aujourd'hui. En élevant le volume des ventes pour dégager des ressources propres, ce n'est pas seulement un changement quantitatif qui s'opère mais cela introduit, pour les organismes obligés d'y recourir dans des proportions importantes, un certain nombre de modifications fondamentales. Ce sont d'abord les stratégies qui guident la mise en vente qui évoluent.

Jusqu'alors, la vente Hlm était au service de finalités sociales puisqu'elle permettait de promouvoir l'accès social auprès des locataires Hlm, de les accompagner dans leurs parcours résidentiels ou encore de diversifier les statuts d'occupation dans les quartiers d'habitat social. **En rehaussant le niveau des ventes, on change la finalité de la vente de logements sociaux au profit de la seule ambition financière.** D'ailleurs, la création d'organismes ou de dispositifs de vente en bloc montre bien que le statut et le devenir des locataires importe peu, et que ce qui compte avant tout c'est le bien et sa valeur marchande. En faisant de la vente des logements sociaux un outil de financement des bailleurs sociaux, la RLS et la loi ELAN conjuguées modifient le modèle économique du logement social, avec des conséquences difficiles à mesurer. Que deviendront les copropriétés ainsi créées pour des raisons essentiellement financières ? Comment évoluera la propriété des logements vendus, après la première transaction à leurs locataires ou après les ventes en bloc à des investisseurs ? Comment les ventes Hlm, dans les communes SRU, ne pourraient-elles pas compliquer encore plus l'atteinte des quotas de logements sociaux ? Faudra-t-il un jour racheter deux à trois fois plus cher les logements sociaux privatisés, comme c'est le cas à Berlin par exemple ?

Au final, **ce sont les locataires des organismes Hlm et les demandeurs de logement qui pourraient être les grands perdants des évolutions en cours.** Les locataires, car les impératifs financiers qui pèsent sur les organismes Hlm peuvent les conduire à réduire les dépenses d'entretien des logements, seul domaine sur lequel ils disposent d'une marge de manœuvre à court terme. Les 2,1 millions de demandeurs de logements sociaux, parce que la construction est en baisse et que, si l'objectif de 40 000 ventes Hlm par an était atteint, il diminuerait quasiment de moitié le rythme d'accroissement du parc social et réduirait d'autant l'offre disponible.

La vente des logements sociaux introduit, par ailleurs, des risques inquiétants de privatisation d'une partie du parc social et d'accaparement privé de richesses accumulées depuis des générations avec l'aide de la collectivité. Le parc social au sens de « patrimoine de la nation », de bien pérenne sanctuarisé, sans but lucratif, destiné à mettre en œuvre le droit au logement et la mixité sociale, est particulièrement fragilisé par ces tentations ici ou là de marchandisation ou de financiarisation.

Le risque n'est pas virtuel, puisque les pays qui se sont engagés dans cette voie, comme l'Angleterre ou l'Allemagne, en mesurent les effets dévastateurs.

Faudrait-il suivre une voie qui a montré ses limites ailleurs, a entraîné la réduction drastique du parc social dans ces deux pays, conduit à une augmentation des loyers dans le parc privé et ainsi contribué à l'appauvrissement des ménages les plus modestes qui ont dû y trouver refuge suite à la contraction du parc social ?

Cette tentation se poursuit de façon plus feutrée à travers le rapport commandé par le gouvernement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable sur « la diversification des sources de financement du logement social ». La lettre de mission signée de quatre ministres est particulièrement explicite puisque le texte indique sans ambages que « *plusieurs investisseurs institutionnels proposent aujourd'hui de s'engager plus fortement dans le logement social* ». Elle précise que ces institutionnels (banques, sociétés d'assurances, fonds de pensions, sociétés foncières...) souhaitent « *investir dans un patrimoine de logement social ou dans une société gérant des logements sociaux, et percevoir sur le long terme un rendement* ».

Le ministre de la Cohésion des territoires a semblé fermer la porte aux pistes avancées pour le moment, mais la menace se précise régulièrement, et appelle à une vigilance accrue des défenseurs du modèle français du logement social, basé sur le livret A, les aides à la pierre et les aides à la personne.

3 - AVEC LA DÉGRADATION DES APL, DAVANTAGE DE MÉNAGES SONT FRAGILISÉS

En miroir à la dégradation de la situation des organismes Hlm suite aux mesures adoptées depuis 2017, apparaît celle des locataires affectés également par ces mesures sans compter celles qui les frappent directement avec la baisse des APL ou leur insuffisante revalorisation.

Une ponction de 2,3 milliards sur les aides au logement versées aux locataires en 2020

De plus en plus ciblées socialement sur les ménages les plus modestes, les allocations logement tiennent une place de plus en plus importante dans l'ensemble des prestations sociales. Alors qu'elles en représentaient 13 % en 1975, elles pèsent aujourd'hui pour 35 % dans leur montant¹⁶.

Dès lors, comment peut-on imaginer que leur réduction puisse être compatible avec une stratégie de lutte contre la pauvreté ou avec tout simplement une ambition de justice sociale ? C'est pourtant la voie choisie par le gouvernement depuis 2017. La succession de mesures pénalisantes pour les bénéficiaires d'aides au logement est impressionnante :

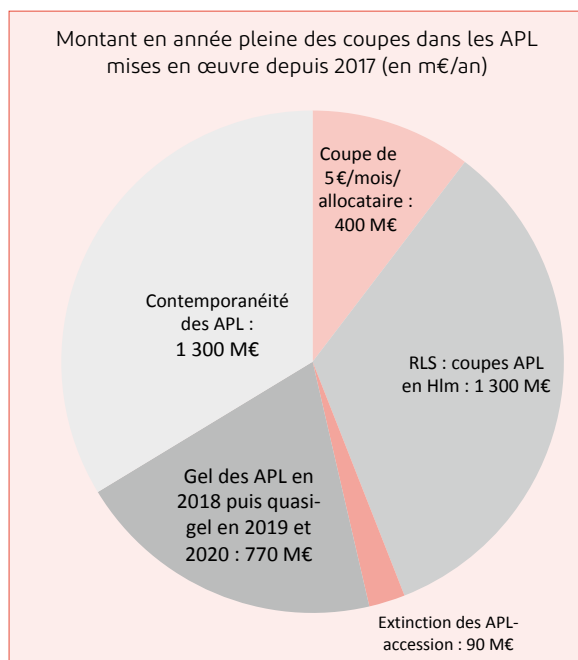
¹⁶ France, *portrait social, édition 2019*, « Quarante ans d'inégalités de niveau de vie et de redistribution en France (1975-2016) », *Insee Référence, novembre 2019*.

- baisse générale de 5 euros par mois en octobre 2017, pour un total de 400 millions d'euros par an ;
- extinction de l'APL accession ;
- gel des APL en 2018, puis quasi-gel à 0,3 % en 2019 et 2020, pour un total de 770 millions d'euros si on y ajoute diverses mesures de non-revalorisation de barèmes (RO, gel des loyers Hlm...) ;
- et enfin, la mise en œuvre en avril 2020 de la contemporanéité des aides qui devrait se traduire par une baisse des APL de 1,3 milliard d'euros en année pleine.

Avec la mise en œuvre du changement dans le mode de calcul des aides personnelles au logement (« **contemporanéisation** »), les ressources prises en compte ne seront plus celles de l'année N-2 mais celles des 12 derniers mois. Cela au nom d'une plus grande réactivité du système d'aide à la situation des ménages aidés. Mais l'économie attendue souligne qu'il y aura à l'évidence des perdants à ce changement de mode de calcul. On pense notamment aux jeunes qui entrent sur le marché du travail. Pour eux, la perte devrait être significative et c'est une aide pour accéder à l'autonomie qui s'affaiblit. D'après les simulations qui ont été diffusées dans la presse, faute d'étude d'impact publique, **1,2 million de foyers bénéficiaires pourraient voir leur allocation diminuée en moyenne de 1 000 € par an et 600 000 ménages perdraient même toute allocation** du fait d'une augmentation de leurs revenus. S'il est difficile de s'opposer au calcul en temps réel des APL, le fait de baisser si fortement les allocations de près de deux millions de personnes ne peut pas être toléré. Il est nécessaire de trouver des aménagements notamment pour les jeunes, pour que des reprises d'emploi ne se traduisent pas par des baisses d'APL trop brutales. Et en tout état de cause, il faut que les sommes économisées grâce à la « contemporanéité » soient utilisées pour revenir sur les coupes des dernières années et améliorer les APL.

Au total, en y ajoutant la « réduction de loyer de solidarité » (RLS) qui sera supportée par les bailleurs sociaux, **ce sont 3,9 milliards d'euros de baisse annuelle des APL qui sont réalisées, dont les deux tiers qui vont pénaliser directement les ménages**. Ce qui est particulièrement injuste quand on sait que 80 % des locataires appartiennent aux 30 % des ménages les plus modestes de notre société, que les aides personnelles au logement représentent une allocation particulièrement redistributive et qu'elles réduisent fortement les taux d'effort en dépenses de logement des ménages qui en bénéficient.

3,9 milliards d'euros de coupes APL par an



Les incertitudes du Revenu universel d'activité

Aux inquiétudes que suscite la baisse des APL que perçoivent les locataires, s'ajoute les incertitudes concernant le Revenu universel d'activité (RUA). Présenté comme un levier de simplification, de lutte contre le non-recours aux aides et de lutte contre la pauvreté, sa préfiguration est à l'agenda des prochains mois et les discussions sur les modalités de sa mise en place ont lieu depuis plusieurs mois, pour une entrée en vigueur prévue en 2023. Appelé initialement à englober au moins le RSA, la prime d'activité et, malgré l'opposition des associations, les APL et l'AAH, le RUA a été pensé avec un périmètre très large, pesant près de 40 milliards d'euros de prestations sociales.

Les annonces du président de la République, à l'occasion du dévoilement de la stratégie de lutte contre la pauvreté en 2018, avaient suscité l'inquiétude, car il annonçait une fusion de toutes ces prestations et leur conditionnement à l'acceptation de toute offre d'emploi ou d'activité jugée « raisonnable ».

Depuis le début de la concertation, les associations et le monde Hlm refusent toute fusion des APL et des minima sociaux. Les APL **ne constituent pas un revenu**, mais une aide fléchée qui permet de réduire la dépense logement des ménages pauvres et modestes et de favoriser ainsi la mise en œuvre du droit au logement. Leur efficacité sociale est démontrée puisqu'elles diminuent le taux d'effort pour le logement de 17 points en moyenne pour les ménages à bas

revenus. Il passe ainsi de 45 % à 28 %. Par ailleurs, elles profitent à bien plus de ménages que les minima sociaux, et le fait d'en bénéficier n'est pas assimilé, comme peuvent parfois l'être d'autres prestations, à une situation d'exclusion, d'où un taux de recours aux APL élevé. Les aides au logement actuellement versées en tiers payant aux organismes Hlm constituent de plus un gage de sécurité pour eux, comme pour les locataires. Les fusionner au sein du RUA versé directement aux intéressés ferait ainsi courir le risque d'une augmentation des impayés.

D'après les dernières annonces du gouvernement lors de la concertation autour du RUA, ces arguments auraient en partie porté leurs fruits puisque **les APL ne seraient pas fusionnées mais articulées avec les autres prestations au sein du RUA**. Cela signifierait que les APL, à côté d'un « RUA socle », constitueraient un « complément logement » distinct, versé possiblement en tiers-payant comme aujourd'hui, et soumis à des plafonds de ressources différents des minima sociaux, comme aujourd'hui. De plus, le versement de ce « complément » ne serait pas conditionné à une reprise d'emploi ou d'activité.

Toutes ces pistes restent à confirmer, mais la réforme des APL au sein du RUA ne devrait pas se résumer en un simple changement de nom. **L'articulation avec les autres prestations, d'après les premiers éléments de la concertation, impliquerait d'harmoniser** les conditions de versement, les bases utilisées pour calculer les ressources des allocataires, leur rythme d'actualisation et leur barème. Derrière des discussions très techniques peu lisibles, les risques de nouvelles coupes dans le montant global des APL restent grands, surtout au vu de celles déjà effectuées depuis 2017. Le gouvernement ne s'est pas engagé sur un volume global d'APL suite à la réforme et encore moins sur le fait qu'il n'y aurait pas de perdants. En effet, selon les ressources prises en compte ou non, selon la manière de considérer ou non le coût du logement dans telle ou telle zone ou pour tel ou tel type de logement, selon le barème appliqué pour calculer le rythme de baisse des APL à mesure qu'un allocataire voit ses revenus d'activité augmenter, etc., les résultats peuvent être très différents et **occasionner des pertes ou des gains importants pour des ménages fragiles, selon les configurations familiales ou géographiques**.

S'il est normal de s'interroger sur la meilleure manière de simplifier et faire évoluer un système des APL qui n'est pas parfait en l'état, une réforme de lutte contre la pauvreté ne doit en revanche en aucun cas occasionner de pertes pour des ménages modestes. C'est pourquoi elle ne peut pas se faire à moyens constants mais doit impérativement prévoir des marges pour éviter les perdants, inclure des ménages qui étaient en situation de non-recours, voire améliorer les prestations notamment pour mieux prendre en compte le niveau des loyers dans le parc privé des zones tendues et des charges. Enfin, cette réforme, si elle est réellement menée à bien, ne doit pas avoir lieu à budget constant, pour financer la baisse du non-recours espérée, comme s'y est engagé le gouvernement, mais aussi pour ouvrir les minima sociaux aux 18-25 ans et pour revaloriser dès à présent leurs montants, qui placent aujourd'hui leurs « bénéficiaires » bien en-dessous du seuil de pauvreté.

3 - Pour répondre au mal-logement, il faut rehausser l'ambition de la politique du logement

La question du logement est à la fois sous-évaluée et traitée de façon segmentée. Elle a ainsi été peu présente dans le grand débat national lancé à la suite du mouvement des gilets jaunes, malgré l'importance que revêt le logement pour chacun. Le logement est aussi quasiment absent des orientations politiques présentées par le président de la République à la suite du grand débat. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le logement a d'abord été vu comme un gisement potentiel d'économies budgétaires.

La politique du logement se décline alors segment par segment : le Logement d'abord, l'augmentation du nombre de places d'hébergement d'urgence, la lutte contre l'habitat indigne ou les passoires thermiques, la revitalisation des cœurs de villes et de villages, la politique de la ville, etc., autant d'approches légitimes mais séparées qui ne fixent pas un grand dessein pour la politique du logement et qui à l'inverse, contribuent à mettre en avant une succession de priorités déclinées sur un mode technique.

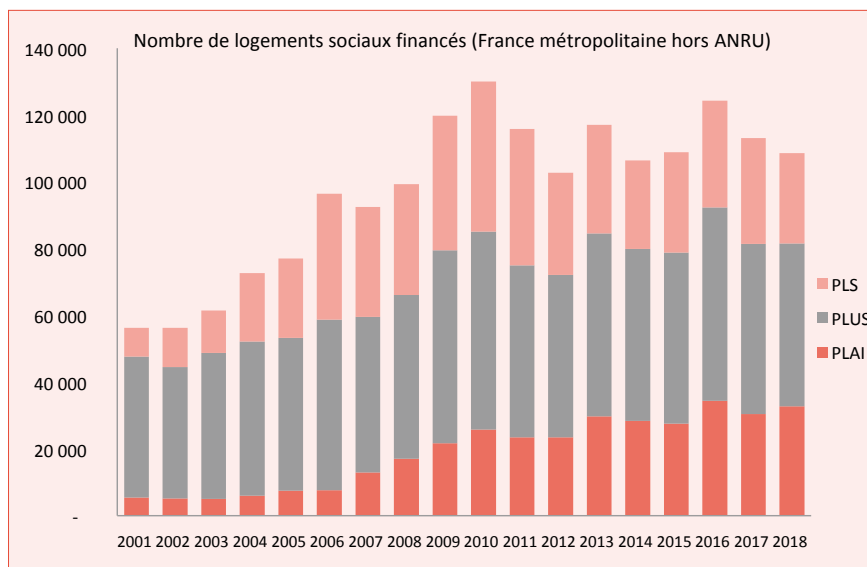
Or, pour la Fondation Abbé Pierre il n'y aura pas de réponse durable et ambitieuse à la question du logement des plus fragiles de nos concitoyens, sans remise en cause des orientations générales de la politique du logement dans le sens d'une plus grande solidarité et d'une plus grande justice sociale en direction des plus pauvres, mais aussi des catégories modestes qui ne peuvent être abandonnées au jeu d'un marché du logement non régulé. À cette fin, nous proposons de reprendre les thèmes majeurs retenus par le Festival international du logement social qui s'est tenu à Lyon en juin 2019, pour redonner une ambition à la politique du logement et proposer un cadre de référence qui serve de grille d'évaluation de l'action publique en matière de logement. Trois objectifs complémentaires doivent être reconnus pour donner à la politique du logement des finalités claires et ambitieuses : **un logement pour chacun**, qui évoque la question de l'accès au logement de ceux qui en sont privés ; **une ville pour tous**, qui renvoie aux questions de la ségrégation urbaine et à la répartition spatiale du logement social et à la politique de renouvellement urbain ; **une planète pour demain**, qui traite la question de la transition écologique et la lutte contre la précarité énergétique.

1 - UN LOGEMENT POUR CHACUN, UNE AMBITION CONTRECARRÉE

Malgré des avancées, notamment dans le cadre de la stratégie du Logement d'abord, **la politique du logement** n'est pas à la hauteur de cette ambition quand elle **ne privilégie pas une production suffisante de logements avec des niveaux de loyer abordables**. Ce qui constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre de la stratégie du Logement d'abord et, au-delà, soumet trop de personnes à des taux d'effort excessifs pour se loger. De ce point de vue, la

production de logements sociaux n'est pas à la hauteur des besoins. Et on mesure dès 2018 l'impact des dispositions qui ont fragilisé le logement social et entraîné une baisse sensible de la production. La production de logements sociaux en 2018 (108 612 logements financés) s'inscrit en baisse par rapport à 2017 (113 041 logements) et à 2016 (124 226 logements) : **-13 % de Hlm financés en deux années, triste bilan de ce début de quinquennat.** Le logement social retrouve ainsi sensiblement le niveau moyen de production du début des années 2010. Et la tendance est sensiblement la même pour la production de PLAI (30 458 en 2017 et 32 747 en 2018, contre 34 351 en 2016), loin de l'objectif de 40 000 PLAI inscrit dans le plan Logement d'abord.

Une production Hlm en baisse en 2018



Source : Ministère de la Cohésion des territoires.

Le compromis finalement trouvé entre l'État et le monde Hlm permet d'éviter le scénario du pire, mais constitue tout de même un recul inquiétant. L'étude annuelle *Perspectives* de la Caisse des Dépôts, qui prévoyait avec les hypothèses de l'an dernier une chute spectaculaire à moyen terme de la production Hlm à hauteur de 63 000 unités par an, est cette année par conséquent moins alarmante ; mais elle dessine tout de même un avenir sombre. Le monde Hlm pourrait certes financer 110 000 logements sociaux par an entre 2020 et 2022, conformément à l'engagement (très modeste) du gouvernement, avant de retomber à un cap de 100 000 logements à long terme ensuite. Autant dire que, même avec les hypothèses optimistes retenues, **les coupes budgétaires subies par les organismes Hlm, si elles ne sont pas corrigées, enterrent tout espoir d'augmenter la production de logements sociaux** en France et d'atteindre l'objectif qui était celui du précédent quinquennat de 150 000 logements par an.

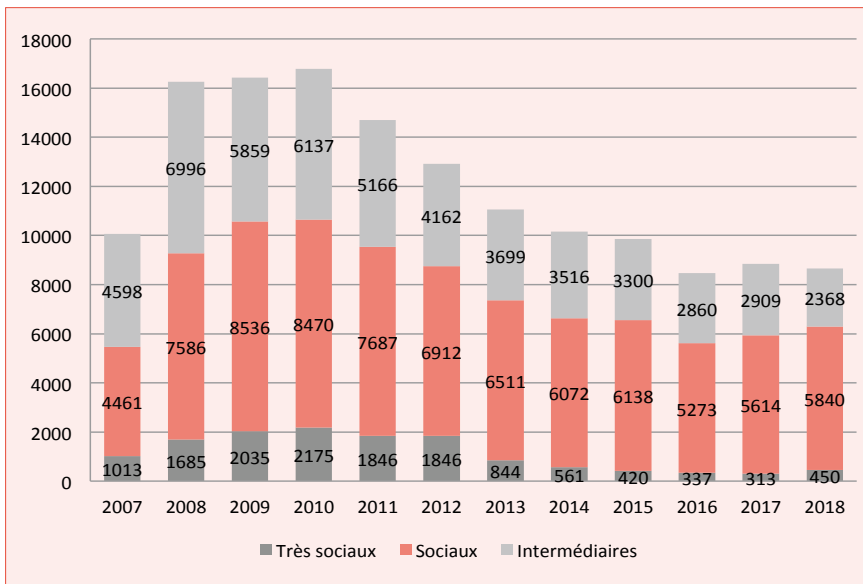
De plus, tous les logements sociaux construits ne sont pas accessibles aux ménages modestes. Loin s'en faut. Un référé de la Cour des comptes fin 2019, s'alarme de cette situation en constatant que les loyers de sortie des opérations sont trop souvent supérieurs aux loyers théoriques, du fait des majorations locales autorisées, et plaide pour le développement de logements sociaux à loyers minorés (comme les PLAI adaptés). D'une façon générale, **il conviendrait de chercher à rapprocher les loyers des logements sociaux des loyers-plafonds utilisés pour le calcul de l'APL**, perspective qui permettrait de garantir l'accessibilité du parc Hlm aux ménages les plus modestes, en minorant leur taux d'effort.

Ce qui est en jeu, c'est effectivement l'ouverture du parc Hlm aux ménages modestes et pauvres avec des taux d'effort supportables. De nombreuses études ont montré que le parc social était la plupart du temps capable de proposer des loyers abordables à de nombreux ménages à bas revenus. C'est d'ailleurs dans le parc existant des organismes, notamment celui construit avant 1990, que réside l'essentiel de l'offre à bas loyer. Toutefois, en raison d'un déficit ponctuel d'offres très accessibles, à la typologie adaptée et bien répartie sur le territoire, notamment dans les zones tendues, certains ménages à très bas revenus ne peuvent se voir proposer aucun logement social à très bas niveau de loyer. Pour y remédier, à court terme, sans attendre la production d'une offre très sociale neuve, il est indispensable de **prévoir des remises de quittance ponctuelles pour des personnes sans domicile personnel**. Les bailleurs sociaux peuvent déjà, dans le cadre de l'ordonnance sur la politique des loyers Hlm, expérimenter des baisses de loyer dans le flux. Mais la nécessité pour eux de compenser par des hausses de loyer par ailleurs, limite leurs marges de manœuvre. Une solution simple et efficace consisterait à créer un fonds régional mutualisé entre bailleurs sociaux, et abondé par l'État et la CGLLS, destiné à proposer des remises de quittance aux publics du Logement d'abord là où aucune autre solution n'est possible. Cette facilitation de l'entrée en parc social pourrait s'inspirer du programme de minoration du bas de quittance temporaire mis en place par trois bailleurs sociaux isérois qui le cofinancent avec deux fondations. Ce programme, promu dans le cadre de l'appel à projet « 10 000 logements accompagnés », est destiné à baisser temporairement le loyer de ménages du parc social en difficulté, pour faciliter leur maintien.

La politique du logement n'est pas non plus à la hauteur quand elle ne fait pas de la régulation du marché une priorité. Interrogé par la Fondation Abbé Pierre lors de la présentation des programmes des principaux candidats à l'élection présidentielle de 2017, l'actuel président de la République avait repoussé la proposition d'encadrement des loyers, préférant miser sur l'augmentation de la production de logements pour peser sur les prix du logement et de l'immobilier. Mais trois ans après, force est de constater que le « choc de l'offre » qu'appelait le président de la République n'a pas eu lieu. Le niveau de la construction en 2018 (418 300 logements) est en baisse par rapport à 2017 (-5 %) et l'année 2019 confirme cette tendance à la baisse (-3 %). Ces résultats ne portent pas à l'évidence la trace d'un choc de l'offre. Il n'est donc pas envisageable à ce stade d'attendre de cette stratégie une modération des prix dans l'immobilier.

Dans les grandes villes, là où s'exerce la pression locative la plus vive, le maintien du niveau des loyers du parc privé à des niveaux élevés, en moyenne deux fois supérieur à celui du parc social, appelle des réponses politiques pour ne pas laisser au seul parc social le soin d'accueillir tous les ménages en difficulté. Le parc social doit être complété par une mobilisation de logements privés à des fins sociales. Les marges de progrès existent pour dépasser les faibles niveaux affichés encore une fois en 2018 par l'Anah dans ce domaine (8 985 logements captés).

Logements conventionnés Anah à loyers maîtrisés, avec ou sans travaux



Source : Anah.

Le conventionnement Anah dit « Louer abordable », entré en vigueur en 2017, qui accorde un abattement fiscal de 85 % pour les bailleurs acceptant de s'engager en intermédiation locative (IML), mériterait une prime spéciale pour ceux acceptant un mandat de gestion. Ce mode d'IML, plus proche de la philosophie du Logement d'abord que la sous-location car il procure un vrai bail au locataire sans limitation de durée, peine pourtant à s'imposer, puisque 85 % des places en IML produites depuis le début du plan Logement d'abord le sont en sous-location. Il est également nécessaire que le barème du Louer abordable accorde un avantage financier au conventionnement « très social » par rapport au « social ».

L'indifférenciation actuelle entre ces deux niveaux de loyers entraîne la quasi-disparition de fait des logements conventionnés très sociaux, alors que c'est ce produit qui est le plus utile pour la politique du Logement d'abord. De la même manière, les plafonds doivent être adaptés à la typologie des logements, pour convaincre des bailleurs propriétaires de petits logements de s'engager dans cette

démarche, car les petits logements sont aujourd'hui ceux qui manquent le plus parmi l'offre de logements destinés aux personnes sans domicile. Ce développement pourra également aller de pair avec une relance du conventionnement avec travaux de l'Anah, tombé en déshérence depuis des années faute de niveau de subventions attractives, de priorisation du sujet par l'Anah et de financement suffisant de l'aide à la maîtrise d'ouvrage des associations qui s'y consacrent. Cette relance du conventionnement avec travaux pourrait dévoiler un gisement de logements vides à rénover en échange d'une mise à disposition de ménages sans domicile en mandat de gestion¹⁷.

2 - UNE VILLE POUR TOUS, UN OBJECTIF QUI N'EST PAS SUFFISAMMENT AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT

Si le marché peine à produire spontanément des logements adaptés aux revenus des ménages modestes, il aboutit également, sans régulation, à des phénomènes de ségrégation urbaine. D'où la nécessité d'une régulation publique sur l'offre privée, en encadrant les loyers, mais aussi sur l'offre sociale, pour la développer et mieux la répartir sur le territoire, afin d'ouvrir aussi aux ménages modestes les quartiers recherchés.

Tout d'abord, **enrayer la centrifugeuse sociale passe par un meilleur encadrement des loyers dans les zones tendues**, sans quoi la sélection par le prix renvoie les ménages à bas revenus ou sans garants vers les périphéries ou des territoires spécialisés dans l'accueil des populations fragiles. Ce sujet a fait l'objet ces dernières années de vifs débats mais semble retomber dans l'oubli, alors que sa mise en œuvre nécessite une impulsion de la part de l'État. Suite aux imbroglios juridiques au moment des mesures d'encadrement à Lille et Paris prévus par la loi Alur de 2014, la loi Elan en 2018 a laissé l'initiative aux EPCI pour l'instaurer sur tout ou partie de leur territoire. Cet assouplissement a l'avantage de débloquer la situation pour les villes volontaires, mais sa limitation à un dispositif expérimental pour cinq ans n'offre pas suffisamment de perspectives. De plus, une mise en œuvre à la carte selon les territoires au sein d'une même agglomération entraîne un risque d'illisibilité sur un marché de location qui mérite plus de simplicité. Il est temps donc que le gouvernement et les élus locaux s'engagent clairement sur des dispositifs de long terme, alors que le gouvernement et les élus de la majorité affichent une grande frilosité sur le sujet.

Ensuite, le droit à la ville passe par **une meilleure répartition du parc social**. Mais cet objectif n'est pas suffisamment au cœur de la politique de l'habitat quand on constate le manque de volonté politique de certains élus pour appliquer les objectifs de la loi SRU, déjà vieille de deux décennies, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans les communes urbaines en 2025. Ou quand le gouvernement organise lui-même le grignotage de ces obligations dans les

¹⁷ FAPIL, « Note sur la reconduction du Louer abordable ou Cosse Ancien », mai 2019.

textes nationaux, à travers le passage à 10 ans du maintien dans le décompte de logements sociaux des logements sociaux vendus.

Au total, sur les 1 552 communes assujetties à ces quotas durant la période 2014-2016, 55 % ont atteint leurs objectifs triennaux. Parmi les 45 % ne les ayant pas atteints, 283 n'en ont pas réalisé la moitié et 125 en ont même réalisé moins de 20 %. Par ailleurs, 649 communes n'ont pas respecté leurs engagements qualitatifs (plancher de PLAI et plafond de PLS). Autant dire qu'il ne suffit pas de faire confiance aux maires, sans règles à l'échelle intercommunale et nationale, pour obtenir une politique de l'habitat équilibrée sur l'ensemble des territoires. Là encore, tout comme le libre marché, la libre administration des micro-territoires, que sont fréquemment les 35 000 communes de France, produit, dans bien des territoires, concurrence et spécialisation sociale. Le gouvernement ferait bien de s'en souvenir au moment où se prépare une nouvelle loi sur la décentralisation. L'année 2020, qui sera celle du vingtième anniversaire de la loi SRU, peut aussi être une occasion de réfléchir à la prolonger au-delà de 2025, pour éviter que ce cadre national s'éteigne dans cinq années en « récompensant » les élus récalcitrants qui n'auraient pas respecté leurs obligations. Comme le montre le chapitre consacré aux élections municipales de ce rapport, il est nettement préférable d'approfondir le chemin vers la montée en compétences des EPCI plutôt que de s'enfermer dans un tête-à-tête entre l'État et les communes.

L'objectif d'une ville pour tous enfin n'est pas suffisamment tenu quand on constate l'état d'abandon de nombreux quartiers de relégation. Le manque de dynamisme de la politique de renouvellement urbain depuis quelques années, lié notamment au délai de mise en œuvre d'un Nouveau Programme national de rénovation urbaine (NPNRU), a à cet égard été dommageable. Instauré en février 2014, le NPNRU nourrit des ambitions similaires au PNRU (2003-2015), c'est-à-dire le désenclavement des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), l'amélioration des conditions de vie et de logement des habitants et la diversification des quartiers d'habitat social dans environ 400 QPV d'intérêt national ou régional. Le budget total engagé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'élève à 10 milliards d'euros sur les 10 années du programme. Si les premières années de mise en œuvre du NPNRU ont été marquées par un manque de dynamisme, l'année 2018 a témoigné d'une nette amélioration. L'augmentation du budget de l'ANRU dédié au programme, de 5 à 10 milliards d'euros essentiellement grâce au concours d'Action Logement, a permis la multiplication des signatures de projets de rénovation. Mais les défauts du premier programme ne sont pas totalement corrigés, en particulier la tentation, dans bien des quartiers, de mener des opérations de rénovation urbaine sans associer les habitants en place, et donc parfois sans tenir compte des besoins des plus fragiles d'entre eux. Surtout, ce programme d'amélioration du bâti, s'il est fondamental, ne remplacera pas une politique de la ville plus dynamique sur l'ensemble des autres fronts (sociaux,

emploi, scolarisation, services publics, transport...), dans un contexte où par exemple la quasi-suppression des emplois aidés depuis deux ans a hypothéqué bien des projets sociaux dans les quartiers en difficulté.

3 - UNE PLANÈTE POUR DEMAIN : UN CHANTIER À ACCÉLÉRER

Le logement, reflet et accélérateur des dynamiques d'inégalités de revenus et de patrimoine et de la ségrégation spatiale, est également au cœur des inégalités environnementales et de la crise climatique. Après avoir été ignoré pendant des années, le thème de la précarité énergétique s'est imposé au premier plan des débats depuis dix ans. Au carrefour des enjeux sociaux et écologiques, elle touche 12 millions de personnes en France qui ont froid (ou chaud) chez elles ou peinent à payer leurs factures de chauffage. Le gouvernement souhaite en faire une priorité mais peine à passer à l'échelle adéquate, faute de moyens dédiés, d'accompagnement et de volonté.

Tout d'abord, **l'aide au paiement des factures a été améliorée en 2019** par l'augmentation de 50 €/an du chèque énergie destiné aux ménages les plus modestes, pour le porter à 200 €/an en moyenne et par l'attribution de ce chèque à deux millions de ménages supplémentaires. Deux gestes à saluer, mais qui ne sont pas suffisants pour éviter les privations d'énergie, puisque l'Observatoire de la précarité énergétique estime qu'il faudrait en tripler le montant pour aider réellement les ménages en précarité énergétique.

Ensuite, pour permettre l'éradication des sept millions de passoires énergétiques, objectif totalement hors d'atteinte au rythme actuel, le gouvernement réalise en 2020 la promesse présidentielle de **transformer le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en prime. Une avancée indéniable**, qui évitera aux ménages de faire l'avance de trésorerie. Cette « Prime Rénov » ambitionne également de concentrer l'effort sur les ménages modestes, alors que le CITE, sans conditions de ressources, était essentiellement utilisé par les ménages aisés. Au final, il est regrettable que le budget consacré ne soit pas plus ambitieux. Plus encore, en évinçant les ménages aisés de l'aide, après avoir restreint le périmètre des travaux éligibles l'an dernier, il est possible que les montants d'aides publiques soient orientés à la baisse ; en tout cas ils seront loin d'être à la hauteur des besoins de la transition énergétique dans le bâtiment. **Des investissements accrus permettraient pourtant de dépasser les limites des aides actuelles, en finançant mieux des travaux ambitieux.** Il faut privilégier des rénovations complètes (chauffage, isolation, ventilation...) plutôt que de simples gestes (changement de chaudière, isolation des combles, installation d'une pompe à chaleur) qui permettent de faire du chiffre simplement et rapidement, mais pas d'améliorer drastiquement et en une seule fois la performance du bâtiment, et qui risquent au contraire de fragiliser la cohérence des travaux menés. Pour les ménages les plus modestes, la nouvelle formule du programme « Habiter Mieux sérénité », même bonifiée de 60 millions d'euros, n'est quant à elle pas suffisante

pour tendre vers un « reste-à-charge zéro », alors que pour des ménages en grande difficulté, il est souvent illusoire d'attendre qu'ils déboursent plusieurs milliers d'euros. L'objectif pour 2020 de 60 000 logements rénovés grâce à Habiter Mieux est d'ailleurs très insuffisant. Des budgets accrus permettraient par ailleurs de mieux financer le repérage et l'accompagnement, conditions *sine qua non* pour accélérer le rythme des rénovations. Or, le « service public de la performance énergétique de l'habitat » (SPPEH) promis depuis 2015 reste à construire. L'accompagnement au niveau local fait certes l'objet d'un nouveau programme de CEE (Certificats d'économies d'énergie) appelé « SARE » (Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique) doté de 200 millions d'euros sur cinq ans. Mais cette somme est loin d'être suffisante et le véhicule du CEE n'est pas nécessairement le plus adapté pour bâtir un service public local pérenne et présent sur tous les territoires.

Enfin, **la principale limite de cette politique reste l'absence d'un « signal-norme », à travers une véritable obligation de rénover.** On se souvient que le « signal-prix », à travers une hausse de la taxe carbone, avait été annulé sous la pression de la mobilisation des « gilets jaunes » l'an dernier. Dès lors, il est d'autant plus important d'adresser aux propriétaires de passoires énergétiques le message qu'ils doivent se lancer dans des travaux à moyen terme. C'est particulièrement vrai concernant les bailleurs dans le parc locatif privé, puisque c'est à eux que revient la charge de financer les travaux alors que ce sont leurs locataires qui en bénéficient. Pour faire face à ce dilemme, de nombreuses associations, syndicats et entreprises réunis au sein de l'« Initiative Rénovons » plaident pour que les passoires soient considérées à terme comme des logements indécents et donc interdits à la location. L'examen au Parlement en 2019 de la loi « climat-énergie » a donné lieu sur ce sujet à de vifs débats. Mais le compromis trouvé constitue une avancée encore très timide. En 2023, ne seront interdites à la location que les pires passoires, dépassant les 700 kWh.m²/an d'énergie finale, alors qu'un logement est généralement considéré comme une passoire énergétique à partir de 330 kWh.m²/an d'énergie primaire. Il faudra attendre 2028 pour qu'une obligation de rénover les passoires énergétiques s'applique, mais sans que l'on sache encore ce que seront les sanctions en cas de non-respect... Autant dire que, face à un tel flou, bien peu de bailleurs se sentiront contraints d'agir dès aujourd'hui.

Sur le sujet de la précarité énergétique, les dangers climatiques nous incitent à regarder au-delà de nos frontières ; des solutions sont aussi à rechercher à l'échelle européenne¹⁸. Faisant du climat sa première priorité, la nouvelle Commission européenne a annoncé le 11 décembre dernier un « Green New Deal », dans l'objectif de parvenir à un continent neutre en émission de gaz à effet de serre d'ici 2050. Pour y parvenir, elle ambitionne une « vague de rénovation » consistant à doubler le taux de rénovation du parc immobilier actuel (qui varie entre 0,4 % et

¹⁸ FAP/FEANTSA, « Lutte contre la précarité énergétique : quelles bases pour un pacte vert et social pour l'Europe ? – Aperçu du cadre européen et des instruments nationaux de lutte contre la précarité énergétique », décembre 2019.

1,2 % selon les pays). Le budget à venir des sept prochaines années (2021-2027) de l'Union, toujours en négociation, pourra jouer un rôle important de levier pour mobiliser les dizaines de milliards nécessaires¹⁹.

¹⁹ *Il serait d'ailleurs possible de mobiliser ces fonds européens pour contribuer au financement d'autres projets en lien avec le logement des personnes les plus vulnérables notamment pour promouvoir le Logement d'abord grâce aux fonds européens à l'instar du FSE+ et du FEDER.*

Conclusion : construire des coalitions pour changer la politique du logement

Face à la crise du logement, malgré certaines mesures et initiatives positives, le gouvernement semble dans l'impasse. L'austérité budgétaire drastique imposée au secteur du logement à travers des coupes d'une ampleur inédite sur les APL et le logement social l'a privé des marges de manœuvre financières pour investir de manière stratégique et amorcer un changement de cap.

Il n'est pourtant pas trop tard, à mi-quinquennat, pour prendre des décisions de nature à redonner du sens à la politique du logement, à éviter les reculs les plus dommageables et à se donner les moyens de réussir le Logement d'abord et l'amélioration du parc de logements, deux chantiers emblématiques à l'aune desquels sera jugée la réussite ou non de ce mandat présidentiel dans ce domaine.

Pour **redonner du souffle au plan quinquennal en faveur du Logement d'abord**, il est nécessaire de revenir sur la réduction de loyer de solidarité imposée aux organismes Hlm, pour leur permettre en contrepartie de produire 150 000 logements sociaux par an dont 60 000 très sociaux sous les plafonds APL. Si des dizaines de milliers de logements supplémentaires, neufs ou anciens, pourraient ainsi être attribués directement à des personnes sans domicile, avec l'accompagnement adéquat en cas de besoin, y compris en étant plus ferme avec tous les acteurs en charge des attributions Hlm pour leur rappeler leurs obligations, les indicateurs de réussite du Logement d'abord bondiraient, la baisse du nombre de personnes sans abri serait visible et la promesse présidentielle de ne plus voir personne à la rue pourrait enfin devenir crédible.

Encore faudrait-il pour cela **mettre en œuvre une politique d'accueil des personnes migrantes plus hospitalière**. Deux mesures parmi d'autres seraient en ce sens indispensables. Tout d'abord, dégeler la création de nouvelles places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile, qui manquent cruellement. Ce gel en 2020, après des années d'effort pour rattraper le retard de la France, n'a pas été suffisamment souligné comme une mesure inquiétante, injuste et au final déshonorante pour la France. Là aussi, l'écart entre les discours au sujet de l'accueil des demandeurs d'asile et la réalité sordide des conditions de vie qui sont offertes à beaucoup d'entre eux devient insoutenable. La deuxième mesure indispensable pour redonner de l'air à un système à bout de souffle consisterait à faciliter la régularisation des personnes qui ne sont pas expulsables, qui travaillent ou ont des enfants scolarisés. Une mesure de bon sens, de simple réalisme, pour désengorger l'hébergement d'urgence et permettre à des milliers de personnes de vivre, travailler et se loger normalement.

Il est également de la responsabilité du gouvernement, dans le cadre du Logement d'abord, d'inciter les préfets à moins expulser de ménages à la fin de la trêve hivernale au 1^{er} avril, y compris en indemnisant les propriétaires qui seraient lésés.

Et quoi qu'il en soit, de ne plus les expulser sans les reloger. Il n'est plus possible de continuer à parler de Logement d'abord tout en battant chaque année un nouveau record d'expulsions, y compris dans certains cas de ménages reconnus par ailleurs prioritaires au titre du droit au logement opposable.

Parmi les nombreuses mesures nécessaires pour réussir le Logement d'abord, la moindre ne serait-elle pas d'ouvrir enfin le recours aux minima sociaux des 18-25 ans, pour en finir avec cette aberration de laisser des jeunes sans soutien familial à la rue sans la moindre ressource financière pour survivre, comme s'il suffisait, sous prétexte d'être jeune, de se baisser pour trouver un emploi. La mise en œuvre du Revenu universel d'activité est observée avec beaucoup d'inquiétude par les associations, en particulier en ce qui concerne la pérennité et le niveau des allocations logement. Il serait pourtant possible, en ouvrant dès à présent les minima aux jeunes, d'accomplir un geste social fort qui marquerait le bilan du quinquennat. De même, l'augmentation des minima sociaux apporterait une aide à des millions de personnes et faciliterait un tant soit peu la recherche de solutions de logement. 559 € par mois pour une personne seule au RSA constitue un montant indécent pour un pays aussi riche que le nôtre.

À côté d'une action en direction des personnes les plus exclues, **le gouvernement doit aussi rester attentif à ne pas fragiliser des catégories plus larges mais fragiles elles aussi** et déjà durement touchées par les près de quatre milliards de coupes dans les APL par an qui se profilent si toutes les réformes en cours sont menées à bien. On pense en particulier à celle de la « **contemporanéité** » des APL, reportée au 1^{er} avril 2020 et qui pourrait faire des centaines de milliers de perdants, surtout parmi les plus jeunes. Face à ce risque, il est urgent de dévoiler les simulations précises pour anticiper les risques, mettre en place des systèmes dérogatoires et s'assurer que les éventuelles économies réalisées seront réinjectées dans l'aide au logement.

Toutes ces mesures coûteraient-elles cher ? Forcément, mais notre pays a les moyens de proposer un logement à chacun d'entre nous, il ne s'agit là encore que de choix politiques. La suppression de l'ISF pour trois milliards d'euros, ou celle de la taxe d'habitation, y compris des plus riches, pour 20 milliards d'euros montrent que des marges de manœuvre existent, pour peu que le gouvernement ne fasse pas le choix de s'en priver. Investir dans le logement n'est pas une dépense à fonds perdus, elle entraîne des effets vertueux avérés sur l'activité économique, l'emploi, la santé, la scolarité, la productivité, qui justifient de tels investissements, si le respect du droit au logement et de la dignité des personnes n'était pas suffisant pour convaincre nos responsables politiques.

En tout état de cause, **certaines mesures comme l'encadrement des loyers, la régularisation de personnes en situation irrégulière ou l'obligation de rénover les passoires énergétiques, sont gratuites** pour la puissance publique et dépendent uniquement d'une certaine dose de courage politique.

À cet égard, le courage politique se trouve généralement là où une demande sociale forte parvient à se faire entendre. Faire du logement et de la lutte contre le mal-logement un enjeu politique majeur suppose de bâtir de larges coalitions au sein de la société, de porter collectivement un projet politique global, de **désenclaver la question du logement et de construire des ponts avec d'autres domaines que celui du logement**. C'est le sens de l'investissement de la Fondation Abbé Pierre au sein du « Pacte du pouvoir de vivre », aux côtés d'associations environnementales ou sociales et de syndicats et mutuelles ; il vise à ce que ne soient plus dissociées les préoccupations sociales et environnementales, et cherche à montrer que les forces sociales existent pour porter un agenda de réforme ambitieux et réaliste.

A côté de ce rassemblement de « corps intermédiaires », espérons aussi que le gouvernement, comme il l'a promis, sera à l'écoute des résultats de la délibération en cours de 150 citoyens tirés au sort engagés dans une Convention citoyenne pour le climat inédite. Parmi les quatre thèmes abordés figure celui du logement et de la précarité énergétique et les premières pistes esquissées par les citoyens rejoignent à bien des égards nos demandes pour ce chantier majeur que recouvre les questions de justice sociale et environnementale.

Les citoyens auront également l'occasion de s'exprimer lors des élections municipales. Un chapitre entier de ce rapport est consacré à leur donner des outils de compréhension et d'action pour imposer au cours de la campagne électorale le thème du logement, et surtout pour aider les futurs élus à mener des politiques à la hauteur des attentes de leurs électeurs, y compris des plus modestes.

CHAPITRE 1

Seul face au mal-logement

Introduction

Personnes seules ? Isolés ? Ménages unipersonnels ? Ménages « solos » ? « Mono-résidentialité » ? Mono-habitants ? Autant de termes et de notions pour désigner **un phénomène démographique devenu aujourd'hui majeur, celui des ménages d'une seule personne¹, qui concerne 35 % des ménages français**. Dans les centres-villes des grandes métropoles, la proportion peut même dépasser les 50 %.

Personnes âgées, jeunes en début de carrière et de parcours résidentiel, personnes migrantes, célibataires, couples séparés... Tout le monde peut vivre seul à un moment dans sa vie. La mono-résidentialité est portée par trois évolutions démographiques majeures survenant à trois moments de la trajectoire de vie des individus :

- le report par les jeunes des engagements dans la vie adulte et dans l'établissement conjugal (fin tardive des études, célibat prolongé...),
- les ruptures conjugales plus fréquentes,
- et enfin le vieillissement des populations qui laisse souvent des personnes seules pendant de longues années, avec un primat des veuves sur les veufs en raison d'un différentiel de mortalité entre les sexes à la vieillesse et d'un écart d'âge moyen au sein des couples.

Le phénomène n'est pas récent : c'est l'une des principales manifestations sur le long terme de l'évolution des types de ménages. La nouveauté réside dans le fait qu'il gagne en ampleur et aggrave la distorsion croissante entre le besoin de logements abordables et l'offre disponible. Or, ce phénomène massif est appelé à perdurer et à s'amplifier, même si les évolutions les plus spectaculaires sont sans doute derrière nous. Cet accroissement des personnes seules est un bouleversement social majeur des dernières décennies et constitue l'une des causes structurelles de la crise du logement en France.

Cette solitude croissante, qu'elle soit momentanée ou habituelle, choisie ou subie, expose fortement au mal-logement. Seul, on dispose de revenus plus faibles², on s'oriente vers de plus petits logements, moins nombreux sur le marché (surtout dans le parc social qui vise traditionnellement les familles) et plus chers au mètre

¹ Selon l'Insee « un ménage, au sens du recensement de la population, désigne l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Un ménage peut être constitué d'une seule personne. Il y a égalité entre le nombre de ménages et le nombre de résidences principales. Remarque : les personnes vivant dans des habitations mobiles, les bateliers, les sans-abri, et les personnes vivant en communauté (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention...) sont considérées comme vivant hors ménage ».

² Cette caractéristique est partagée également par les familles monoparentales. C'est la raison pour laquelle leur situation sera parfois évoquée au cours de ce chapitre essentiellement consacré aux personnes vivant seules sans enfant.

carré (surtout dans le parc privé). Avec un taux d'effort plus élevé que la moyenne, la moindre évolution défavorable ou dépense imprévue entraîne le risque de perdre son logement. Surreprésentées parmi les mal-logés, concentrées dans les formes résidentielles les plus précaires, **la part des personnes seules sans domicile est d'autant plus** élevée qu'elles sont moins susceptibles que les couples ou les familles d'accéder aux dispositifs d'hébergement. À ces difficultés, s'ajoute parfois **un fort isolement social** qui complique le recours aux aides.



Habiter seul, être isolé, souffrir de solitude

La plupart des travaux récents distinguent trois notions relatives à l'isolement, selon qu'il est lié à l'habitat, au réseau social d'un individu ou à son sentiment. Ces trois notions ne se superposent pas toujours.

Habiter seul concerne les ménages unipersonnels, qui occupent seuls leur logement. Ils peuvent néanmoins avoir des relations sociales riches (famille, travail, loisirs...), et ne pas souffrir du sentiment de solitude.

Être isolé socialement renvoie à la faiblesse des relations sociales (familiales, amicales, affinitaires, professionnelles, territoriales). Une personne isolée socialement peut néanmoins vivre en famille et ne pas ressentir de solitude.

Souffrir de la solitude est un sentiment, par définition très subjectif et individuel, de ne compter et de ne pouvoir compter sur personne. On peut être entouré et se sentir seul.

Ce chapitre est consacré aux conditions de logement des personnes habitant seules, tout en analysant les liens entre le mal-logement qu'elles subissent et leur éventuel isolement social. Leurs témoignages expriment souvent un fort sentiment de solitude.

Le mal-logement est lui-même une cause d'isolement : impossibilité ou honte à l'idée de recevoir chez soi, séparation des membres de la famille ou éloignement de son réseau imposé par les réponses institutionnelles et les difficultés d'accès au logement... **Il en est également la conséquence** dans la mesure où les personnes isolées sont plus vulnérables en cas de difficultés, en l'absence de proches en capacité de les héberger temporairement ou de les soutenir financièrement ou moralement, et où elles ont moins recours à leurs droits et aux aides. **L'isolement et le mal-logement sont deux phénomènes qui se renforcent mutuellement**, pouvant enfermer les personnes dans un cercle vicieux dont il est particulièrement difficile de s'extraire. Les personnes isolées sont alors doublement pénalisées : elles ne bénéficient ni du soutien de

leurs proches ni prioritairement de l'aide institutionnelle la plus conséquente (logements sociaux, hébergements, aides financières...), celle-ci étant tournée vers les familles³.

Plusieurs territoires commencent ainsi à s'intéresser à la question du logement et au mal-logement des personnes seules, que les élus, services publics, bailleurs et associations identifient aujourd'hui comme un enjeu majeur. **Le phénomène reste cependant encore peu pris en compte et de façon très diverse dans les politiques publiques et par les acteurs**, le (mal-)logement des personnes seules faisant principalement l'objet de solutions expérimentales ou destinées à un sous-public particulier d'isolés. L'ampleur du problème et son extension annoncée doivent pourtant nous inciter à examiner **de quelle manière les politiques de l'habitat mais aussi les politiques sociales peuvent s'adapter à la mono-résidentialité** et prendre en compte son pendant fréquent qu'est l'isolement social.

La montée en puissance démographique des personnes habitant seules questionne **un système de protection sociale et un parc de logements historiquement conçus pour des familles**, entendues comme des couples avec enfants, disposant d'un travail stable. Or, ce modèle n'est plus majoritaire. De nombreuses familles se décomposent, l'emploi se précarise et les salaires ne suivent plus, depuis longtemps, le coût du logement. La protection sociale et le secteur du logement **considèrent cependant encore trop souvent les personnes seules comme des ménages atypiques**, et s'adressent à elles sur le mode de l'exception, de l'expérimentation, de la dérogation, etc., alors qu'à bien des égards, cette situation devient tout à fait ordinaire. Il est dès lors de la responsabilité de la puissance publique d'adapter ses réponses dans une société moins normée, en faisant davantage de place aux choix opérés et aux aspirations à habiter seul dans son logement, et en prenant davantage en compte des parcours plus incertains et les contraintes qu'imposent les aléas de la vie, plus souvent causes de ruptures lorsque l'on est isolé que lorsque l'on peut faire jouer un réseau de solidarité familiale, amicale ou professionnelle.

³ Pascale Dietrich-Ragon, « L'entourage des personnes en situation de précarité résidentielle. Force et faiblesse des liens sociaux dans l'exclusion du logement », *Revue française de sociologie*, vol. 56, n° 2, 2015, pp. 301-330.

PARTIE 1. Des personnes vivant seules touchées par le mal-logement

La question du mal-logement des personnes seules est un phénomène qu'il est difficile d'appréhender de façon univoque car il recouvre **des situations sociales et démographiques très diverses**. Il renvoie aussi à des questions morales et sociétales qui peuvent brouiller le jugement sur la gravité des situations, tout autant qu'elles peuvent conduire aussi à sur- ou sous-estimer le nombre de situations résidentielles concernées.

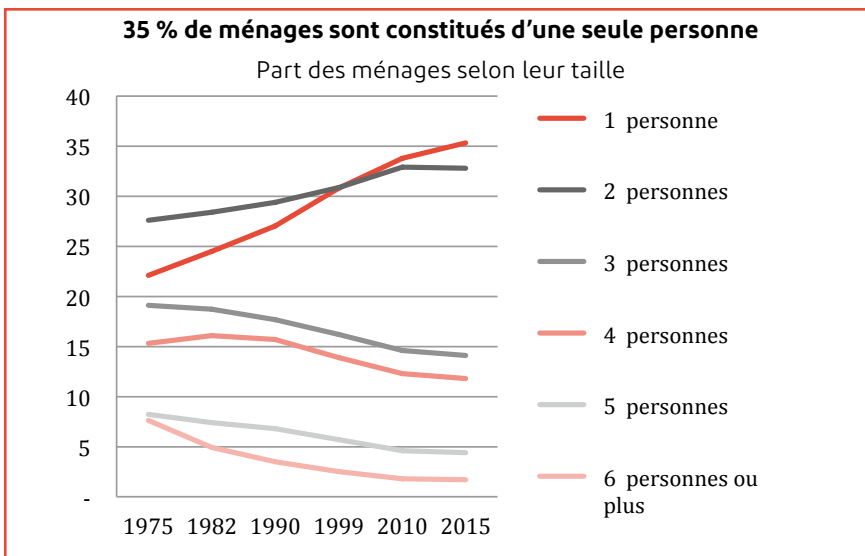
Ainsi, le concubinage ou la colocation peuvent passer inaperçues pour des raisons statutaires ou réglementaires (vis-à-vis des bailleurs, par exemple). Le besoin en logement des personnes seules peut rester silencieux lorsque les séparations conjugales n'ont pas été officialisées, par exemple, ou en cas d'hébergement chez un tiers, lorsqu'elles ne se font pas connaître ou qu'elles sont discriminées en raison de leur situation administrative (comme les personnes migrantes déboutées du droit d'asile). La question prend une dimension plus grande encore si l'on considère les personnes « hors ménages », c'est-à-dire, selon l'Insee, vivant en habitations mobiles ou « en communauté » (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention...), les bateliers et les sans-abri.

Malgré les imprécisions, les chiffres disponibles ne font aucun doute : **les ménages seuls sont aujourd'hui parmi les plus présents sur les marchés de l'habitat et rencontrent, parfois plus que d'autres, d'importantes difficultés pour se loger.**

A. Plus du tiers des ménages français sont composés d'une seule personne

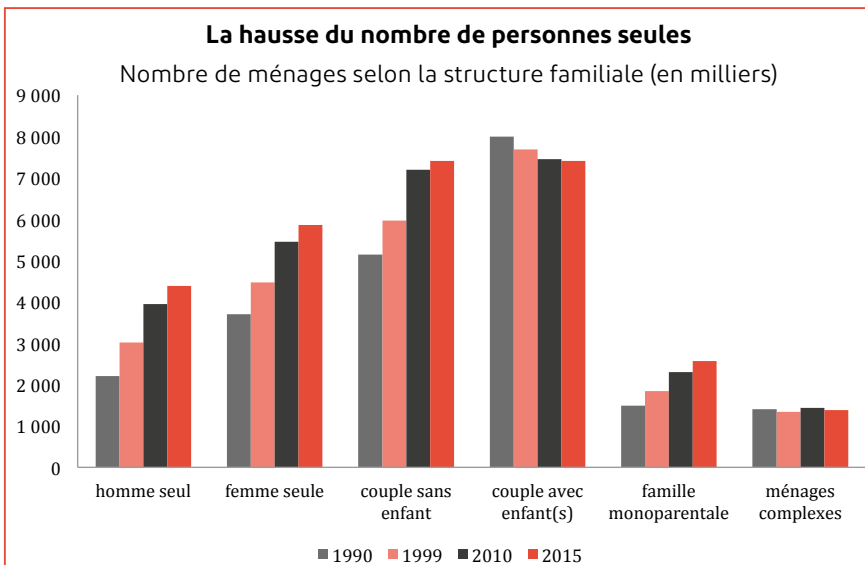
En moyenne, en France un ménage regroupe 2,2 personnes, mais la part des personnes seules a fortement progressé dans la population. **Entre 1962 et 2013, elle est passée de 20 à 35 % de l'ensemble des ménages**. Cette configuration est désormais plus fréquente que celle des ménages de deux personnes (33 %) et des ménages de trois personnes et plus (32 %). Dans le même temps, la part des ménages de trois personnes s'est réduite (de 20 à 15 %) et celle des ménages de six personnes ou plus s'est effondrée (de 10 % à 1,7 %). Le chiffre des personnes vivant « hors ménages » porte le nombre de personnes vivant seules à 11,5 millions, soit **près de 20 % de la population**⁴.

⁴ « Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits », Insee Première, n°1663, août 2017.



Source : Insee

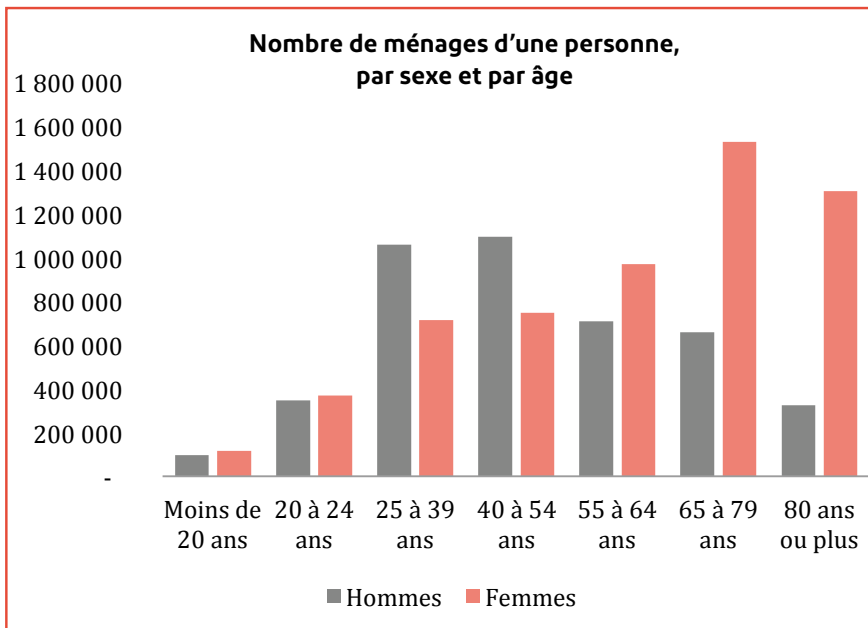
Plusieurs facteurs liés aux modes de vie et aux configurations familiales peuvent expliquer ces évolutions : la diminution des familles nombreuses, l'augmentation des séparations et des divorces, l'allongement de la durée des études et la formation plus tardive des couples... Ces tendances sont renforcées par le vieillissement de la population et l'augmentation du veuvage⁵.



Source : Insee

⁵ Ibid.

Les personnes vivant seules présentent quelques caractéristiques⁶. **Les femmes sont davantage représentées** (20 % de l'ensemble des ménages, contre 15 % d'hommes seuls). Les jeunes femmes vivent plus souvent seules car elles quittent plus tôt le foyer parental, mais entre 24 et 46 ans les hommes sont plus nombreux à loger seuls. **Les séniors vivent davantage seuls**, surtout les femmes, qui se remettent moins souvent en couple après une séparation ou une fois veuves.



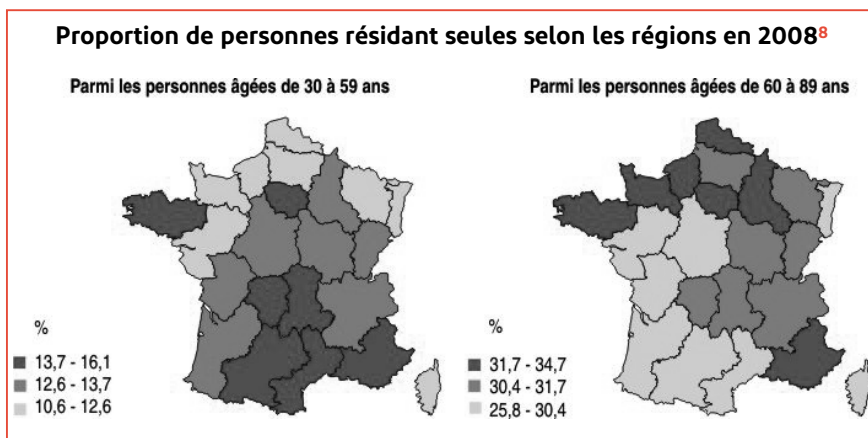
Source : Recensement 2015

Parmi les actifs de 30 à 59 ans, la part de personnes vivant seules varie selon la catégorie sociale. **Pour les hommes, les employés et les ouvriers** sont les plus concernés (18 % et 16 %), **pour les femmes ce sont les cadres** (18 %)⁷.

Les personnes vivant seules sont inégalement réparties sur le territoire. Quel que soit l'âge, c'est en Île-de-France que les personnes habitent le plus souvent seules. Les autres régions concentrant le plus de personnes seules sont la Bretagne, le Centre, la région PACA et l'Occitanie pour les 30-59 ans, le Nord et l'Est de la France pour les plus de 60 ans.

⁶ *Ibid.*

⁷ « Qui vit seul dans son logement ? Qui vit en couple ? » Guillemette Buisson et Fabienne Daguet, Insee Première n°1392, 2012.



Leurs villes-centres comptent souvent plus de 50 % de ménages avec un seul adulte. Les jeunes célibataires et les familles monoparentales sont surreprésentés dans les espaces centraux des agglomérations, alors que les couples avec enfants recherchent plus souvent un logement en périphérie, puis à l’occasion d’une séparation ou du vieillissement cherchent à revenir au centre.

Le célibat des jeunes urbains est plutôt masculin⁹. La carte du surnombre d’hommes célibataires pour 100 femmes fait apparaître **plusieurs types de villes masculines** :

- industrielles et portuaires, comme Saint-Nazaire, la Seyne-sur-Mer ou Dunkerque, avec une dominante militaire comme Brest ou Toulon ;
- d’immigration, comme Aubervilliers, qui se classe au premier rang des villes de plus de 60 000 habitants avec le plus fort déséquilibre hommes/femmes chez les jeunes (148 hommes pour 100 femmes) ou Nanterre ;
- d’ingénieurs-scientifiques, comme Antibes (avec la technopole de Sophia Antipolis), deuxième ville d’hommes après Aubervilliers. Grenoble, Toulouse et Nantes, villes de filières techniques et d’ingénieurs, font aussi partie des cinq villes qui comptent le plus grand écart entre les hommes et les femmes célibataires chez les 20-29 ans.

Les villes étudiantes comme Paris, Lyon et Poitiers **en revanche attirent de nombreuses jeunes femmes**, plus nombreuses que les hommes à faire des études supérieures (56 % contre 44 %).

Étant donné qu’ils ne disposent que d’une unique source de revenus, **les ménages composés d’une personne seule ont des ressources inférieures aux autres** :

⁸ Ibid.

⁹ Jean-Laurent Cassely et Julien Jégo, « Les villes où l’écart entre le nombre d’hommes et de femmes célibataires est le plus grand », Slate, 28 octobre 2014.

en moyenne, leur revenu disponible moyen s'élève à 21 600 euros, contre 36 340 euros pour l'ensemble des ménages. À l'échelle individuelle, le niveau de vie annuel moyen d'une personne vivant seule est de 21 600 euros contre 23 580 euros pour l'ensemble des ménages.

Répartition des ménages, leurs revenus et niveau de vie ¹⁰ , selon leur taille				
Nombre de personnes dans le logement	Nombre de ménages (en milliers)	Proportion de ménages (en %)	Revenu disponible annuel moyen du ménage	Niveau de vie annuel moyen des individus du ménage
Ensemble	28 264	100,0	36 340	23 580
Une personne	10 119	35,8	21 600	21 600
Deux personnes	9 227	32,6	39 710	26 600
Trois personnes	3 770	13,3	44 100	23 360
Quatre personnes	3 510	12,4	53 450	23 840
Cinq personnes	1 217	4,3	55 230	20 940
Six personnes et plus	420	1,5	50 210	15 820

Lecture : en 2016, 9 227 000 ménages sont composés de deux personnes, soit 32,6 % de l'ensemble des ménages. Leur niveau de vie annuel moyen est de 26 600 €.

Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016.

Les ménages composés d'un seul adulte sont particulièrement touchés par la pauvreté, qui affecte **20 % des personnes seules de moins de 65 ans** et **34 % des familles monoparentales** en 2017, contre 14 % de l'ensemble de la population. Ils sont 49 % à être propriétaires contre 76 % des couples et 67 % des couples avec enfants.

B. Se retrouver seul : ruptures et mal-logement

L'occupation ou la recherche, seul, d'un logement peut concerner tout le monde à divers moments de sa vie. Certains sont cependant plus exposés à cette situation, qu'elle soit choisie ou subie. Les séquences de vie solitaire sont par ailleurs de durée très variable : plus longues à mesure que l'on progresse dans le cycle de vie et pour les femmes séparées qui ont des enfants à charge.

Deux principaux types de ruptures peuvent mener les personnes à vivre seules (la mobilité et les évolutions familiales, telles que les séparations ou le veuvage), avec un impact différencié sur leur parcours et les difficultés qu'elles rencontrent.

¹⁰ Le niveau de vie est égal au revenu disponible par ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (uc). Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 aux personnes des moins de 14 ans.

1. Quand la mobilité géographique amène à vivre seul

Un premier facteur de rupture avec sa situation résidentielle précédente et avec son environnement social et familial est celui de la mobilité des personnes. Il concerne des situations et publics variés : jeunes qui décohabitent pour leurs études, personnes qui déménagent pour un emploi, recherche de meilleures conditions de vie ou opportunités... Pour celles et ceux qui connaissent la vie seul-e-s après avoir déménagé dans une autre ville, région ou pays, la recherche d'un nouveau logement peut s'avérer plus ou moins aisée, selon leurs ressources, la stabilité de leur situation, leur réseau sur place...

Pour un certain nombre, la mobilité et la solitude sont des épisodes temporaires, les personnes retournant ensuite dans leur région d'origine ou s'installant sur place en couple. Les travailleurs saisonniers, par exemple, rencontrent des difficultés particulières pour accéder à un logement adapté. Avec des salaires faibles et des contrats courts, ils travaillent dans des territoires où les marchés du logement sont le plus souvent tendus (espaces transfrontaliers, territoires côtiers, zones touristiques...). Le mal-logement des saisonniers demeure un sujet assez peu exploré, pourtant il existe bel et bien : camping sauvage, logement dans des camions ou véhicules, colocations dans des petits logements sur-occupés, etc. L'éloignement géographique et les mauvaises conditions de logement cumulés à la précarité de l'emploi sont susceptibles d'engendrer un fort isolement qui peut profondément les fragiliser psychologiquement, physiquement et professionnellement¹¹.



Cyril, 37 ans, saisonnier :
« Tu finis seul, que ça soit en appart ou en camion »

Cyril est célibataire et sans enfants, il vit seul dans son camion depuis trois ans. Parti de chez ses parents, dans le Calvados, à 18 ans, il alterne depuis les périodes « de galère » et de stabilité. Il a notamment vécu dans un logement avec sa compagne, mais il s'est retrouvé sans solution après leur rupture, suite à laquelle il a eu du mal à se reconstruire.

Cyril a toujours eu des « petits boulots », dans différents secteurs : restauration, espaces verts, etc. Aujourd'hui il est travailleur saisonnier une partie de l'année. « Je fais les vendanges, les récoltes, de mai à octobre, dans la région lyonnaise, mais aussi à Nantes. Je suis parti en bus à Nantes pour les pommes et les poires. À Nantes, je dormais sous la tente, avec un collègue, sans eau ni électricité. On travaillait de 8 h à 12 h, de 14 h à 18 h, on faisait 12 km pour aller au centre commercial. Et si je fais suffisamment d'heures, j'aurai mes six mois de chômage pour l'hiver. »

¹¹ Observatoire régional de la santé Rhône Alpes, « Étude régionale sur les conditions de travail, les conditions de vie et la santé des saisonniers », 2008.

Cyril est à jour au niveau de ses démarches et de ses droits. Il a recours aux services d'accompagnement vers l'emploi de l'association Habitat et Humanisme, en parallèle des petits boulots saisonniers qu'il effectue. Pour le reste, il a un rapport critique et distancié aux services d'action sociale : il préfère se débrouiller seul et ne pas intégrer des structures d'hébergement qu'il considère trop contraignantes, peu accueillantes, et qui au final ne sont pas des vecteurs d'insertion. *« Franchement, si tu veux t'en sortir, il faut se déconnecter du système social. Les accès, à telle ou telle association, tu ne les as que quand tu ne travailles pas. C'est pour ça que j'en suis venu à me dire que ce qui est primordial, c'est l'administratif, mais sinon la plupart du temps c'est le camion. »*

Cyril a conscience de ses difficultés, mais tend à les relativiser sur le plan matériel. C'est surtout l'impact qu'elles peuvent avoir sur sa vie affective qui le préoccupe. *« Toute ma vie, je vais finir par galérer comme ça, je me dis c'est horrible, ça joue sur ta vie professionnelle, personnelle, tu finis seul, que ça soit en appart ou en camion. Mais ça ne fait pas rêver, de vivre dans un camion, elles [les femmes] ne sont pas folles, il ne faut pas se leurrer. Ça fait cinq années que je suis tout seul, certes je n'ai pas peur de vivre seul, j'arrive à me débrouiller, j'aime bien avoir ma propre stabilité personnelle. Mais cette partie-là te manque, déjà que tu es tellement privé par les choses de la société. »* L'objectif de Cyril est aujourd'hui de passer le permis, pour vivre en itinérance dans son camion, un mode de vie qu'il défend. *« Je ne suis pas SDF, je suis un nomade. »*

Pour d'autres, la mobilité isole sur le long terme, comme les personnes ayant immigré seules en France. Les chibanis, par exemple, souvent logés dans des hôtels meublés ou résidences sociales, avec peu de ressources, continuent généralement d'envoyer de l'argent à leur famille à l'étranger mais se sentent pour certains « bloqués » en France, où ils touchent leurs retraites et leurs droits. *« Certains cachent leur isolement à leur famille au pays. Mais ils ne peuvent pas retourner là-bas, car leur vie s'est construite en France depuis les années 1960 et leurs enfants ont souvent pris leur place à la tête du foyer. Ils ont un lien qui s'est disloqué d'avec leur pays d'origine et ils sont parfois des intrus et vus comme des étrangers. Étrangers ici, étrangers là-bas »* (professionnelle de l'AMPIL - Action Méditerranéenne Pour l'Insertion sociale par le Logement). Le parcours de Moussaed illustre bien comment une situation au départ envisagée comme temporaire peut progressivement se pérenniser et contraindre à des conditions de logement collectives et insalubres.



Moussaed, l'impossibilité de vivre seul, déceçment

Originaire d'Algérie, Moussaed est arrivé en France en 1964 après son service militaire dans l'armée française. D'abord **hébergé chez des cousins pendant près de deux ans**, il trouve un travail dans le bâtiment et accède à son **premier logement en 1966 dans lequel il vivra jusqu'à la perte de son emploi**. Il déménage alors à Sens où il pensait retrouver du travail mais revient déçu, puis il part pour les mines du Nord où il travaillera pendant presque trois ans avant de tomber malade, jusqu'à sa retraite. Pendant ce temps, de retour à Paris, Moussaed enchaîne les logements seul dans des immeubles peu décents qu'il trouve grâce à la communauté algérienne.

À sa retraite en 2005, le logement qu'il occupe est démoli pour cause d'insalubrité. Moussaed, ne sachant pas lire ni écrire, se fait aider dans ses démarches liées à sa retraite (868 euros par mois). Il **trouve une chambre dans un meublé qu'il partage pendant 11 ans avec un ami algérien**, jusqu'à la mort de celui-ci en 2016. *« On était dans une chambre à deux. Il y avait deux matelas avec une petite place »*. Il décide alors de quitter ce logement trop lourd de souvenirs, mais fait face au marché parisien très cher. Il trouve **une chambre dans un hôtel meublé surpeuplé pour 600 euros par mois**, mais se retrouve rapidement « écrasé » par le montant de ce loyer. *« J'ai habité dans le 19^e, plusieurs fois dans le 20^e : j'ai toujours vécu tout seul. J'avais des chambres car je connaissais les patrons de la communauté algérienne. J'ai tout fait pour ne jamais dormir dehors. Je préfère payer cher, mais je ne dormirai jamais dehors. »*

Un ami le met alors en contact avec une assistante sociale. *« C'était la première fois que j'allais voir l'assistante sociale. On m'a demandé de donner ma quittance de loyer : je payais 600 euros à l'hôtel et elle m'a dit que ce n'était pas possible et m'a dit de venir voir l'association Ayyem Zamen. Ici, je suis tombé dans la bonne période, car ils m'ont donné un logement de suite. »* Depuis cette visite en 2016, Moussaed vit en « **domicile partagé** » **meublé avec deux autres personnes**. Pour 280 euros, ils disposent chacun d'une chambre individuelle et partagent les espaces communs. Moussaed est heureux de trouver un logement abordable avec deux fenêtres lui permettant de respirer malgré son asthme.

Mais Moussaed n'a jamais souhaité vivre dans une structure collective et rappelle que sa demande de logement social et son recours DALO demeurent lettre morte depuis des années : *« Maintenant, la colocation, ça se passe très bien et j'y resterai jusqu'à ma mort si on ne me donne pas de logement social seul comme je le souhaite depuis tant d'années. Je veux vivre seul, mais je n'ai pas le choix de vivre seul, donc je suis en colocation. »*

2. Décohabitation, séparation, veuvage... : se retrouver seul après une rupture familiale

En 2016, 128 000 divorces ont été prononcés et 46,7 % des mariages se concluent par un divorce, d'après l'Insee. À la séparation, l'un des conjoints conserve généralement le logement conjugal, du moins temporairement : dans 75 % des cas il continue à y résider un an après. Pour 5 % des couples séparés, les deux conjoints continuent de vivre dans le même logement et dans 20 % des cas ils quittent tous les deux le logement. **Les hommes conservent plus souvent le logement du couple** : dans 43 % des cas ils y vivent toujours un an après la rupture, contre 32 % pour les femmes¹².

Baisse du niveau de vie, multiplication des démarches, souffrance psychologique et organisation quotidienne (notamment en présence d'enfant) fragilisent et rendent difficile la recherche d'un nouveau logement ou le paiement, seul, du loyer du logement de l'ancien couple, comme l'illustre le témoignage de Cyril, 37 ans, qui vit aujourd'hui seul dans son camion : « *J'ai quitté mon appart, alors que je n'avais pas de soucis à l'époque avec cet appart-là. Tu pars et tu te retrouves avec ta compagne du moment, et du jour au lendemain, c'est « craquage, soulage, dégage ». J'avais perdu mon appart, je me suis retrouvé à la rue. J'allais chez des potes, de temps en temps, j'allais en squat, j'allais dans des voitures que je rachetais, et après j'ai eu le camion, c'est beaucoup plus stable. Parfois tu as des ruptures, ça prend du temps pour te reconstruire sur le plan personnel, sur le plan matériel. Ça m'a bloqué, dans ma façon de vivre ».*

D'après une étude de la DREES, « 12 % des ménages qui ont connu une séparation au cours des quatre dernières années ont connu des retards de loyer les deux années précédant l'enquête¹³ ». Dans une enquête menée sur le « reste pour vivre » des usagers des CCAS rhônalpins¹⁴, les responsables de CCAS alertent sur les difficultés financières « *prégnantes et urgentes* » des personnes qui connaissent une séparation. L'étude cite les témoignages de plusieurs acteurs ou élus locaux préoccupés. Le responsable de l'Union Départementale des CCAS de l'Ardèche témoigne : « *On a des exemples d'hommes qui viennent, qui étaient en couple avec un enfant. Séparation. La femme part avec l'enfant, le monsieur se retrouve seul avec la maison par exemple. (...) Et il ne peut pas payer, il ne peut pas rembourser la maison, donc il la met en vente, mais avant qu'elle soit vendue, il est en difficulté financière, il cumule des handicaps, il ne peut plus rien payer et donc on l'aide pour manger* ». L'adjointe aux affaires sociales d'une commune

¹² Sébastien Durier, « *Après une rupture d'union, l'homme reste plus souvent dans le logement conjugal* », Insee Focus n°91, 2017.

¹³ DREES, « *Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer* », Études et résultats, n° 534, 2006.

¹⁴ Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion, Union Départementale des CCAS du Rhône et de la Métropole de Lyon, « *Reste pour vivre, reste pour survivre : quel(s) budget(s) pour les ménages en situation de pauvreté ?* », 2017.

parle d'« explosion » de demandes provenant d'hommes de 30 à 40 ans, « sans repères », qui se retrouvent parfois sans domicile.



Jacques, 65 ans : « C'est là qu'on voit qu'on n'a pas vraiment d'amis »

Né à Blois, Jacques a été **confié à la protection de l'enfance à la suite du divorce de ses parents**. Il a grandi dans plusieurs familles d'accueil et foyers. Il voyait rarement son père, ne connaît pas sa mère, et a rapidement arrêté sa scolarité. Jacques a commencé à travailler très tôt, dans un supermarché, puis dans des usines, ce qui lui a permis d'acheter sa première maison à l'âge de 22 ans à Romorantin. **« J'avais le travail, le pavillon, la voiture. J'ai connu une dame, on n'était pas mariés. Mais ça a vite dégénéré. Elle ne travaillait pas et voulait beaucoup d'argent, donc je travaillais le weekend au noir pour rembourser l'emprunt. Et un jour je suis revenu et elle était partie. Elle avait emmené le gamin, mais la police l'a retrouvée. Notre gamin a été retiré et placé en institution. »**

Après sa séparation et le placement de son fils, Jacques a dû vendre sa maison et partir vivre chez ses beaux-parents. Il tombe rapidement en dépression. **« J'avais vendu ma maison et je n'avais plus de points de repères. »** Après quelques mois chez ses beaux-parents, il trouve une location et un emploi. Il perd néanmoins son poste après des oppositions vis-à-vis de son employeur, qu'il juge malveillant, puis son logement suite à un litige avec son propriétaire au sujet de la décence de l'appartement.

Sans logement, il part en cure pour traiter sa dépression. À son retour à Paris, Jacques retrouve un emploi en tant que peintre en bâtiment et lance son affaire en indépendant. **Il achète alors un studio « pour une bouchée de pain »** en périphérie de Paris. **« J'avais une chambre de bonne avec un prêt pendant 3-4 ans. Ce n'était pas grand mais en centre-ville, mais j'ai revendu car ils ont voulu faire un ravalement et je ne pouvais pas payer. C'est à ce moment-là que je me suis retrouvé à la rue. »**

Sans solution, Jacques dort dans le bois de Vincennes. **« C'est là qu'on voit qu'on n'a pas vraiment d'amis. Je suis resté au bois trois semaines, c'était très dur là. C'est une période noire. C'était l'hiver, aucun euro dans la poche. Le 115 était saturé. J'ai arrêté d'appeler, ça ne sert à rien. J'avais la possibilité d'aller chez un ami provisoirement car je connaissais un couple d'amis. Le mec voulait, mais pas sa femme. »** Il **rencontre alors une personne qui lui parle des Petits Frères des Pauvres.**

Jacques est **accompagné par l'association qui lui propose un hébergement** et un suivi psychiatrique. Après cinq années passées à enchaîner les hôtels, **il s'apprête à intégrer un logement plus pérenne**, dans une pension de famille des Petits Frères des Pauvres.

La crainte de ne pas pouvoir se loger seul peut pousser des couples à renoncer ou à retarder leur séparation et la décohabitation, y compris dans des cas critiques, comme en cas de violences intra-familiales.



Sylvie, 59 ans, un logement pour s'extraire de l'emprise de son mari

Sylvie habite depuis sept ans à Paris à la pension de famille des Thermopyles, qui appartient au réseau des Pensions de familles soutenues par la Fondation Abbé Pierre. Elle y a emménagé à la suite d'une longue période de vie commune (28 ans) avec son ex-conjoint, au sein d'un logement du parc privé. Sylvie a souffert de violences psychologiques de la part de son ex-conjoint et a tenté de le quitter sans y parvenir : *« Je l'ai quitté en 2012. Je voulais le quitter en 1987. À l'époque, je suis très isolée, je suis très seule, j'ai besoin d'aide mais je ne sais pas la demander. Je n'avais absolument aucun relais, donc j'ai trouvé une solution bâtarde, j'ai pété un câble et je me suis retrouvée à l'HP. Ma mère m'a proposée de revenir chez elle, mais je ne voulais pas. J'ai été aidée par des proches, une amie m'a envoyée un peu partout, à l'UNAFAM ou chez Aurore, mais j'allais trop bien pour être dans une maison avec des personnels soignants à l'intérieur ».*

En 2012, alors que son compagnon projette de quitter Paris, Sylvie entame les démarches pour accéder à un logement social, grâce au soutien d'une assistante sociale : *« Il se passe peut-être un mois ou deux où je suis dans l'angoisse car rien ne se profile à l'horizon. Je me suis dit «soit j'ai le courage de dormir dans la rue, soit j'abdique et je vais vivre avec mon compagnon», ce qui allait finir de m'achever. J'étais très seule ».* L'assistante sociale parle des pensions de famille à Sylvie, qui décide de déposer sa candidature. Elle finit par intégrer la pension de famille des Thermopyles, dans le 14^e arrondissement, quartier qu'elle habite depuis 30 ans. *« Quand [l'ancienne directrice] m'a dit que c'était ok, j'ai eu une bouffée de liberté dans la gueule, c'était un truc de fou. Mon ex-conjoint a espéré jusqu'au dernier instant que je n'aie pas de logement et que je n'aie pas le courage de dormir sur les trottoirs dans Paris ».*

Sylvie apprécie sa vie à la pension de famille, elle s'y est reconstruite et a retrouvé une autonomie qu'elle avait perdue. Pour autant, le quotidien dans un lieu de vie semi-collectif est loin d'être évident : contraintes, conflits avec d'autres usagers... Sylvie aimerait avoir son propre logement social, mais ses revenus lui semblent insuffisants pour y accéder.

Le veuvage est un autre cycle consécutif d'une rupture douloureuse. En France, **en 2018, quatre millions de personnes sont considérées comme veuves** au sens de l'état civil. En ajoutant les personnes qui ont perdu leur concubin ou qui se sont remises en couple après une période de veuvage, ce chiffre s'établit autour de cinq millions. En raison de leur espérance de vie plus longue, les femmes sont plus

concernées : en 2018 11,4 % des femmes sont veuves, contre 3 % des hommes. Le veuvage ne concerne pas uniquement les personnes âgées : en 2005, les données de l'enquête ERFI permettaient d'estimer à 470 000 le nombre de personnes de moins de 55 ans ayant déjà perdu par décès un conjoint¹⁵.

Le veuvage constitue la majorité des situations de mono-résidentialité dans le grand âge et, comme la démographe Michèle Dion le remarque, « *si le décès du conjoint laisse le survivant généralement dans la peine, à cette peine s'ajoute bien souvent, pour les veuves, une situation de grande précarité. (...) À leur chagrin s'ajoutent les tracasseries administratives en tout genre, la question des droits de succession et l'ignorance du montant de ce qu'elles toucheraient par mois. Cette insécurité oblige à un repli sur soi*¹⁶ ».

Certes, les personnes âgées disposent le plus souvent de conditions de vie plus favorables que leurs descendants, ayant notamment accédé à la propriété pour une partie significative d'entre elles. Pourtant, environ 10 % des retraités touchent le minimum vieillesse ou une simple pension de réversion. « *C'est ainsi que la pauvreté des retraités est concentrée sur les personnes âgées de plus de 75 ans et vivant seules, souvent des veuves ; elle concernait 10 % des retraités* », rappelle Michèle Dion¹⁷. Propriétaires, elles portent par ailleurs la charge de l'adaptation de leur logement et les aides existantes (par le biais de l'Anah ou des caisses de retraite) sont peu mobilisées. Enfin, les deux tiers des personnes âgées sans conjoint vivent dans un logement construit avant 1970 et ces ménages qui paient seuls les frais de chauffage font donc face à un risque renforcé de précarité **énergétique**¹⁸.

Que ce soit suite à une séparation ou à un veuvage, **les femmes connaissent des baisses de niveaux de vie plus importantes** que les hommes et **sont plus exposées à la précarité**. À titre d'exemple, suite à un divorce, 20 % des femmes basculent dans la pauvreté contre 8 % des hommes¹⁹. Ces difficultés sont renforcées pour les femmes dont les conjoints prenaient en charge les démarches administratives, l'entretien ou même la rénovation du logement, comme en témoigne la responsable du programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre : « *Parfois le mari avait commencé à faire des travaux et il décède, l'épouse se retrouve seule, doit gérer le deuil et tout ce qui s'en suit, les revenus sont divisés*

¹⁵ DREES, « *Le veuvage précoce : un bouleversement conjugal, familial et matériel* », Études et résultats, n°806, 2012.

¹⁶ Michèle Dion, « *Isolement et solitude des personnes âgées : vieillesse isolées, vieillesse esseulées ?* », Gérontologie et société, Vol. 38, n°149, 2016.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Erwan Auger, Thomas Ducharne, Sophie Villaume, « *Isolement, état de santé, conditions de logement : des risques de fragilité plus élevés pour les femmes après 60 ans* », Insee analyses Grand Est, n° 36, 2017.

¹⁹ Cédric Lacour, « *Les séparations : un choc financier, surtout pour les femmes* », Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine, n°64, 2018.

par deux... Donc parfois pendant plusieurs années le logement était entretenu, les réparations qui étaient faites ne le sont plus, la chaudière qui tombe en panne n'est pas réparée pendant deux ou trois ans... ».



« Elle s'est retrouvée toute seule et elle n'a pas su rebondir »

Accompagnée après le décès de son mari par l'association Julienne Javel

« On accompagne une dame d'origine yougoslave, d'une soixantaine d'années. Elle est propriétaire d'un gros immeuble en centre-bourg dans le Doubs, avec trois logements et deux commerces. Elle habitait un logement et louait les autres. Suite au décès de son mari, elle s'est retrouvée toute seule. Elle ne lit ni n'écrit bien le français. Elle est complètement seule, sa famille est au pays, elle n'a pas d'enfants.

L'immeuble a une situation très mauvaise : toute la rue est noire des fumées de camions et d'automobiles, c'est au pied d'une falaise et orienté plein nord... Les locataires s'en vont, elle en retrouve mais ils ne la payent pas... Elle n'a pas beaucoup de revenus, une petite pension de réversion mais elle n'a jamais travaillé.

Quand on la rencontre elle est toute seule dans sa cuisine, avec à peine de l'eau courante, de la peinture qui s'écaille partout, des infiltrations d'eau, plus de chasse d'eau, des vitres et des portes cassées... On dirait un immeuble abandonné. Là, c'est clairement l'isolement la cause du mal-logement. Elle s'est retrouvée toute seule et elle n'a pas su rebondir. Aujourd'hui, elle a été relogée dans un foyer logement pour personnes âgées. » (professionnel de l'association).

Le fait de vivre seul dans son logement peut, enfin, faire suite au départ du domicile parental ou au contraire à la décohabitation des enfants. Une évolution qui peut être source de difficultés quand les enfants contribuaient aux dépenses de famille et que le père ou la mère se retrouve à assumer seul les charges d'un grand logement.

C. Les difficultés d'accès et de maintien dans le logement rencontrées par les personnes seules



Dominique, 53 ans, seule dans sa recherche de logement : « Ils préféreraient que ce soit un couple »

Dominique a 53 ans, elle est pigiste. Arrivée à Paris en 1989 pour travailler, elle a d'abord vécu en colocation, avant de devoir se loger seule. « *Au bout d'un an le compagnon de ma coloc est revenu vivre avec nous, il m'a prise en grippe et il m'a demandé de partir.* » Elle emménage ensuite dans un appartement trouvé par le biais d'une de ses collègues : « *C'était un petit logement avec un sanibroyeur et une baignoire dans un placard de la cuisine, il n'y avait pas de chauffage. C'était un peu raide quoi.* »

Dominique cherche alors à obtenir un logement *via* le 1 % logement, non sans difficultés. « *J'étais célibataire et ils trouvaient que mes revenus n'étaient pas suffisants, alors que si. Ils préféreraient que ce soit un couple. Ils m'ont dit « Si vous êtes au chômage qui va payer le loyer ? ». Il a fallu que ma grand-mère soit garante, que je lutte.* » Elle finit par accéder à un studio dans lequel elle vit pendant plusieurs années. Suite à la rencontre avec son ex-conjoint et la naissance de leur fille, le couple dépose une demande de logement social. Ils obtiennent un appartement intermédiaire de Paris Habitat, dans lequel ils vivent depuis 17 ans.

Il y a deux ans, Dominique s'est séparée du père de sa fille. Ils continuent néanmoins à partager le même toit : « *Je suis installée dans le séjour, c'est le camping permanent, la pièce n'est pas conçue pour ça. Je suis titulaire du bail, c'est mon filet de sécurité, je ne suis pas à la rue mais c'est tout sauf confortable.* ». En effet, son ex-conjoint refuse de quitter le logement et **elle ne parvient pas à se loger seule**, malgré ses nombreuses démarches et recherches. « *J'ai déposé une demande de logement social il y a deux ans mais elle n'a pas abouti. J'ai mis des alertes sur Leboncoin, Louer agile... Soit on ne me répond pas, soit c'est déjà pris, soit le loyer est trop élevé, les gens demandent de gagner trois fois le montant du loyer. Je navigue à vue, l'idéal serait de passer par le bouche à oreille mais je ne connais personne qui a un logement.* »

Le principal obstacle qu'elle rencontre est lié à ses faibles ressources. Dominique touche l'AAH et perçoit des revenus ponctuels lors de ses missions de pigiste, pour un montant total d'environ 800 euros par mois. « *Par rapport à mes revenus et si on imagine que j'ai une aide au logement de 200 euros je peux payer un loyer de 500 euros maximum, mais à 500 euros on a une chambre de bonne de 9 m²... Si c'était pour rebondir j'irais, mais j'ai 53 ans,*

je suis handicapée, est-ce que je ne me condamne pas à rester dans un endroit où je vais être encore moins bien ? Je voudrais pouvoir amener mes affaires, accueillir ma fille, des amis... »

Face à ces difficultés, Dominique a envisagé plusieurs solutions. Elle a visité un logement en colocation mais n'a pas pu y accéder faute de garant. Elle a également pensé à emménager avec sa mère, afin de la soutenir et de cumuler ses revenus (1 500 euros de retraite) aux siens. **« J'ai joint à mon dossier de demande Hlm les revenus de ma mère. J'ai d'abord postulé seule mais je l'ai ajoutée parce qu'elle a du mal à y arriver et parce que ses revenus plus les miens ça faisait plus. Mais j'ai perdu la moitié de mes points en l'ajoutant ! »** Si elle préférerait rester dans le 20^e arrondissement, son quartier depuis 25 ans, elle regarde également des annonces en proche banlieue. **Elle refuse néanmoins de chercher plus loin, car elle ne veut pas s'éloigner de sa fille et de ses proches :** *« Mon assistante sociale veut que je dépose un DALO et que j'élargisse mes recherches à la lointaine banlieue. Je suis désolée, j'habite Paris depuis 1989, j'ai une vie associative, j'ai mes connaissances, mes amis, ma famille ici. Ou alors je change carrément de région mais comment je fais pour trouver un appartement, déménager, je ne connais personne là-bas, je ne conduis pas... Et ma fille est inscrite à l'université à Paris donc je pourrais plus la voir... ».*

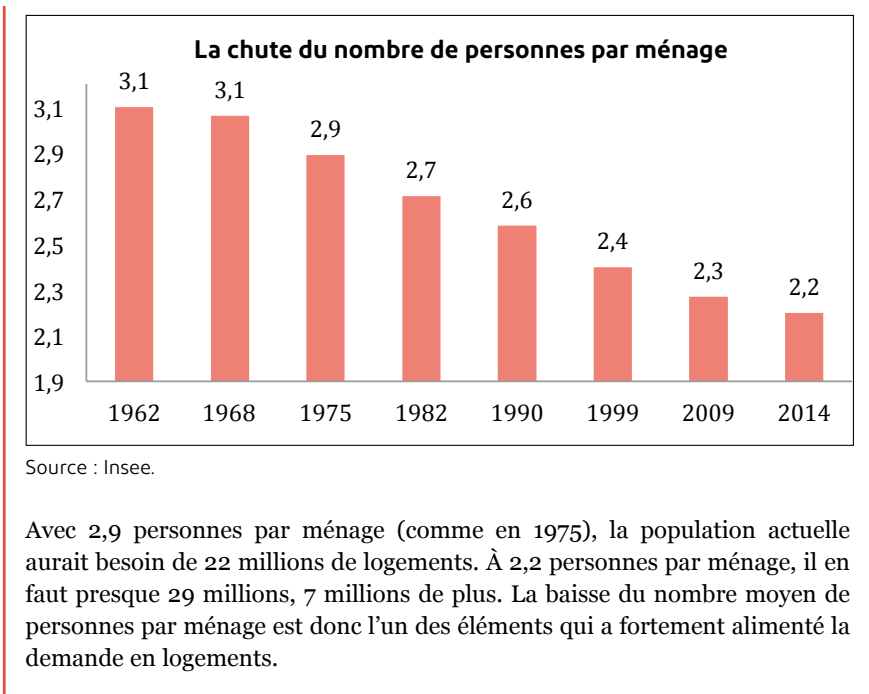
1. Une offre de petits logements abordables insuffisante

La diminution du nombre de personnes par ménage génère une augmentation du nombre de ménages et un besoin accru de logements. La réduction de la taille moyenne des ménages depuis 40 ans a nécessité à elle seule la production de près de sept millions de logements.



La baisse de la taille des ménages et son impact sur les besoins en logement

La taille des ménages continue à diminuer. L'indicateur a fortement baissé, de 3,1 à 2,3 personnes par ménage, entre la fin des années 1960 et le milieu des années 2000, avant de diminuer plus lentement jusqu'à 2,2 en 2016. Entre 1999 et 2013, le nombre de ménages a augmenté de 4,2 millions (+ 17 %).

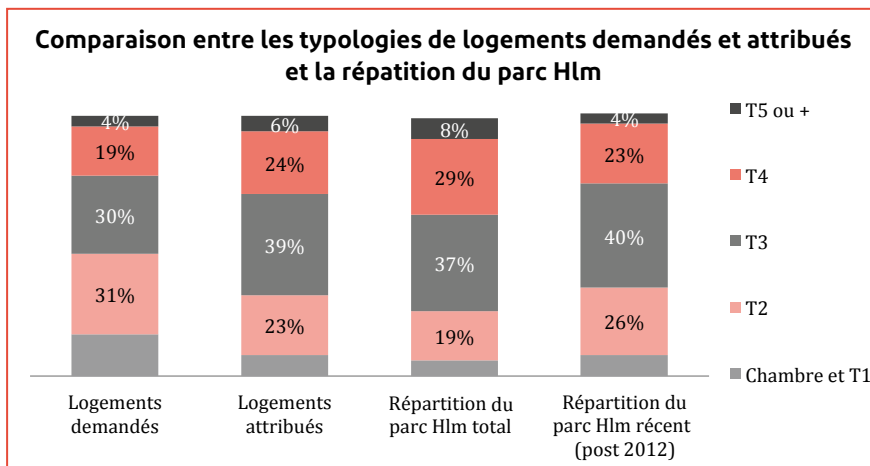


Parallèlement, l'augmentation de la part des petits logements dans le parc est beaucoup plus lente. En 2016, 18,6 % des logements étaient composés d'une ou de deux pièces (+ 0,5 point par rapport à 2011), soit un taux de couverture de la demande potentielle des ménages d'une personne de l'ordre de 50 %²⁰. Si tant est que l'on considère que les logements d'une ou de deux pièces correspondent à l'ensemble de leurs besoins (un logement de trois pièces est certainement préférable en présence d'un enfant et les deux pièces ne doivent pas, par principe, se fermer aux personnes seules...).

Résidences principales selon le nombre de pièces				
	2011	%	2016	%
Ensemble	27 347 625	100	28 496 794	100
1 pièce	1 571 903	5,7	1 640 016	5,8
2 pièces	3 417 233	12,5	3 634 229	12,8
3 pièces	5 723 943	20,9	6 021 717	21,1
4 pièces	6 914 989	25,3	7 134 598	25,0
5 pièces ou plus	9 719 556	35,5	10 066 234	35,3

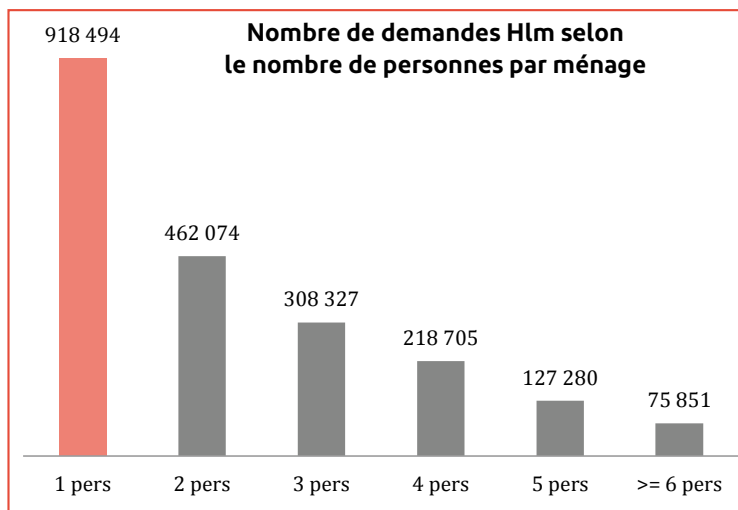
Sources : Insee, RP2011 et RP2016.

²⁰ Environ 10 millions de ménages composés d'une seule personne pour environ cinq millions de logements d'une ou deux pièces.



Données 2018. Source SNE-RPLS-USH.

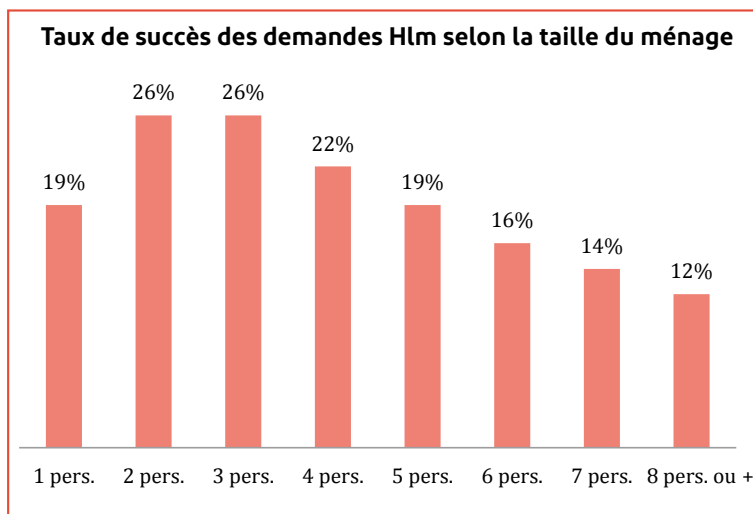
Si les petits logements (T1 et T2) représentent une part importante du parc locatif privé (55 %), ils ne **constituent que 25 % du parc locatif social**. Ce dernier est en effet majoritairement composé de logements de trois ou quatre pièces (66 % du parc locatif social, contre 39 % du parc privé).²¹ L'offre de logement social est ainsi caractérisée par une inadéquation entre les typologies recherchées par les demandeurs (47 % de demandes de T1 ou T2) et les logements existants. En effet, sur les 2,1 millions de ménages demandeurs Hlm, plus de 900 000 sont désormais composés d'une seule personne.



Source : SNE 2018.

²¹ Union Sociale pour l'Habitat, *les Hlm en chiffres, 80^e congrès Hlm, 24-26 septembre 2019 et CLAMEUR.fr*, « Les principales caractéristiques du marché et des logements locatifs privés », 2019.

Ainsi, dans le parc social, le **taux de succès des demandes** (ratio entre le nombre de demandes satisfaites et le nombre de demandes actives sur une année) est **de 19 % pour les ménages d'une personne** qui représentaient 918 000 demandeurs en 2018. Ce taux est inférieur à celui des ménages de deux, trois et quatre personnes, mais supérieur ou équivalent à celui des ménages composés de cinq personnes ou plus.



Source : SNE 2018.

Les professionnels qui accompagnent les demandeurs de petits logements sociaux observent ainsi, dans les territoires tendus, **des délais d'accès au logement social particulièrement longs, y compris pour les personnes reconnues prioritaires Dallo.**

« On accompagne les gens dans leurs demandes de logement, des logements de petites tailles, pour de petites ressources il n'y en a quasiment pas, on a beaucoup de gens qui ont plein de points dans le système de cotation, un DALO, etc., et qui n'obtiennent rien... » (Hôte de la pension de famille des Thermopyles)

L'offre insuffisante de petits logements et la diversité des publics isolés créent une forme de concurrence dans l'accès au logement, au détriment des personnes seules les plus précaires. Ainsi, une étude menée par la plateforme d'aide à la gestion locative « Gererseul » auprès de 732 propriétaires-bailleurs de petites surfaces, montre que 41,5 % d'entre eux privilégient les étudiants, et 31,5 % les salariés (seulement 17,8 % privilégient les retraités). Les étudiants sont en effet perçus comme des locataires « plus sûrs », la caution parentale étant très largement plébiscitée²². **Une concurrence qui se mue parfois en**

²² *etudiant.lefigaro.fr*, « Logement : les étudiants en concurrence avec les retraités et les actifs », 25 septembre 2013.

discriminations, comme pour les familles monoparentales, les personnes âgées ou encore les personnes en situation de handicap. À dossier équivalent et pour un même logement recherché, par rapport à un candidat de référence (une personne trentenaire célibataire sans enfants et en CDI) qui obtient systématiquement un rendez-vous, une personne âgée se voit refuser la visite une fois sur quatre et une mère célibataire près d'une fois sur trois²³.

La faiblesse du nombre de petits logements abordables dans le parc social est d'autant plus pénalisante que, pour les demandeurs en attente logés **dans le parc privé, qui propose davantage de petits logements, les loyers sont beaucoup plus élevés au m²**. L'OLAP observe que « *la taille du logement et sa localisation sont, avec l'ancienneté de son occupant, les principaux facteurs explicatifs du niveau des loyers* ». ²⁴ En Île-de-France, le loyer moyen des logements d'une pièce (23,0 €/m²) est en moyenne 40 % plus cher que celui des 5 pièces et plus (16,6 €/m²), comme à Lyon. L'observatoire des loyers des Alpes-Maritimes constate également que plus les logements ont de pièces plus leur loyer au m² diminue : 17,2 €/m² pour 1 pièce, 12,3 €/m² pour 3 pièces et 10,0 €/m² pour 5 pièces ou plus²⁵. À Rennes, le loyer médian varie de 14,8 €/m² pour 1 pièce, à 10,9 pour 2 pièces, 9,3 pour 3 pièces, 8,5 pour 4 pièces et plus²⁶.

Ce phénomène s'explique principalement par la **plus forte rotation des petits logements, qui permet aux propriétaires de réajuster plus fréquemment le loyer**. Dans l'agglomération lyonnaise, 37 % de T1 ont changé de locataire au cours de l'année 2018 (contre 26 % des grands logements) et leurs loyers sont ceux qui augmentent le plus à la relocation (+ 1,70 €/m²)²⁷. Il est également lié au coût des équipements (cuisine, salle d'eau, WC), qui, rapporté à une petite surface, est plus important²⁸, et au fait que les petits logements sont plus souvent meublés, le loyer étant alors encore majoré des meubles et équipements supplémentaires.

Ainsi, **les personnes seules**, qui occupent plutôt des logements de petite taille dans le secteur locatif privé, **paient plus cher leur logement**. Leur dépense totale brute (sans prendre en compte les aides au logement) est supérieure à celle de tous les autres types de ménages, tout comme leur dépense nette (en incluant les aides personnelles), à l'exception des couples sans enfants qui touchent moins d'aides mais disposent généralement de ressources plus importantes.

²³ Défenseur des droits, « *Guide louer sans discriminer : un manuel pour professionnaliser ses pratiques* ».

²⁴ Olap, « *Chiffres clés 2019, Les loyers du secteur libre non meublé en région Île-de-France* ».

²⁵ Adil, Observatoire des loyers des Alpes-Maritimes, « *Niveau des loyers 2018* ».

²⁶ Adil d'Ille-et-Vilaine, « *Les loyers du parc privé, Agglomération de Rennes Métropole, Résultats 2018* ».

²⁷ Observatoire des loyers, Agence urbaine de l'aire métropole lyonnaise, « *Les niveaux des loyers dans le parc privé de l'agglomération lyonnaise, chiffres clés 2018* », 2019.

²⁸ IAU, OLAP, « *Le parc locatif libre : petits logements, loyers élevés* », Note rapide, 2012.

Dépense annuelle moyenne par m ² des locataires (en €)						
Type de ménage	Loyer	Charges, eau, énergie	Taxe d'habitation	Aides personnelles	Dépense totale brute	Dépense totale nette
Ensemble	90	30	5	17	125	107
Personne seule	97	30	5	17	132	115
Couple sans enfants	93	30	6	7	129	122
Couple avec enfant(s)	85	30	4	16	120	103
Famille monoparentale	78	29	3	32	111	79

Source : Insee, Enquête logement 2013.

Le manque de petits logements et le coût élevé de leurs loyers **sont renforcés dans les villes touristiques par le développement des locations touristiques de courte durée**, qui touche principalement les logements d'une ou deux pièces. À titre d'exemple, à Paris, 68 % des annonces de locations meublées de courte durée concernent des studios, alors que ces logements représentent 23 % du parc de résidences principales²⁹.

2. En dehors du parc social, peu d'opportunités de se loger à un coût abordable pour les ménages isolés dans les grandes villes

La question du logement des « petits ménages » prend toute sa signification lorsque l'on examine concrètement la situation de ménages isolés dont le revenu est compris entre les minima sociaux et 1,4 SMIC, dans six grandes agglomérations, comme le montrent nos simulations à Clermont-Ferrand, Lille, Bordeaux, Toulouse, Paris et Aubervilliers.

Avec des loyers pour des T1 variant de 390 à 790 € selon les villes, et de 520 à 1 150 € pour les T2, les prix des loyers du parc privé constituent un obstacle au logement presque infranchissable. Quant à l'accession, elle reste une possibilité pour les petites surfaces dans le parc ancien avec des revenus supérieurs au SMIC. Sans surprise, les véritables réponses aux besoins des petits ménages se trouvent dans le parc social où les loyers sont compatibles avec leurs ressources (PLAI, PLUS et même parfois en PLS à Paris ou Bordeaux pour ce qui est de notre échantillon), grâce à la solvabilisation par les aides au logement. De plus, outre le prix se pose le problème de la disponibilité des biens, quel que soit le parc.

a. Des T1 et T2 inaccessibles dans le parc locatif privé

Dans les six villes sélectionnées, seule Clermont-Ferrand permettrait à certains petits ménages proches du SMIC de trouver un logement correspondant à leurs

²⁹ APUR, « Les locations meublées de courte durée à Paris : État des lieux et propositions », 2011.

besoins et à leurs ressources. Toutes les autres villes se ferment, aux conditions moyennes du marché, à la totalité des ménages aux revenus inférieurs à 1,5 SMIC³⁰.

Situation des isolés vis-à-vis du marché locatif libre (en tenant compte des aides au logement) à Clermont-Ferrand, Lille, Bordeaux, Toulouse, Paris et Aubervilliers									
	Revenus	Loyers possibles (33 % de taux d'effort)	Types de logement	Clermont Ferrand	Toulouse	Bordeaux	Lille	Aubervilliers	Paris
Loyer libre pour un T2 (m ²)				12,3 €	13,8 €	15,5 €	15,5 €	18 €	31 €
Famille monoparentale, au SMIC, 1 enfant	1 437 €	474 €	T2	Oui	Non				
Famille monoparentale, au RSA, 1 enfant	1 059 €	349 €		Non					
Loyer libre pour un T1 (m ²)				14,5 €	18,4 €	22,1 €	20,7 €	26 €	36 €
Personne âgée à la retraite/ Isolé en emploi (1,3 Smic)	1 496 €	494 €	T1	Oui	Non				
Personne seule au Smic	1 321 €	436 €							
Jeune en alternance	1 028 €	339 €							
Personne âgée au minimum vieillesse	868 €	287 €		Non					
Personne seule au RSA	551 €	182 €							

b. L'accession à la propriété : des choix qui se restreignent

Les ménages à la recherche d'un T1 ou d'un T2 et ayant des revenus inférieurs au SMIC ne peuvent pas envisager une accession à la propriété dans la majorité des villes considérées, hormis à Clermont-Ferrand. Pour les petits ménages ayant des revenus égaux ou supérieurs au SMIC, il est possible de se loger à Clermont-Ferrand ou Toulouse. À Bordeaux ou Paris, le prix de l'immobilier ferme toute possibilité d'acquisition aux conditions du marché pour les ménages sélectionnés ici.

³⁰ Le détail de la méthodologie de simulation de la solvabilité des ménages est disponible en annexe.

Situation des isolés vis-à-vis de l'accèsion à Clermont-Ferrand, Lille, Bordeaux, Toulouse, Paris et Aubervilliers									
	Revenus	Mensualités autorisées (33 % de taux d'effort)	Types de logement	Clermont Ferrand	Lille	Bordeaux	Toulouse	Paris	Aubervilliers
Prix du m² pour un T2 en accession libre				1 823 €	3 270 €	4 700 €	2 800 €	10 500 €	4 000 €
Famille monoparentale, au SMIC, 1 enfant	1 437 €	474 €	T2	Oui	Non		Oui	Non	
Famille monoparentale, au RSA, 1 enfant	1 059 €	349 €	T2				Non		
Prix du m² pour un T1 en accession libre				2 155 €	3 500 €	5 000 €	3 600 €	11 880 €	4 400 €
Personne à la retraite/Isolé en emploi (1,3 Smic)	1 496 €	494 €	T1	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Personne seule au SMIC	1 321 €	436 €	T1						
Jeune en alternance	928 €	339 €	T1						
Personne âgée au minimum vieillesse	868 €	287 €	T1		Non				
Personne seule au RSA	551 €	182 €	T1		Non				

Surfaces retenues pour les simulations : T1 : 27 m² (et pour Paris et Aubervilliers : 22 m²) - T2 : 42 m² (et pour Paris et Aubervilliers : 37 m²).

c. Des T1 et des T2 en nombre insuffisant et peu disponibles

La comparaison entre le poids des isolés (et des familles monoparentales) parmi les ménages et la proportion de T1 et T2 dans le parc immobilier illustre la tension qui peut exister sur ces produits.

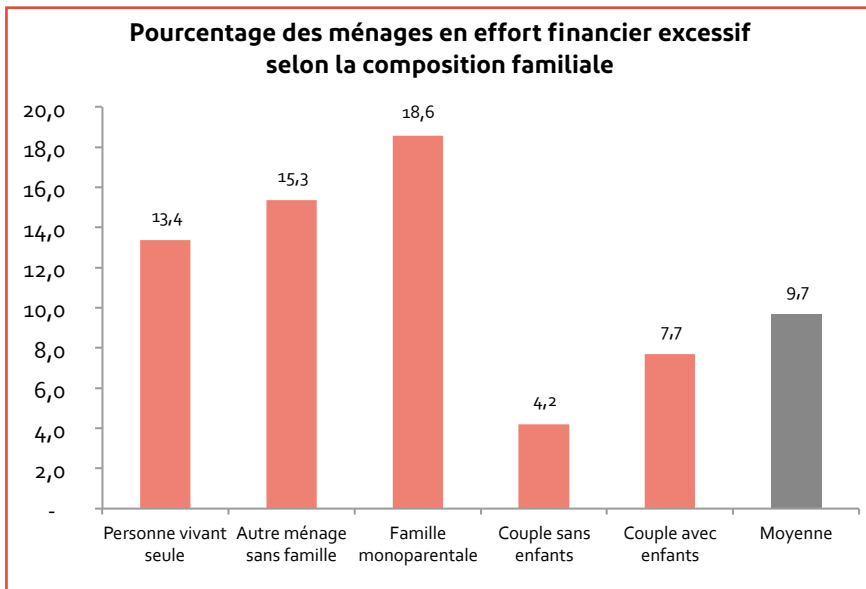
Proportion des petites typologies et des petits ménages (Insee, RP 2016)				
	T1	T2	Personnes seules	Familles monoparentales
Clermont-Ferrand	14%	19%	55%	8%
Lille	19%	26%	53%	9%
Bordeaux	18%	26%	54%	8%
Toulouse	17%	24%	53%	8%
Paris	23%	32%	51%	8%
Aubervilliers	14%	31%	32%	15%

Le parc social présente une distorsion encore plus marquée entre les besoins et l'offre, notamment pour les T1 à Aubervilliers, Bordeaux, Clermont-Ferrand ou Lille, d'autant que, parmi ces trop rares petits Hlm, une minorité affiche de bas niveaux de loyer.

Le parc de logement social en 2018 (RPLS 2018)

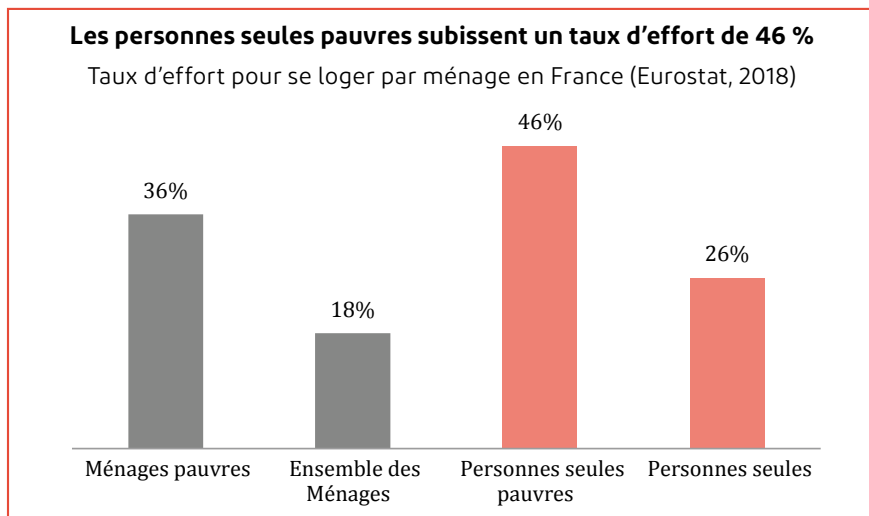
	T1	T2	27 m ² ou moins	42 m ² ou moins	Proportion de Hlm à bas loyer (PLAI, PALULOS, autre...)
Clermont-Ferrand	6 %	18 %	3 %	9 %	46 %
Lille	9 %	25 %	3 %	13 %	43 %
Bordeaux	9 %	20 %	5 %	11 %	32 %
Toulouse	16 %	20 %	13 %	21 %	29 %
Paris	17 %	28 %	5 %	20 %	44 %
Aubervilliers	8 %	24 %	2 %	11 %	58 %

3. Des taux d'effort plus élevés



En raison de leurs ressources moindres, de leur accès limité au parc social et du coût élevé des petits logements, les ménages isolés consacrent une part plus importante de leurs revenus à leur logement. 13 % des personnes vivant seules et 19 % des familles monoparentales subissent un effort financier excessif pour se loger (au sens où elles ont un taux d'effort net supérieur à 35 % et un reste-pour-vivre inférieur à 650 €/mois/uc), contre 4 % des couples sans enfants et 8 % des couples avec enfant(s)³¹.

³¹ La catégorie des « autres ménages sans famille » correspond aux personnes vivant sous le même toit sans lien de parenté ni de couple.



D'après Eurostat, les personnes seules subissent un taux d'effort de 26 %, supérieur de 8 points à la moyenne de l'ensemble des ménages français. Parmi les personnes seules, celles sous le seuil de pauvreté voient leur taux d'effort grimper à 46 %.

Parmi les bénéficiaires d'aides au logement, le taux d'effort médian des isolés est de 25 % en 2018, d'après la CNAF, quand celui des couples sans enfants est de 21 % et se situe entre 13 et 18 % selon le nombre d'enfants. De plus, *« les actifs sans enfants et dont le revenu avoisine le SMIC sont souvent juste au-dessus des seuils qui leur permettent de bénéficier d'aides (comme les aides au logement), **une dépense imprévue comme une réparation importante de voiture peut déséquilibrer leur budget** »³².*

Les personnes vivant seules et les familles monoparentales sont par conséquent **davantage exposées aux impayés de loyers et au risque d'une expulsion locative**. Des observations récentes font apparaître une catégorie d'« **isolés, écrasés par les dépenses** »³³, qui illustre bien le « handicap » que constitue le fait d'affronter seul les coûts et les aléas de la vie. Même avec des revenus meilleurs (1 ou 2 SMIC), ils ne partagent avec personne les dépenses contraintes de logement, d'eau, de chauffage, d'assurances, les déplacements, les remboursements d'emprunts, les impôts, etc., qui leur laissent un reste à vivre parfois très faible. Ces ménages deviennent rapidement vulnérables si leur unique revenu diminue, en cas de perte de leur emploi notamment.

³² CREDOC, *Étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative, Rapport d'étude pour l'ONPES, 2017.*

³³ *Étude et rapport réalisés en 2016 par la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE) et l'Union Départementale des CCAS du Rhône et de la Métropole de Lyon.*



Paul, 61 ans : « Je n'aurais jamais cru, moi, me retrouver à la rue »

Paul habite depuis six ans à la pension de famille des Thermopyles. Ses difficultés à se loger ont débuté à la suite de son divorce et de la faillite de sa société. « Avec ma femme on avait un pavillon, **on a divorcé en 2006 et j'ai emménagé dans un beau duplex au-dessus du magasin. J'avais ma petite entreprise qui ne fonctionnait pas trop mal et ça s'est écroulé tout d'un coup** [en 2008]. Mon loyer était de 1 350 euros par mois, je ne pouvais pas les payer. Avant que je fasse faillite, je ne me payais plus, je payais mes employés, alors ça descend vite. »

Paul est d'abord hébergé chez sa fille et chez des amis. « J'habitais à droite à gauche, dès fois dans des garages. Je suis allé un peu chez ma fille, mais elle était en couple donc je ne voulais pas les déranger non plus. J'allais chez des copains, je n'avais pas le choix mais je ne me plaisais pas du tout. » Fragilisé, il ne parvient pas à trouver un nouvel emploi, « je n'avais pas trop la pêche, et les entretiens d'embauche, les recruteurs sentaient que je n'étais pas en pleine forme ». Entre 2009 et 2013, il se retrouve à la rue : « En deux mois de temps, je me suis retrouvé à la rue. Je n'aurais jamais cru, moi, me retrouver à la rue ».

Il réussit à trouver un logement dans le parc privé, mais cette solution n'est pas satisfaisante en raison du coût élevé du loyer et de l'état dégradé du logement. « J'ai eu une chambre dans le 19^e, une chambre pourrie, 900 euros, sans aucun sanitaire et une douche pour 35 personnes, on avait l'impression de se salir plutôt que de se laver. »

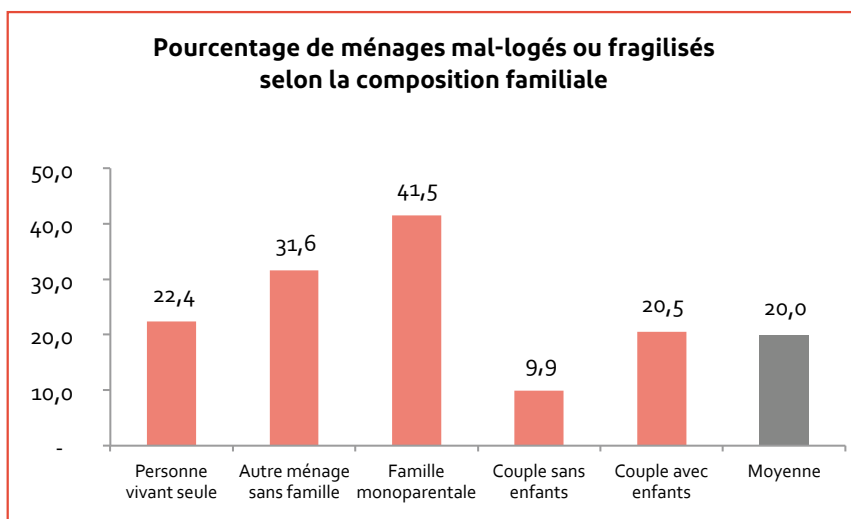
Paul a connu la Maison des Thermopyles par l'intermédiaire d'une assistante sociale des services sociaux du 14^e. Il souhaiterait à terme emménager dans un logement classique pour pouvoir accueillir ses filles. « J'ai 17 m², avec un lit ce n'est pas possible de les accueillir. Je vais les voir de temps en temps. » Sa demande de logement social n'ayant jamais abouti, il aimerait accéder à la propriété en milieu rural, quand il touchera sa retraite, d'ici quelques mois.

L'ensemble de ces difficultés peuvent mener au surendettement et à l'expulsion. En 2018, les hommes seuls représentaient 26 % des ménages surendettés et les femmes seules 21 %³⁴. Parmi les 14 200 ménages conseillés et informés par la plateforme « Allô prévention expulsion » de la Fondation Abbé Pierre depuis 10 ans, 70 % étaient célibataires, 39 % avec enfant, 31 % sans enfants.

³⁴ Données sur les ménages surendettés issues de « Le surendettement des ménages, enquête typologique 2018, données nationales et régionales », 2019, données sur la population Insee 2016.

D. De mauvaises conditions d'habitat

L'enquête logement 2013 de l'Insee montre à la lumière de la composition familiale que **les ménages unipersonnels sont relativement plus touchés par le mal-logement que la moyenne. 22 % des personnes vivant seules sont mal-logées ou fragilisées**, contre 20 % des couples avec enfant(s) et 10 % des couples sans enfants. Ces difficultés sont très importantes pour les familles monoparentales, qui représentent la catégorie la plus pénalisée, avec 41 % de ménages mal-logés ou fragilisés.



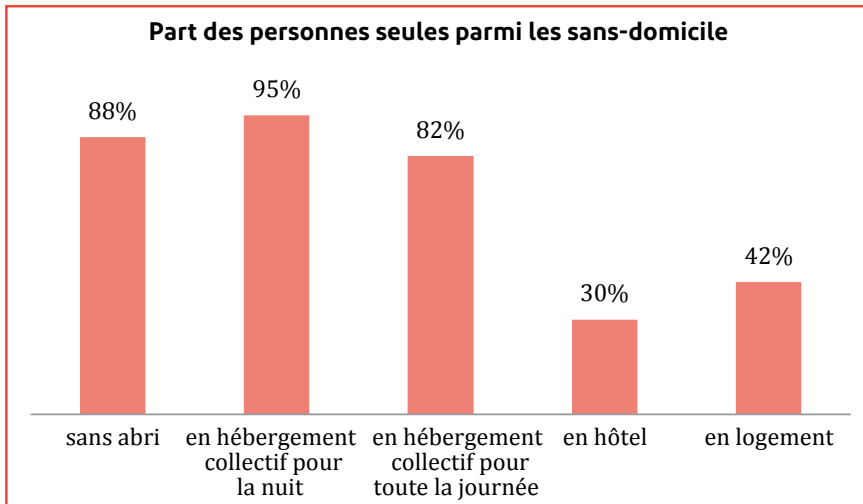
Source : ENL 2013.

Les personnes seules sont surreprésentées dans les formes résidentielles les plus précaires. Elles se retrouvent plus fréquemment dans une situation d'urgence, privées de domicile personnel au moment de leur demande de logement social et prépondérantes parmi les ménages prioritaires.

Malgré l'urgence de leur situation, les personnes seules accèdent plus difficilement au logement social. Ainsi, dans son analyse des caractéristiques des personnes sans domicile par rapport à la population logée, Cécile Brousse concluait : « *La situation familiale est le paramètre qui explique le mieux la probabilité d'être sans-domicile plutôt que locataire d'un logement Hlm. Si on les compare aux personnes qui vivent en couple, à niveau de diplôme et à position sur le marché du travail équivalente, les hommes seuls mais aussi les femmes seules (qu'elles soient mères de famille ou pas) sont plus nombreux à être sans-domicile et moins nombreux à résider dans le parc de logement Hlm*³⁵ ».

³⁵ Cécile Brousse, « Devenir sans-domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés d'accès au logement ? », Économie et Statistique n° 391-392, 2006.

En 2012, en France métropolitaine, les personnes vivant seules représentaient **65 % des personnes sans domicile**. Elles sont **plus souvent sans-abri (88 % de personnes seules) ou en hébergement collectif** que les familles et les couples, qui accèdent davantage aux hôtels ou aux logements procurés par une association³⁶.



Source : Insee, enquête sans-domicile 2012.

L'analyse des appels au 115 et des réponses qui y sont données montre que durant l'hiver 2016-2017, **la moitié des hommes seuls n'ont jamais été hébergés suite à leur demande**. Et lorsqu'ils sont hébergés, les hommes seuls ont davantage obtenu une aide précaire (68 % pour une nuit, contre 58 % pour l'ensemble des ménages aidés). Entre l'hiver 2015-2016 et l'hiver 2016-2017, le nombre de refus a diminué pour l'ensemble des appelants, sauf pour les mineurs non accompagnés et les hommes seuls, pour qui l'absence de réponse, au contraire, a augmenté de 9 %. En conséquence, les **personnes seules sont largement présentes parmi les publics sans solution d'hébergement** : 89 % des ménages rencontrés lors de l'enquête flash « maraudes et Samu sociaux », organisée les 8 et 9 mars 2017 dans 42 départements (78 % d'hommes seuls et 11 % de femmes seules)³⁷. Plus récemment, les enquêtes de recensement des personnes à la rue dites « **Nuits de la Solidarité** », confirment cette forte surreprésentation à la rue des personnes seules. Celles-ci étaient 65 % des personnes rencontrées à la rue le 8 février 2019 à Paris³⁸, et ce chiffre s'élevait à 79 % à Grenoble³⁹.

³⁶ « L'hébergement des sans-domicile en 2012. Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales », Insee Première, 2013.

³⁷ Baromètre du 115 & Enquête flash maraudes / Samu sociaux 2016 – 2017, Synthèse hivernale.

³⁸ APUR, « Les personnes en situation de rue à Paris », 2019.

³⁹ Grenoble Alpes Métropole, « La nuit de la Solidarité », 2019.

Il s'exerce au sein du système d'urgence des logiques de concurrence au détriment des personnes seules et sans enfants, bien connues des acteurs associatifs qui accompagnent les personnes sans abri. Les hommes seuls sont les moins bien pris en compte, leur situation étant considérée comme moins prioritaire que celle des femmes et des enfants.

« *Tous les jeunes que je suis à Paris dorment sous le pont de la Villette. Et comme ils sont jeunes et célibataires, ils ne sont jamais pris en charge. On leur dit d'appeler le 115 tous les jours mais ça ne répond pas. Et si ça répond, quand ils disent qu'ils sont hommes célibataires, ce n'est même pas la peine.* »
(association AADJAM)

Les femmes isolées, sans enfants, sont particulièrement invisibles et leurs demandes d'hébergement d'urgence insuffisamment prises en compte⁴⁰. Elles sont elles aussi « concurrencées » par les femmes seules avec enfants ou encore par les femmes victimes de violence qui constituent deux catégories bien identifiées par l'action publique.

« *Dans un système de pénurie, des priorités vont être retenues, et celles-ci sont les familles avec enfants. Et dès lors, si vous êtes jeune, apparemment bien portant, vous ne serez pas prioritaire pour entrer dans le dispositif.* » (France Terre d'Asile)

Ces inégalités dans l'accès à l'hébergement réduisent également les chances pour les hommes isolés d'obtenir un logement social. En effet, comme l'indique Cécile Brousse⁴¹, « *le fait d'avoir été hébergé dans un centre augmente toutes choses égales par ailleurs la probabilité d'occuper un logement Hlm alors que le séjour dans la rue est sans effet* ». Ces résultats étant liés à l'accompagnement mis en place par les équipes des centres d'hébergement, aux garanties qu'elles apportent aux bailleurs...

* * *

Les différentes manifestations du mal-logement pour les ménages constitués d'une seule personne montrent que cette caractéristique, lorsqu'elle est alliée à la modestie des ressources ou à la fragilité sociale, génère et renforce les mécanismes d'exclusion. Cette situation peut intervenir à différents moments du cycle de vie et prendre un tour spécifique selon les âges, la situation familiale précédente ou la nature de l'accident de la vie qui a provoqué le fait de devoir vivre seul : veuvage, séparation, décohabitation, violence, maladie/handicap, perte d'emploi...

⁴⁰ Constat dressé à partir d'entretiens avec les responsables de l'accueil de jour « Femmes SDF » à Grenoble. Les situations rencontrées avaient inspiré le metteur en scène du film « Invisibles ».

⁴¹ Cécile Brousse, « Devenir sans-domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés d'accès au logement ? », Économie et Statistique n° 391-392 – 2006.

PARTIE 2. Isolement et mal-logement : deux phénomènes souvent liés qui se renforcent mutuellement

Les personnes vivant seules rencontrent, on l'a vu, un certain nombre de difficultés pour accéder et se maintenir dans un logement adapté et décent. À ces difficultés s'ajoute, pour certaines d'entre elles, un **isolement social susceptible d'aggraver ou de faire perdurer des situations de mal-logement**.

Le rapport sur l'état du mal-logement 2019 avait souligné la façon dont les passages en institutions (protection de l'enfance, prison, hôpital psychiatrique...) et la rupture que représentait leur « sortie » étaient susceptibles de renforcer l'isolement social de personnes aux liens familiaux ou amicaux déjà fragilisés, et comment cette absence de liens et de soutien pouvait participer au mal-logement. Les mêmes causes provoquant les mêmes effets, chez les personnes fragiles « l'entrée en solitude » constitue un terreau favorisant le mal-logement⁴², l'isolement relationnel pouvant être à la fois un facteur déclencheur et une conséquence du mal-logement.

Il est important de rappeler qu'il n'existe pas forcément d'équivalence entre le fait de vivre seul, celui de connaître un isolement social et le sentiment de solitude : certaines personnes vivent seules et sont très entourées, d'autres au contraire vivent en couple ou en famille et connaissent des situations de solitude. L'isolement social est complexe à définir, en raison de la diversité des causes et traductions de ce phénomène, et peut être mesuré de différentes façons, **objectivables par le nombre d'interactions avec des proches**, tandis que la **solitude revêt une dimension plus psychologique**⁴³.

Le CESE propose, dans son avis de juin 2017, d'en adopter la définition suivante : « *L'isolement social est la situation dans laquelle se trouve la personne qui, du fait de relations durablement insuffisantes dans leur nombre ou leur qualité, est en situation de souffrance et de danger. Les relations d'une qualité insuffisante sont celles qui produisent un déni de reconnaissance, un déficit de sécurité et une participation empêchée. Le risque de cette situation*

⁴² Philippe Pitaud (dir.) « *Combattre l'isolement et la solitude* », Institut de gérontologie sociale, Université Aix-Marseille, 2018.

⁴³ Bérengère Gouraud, Pascal Noblet, « *Les trois formes de solitudes. Vie seule, isolement et sentiment de solitude* », *Les notes d'analyse et de synthèse de la MASP*, n°35, 2017.

tient au fait que l'isolement prive de certaines ressources impératives pour se constituer en tant que personne et accéder aux soins élémentaires et à la vie sociale⁴⁴ ».

L'Insee définit l'isolement dans son enquête SRCV à partir de « la fréquence des contacts distants et des rencontres » avec l'entourage (amis, voisins, collègues) et avec la famille (hors ménage), à l'aide d'une échelle allant de « jamais » à « chaque jour ou pratiquement ». En 2015, un noyau dur de **3 % des personnes de 16 ans ou plus sont isolées de leur famille et de leur entourage**, au sens où elles déclarent avoir « au plus une rencontre physique ou un contact distant par mois avec leur réseau social ». Les personnes isolées de leur entourage uniquement sont 13 %, tandis que le taux de personnes isolées uniquement de leur famille (hors ménage) est de 7 %⁴⁵.

D'après l'Insee, **l'isolement touche davantage les hommes et les personnes âgées, sans diplôme, à bas revenus et vivant en agglomération parisienne**. Toutes choses égales par ailleurs, les hommes sont 2,3 fois plus susceptibles d'être touchés que les femmes. Les personnes sans diplôme, 2,6 fois plus que les personnes ayant des diplômes supérieurs à Bac+2. Les personnes appartenant aux 20 % les plus pauvres, 2 fois plus que les 20 % les plus riches. Les plus de 65 ans, 2,5 fois plus que les 24-39 ans.

Comme le résume Jean-Louis Pan Ké Shon, « vivre seul n'est pas forcément synonyme d'isolement relationnel et ce dernier ne se conjugue pas obligatoirement avec le sentiment de solitude. (...) Vivre seul signifie habiter seul dans son logement, quant au sentiment de solitude, il correspond à l'impression d'abandon et qualifie peut-être ainsi un aspect de la qualité des relations développées⁴⁶ ».

Toutes les personnes isolées ne se sentent pas seules : en 2015, 38 % des personnes objectivement isolées d'après la Fondation de France déclaraient ne pas se sentir seules⁴⁷. Et les personnes vivant seules développent généralement plus de relations en-dehors du foyer que les personnes en couple, plus centrées sur le noyau familial. Sans que cela ne compense toutefois l'absence de contacts au sein du foyer : « **célibataires, les divorcés ou les veufs sont deux fois plus fréquemment sujets au sentiment de solitude** que le reste de la population même si les personnes qui ressentent la solitude n'en souffrent pas toutes ou pas toutes avec la même intensité⁴⁸ ».

⁴⁴ CESE, « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », 2017.

⁴⁵ « 3 % des individus isolés de leur famille et de leur entourage : un cumul de difficultés socioéconomiques et de mal-être », Insee Première n° 1170, 2019.

⁴⁶ Jean-Louis Pan Ké Shon, « Vivre seul, sentiment de solitude et isolement relationnel », Insee Première n°678, 1999.

⁴⁷ Fondation de France, *Les solitudes en France*, rapport 2016.

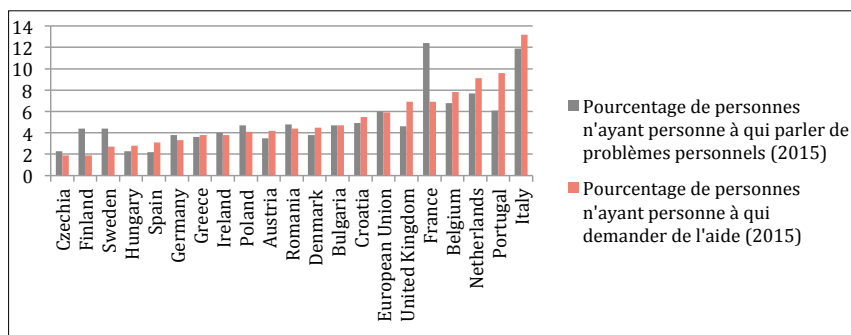
⁴⁸ Jean-Louis Pan Ké Shon, op. cit.

Arnaud Campéon rappelle que « les situations de mono-résidentialité telles qu'elles sont recensées recouvrent des situations diverses. (...) Le fait de **vivre seul** n'a pas la même signification ni les mêmes implications sociales selon les âges, le genre, le statut matrimonial ou encore les parcours de vie. **Selon les cas, il peut s'agir d'une situation plutôt choisie ou plutôt subie** et qui, en outre, n'a pas la même temporalité⁴⁹ ». Le fait de vivre seul constitue un choix pour certains, forme d'émancipation ou d'autonomie, comme pour les jeunes quittant le foyer familial le temps de leurs études, les personnes âgées ou celles en situation de handicap souhaitant vivre en logement autonome plutôt qu'en institution, chez leurs parents ou enfants, sans que cela implique forcément un isolement relationnel. Tandis que d'autres endurent cette situation qui les empêche de se loger décentement et les isole.

Les incidences de l'isolement relationnel sont nombreuses et plus ou moins marquées selon les individus : repli sur soi, sentiment d'insécurité, faible participation à la vie publique ou collective, situations de non-recours aux droits ou aux soins, défiance (vis-à-vis des institutions et des autres), par exemple⁵⁰.



Les Français, champions d'Europe de l'isolement



Une étude d'Eurostat analyse le sentiment d'isolement à travers deux critères : n'avoir personne à qui demander de l'aide et n'avoir personne à qui parler de ses problèmes personnels⁵¹. Dans chacun des deux cas, 6 % de la population européenne est concernée. C'est-à-dire à chaque fois **30 millions de personnes**. Les Français sont les plus nombreux (12,4 %), devant l'Italie (11,9 %), alors que d'autres pays affichent des taux beaucoup plus bas, comme l'Espagne (2,2 %), l'Allemagne (3,8 %) ou le Royaume-Uni (4,6 %). En ce qui concerne l'isolement au sens de n'avoir personne à qui demander de l'aide, le taux de la France, qui reste mal classée, tombe à 6,9 %.

⁴⁹ Arnaud Campéon, « Solitudes en France : mise en forme d'une expérience sociale contemporaine », Informations sociales, vol. 188, n°2, 2015.

⁵⁰ Bérengère Gouraud, Pascal Noblet, op. cit.

⁵¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/quality-of-life/data>

Le profil type de la personne isolée est un homme célibataire urbain âgé et à bas revenus. En France, le fait de n'avoir personne à qui parler de ses problèmes personnels touche 25 % des hommes de plus de 75 ans faiblement diplômés, mais seulement 2 % des femmes de moins de 30 ans diplômées.

A. Des publics précaires et vulnérables plus concernés par l'isolement

L'isolement touche toutes les catégories sociales, mais davantage les catégories populaires, avec des conséquences plus dangereuses sur leurs conditions de logement. Selon Jean-Louis Pan Ké Shon, « être âgé, handicapé, peu diplômé, au chômage, avoir des revenus modestes, prédisposent à l'isolement relationnel et désignent les personnes socialement défavorisées, l'isolement se cumulant alors avec d'autres handicaps sociaux⁵² ». Plusieurs facteurs sont ainsi susceptibles de créer ou de renforcer l'isolement, comme le niveau de ressources et la situation professionnelle, l'âge, l'état de santé et le degré d'autonomie des personnes, le lieu de résidence...

1. La pauvreté renforce l'isolement

L'isolement relationnel est en partie lié à des facteurs socio-économiques. Les individus percevant des bas revenus, inférieurs à 1 200 euros par mois, sont ainsi surreprésentés parmi les personnes isolées au sens de la Fondation de France : ils représentent 26 % de la population, mais 34 % des isolés. Au contraire, les personnes percevant un revenu mensuel supérieur à 2 500 euros représentent 20 % de la population et seulement 12 % des isolés⁵³. La situation professionnelle influence également l'isolement relationnel, qui concerne particulièrement les chômeurs et les inactifs non étudiants⁵⁴.

Les personnes à bas revenus doivent arbitrer en permanence entre le financement d'activités favorisant leur vie sociale et la gestion des dépenses contraintes.

« Les faibles salaires créent de l'isolement, on n'a pas les moyens de sortir, d'aller boire un verre, de payer une salle de sport... » (Habitant de la pension de famille des Thermopyles)

« Je vais au centre social, je fais de la gym santé, je fais du folklore, il faut que je bouge ! (...) Les activités sont payantes et c'est un sacrifice pour moi de

⁵² Jean-Louis Pan Ké Shon, op. cit.

⁵³ Fondation de France, *Les solitudes en France*, Rapport 2014.

⁵⁴ Bérengère Gouraud, Pascal Noblet, op. cit.

payer la gym santé, par exemple. Le sacrifice, c'est tous les jours, mais quand on est seule, on fait moins de courses et on mange moins pour pouvoir payer les activités. Le soir, je mets très peu de lumière pour ne pas trop payer. On fait tout pour ne pas être isolé car si on se retrouve seule chez soi, c'est vite la déprime. » (Claire, 72 ans, locataire d'un bailleur social labellisé Habitat Senior Services)

L'Observatoire de la pauvreté (ONPES) a étudié les « budgets de référence » jugés nécessaires pour répondre à ses besoins essentiels et mener une vie sociale. Il constate que les familles aux revenus modestes en-dessous des budgets de référence se sentent « *éloignées de la vie culturelle et des loisirs, sauf par écran de télévision interposé* ». De même, « *la sociabilité avec le cercle d'amis est là aussi peu encouragée pour des raisons financières : inviter chez soi une famille avec enfants peut représenter une dépense trop importante. Le repli sur la famille nucléaire est alors vécu comme une contrainte*⁵⁵ ».

2. Vieillesse et handicap, des freins à la socialisation

L'isolement relationnel est également corrélé au handicap, à la maladie ou à la perte d'autonomie, qui peuvent mener à un retrait de la vie culturelle et des pratiques de loisirs⁵⁶. L'isolement des personnes âgées est souvent renforcé par un délitement des liens familiaux lié à la mobilité des différents membres d'une famille et à la raréfaction des cas de cohabitation avec leurs enfants... C'est ce qu'illustre le témoignage de ce professionnel du réseau Delphis, spécialiste du monde Hlm : « *Plus on vieillit et plus on reste seul et il ne reste que la famille ou les voisins, dans le meilleur des cas, car on a un éclatement géographique des familles de plus en plus important* ».

Inadaptation des logements ou des immeubles (absence d'ascenseur), des équipements ou aménagements urbains, fatigue : de nombreux facteurs expliquent les liens entre l'isolement et les difficultés rencontrées par les ménages qui ne sont pas autonomes dans leurs déplacements. Ainsi, comme l'indique la sociologue Anne Labit, « *l'habitat se trouve au cœur de ces problématiques que sont la solitude, l'isolement et la précarité économique, qui à leur tour sont intimement liées à la perte d'autonomie. L'ensemble de ces effets se cumulent. L'habitat peut être un facteur aggravant de tous ces risques, dès lors qu'il n'est pas adapté au vieillissement d'un point de vue architectural, mais aussi d'un point de vue économique (logement trop grand, mal isolé, cher à entretenir, etc.) et, enfin et surtout, d'un point de vue social (voisinage non convivial, éloignement des commerces, absence de transports publics, etc.)* »⁵⁷.

⁵⁵ La Lettre de l'ONPES n°6, « La vie sociale entravée des familles aux ressources modestes », 2016.

⁵⁶ Fondation de France, *Les solitudes en France*, rapport 2016.

⁵⁷ Anne Labit. « Habiter en citoyenneté et solidarité pour mieux vieillir », *Gérontologie et société*, vol. 38 / 149, no. 1, 2016, pp. 141-154.

La loi du 11 février 2005 **définit le handicap comme** « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la **vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant** ». Il est ainsi fait référence aux situations de retrait, voire de rejet, des personnes en situation de handicap dans la société. Malgré cette reconnaissance légale, force est de constater que les personnes en situation de handicap demeurent trop souvent isolées et souffrent d'une situation dont les pouvoirs publics doivent s'emparer. L'isolement relationnel des personnes handicapées est en effet deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population (22 % contre 12 % en 2014)⁵⁸.

Le handicap et/ou la maladie n'ont pas toujours les mêmes incidences selon l'âge de la vie. Les accidents de vie ou le vieillissement s'inscrivent dans des trajectoires où l'isolement a été moindre que pour les personnes atteintes de maladie chronique et/ou de handicap depuis leur naissance ou enfance. Le manque de liens sociaux, de confiance et de sentiment d'appartenance apparaît donc parfois plus fort pour ces personnes que pour celles frappées après des années de socialisation⁵⁹.

Le rôle des proches est par ailleurs déterminant pour l'amélioration de la vie quotidienne et/ou des conditions de logement. L'hébergement chez un tiers, s'il est choisi, peut apporter une réponse à l'isolement. Les aidants et les proches, issus de la famille ou des cercles amicaux ou associatifs, forment un lien essentiel pour les plus fragiles. Or, selon l'étude du CREDOC, « 51 % des personnes isolées déclarant un handicap et/ou une maladie limitent certains contacts avec leurs proches par crainte d'être un poids pour eux » et « 39 % ont le sentiment d'être un poids pour la société ».

3. Barrière de la langue, accès aux démarches et parcours migratoire

Une arrivée récente en France, la non-maîtrise de la langue française ou les obstacles dans l'accès aux droits peuvent également renforcer l'isolement, comme l'indique ce professionnel d'accueil de jour : « *Sur les facteurs de l'isolement, la barrière de la langue ou de l'écriture joue beaucoup, on a beaucoup de gens qui viennent dans nos accueils parce qu'ils ne comprennent pas leurs courriers, ça enferme beaucoup* ». (Imanis)

Les immigrés âgés, vivant seuls en France, sont par ailleurs concernés par des problématiques spécifiques. Souvent hébergés dans des foyers de travailleurs migrants, leur sociabilité a ainsi été centrée, pendant de nombreuses années, sur le monde du travail ; le départ à la retraite conjugué à l'autonomisation du mode de

⁵⁸ Fondation de France, *Les solitudes en France*, Rapport 2014.

⁵⁹ Fondation de France, *Maladie ou handicap et isolement relationnel : la double peine*, 2018.

vie des résidents de ces foyers, ainsi que la diminution des espaces collectifs sont autant de sources d'isolement⁶⁰.

4. Les territoires d'isolement

L'isolement se manifeste différemment selon les territoires. À cet égard, les acteurs interrogés insistent d'abord sur l'importance des liens de sociabilité qui se développent dans les bourgs : *« malgré tout, les personnes qui vivent en milieu rural sont repérées et connues de quelqu'un. Rares sont les personnes qui ne sont pas identifiées par les services locaux. Naturellement il y a une plus grande tendance à avoir une veille, c'est un atout que l'on n'a pas en ville, ce tissu de connaissances et de personnes qui se font du souci »*. (Soliha Vendée)

Si les occasions d'échanger sont moins nombreuses en milieu rural, elles se concrétisent plus difficilement en ville. Le rapport sur les solitudes en France de 2013 relevait ainsi que, *« dans les zones rurales, 46 % des personnes interrogées déclarent inviter leurs voisins chez elles et 43 % s'entraider ou faire des choses ensemble, contre 34 % et 31 % dans les villes de plus de 100 000 habitants »*⁶¹.

Néanmoins, les personnes vivant éloignées de toute offre de transport, de commerces, services ou lieu d'animation et de socialisation, ou des autres habitations, connaissent aussi un isolement important : *« Dans les petits bourgs, on a encore quelques services et on peut être en lien avec des personnes. Mais on a aussi des personnes loin de tout : d'un petit bourg, d'une offre de services de base, de voisins. J'ai en tête une personne de 80 ans, seule, le bourg à 5 km de chez elle, et sans aucun voisin à proximité »*. (Soliha Vendée)

Plusieurs professionnels signalent par ailleurs que cette « veille » exercée par les habitants d'une commune rurale les uns sur les autres peut tout autant représenter un frein au recours aux dispositifs d'aide et d'accompagnement social, que les ménages en difficulté hésitent parfois à mobiliser par crainte d'être stigmatisés, au risque d'aggraver leur situation et leur isolement.

« On a des problèmes de culpabilité extrême, de plus en plus en territoire rural. Les gens ont honte de demander une aide financière, plus qu'en milieu urbain. Surtout que tout le monde se connaît, on va savoir qu'untel a une aide, ça crée des situations d'isolement terribles. » (UDAF 44)

« L'action sociale dans le rural peut être compliquée car tout le monde se connaît et les gens n'ont pas envie que le CCAS se gare devant la maison de tel ou tel. » (UNCCAS)

⁶⁰ Rapport de la Mission d'information de l'Assemblée nationale sur les immigrés âgés, 2013.

⁶¹ Fondation de France, « Les solitudes en France », 2013.

Les Petits Frères des Pauvres identifient également ces deux aspects de l'isolement, différents selon la géographie : « *des solidarités et des relations de voisinage amoindries* » en ville, un « *manque de services du quotidien et de transports* » en zone rurale⁶², et des quartiers de la politique de la ville qui présentent le risque d'isolement le plus fort pour les personnes âgées parmi tous les territoires d'habitat étudiés. Ces personnes ont en effet une vision négative de leur environnement et de leur logement, qui renforce leur isolement.

B. Quand le mal-logement crée de l'isolement

Pour les ménages en situation de mal-logement, les facteurs cités précédemment (faibles ressources, perte d'autonomie, barrière de la langue, isolement lié à l'environnement...) se cumulent à d'autres difficultés et renforcent leur isolement.

Ainsi, comme l'explique Pascale Dietrich-Ragon⁶³, si les personnes les plus en difficulté au regard du logement (notamment les personnes sans domicile) souffrent de façon générale d'un « *faible soutien relationnel* », cet entourage est d'autant plus fragilisé par leur précarité résidentielle, qui « *contribue à « détricoter » les liens déjà mis à mal par les ruptures biographiques* ».

1. L'impossibilité ou la honte de recevoir chez soi

Face au mauvais état ou à l'étroitesse de leur logement, de nombreuses personnes font part d'un sentiment de honte à l'idée de montrer leur logement à leur proches et se résignent à ne plus recevoir chez elles.

« *Les personnes s'isolent aussi du fait de leur logement. J'ai en tête un cas d'une personne qui après la rénovation m'a confié qu'elle n'avait plus honte d'inviter des amis, elle a changé l'image d'elle-même. La dame était très fière de montrer la salle d'eau et la cuisine. Une autre personne ne fait entrer personne chez elle. Sa famille et ses amis ne viennent plus. Elle nous avait dit : « Je ne vois pas l'intérêt d'inviter des gens si c'est pour montrer ça ». Il y a souvent de la honte, de la gêne, de l'auto-exclusion. Un certain nombre de personnes nous disent régulièrement qu'un des bienfaits ce serait d'avoir chaud l'hiver, et de pouvoir inviter tel ou tel ami. Ça revient souvent.* » (Soliha Vendée)

La précarité énergétique est une forme de mal-logement qui tend également à renforcer l'isolement des personnes qui en sont victimes. D'après l'Observatoire national de la précarité énergétique, « *L'isolement social peut être dû à un sentiment de honte du logement lorsque la précarité énergétique entraîne des dégradations du bâti (présence de moisissures) ou que le manque d'énergie le rend*

⁶² Petits Frères des Pauvres, « Solitude et Isolement, quels liens avec les territoires », 2019.

⁶³ Pascale Dietrich-Ragon, Op. cit.

inconfortable (température trop basse, manque d'installations électriques...). Le ménage peut alors ne pas inviter chez lui, voire refuser les invitations pour ne pas avoir à les rendre »⁶⁴. Les portraits réalisés par cet observatoire font apparaître ce sentiment de honte de manière récurrente. « On ne reçoit jamais personne ici ! Même ma famille n'est jamais rentrée ici, voir comment j'habite, où j'habite... jamais je ne leur ai dit... ». « Moi, je le supporte. Je suis plus dans l'inconfort par rapport à ma famille. Par rapport à eux, ça me dérange, parce que quand je les fais venir, ils ne sont pas bien. C'est pareil avec mes amis (...). Je ne les invite pas parce qu'il fait trop froid »⁶⁵.

La situation des pères séparés représente un cas particulier d'isolement renforcé par des conditions de logements inadaptées. En effet, suite à une séparation la garde des enfants revient le plus fréquemment à la mère et les pères rencontrent d'importantes difficultés pour accéder à un logement leur permettant d'accueillir leur(s) enfant(s). Quand leurs conditions de logement sont précaires (hébergement chez un tiers, petit logement...), elles « *peuvent être considérées comme rédhitoires à une prise en charge régulière des enfants* »⁶⁶ et limitent ainsi les possibilités de contacts, renforçant le risque d'isolement du père.

2. Des réponses institutionnelles qui renforcent l'isolement

La problématique de l'isolement et de ses conséquences a fait l'objet, depuis quelques années, de plusieurs travaux et réflexions politiques⁶⁷. Ces derniers se concentrent néanmoins sur l'isolement que connaissent certains publics particuliers, comme **les personnes âgées** depuis leur médiatisation lors de l'épisode de canicule de 2003. L'isolement d'autres publics, comme les jeunes ou les travailleurs saisonniers, reste quant à lui sous-estimé⁶⁸.

« *La question de l'isolement est un sujet important mais qui reste impensé pour les jeunes parce qu'on a tendance à surestimer leur sociabilité par rapport à d'autres publics comme les familles monoparentales, les personnes âgées...* » (UNCLLAJ)

⁶⁴ ONPE, « *Revue bibliographique de l'ONPE. Conséquences, Usages et Coûts induits de la précarité énergétique* », 2017.

⁶⁵ ONPE, « *Parcours et pratiques des ménages en précarité énergétique : enquête auprès de 30 ménages* », 2018.

⁶⁶ Céline Bessière, Émilie Biland, Aurélie Fillod-Chaubaud, « *Résidence alternée : la justice face aux rapports sociaux de sexe et de classe* », *Lien social et Politiques*, Anjou, Québec : Éd. Saint-Martin ; Rennes : Presses de l'EHESP, 2013, *Les politiques de genre : quel genre de politiques ?*, pp.125-143.

⁶⁷ CESE, « *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité* », 2017 ; Christine Boutin, « *Pour sortir de l'isolement, un nouveau projet de société* », rapport au Premier ministre, 2003.

⁶⁸ Fondation de France « *Jeunes et sans amis : quand la solitude frappe les 15-30 ans* », 2017.

Cette faible prise en compte de l'isolement et de son impact se retrouve dans les réponses apportées aux personnes en difficulté de logement. Elles ont en effet tendance à renforcer leur isolement, en les déplaçant loin de leurs réseaux, en séparant des familles, en ne leur permettant pas d'accueillir leurs proches...

a. Des injonctions à la mobilité qui éloignent des réseaux et rompent avec les habitudes

Plus encore que d'autres publics, les isolés font face, dans leurs démarches d'accès à un logement, à **de nombreuses injonctions à la mobilité**, motivées par divers arguments. Les jeunes sont ainsi incités à déménager dans une autre ville ou région pour trouver un emploi, les personnes en situation de handicap ou les familles monoparentales sont orientées vers des territoires moins tendus afin d'avoir accès à un logement plus grand, moins cher ou adapté à leurs besoins, les migrants sont dispersés sur l'ensemble du territoire par le nouveau dispositif national d'accueil...

Ces mobilités imposées contribuent à **éloigner les personnes seules de leur entourage**, qui joue pourtant un rôle de soutien primordial en cas de difficultés. Comme l'explique ce représentant de l'UNCLLAJ : « *Les pouvoirs publics se disent que quand on n'a pas de famille on n'a pas d'excuse pour ne pas bouger* ».

Le maintien des liens avec l'entourage est **d'autant moins pris en compte que les personnes vivent seules à la rue, dans des bidonvilles ou des centres d'hébergement**, même lorsqu'elles y trouvent une forme de sociabilité importante⁶⁹. En effet, être sans-abri ne signifie pas toujours être inactif socialement, on peut même mener « *une activité sociale plutôt dense, parfois intense, avec des amis, des connaissances, des confidents* »⁷⁰, d'autres personnes sans-abri. Des liens, même fragiles, peuvent aussi se créer avec les passants, les habitants et les commerçants du quartier, les bénévoles des maraudes ou des distributions alimentaires..., « *rendus possibles par leur installation dans la durée sur un espace public* »⁷¹. D'après une étude de la DREES, 22,5 % des sans-domicile hébergés dans des structures collectives s'y sont fait des amis et près de 30 % des sans-domicile qui vivent dans un lieu non prévu pour l'habitation se sont fait des amis dans la rue⁷².

⁶⁹ Édouard Gardella, Amandine Arnaud, « *Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux* », Rapport pour l'ONPES et l'Observatoire du Samu social de Paris, 2018.

⁷⁰ Julien Damon, « « *Désocialisés* » et « *désaffiliés* » Remarques à partir du cas des SDF », Les Cahiers français, n° 314, 2003.

⁷¹ Édouard Gardella, *Comprendre le refus de l'hébergement d'urgence par les sans-abri*, Métropolitiques, 2019.

⁷² *Les contacts familiaux et amicaux des personnes sans domicile*, Études et résultats, n°311, 2004.

« **C'était un truc de survie, on devait être le plus nombreux possible.** Tous les gens que je voyais (quand je vivais à la rue), je suis encore pote avec eux. De même que les bénévoles [des associations caritatives]. » (Jules, 25 ans, ambassadeur de La Cloche)

Ainsi, l'absence de prise en compte de ces liens et sociabilités entraîne une nouvelle rupture et, dans un certain nombre de cas, **l'échec des solutions d'hébergement ou de logement** : refus des propositions, retour à la rue après quelque temps d'hébergement...

« On a des gens qui font des demandes de logement et qui demandent que le 14^e, parce que c'est là qu'ils ont leurs rendez-vous médicaux, leurs contacts... Et la personne avec qui on travaille aux commissions d'orientation nous dit que si vous ne demandez que le 14^e on ne va pas prendre en compte votre demande parce qu'on considère que vous pourriez faire un effort. On a des personnes qui n'arrivent pas à se repérer quand on les éloigne de chez elles, qui se sentent de plus en plus isolées. C'est super important quand on a subi l'exclusion, de ne pas perdre ses repères spatiaux et amicaux. » (Hôte de la pension de famille des Thermopyles)

« Il faut proposer aux gens la solution qui va pour eux, si vous proposez une solution dans le 14^e à quelqu'un de l'autre bout de Paris, il va être perdu, il va retourner dehors où il était. » (Habitant de la pension de famille des Thermopyles)

D'après Édouard Gardella⁷³, au-delà du rejet des conditions d'hébergement, « le refus de l'hébergement d'urgence par de nombreux sans-abri exprime l'intensité de leur attachement à des collectifs d'appartenance » et non la désocialisation de ces publics.

« J'avais un super logement mais j'étais rejeté, mes amis n'avaient pas le temps de me voir donc on commence à être dehors. À un moment, on se retrouve dehors parce que dehors aussi il y a du monde. Dans la rue on se repère entre nous, on a une grande solidarité, si quelqu'un a soif ou faim on va lui donner la fin de son sandwich, de l'eau. On se rencontre quand on nous demande une cigarette, les gens nous voient dans leur espace donc ils se posent des questions, ils viennent dialoguer. » (Ambassadeur de La Cloche)

« Sur les campements il y a quand même une certaine vie de groupe (...) Ce qu'on observe, c'est une socialisation de la rue : on héberge des gens qui retournent à la rue ensuite, ça arrive, parce que c'est là qu'ils avaient trouvé

⁷³ Édouard Gardella, « Comprendre le refus de l'hébergement d'urgence par les sans-abri », Métropolitiques, 2019.

une sociabilité. Et puis les hébergements sont parfois hors de Paris donc les personnes préfèrent parfois rester à la rue, mais à Paris et avec les personnes qu'elles connaissent. » (FDTA)

Un déménagement vers une zone moins tendue peut se révéler source de difficultés dans l'accès à l'emploi, aux services, aux commerces et aux lieux d'animation, particulièrement importantes pour les personnes isolées. « *La personne isolée a besoin d'être auprès des commodités, des services, des facilités de transport peut-être plus que le ménage qui s'entraide. La tendance générale reste la même : le ménage isolé modeste ne s'éloigne pas du centre urbain, ce qu'acceptent peut-être plus les familles* », indique ainsi la directrice de Caen la mer Habitat. Si les personnes seules sont surreprésentées dans les quartiers centraux, c'est qu'elles sont caractérisées par « *un attachement fort au quartier qui leur offre des services et des lieux de sociabilité publique*⁷⁴ ».

b. Des réponses qui ne prennent pas en compte la vie privée et familiale

Le règlement intérieur de certaines solutions de logement ou d'hébergement dédiées aux personnes vivant seules peut aussi contribuer à leur isolement. À titre d'exemple, certaines offres spécifiques pour les jeunes (foyers de jeunes travailleurs, résidences étudiantes...) tentent d'éviter ou de sortir de l'isolement en proposant des actions collectives en interne ou à l'extérieur, tout en encadrant strictement la visite des proches et en interdisant de les accueillir et de les héberger. Le fait de pouvoir « inviter » est pourtant très important chez les jeunes, qui ont l'impression de ne pas avoir un vrai « chez soi » quand ce n'est pas le cas⁷⁵. Les structures d'hébergement sont également nombreuses à ne pas autoriser les visites de proches, ainsi que les retours en soirée après une certaine heure, encadrant encore ainsi les temps de sociabilité.⁷⁶

L'inadaptation des politiques de mise à l'abri des personnes sans logement entretient l'isolement ou perpétue les ruptures. Comme l'indique ce représentant de l'APUR, « *c'est d'abord la mise à l'abri qui prime, et non pas le lien de sociabilité. On met à l'abri d'un point de vue physique sans prendre en compte le réseau social. On se rend bien compte que pour les personnes non-isolées, on n'a pas forcément la réponse adaptée : par exemple pour les couples, tout est fait pour les séparer. De même pour les familles. Comment on adapte les réponses aux différents profils et au fait qu'on peut ne pas être isolé ? Comment on contribue à ne pas favoriser cet isolement, alors même qu'il peut exister des liens ?* ».

⁷⁴ Jean-Yves Authier (dir.), *État des lieux sur les trajectoires résidentielles*, PUCA, 2010.

⁷⁵ Entretien avec un représentant de l'UNCLLAJ et étude FORS sur les FJT.

⁷⁶ Dietrich-Ragon, Pascale. « *L'entourage des personnes en situation de précarité résidentielle. Force et faiblesse des liens sociaux dans l'exclusion du logement* », *Revue française de sociologie*, vol. 56, no. 2, 2015.

Ainsi, **41 % des personnes interrogées** dans le cadre de l'enquête sans-domicile (2012), **ont au moins un enfant âgé de moins de 15 ans qui ne vit pas avec elle** et cette **séparation des parents et enfants est d'autant plus fréquente que leur situation résidentielle est précaire**. Pour la moitié des personnes hébergées à l'hôtel qui ont des enfants, ces derniers ne vivent pas avec elles. Un taux qui atteint 92 % pour celles dormant dans des lieux non prévus pour l'habitation. Cette décohabitation est souvent subie et s'explique par la privation de logement : les enfants sont alors souvent placés en institution ou chez un membre de la famille⁷⁷.

Le cloisonnement des compétences, des financements et des dispositifs fragmente la réponse en autant de solutions dédiées à des « publics » prédéfinis, quitte à désunir les couples et les familles. C'est le cas **des fratries ou couples composés d'un mineur** (dont la prise en charge dépend de l'Aide sociale à l'enfance et donc du Conseil départemental) **et d'un jeune majeur** (dont la prise en charge par l'ASE est facultative et la mise à l'abri financée par l'État). Comme l'explique un représentant de France Terre d'Asile : « *Dans les fratries avec un mineur et un majeur, la séparation est faite mécaniquement par l'ASE car le majeur n'est pas pris en charge. Et c'est très compliqué d'expliquer à des membres d'une fratrie qu'ils doivent être séparés* ».

Le parcours de Dylan est un bon exemple des freins générés par ce cloisonnement des solutions : alors que sa rencontre avec une jeune fille et leur nouvelle vie de couple lui ont donné envie d'engager des démarches pour sortir de la rue, le fait que le couple refuse d'être séparé et qu'elle soit mineure a été un obstacle de plus dans leur accès à l'hébergement et au logement.

⁷⁷ Pascale Dietrich-Ragon « L'entourage des personnes en situation de précarité résidentielle. Force et faiblesse des liens sociaux dans l'exclusion du logement », *Revue française de sociologie*, vol. 56, no. 2, 2015, pp. 301-330.



Dylan⁷⁸, 23 ans :
vivre en couple à la rue ou seul en hébergement

Chassé du domicile familial à l'âge de 17 ans, en conflit avec son père, Dylan est passé une première fois par la rue, avant d'être pris en charge par l'ASE. Après l'interruption de son contrat jeune majeur (en raison de la perte de son emploi et du non-respect du règlement de son FJT concernant l'accueil de proches), il se retrouve une nouvelle fois dehors et dort dans des parkings pendant plusieurs années.

Par le biais d'une association qui l'accompagne, il rencontre Manon. Cette dernière, mineure vivant encore chez sa mère, héberge Dylan chez elle en cachette, pendant plusieurs mois : *« Elle a le cœur sur la main, elle n'aime pas voir les gens en mauvaise posture. On continuait à se revoir, moi je ne lui ai pas caché ma situation. Je suis venu dormir chez elle, ça m'a fait du bien, c'était plus stable »*, mais quand ses parents le découvrent, ils les chassent et le jeune couple se retrouve à la rue ensemble.

Dylan décide alors de reprendre contact avec la Mission locale, où il avait auparavant interrompu son suivi : *« J'avais arrêté avec la Mission locale parce que mon éducatrice était merdique. Sans Manon je serais resté à la rue et je serais encore drogué. Elle m'a dit de retourner voir la Mission locale et pour lui faire plaisir, je l'ai fait. Et aussi parce que j'avais vraiment besoin de travail pour pouvoir la nourrir, j'en avais marre de faire les invendus chez Paul »*. Suite à sa réinscription à la Mission locale et grâce à l'aide de sa nouvelle éducatrice, Dylan retrouve rapidement un emploi.

Néanmoins, le couple continue de dormir dans les parkings, en l'absence de solution qui leur permettrait de rester ensemble. Comme Manon l'explique, *« on était bloqués car il n'y avait jamais de solution pour nous deux. Soit moi on me proposait un truc avec l'ASE. Soit lui avec le 115. Mais jamais pour nous deux. Et nous on voulait rester ensemble. On ne voulait pas laisser l'autre seul. Je savais que si moi j'acceptais lui allait être dans la merde alors que moi je serais tranquille. Et je ne voulais pas ça »*. Après plusieurs mois dehors, ils finissent par rencontrer un propriétaire qui propose de leur louer une chambre chez lui, puis accèdent à une place de couple dans un FJT.

Le portrait de Sophie illustre quant à lui l'inadaptation et le manque de souplesse de certaines structures d'hébergement à la diversité des configurations familiales, et la manière dont **cette rigidité peut produire de l'isolement et mettre en échec les solutions apportées.**

⁷⁸ Portrait écrit à partir d'extraits de « Tout un monde de misère. Monographies de la précarité », Recherche sociale 2016/4 (N° 220), FORS-Recherche Sociale.



Sophie, se séparer de son fils pour être hébergée

Sophie est âgée d'une cinquantaine d'années et partage au sein d'un centre d'hébergement d'urgence (CHU) parisien une chambre en alternance avec son fils, âgé d'une vingtaine d'années. Auparavant, Sophie était **locataire d'un logement social avec son mari, auteur de nombreuses violences à son encontre**. Sophie souhaitait s'en séparer et avait entamé des démarches avec son assistante sociale en 2012, afin d'emménager dans un autre logement social, seule avec son fils. En attendant, elle vit « à droite à gauche », dans la perspective de ce changement d'appartement.

En 2013, Sophie prend la décision de quitter le domicile familial, en étant vigilante à conserver ses droits à l'AAH et à l'APL, ses uniques sources de revenus. **Depuis leur départ, Sophie et son fils sont sans domicile. En six ans, ils ont été ballotés au sein du système d'hébergement d'urgence, sans bénéficier d'une réelle prise en charge adaptée** : « *Depuis décembre 2013, je suis dans des centres d'hébergement d'urgence, des foyers, j'ai même connu le fait de dormir dans des boxes, dans une voiture* ».

Sophie décrit son parcours au sein du circuit de l'hébergement d'urgence comme une véritable « descente aux enfers », notamment parce que les services de veille sociale n'ont jamais pris en considération les caractéristiques de sa demande d'hébergement, à savoir son handicap et ses difficultés de mobilité, et son **fils adolescent dont elle ne souhaite pas se séparer**, mais pour lequel il est nécessaire d'avoir un lit, un espace à part. En six ans, elle a connu quelques solutions d'hébergement adaptées mais qui sont restées temporaires. Les autres propositions l'ont **obligée à se séparer à plusieurs reprises de son fils**, lui étant logé chez des connaissances et elle dormant dans des hôtels, au service des urgences, dans un box... Sophie a ainsi risqué l'expulsion du CHU, où elle vit actuellement : « *Ils ont voulu que mon fils aille dans un foyer de jeunes, et moi avec une femme dans un autre foyer. Comme j'ai dit non, on m'a menacée d'expulsion* ».

Sophie a par ailleurs **refusé plusieurs propositions d'hébergement et de logement**, inadaptées à son handicap ou **trop éloignées de son réseau amical et de ses structures de soin**. « *On voulait me mettre dans le 77, j'ai refusé. Comment j'allais faire pour aller à mes rendez-vous médicaux ? Là je suis dans un CHU, c'est une chambre pour une personne. Le week-end, mon fils va souvent chez un ami. Quand je suis là, il va chez son copain. Et quand il dort là-bas [dans le CHU], je dors ailleurs. C'est encore la même galère* ». Aujourd'hui, Sophie vit toujours dans ce foyer d'urgence.

Sur un autre registre, les animaux de compagnie sont interdits dans la majorité des structures d'hébergement ou de logement spécifiques, alors qu'ils peuvent jouer un rôle important de lutte contre l'isolement, notamment pour les publics

ayant connu la rue. Plusieurs travaux anglophones démontrent que les animaux de compagnie permettent aux personnes sans abri de se protéger⁷⁹ et facilitent les interactions sociales⁸⁰. Les personnes accompagnées d'animaux n'ont que très peu recours aux dispositifs existants de peur d'en être séparés, comme l'explique cette représentante du CLLAJ de Lyon : « *Avant on avait beaucoup de jeunes marginaux qui venaient, avec leurs chiens... Aujourd'hui, on les voit dans la rue mais ils ne sollicitent plus le CLLAJ. Pour les personnes qui ont un chien c'est compliqué, je crois qu'il n'y a qu'un seul établissement à Lyon qui les accepte. Elles ne font pas l'impasse sur ça, elles ne veulent pas être séparées...* ».

Enfin, la spécialisation des solutions d'hébergement ou de logement proposées est également source de difficultés dès lors que vivre seul ne représente qu'une étape dans le parcours des personnes. Celles-ci se voient en effet dans l'obligation de trouver une nouvelle solution si leur situation change. Comme l'indique ce représentant du Samu social de Paris, « *une personne isolée est isolée à un instant T, elle peut se mettre en couple ou tomber enceinte. Les personnes à la rue vivent, tombent amoureuses, se séparent, ont des enfants... Le SI-SIAO présente une absence de modularité, on génère des ruptures sur des ruptures. On a tendance à raisonner de manière très cloisonnée, alors que les parcours de vie sont fluctuants* ».

Cette absence de souplesse et d'anticipation des solutions proposées aux personnes en difficulté fait fi du long terme et de l'évolution de leur situation familiale. « *Les jeunes isolés veulent absolument un T2 pas un T1. (...) Il y a beaucoup de jeunes qui se projettent dans l'avenir : ils veulent un logement qu'ils pourront garder après, même s'ils se mettent en couple, ont des enfants... Mais cela ne correspond pas toujours au fonctionnement du logement social qui prend en compte la situation actuelle, leur situation financière aussi...* », témoigne une professionnelle du CLLAJ de Lyon.

3. L'isolement des personnes sans domicile

L'enquête sans-domicile 2012 de l'Insee décrit des personnes sans domicile bien plus isolées que la moyenne : 36,8 % d'entre elles n'ont pas eu de contact depuis au moins un an avec leur famille (soit 20 fois plus que la moyenne de la population) et 23,1 % avec leurs amis (huit fois plus que la moyenne)⁸¹. À Lyon, une enquête récente auprès des personnes sans domicile a montré que 60 % des personnes rencontrées déclaraient ne pouvoir compter sur personne en cas de problème urgent⁸².

⁷⁹ Slatter J, Lloyd C, King R., "Homelessness and companion animals: more than just a pet? Br J Occup Ther. 2012;75(8).

⁸⁰ Slatter J, Lloyd C, King R, op. cit.

⁸¹ Pascale Dietrich-Ragon, « L'entourage des personnes en situation de précarité résidentielle. Force et faiblesse des liens sociaux dans l'exclusion du logement », Revue française de sociologie, 2015/2 (Vol. 56), p. 301-330.

⁸² Métropole du Grand Lyon, MRIE, Fondation Abbé Pierre, « Qualifier des besoins, plutôt que dénombrier des personnes », 2019.

Fréquence des relations avec la famille et les amis				
	Relations avec la famille		Relations avec les amis	
	Population fréquentant les services d'aide aux sans-domicile	Population totale	Population fréquentant les services d'aide aux sans-domicile	Population totale
Pas de contact depuis au moins un an	36,8 %	1,8 %	23,1 %	2,9 %
Contacts au moins une fois dans l'année, mais moins d'une fois par mois	24,8 %	14,4 %	10,1 %	8,6 %
Contacts plus d'une fois par mois	38,4 %	83,4 %	66,8 %	85,8 %

Source : INED, Insee, enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, 2012. SRCV, 2006.

Note : Sont pris en compte les membres de la famille ne vivant pas avec l'enquêté.

Si l'isolement précède souvent la perte du logement (les personnes ont plus souvent connu des placements dans l'enfance, le décès de leurs parents, des migrations...), cet épisode fragilise encore les liens familiaux et amicaux. **Le passage à la rue a un fort effet désocialisant, que l'on retrouve chez les personnes sans abri plus âgées.** Dans son étude sur les personnes à la rue à Paris, la nuit du 15-16 février 2018⁸³, l'APUR observe que les jeunes de moins de 25 ans (16 % de la population enquêtée) **ont davantage de liens avec leur réseau familial, amical ou communautaire.** Ainsi, quand ils ont été hébergés, c'est principalement par ce biais, tandis que les plus âgés ont davantage eu recours aux centres d'hébergement. Les jeunes sont plus nombreux par rapport aux autres classes d'âge à recevoir un soutien financier et à bénéficier ainsi d'une solidarité familiale ou amicale (14 % des moins de 25 ans, contre 7 % des plus de 25 ans).

A contrario, **les jeunes sont plus touchés par une forme d'« isolement institutionnel »** liée au non-recours, alors que les personnes en situation de rue les plus âgées sont davantage accompagnées par des travailleurs sociaux (18 % parmi les plus de 55 ans). Contrairement aux jeunes, qui expriment très fortement un besoin de logement (87 % contre 59 % des personnes âgées de 55 ans ou plus), les personnes sans domicile les plus âgées expriment avant tout un besoin d'accès aux soins et d'écoute, un lien social.

Les facteurs d'isolement des personnes sans domicile sont multiples. Certaines ont le sentiment d'avoir été abandonnées par leurs proches et leur reprochent de ne pas les avoir davantage soutenues, ce qui peut les mener à rompre définitivement les liens.

⁸³ APUR, *Étude sur les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 15-16 février 2018, Analyse des données issues du décompte de la Nuit de la Solidarité*, octobre 2018, p. 30.

« En 2010, j'ai commencé à dormir dans des cages d'escaliers. Mes amis m'ont tourné le dos. J'ai vécu à la rue pendant trois ans. (...) J'avais aidé beaucoup d'amis, mais la porte s'est claquée. J'étais seule à l'époque, j'avais honte car il y avait des gens que je connaissais qui me voyaient dehors et ils ne m'ont pas prise chez eux. » (Nicole, 65 ans, logée en résidence-autonomie)

D'autres expriment également un sentiment de honte à l'idée de parler de leurs difficultés à leur entourage, qui n'est de ce fait pas toujours informé de leur situation.

« J'étais super bien quand j'étais avec ma famille, mais là par exemple quand je pense à eux, je me dis qu'on se retrouve au bout de 30 ans, alors que je ne suis pas dans de bonnes conditions, tout ce que j'ai à raconter ce n'est pas bon, je ne vois pas l'intérêt de leur raconter tout ça... J'aurais voulu pouvoir accueillir les petits cousins chez moi, leur offrir des ballons. Alors que je suis là à 30 ans, comme un SDF, comme un con. Ça aussi ça me fait très mal, de ne pas pouvoir construire de famille, j'ai l'impression d'être le paria de la famille, d'être de trop. » (Joël, 30 ans, sans-abri depuis trois mois)

« Il faudrait que je recontacte mes anciens amis mais je n'ai pas envie, car ils m'ont connu dans une autre situation, je ne veux pas qu'ils me voient dans ma situation actuelle. Toutes mes relations, je ne les ai plus contactées, ils ne sont pas au courant. Je ne fréquente plus les anciennes personnes. J'ai rompu avec le passé, définitivement. » (Georges, 60 ans)

C. Isolés face au mal-logement : quand l'absence de liens empêche de sortir de la spirale de l'exclusion

Les problématiques de l'isolement et du mal-logement s'inscrivent dans un cercle vicieux d'(auto)exclusion : le mal-logement renforce l'isolement mais **l'isolement peut également être** une source de difficultés pour se loger ou se maintenir dans le logement. Il peut **retarder ou empêcher leur repérage, l'engagement de démarches, le recours aux prestations ou aux services d'aides...** Le lien social joue au contraire un rôle fondamental dans leur parcours vers de meilleures conditions de logement.

Jules, ambassadeur de La Cloche : le lien social comme moteur pour s'en sortir

Jules a 25 ans. Il est logé en centre d'hébergement d'urgence (CHU) depuis deux ans à Paris. Avant, il a passé cinq ans à la rue, à sa sortie de l'ASE à 18 ans. Il sollicite de nombreuses associations, pour avoir accès à un maximum de services mais également pour ne pas « plonger ». C'est par l'intermédiaire du Secours Catholique qu'il est mis en contact avec le réseau de La Cloche, au moment du lancement du Carillon dans le 10^e arrondissement, en 2016. *« J'ai discuté avec la responsable, c'était les 20 minutes les plus décisives de ma vie, elle ne m'a rien promis mais elle m'a dit « tu peux représenter la rue ». J'ai commencé à faire des événements, des stands, des festivals. Et petit à petit, ils m'ont vraiment accompagné sans me juger. La métaphore, c'est que c'était un marathon, et eux c'était les bouteilles d'eau. J'étais vraiment dans une remontée, mais **la remontée c'est le plus difficile**. Tout est dur, mais **c'est là qu'on a le plus besoin de soutien, et La Cloche était là.** »*

Jules explique la nature de son rôle d'ambassadeur au sein de La Cloche, et comment il a ainsi **trouvé une forme de reconnaissance et rompu l'isolement**. *« Avec La Cloche, ça m'a permis de représenter la rue, dans ses bons et dans ses mauvais côtés. C'était tellement dans mes besoins, que ma haine je l'ai transformée en utilité. Et ça m'a permis de comprendre les gens, car entre le monde de la rue et le monde actuel, on n'est pas dans le même monde. Avant les gens en costard, pour moi c'était tous des c... friqués, et en fait non ils sont super sympas. Jamais je n'aurais fréquenté ces personnes-là, alors que là j'ai quelques numéros. Juste d'être avec des gens « soi-disant normaux », d'aller dans des restaurants normaux, de voir des gens normaux en train de parler normalement, **on n'a pas ce côté « oh le pauvre gars à la rue** ». »*

Pour Jules, sa rencontre avec l'association La Cloche agit comme un levier. Le fait de pouvoir rencontrer de nouvelles personnes, d'avoir accès à une sociabilité qui ne s'inscrit pas que dans la rue, l'a engagé dans une dynamique nouvelle qui lui a permis de sortir progressivement du sans-abrisme. *« Le lendemain où je suis tombé à la rue, on m'a conseillé d'appeler le 115 et j'avais appelé, mais j'avais arrêté après. Et là j'ai recommencé. **J'étais beaucoup plus zen, beaucoup plus calme, car je savais que j'avais le soutien nécessaire, et je voyais des gens, pas des gens comme moi.** Au bout de six-neuf mois, à appeler le 115 tous les jours, j'ai été pris [dans le CHU] en continuité. Et là j'ai commencé ma remontada. J'ai recommencé à remettre mes papiers à fond, je me suis repris moi-même, la réadaptation n'est pas facile. Je me suis réadapté socialement aussi. »*

1. Seul face aux procédures : le non-recours aux droits

Par leur situation, les personnes seules en difficulté financière et/ou de logement, et isolées, sont **moins susceptibles d'être repérées et orientées vers des travailleurs sociaux**, au risque de voir leur situation s'aggraver.

« *Déjà quand il n'y a pas de famille, d'accompagnement, de liens avec les voisins le signalement ne se fait pas. Quand les gens sont coupés du monde souvent on découvre les situations très tard.* » (Responsable de SOS Taudis à la Fondation Abbé Pierre)

« *Les personnes qui vivent seules, personne ne prête attention à elles. Elles peuvent espérer sortir de ce grand isolement quand elles sont détectées par un service social, un médecin, une institutrice, un banquier... Quand elles rentrent dans une espèce de cercle vertueux d'accompagnement social. Il y a quand même des moyens mis en place pour les aider à stabiliser leur situation. Mais souvent la détection est le plus compliqué.* » (UDAF 44)

Contrairement aux familles, **les personnes seules ne bénéficient pas des relais que constituent les structures d'accueil des enfants et les établissements scolaires**. Ces derniers représentent en effet des lieux de socialisation et de rencontre avec d'autres parents et leurs équipes jouent un rôle important dans l'identification et l'orientation des familles en difficulté, comme en témoigne le président de l'association Fraveillance : « *Une maman elle a quand même des liens : l'enfant va à la crèche, est scolarisé, elle est moins seule donc elle va pouvoir plus facilement recevoir de l'aide, un conseil, elle est sûrement suivie par une assistante sociale de la mairie, la directrice de la crèche va l'aider* ».

Avoir une charge de famille incite également à ne pas baisser les bras. Parmi les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête sans-domicile de l'Insee en 2012, 40 % de celles et ceux qui vivent avec un enfant ont déposé une demande de logement social, contre 24 % de celles et ceux qui vivent sans enfants⁸⁴.

« *Dans certaines zones tendues, les familles monoparentales représentent 40 % des appels au 115. Une famille, c'est quelqu'un qui se laisse moins tomber qu'un adulte seul, en particulier un homme, donc elles vont plus appeler, insister.* » (Fraveillance)

Dans le parc social, les situations d'isolement et de réclusion les plus importantes sont « *le plus souvent découvertes à l'occasion d'actes de gestion courants du bailleur (visite d'un technicien ou d'une entreprise dans le logement, suivi des consommations d'eau ou d'électricité dans les charges, interventions spécialisées*

⁸⁴ Pascale Dietrich-Ragon « *L'entourage des personnes en situation de précarité résidentielle. Force et faiblesse des liens sociaux dans l'exclusion du logement* », Revue française de sociologie, vol. 56, no. 2, 2015, pp. 301-330.

de désinsectisation et dératisation, etc.) »⁸⁵ ou repérées à travers des impayés de loyers⁸⁶. Leur repérage est d'autant plus complexe dans les logements privés.

Les personnes isolées sont par ailleurs caractérisées par un recours aux droits plus faible, qu'il s'agisse du recours aux soins⁸⁷ ou à l'aide au logement. Les travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) pointent des **corrélations statistiques significatives entre non-recours et isolement social**⁸⁸. Cette réalité souligne en creux le rôle déterminant des proches aidants pour encourager des personnes mal-logées à lancer des démarches d'accès, de maintien ou d'amélioration du logement.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène de non-recours particulièrement important chez les personnes isolées. Tout d'abord, elles sont **moins susceptibles d'être informées sur les droits auxquels elles ont accès** par leur entourage.

« Comme ils sont tout seuls, sans personne pour les conseiller autour d'eux, ils ne connaissent pas les dispositifs qui peuvent exister, donc ne peuvent pas en faire les démarches. » (UDAF Somme)

Quand elles ont connaissance de leurs droits, certaines personnes rencontrent **des difficultés à engager les démarches nécessaires**, complexes à surmonter en l'absence de proches pour les accompagner et les conseiller. Cette représentante du CLLAJ de Lyon cite ainsi l'exemple des démarches d'accès au logement, peu maîtrisées par les jeunes : « Les jeunes n'ont pas cette culture logement, à l'école on ne leur apprend pas, on ne leur dit pas par exemple qu'il faut un avis d'imposition pour avoir un logement. Ils ne font pas de déclaration, ils ne savent pas qu'il faut en faire une quand ils n'ont pas travaillé par exemple. **C'est surtout le cas pour les jeunes en rupture, après un voût aussi de jeunes étudiants accompagnés de papa-maman qui ne savent pas faire une démarche mais ils ont l'appui de leurs parents.** Un jeune qui n'a pas de réseau, il va vite laisser tomber. Si on n'est pas là pour l'aider à faire ses démarches, ses déclarations trimestrielles... On leur demande de plus en plus de papiers, il faut être à jour de tout... Face au poids des démarches, il y en a qui préfèrent laisser tomber. Ceux qui ont un entourage vont être conseillés, on va leur dire « va là », « va voir l'assistante sociale », ils vont mettre en place des stratégies. » (CLLAJ Lyon)

⁸⁵ « Habitat social et santé mentale : cadre juridique et institutionnel, pratiques et ressources », Repères politiques sociales n°24, 2016.

⁸⁶ Entretien avec un représentant de Sarthe Habitat.

⁸⁷ Bérengère Gouraud, Pascal Noblet, op. cit.

⁸⁸ Philippe Warin, « Non-recours aux droits et inégalités sociales », Observatoire des inégalités, 2011.

D'autres difficultés se posent **pour les personnes plus âgées**, comme en témoigne la Présidente de l'UDAF de Loire-Atlantique : « **Une calamité en termes d'isolement, c'est le numérique, la dématérialisation de l'accès aux droits, des démarches administratives. Cela se fait trop brutalement, de façon trop subie et sans aucun accompagnement. Cela engendre des situations dramatiques, tout est de plus en plus compliqué pour les personnes. Donc on s'isole encore plus parce qu'on n'a plus accès à ses droits, on n'a plus de possibilité de le faire. Rien qu'à la banque on n'a plus d'interlocuteur, on perd très vite pied. Ces personnes sont dans un grand désespoir parce qu'on leur ajoute des difficultés avec cet outil avec lequel elles ne sont pas à l'aise. Et puis elles ont honte de ne pas savoir, ne pas comprendre** ».

L'accès au logement, surtout au logement social, peut être particulièrement long et complexe (il faut solliciter diverses institutions, répéter ses demandes, les mettre à jour...), **et décourageant lorsque, bien que menée avec diligence, aucune tentative n'aboutit**. Le soutien des proches est crucial tandis que l'isolement peut mener au **renoncement et à l'abandon**. Les personnes souffrant d'isolement social auraient ainsi tendance à engager moins de démarches que celles vivant avec des enfants ou étant entourées, qui sont incitées par leurs proches à améliorer leur situation de logement. Pascale Dietrich-Ragon montre ainsi, à partir d'entretiens menés auprès de demandeurs de logements sociaux parisiens, à quel point **l'entourage joue un rôle déterminant pour inciter les personnes en difficulté à formuler une demande Hlm**. Son exploitation des données de l'enquête Sans-domicile (2012) indique également que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'avoir des contacts avec sa famille augmente les chances d'engager une demande de logement social et qu'au contraire l'isolement augmente le risque de non-recours⁸⁹. Si seules 18 % des personnes qui n'ont aucun contact avec leur famille ont effectué une démarche d'accès au logement social, ce taux dépasse 30 % pour les personnes en lien, même occasionnel, avec leur famille. Les relations avec les amis ont également un impact, bien que moins important.

D'après une enquête de 2010 sur 472 situations accompagnées dans le cadre du programme SOS Taudis, 27 % des ménages étaient victimes d'un fort isolement social.

« Pour les personnes seules, célibataires ou veuves, qui ont toujours vécu dans ce logement et ne s'imaginent pas aller ailleurs, c'est souvent un bâtiment qui est dans son jus, des vieux bâtiments en pierre où il y a encore de la peinture au plomb. Il y a de l'électricité mais pas forcément du carrelage, directement la dalle en béton, l'électricité qui n'est plus aux normes, une toiture qui n'a pas été renouvelée... Et c'est le voisinage, la famille ou les enfants qui essayent d'amener la personne à bouger et à se préoccuper de son confort. » (Soliha Vendée)

⁸⁹ Pascale Dietrich-Ragon, *op. cit.*

Les personnes isolées sont **plus méfiantes vis-à-vis des autres** : 44 % des personnes isolées expriment une défiance à l'égard des organismes de protection sociale et 49 % à l'égard des associations (contre 31 % de l'ensemble des Français)⁹⁰. Pour les convaincre d'accepter un accompagnement et les remettre en lien avec les institutions et, plus largement, avec la société, les travailleurs sociaux doivent parfois s'armer de patience.

« Quelqu'un qui reste deux ans à la rue, il perd confiance en lui-même et surtout en les autres. Les gens de la rue se cachent, les maraudes ne les voient même pas. Et leur santé se détériore. Ils se créent une vie parallèle. À la rue le vrai isolement commence au bout de six mois, quand on a tout tenté et qu'on n'obtient rien. On n'a plus confiance, on s'isole. On tombe dans une routine monstre et là on ne sort pas de ce cocon. » (Habitant de la pension de famille des Thermopyles)

« Le problème de ces personnes isolées c'est qu'elles ne répondent plus au téléphone, n'ouvrent plus leur porte, n'ouvrent plus leurs courriers... Elles se laissent sombrer dans une forme de désespoir. Donc la difficulté et ça nous demande du temps, on ne peut pas les brusquer, c'est de les amener tout doucement à reprendre contact avec leur bailleur, leur fournisseur d'énergie... » (UDAF 44)

Enfin, le phénomène de non-recours des personnes isolées peut également s'expliquer par **une forme d'intériorisation des critères de priorité établis par les acteurs publics dans l'accès aux dispositifs d'aide** et notamment d'hébergement et de logement. Certaines personnes isolées pensent ainsi à tort que certains droits et logements sont réservés aux familles. « Les jeunes pensent que les aides, le logement social c'est pour les familles... Il y en a qui sont convaincus qu'ils n'ont pas de droits. Combien d'ouverture de prime d'activité ont été faites au CLLAJ ? Ce sont souvent des jeunes qui n'ont pas de compte CAF, ne font pas de déclaration alors qu'une famille a un compte, déclare son RSA... Un jeune qui n'a ni compte CAF ni rien, qui n'a jamais eu d'APL, ne va pas aller chercher plus loin », explique une professionnelle du CLLAJ de Lyon.

« Ça va bientôt faire deux ans que j'ai fait une demande de logement social, pour le 60 et pour Paris. Je ne m'en suis pas occupé cette année, car je connais les réponses. Les familles quand elles font la demande, elles ont au minimum quatre-cinq ans d'attente, alors moi homme seul célibataire et sans enfants, je ne suis clairement pas leur priorité ». (Joël, 30 ans, sans-abri depuis trois mois)

On observe ainsi, chez les hommes isolés à la rue, « un découragement et un non-recours au 115 » particulièrement importants⁹¹ et si ces derniers sont

⁹⁰ Fondation de France, *Les solitudes en France*, Rapport 2016.

⁹¹ Baromètre du 115 & Enquête flash maraudes / Samu Sociaux 2016 – 2017, Synthèse hivernale.

largement surreprésentés parmi les publics rencontrés par les maraudes, ils sont proportionnellement moins nombreux à demander un hébergement d'urgence.

2. Seul face aux imprévus : l'absence de « filet de sécurité »

Si l'absence d'entourage les prive d'une chance d'être soutenues dans l'accès au logement (accession à la propriété, caution locative...), **c'est aussi d'aide en cas de rupture, d'accident de la vie ou de dépense imprévue dont les personnes seules manquent**, qu'elle soit financière ou morale, de pouvoir être hébergées temporairement, de pouvoir s'appuyer sur un réseau amical et familial...

Une étude sur les impacts de l'impayé de loyer sur les situations budgétaires, en Rhône-Alpes, souligne le rôle clef de l'environnement familial comme « bouclier ». Il est très important **pour « sortir de l'impasse et éviter d'être dans une longue phase d'engrenages et de dépassement »**. Au contraire, les personnes seules sont susceptibles de se sentir impuissantes à tout gérer sans soutien, sentiment qui peut les amener à « *baisser les bras avant de s'engager dans la recherche de solutions, avec des phases plus ou moins longues d'accablement et de dépression* ». ⁹²

Le témoignage suivant, cité dans une étude sur les ménages expulsés de leur logement rencontrés par les ADIL ⁹³, montre la spirale négative dans laquelle une personne seule risque d'entrer quand elle fait face à une difficulté liée au logement :

« *Je n'ai pas de famille et personne pour m'aider, personne ne peut me prêter de l'argent ; comme j'ai eu un rendez-vous avec une assistante sociale après le délai de deux mois du commandement de payer, il était trop tard pour que des aides puissent annuler la procédure ; elle m'a parlé de plusieurs dispositifs mais je n'ai pas bien compris, c'était trop compliqué alors je n'ai rien fait, j'ai attendu.* » (Homme seul expulsé d'un logement locatif privé en 2011, vit et dort ensuite dans sa voiture)

L'environnement social et familial est également important car, en cas de perte du logement, **l'hébergement chez un tiers constitue généralement la dernière alternative avant la rue**, et peut encore permettre de rebondir et de stabiliser sa situation.

« *Très souvent les jeunes qu'on m'oriente ce sont des personnes hébergées de façon temporaire, pour la plupart par des amis ou un membre de la famille. Ils cherchent de l'aide quand la personne qui les héberge commence à leur poser un ultimatum, on est sur des délais courts. Pour la plupart, il n'y a pas de rupture d'hébergement, ils arrivent à aller chez un autre ami, j'ai peu de jeunes qui sont à la rue même si j'en ai quelques-uns.* » (Mission locale Evry)

⁹² Mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes, Impacts du parcours de l'impayé de loyer sur les situations budgétaires, les dossiers de la MRIE 2016.

⁹³ Yves Maurel, Pascale Vincent, Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les ADIL, ADIL du Gard, 2012.

Même temporaire et irrégulier, l'hébergement chez un tiers et le maintien de liens avec son entourage permettent de limiter l'effet désocialisant de la rue.

« Les personnes isolées se dégradent plus rapidement que celles qui sont entourées, et bien souvent il faut attendre plusieurs mois ou années avant l'obtention d'une place d'hébergement en CHRS. Pendant ce temps-là elles vont se décourager, et in fine avoir moins de chances d'accéder à l'hébergement. Une personne qui peut dormir chez un ami, même quinze jours dans le mois, va pouvoir se requinquer et ne pas sortir de cette société, garder des liens sociaux, dormir dans un vrai lit... Les autres vont se mettre en retrait de ce qui les entoure : ça englobe pas mal de choses. Ne plus forcément revendiquer un mieux-être. S'autocensurer et s'exclure de tout le dispositif d'accompagnement mis en place. Ne plus faire émerger de demande. » (Espace solidarité insertion Maison du partage)

L'isolement, dans ses formes les plus extrêmes et s'ajoutant à des complications psycho-sociales ou au vieillissement, peut être à l'origine de difficultés d'appropriation ou d'entretien du logement, qui risquent de mettre en danger les personnes isolées. L'Union sociale pour l'habitat (USH) évoque **des cas d'isolement et de réclusion qui mènent à des modes d'occupation atypiques** : errance en dehors du logement ou au contraire confinement pendant plusieurs jours, éclairage à la bougie, maintien de volets clos et obscurité permanente, entassement de journaux, de prospectus voire de déchets, absence d'entretien et dégradations, problèmes d'hygiène corporelle, etc.⁹⁴. Plusieurs acteurs associent un isolement extrême à des cas d'incurie : « Les problématiques qu'on repère, c'est qu'il y a des syndromes de Diogène chez des femmes seules et hommes seuls, plutôt à partir de 50 ans. Il y a un certain abandon de tout : de l'entretien du logement, de l'administration classique, ils baissent les bras. » (Sarthe Habitat)

* * *

⁹⁴ Habitat social et santé mentale : cadre juridique et institutionnel, pratiques et ressources, Repères politiques sociales n°24.

Les facteurs de l'isolement sont multiples et le mal-logement en fait partie, en restreignant les possibilités de contacts des personnes qui en sont victimes avec leur entourage (parents séparés qui ne peuvent accueillir leurs enfants, personnes qui ont honte de recevoir chez elle, effet désocialisant de la rue pour les personnes qui la connaissent...). À l'inverse, l'isolement renforce le mal-logement : les personnes isolées ont tendance à moins faire valoir leurs droits, elles sont moins repérées et engagent plus difficilement des démarches d'accès au logement ou d'amélioration de leur logement. Elles sont seules en cas de difficultés financières ou de problèmes liés à leur logement et ne peuvent pas compter sur le soutien et l'aide de leur entourage. Face à leurs difficultés, les réponses qui leurs sont proposées contribuent fréquemment à renforcer encore cet isolement, en les éloignant de leur réseau et repères, en rompant les liens, même précaires, qu'elles avaient pu établir.

S'il est complexe d'identifier les processus et chaînes de causalité à l'œuvre, les portraits et témoignages recueillis tendent à souligner que les deux processus sont souvent imbriqués et forment un cercle vicieux dont les personnes isolées peinent à sortir : perdre contact avec ses proches en raison de ses difficultés de logement et se retrouver en grande précarité parce qu'on ne peut compter sur le soutien de personne.

PARTIE 3. Principes d'intervention et pistes d'action pour une « entrée en politique » du logement des isolés

Au terme de cet état des lieux de la question de l'isolement face au logement, il est possible de dégager trois axes d'analyse.

Premièrement, **la plupart des acteurs de l'habitat réalisent l'importance du sujet**, qu'il s'agisse de constater l'écart entre les besoins des personnes seules et l'offre disponible (en termes de quantité, de typologies, de nature des réponses et de niveaux de loyers) ou de mesurer les conséquences sociales de l'isolement. Si cette prise de conscience est manifeste, les réponses apportées sont encore néanmoins embryonnaires dans de nombreux territoires et, lorsqu'elles existent, sont souvent de portée réduite et pas forcément liées aux dispositifs en faveur du logement des défavorisés.

Deuxièmement, le rôle de **l'isolement dans les processus de fragilisation des individus** à l'égard du **logement** est également mieux reconnu. Il est vu comme un facteur de risque supplémentaire qui accentue les effets du mal-logement ou y précipite les personnes seules. Les publics vulnérables le sont davantage encore lorsqu'ils sont isolés ; un isolement qui peut, lorsqu'il est négligé, limiter la portée des interventions publiques.

Enfin, **les « systèmes locaux du logement » manquent de capacité d'adaptation** pour intégrer cette évolution sociale et démographique qu'est la mono-résidentialité. Un phénomène pourtant déjà ancien mais qui atteint aujourd'hui un volume critique qui exige que l'on en fasse un objet de préoccupation politique. L'objectif en la matière serait de permettre une meilleure adaptation de l'offre aux besoins, ce qui peut signifier une évolution de la taille des logements, mais surtout une adaptation de leur coût et des modalités d'accès au parc abordable.

La Fondation Abbé Pierre s'est penchée sur les solutions mises en œuvre par les différents acteurs pour améliorer la situation des ménages « solos ». Les enquêtes de terrain ont permis de constater que de nombreuses bonnes pratiques existent. Face à des initiatives parfois micro-locales, la question reste de savoir si l'on peut considérer les problèmes liés à la mono-résidentialité et à l'isolement comme une dimension à part entière de l'action en faveur des mal-logés.

Les initiatives repérées peuvent être classées selon deux registres : la production et l'attribution de logements avec des projets qui cherchent à faciliter l'accès au logement des isolés ; des initiatives qui visent à recréer des liens, à partir du logement. Mais avant de procéder à leur présentation, il est important de faire l'état des lieux de la façon dont la question du mal-logement des isolés se pose pour les acteurs sociaux et les responsables des politiques locales de l'habitat.

A. Le logement des isolés : une question émergente, des approches segmentées

Le logement des isolés est une problématique de plus en plus prégnante pour de nombreux acteurs confrontés aux conséquences sociales de l'isolement. Les responsables politiques locaux l'appréhendent essentiellement à partir du décalage croissant qu'ils constatent entre les caractéristiques de l'offre et celles de la demande. Pour autant, la sensibilité aux difficultés des isolés ne suscite pas toujours des réponses et encore moins une stratégie d'intervention globale.

1. Les acteurs sociaux et de l'habitat confrontés à la question du mal-logement des isolés

La question du mal-logement des personnes isolées apparaît particulièrement éclatée et se diffracte en fonction du positionnement des acteurs et de leur domaine d'intervention.

Pour les accueils de jour, fréquentés en très grande majorité par des personnes seules, la figure dominante est celle **des hommes seuls demeurés à la porte du logement et même de l'hébergement**. Sur 526 questionnaires passés durant l'hiver 2018-2019 auprès du réseau de Boutiques Solidarités de la Fondation Abbé Pierre, on constate en effet une prépondérance d'hommes isolés. Les hommes représentent les trois quarts des personnes accueillies et les personnes seules 80 % des répondants. 47 % d'entre eux déclarent être isolés. Beaucoup se sentent seuls, éloignés de leur famille ou ayant rompu les liens avec elle parce qu'ils sont sans-abri, n'ont pas d'amis, de logement et/ou d'emploi. D'autres se sentent isolés parce qu'ils n'ont ni activité ni ressource, et dépendent des associations (comme lien et comme moyen de survie). D'autres encore maîtrisent mal la langue française⁹⁵.

À la figure de l'homme seul en situation précaire, s'ajoute de plus en plus parmi les personnes fréquentant les accueils de jour celle **des personnes logées qui cherchent à sortir de leur isolement**. Les responsables des accueils de jour signalent tous cette évolution et soulignent l'importance de la mission qu'ils remplissent pour maintenir du lien social et répondre à l'isolement relationnel.

⁹⁵ Enquête flash auprès des Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre, 2019.

Les organismes qui interviennent auprès des jeunes (associations d'insertion, foyers de jeunes travailleurs, CLLAJ) font état des difficultés d'accès au logement de ceux qui quittent le domicile parental pour suivre des études ou devenir autonomes. Des jeunes parfois en rupture familiale, confrontés à la précarité et à une insuffisance de ressources même quand ils travaillent et particulièrement pénalisés quand ils cherchent à accéder à un logement.

Les structures qui interviennent auprès des personnes âgées seules (associations, ADIL) témoignent des difficultés qui peuvent surgir au moment du passage à la retraite quand les ressources diminuent sans que les charges de logement et de la vie quotidienne ne baissent pour autant, la propriété ne les protégeant pas toujours de mauvaises surprises quand surviennent des travaux importants sur le logement et la copropriété. Difficultés aussi quand elles doivent faire face à l'isolement et se retrouvent dans un logement qui n'est pas adapté à leur perte d'autonomie.

Quand ils sont interrogés sur les difficultés que rencontrent les personnes seules, les bailleurs sociaux évoquent naturellement le manque de petits logements et la nécessité de mobiliser des logements plus grands (T3, par exemple) au prix d'une charge financière plus importante pour le locataire, du fait d'un loyer et de charges plus élevés. Des figures particulières de personnes seules en difficulté émergent à leurs yeux :

- Les ménages en situation d'impayé qui sont souvent constitués d'une seule personne, comme le signale une conseillère en économie sociale et familiale au sein d'un organisme Hlm du Nord-Isère, qui dans une file active de 190 personnes, compte 110 ménages constitués d'un seul adulte, avec ou sans enfants.
- Les personnes seules d'une cinquantaine d'années, souvent des femmes ayant vécu en couple mais séparées, dont les enfants ont quitté le domicile familial avec la diminution des aides qui s'en suit, dont les réseaux de connaissance sont limités, qui se trouvent particulièrement exposées au moindre incident et décrochent sans bruit.
- Les personnes seules, hommes ou femmes, disposant de ressources modestes mais au-dessus des plafonds, qui ne leur permettent pas de bénéficier des aides au logement. Ce sont les « isolés, écrasés par les dépenses ». Pour elles, l'accès à un logement peut être problématique puisque leurs taux d'effort sont parfois trop élevés.

Ce sont aussi des parents isolés en garde alternée, hommes ou femmes aux ressources financières limitées, qui se retrouvent à assumer seuls des crédits contractés en couple sur la base de ressources communes, qui doivent prioriser leurs dépenses et qui, malgré tout, voient s'installer un impayé de loyer... Bref, les bailleurs sociaux sont par leur fonction fortement confrontés aux effets sociaux d'une situation démographique qui conduit à l'augmentation du nombre de personnes seules face au logement.

2. Une attention récente mais inégale des responsables politiques

Lorsque l'on interroge aujourd'hui les acteurs locaux, techniciens comme élus, sur leur politique de l'habitat et plus spécifiquement sur leurs actions en matière de production et d'attribution des logements sociaux, le thème du logement des « petits ménages » et surtout celui des isolés revient systématiquement. Cette émergence des « solos » en tant que « nouveau public-cible » est appuyé par plusieurs phénomènes :

- La généralisation de l'exercice du PLH qui impose un examen approfondi des données démographiques en regard de la structuration de l'offre et fait prendre conscience de la proportion des personnes seules dans la structure de la population et de la demande.
- Une plus grande implication des décideurs locaux dans les attributions de logement du fait des obligations faites par les lois ALUR et ELAN qui ont généré, en outre, un outillage statistique (à partir du SNE notamment) qui permet de mesurer les écarts entre les caractéristiques de l'offre disponible et celles de la demande.
- Une meilleure évaluation des dispositifs en charge du logement des défavorisés qui met au jour l'importance des personnes seules parmi les bénéficiaires et surtout parmi ceux qui en sont exclus.
- Des isolés plus visibles parce qu'on y est plus « sensible » (migrants, sans domicile vivant à la rue, femmes victimes de violence...) ou plus importants quantitativement (personnes âgées, étudiants, personnes se retrouvant seules suite à un divorce ou une séparation...).

Dès lors, certains territoires ont fait du logement des « isolés » une cible de leur action. Par exemple, **dans le Calvados**, les partenaires du PDALHPD ont commandité une étude en 2015-2016 sur les besoins en petits logements. Ses résultats ont été repris comme axe d'intervention dans la version 2017-2022 du Plan, qui indique ainsi : « 32 % des ménages du Calvados sont composés d'une seule personne et essentiellement présents sur l'agglomération Caen la mer. (...) Par ailleurs, la part (plus de 40 %) des personnes isolées ou séparées observée en CODESI (commission d'examen des situations, une instance partenariale où sont examinées les situations individuelles complexes qui ne trouvent pas de solutions du droit commun) et CCAPEX est surreprésentée (...), d'où un besoin croissant de petits logements à faibles loyers. Près d'une personne seule sur trois a plus de 75 ans. En outre, il existe un clivage entre la ville et la campagne : moins d'un tiers des personnes seules très âgées vivent en zone urbaine contre plus de 40 % en zone rurale. Le nombre important de personnes isolées âgées pose la question de l'adaptation du logement à leurs besoins (taille, agencement, équipements, localisation...). »

Les élus et responsables de la **Ville et de la Communauté urbaine de Dunkerque** sont également sensibilisés, en raison d'un parc immobilier qui, du fait de la reconstruction d'après-guerre, est très déficitaire en petites typologies. L'adjoint au maire en charge du logement explique ainsi qu'« *un demandeur sur deux est une personne isolée alors que 80 % de la réponse logement passe par des grands logements. On a négocié avec les opérateurs pour qu'ils construisent une majorité de petits logements mais la réactivité nous amène à devoir gérer la pénurie aujourd'hui.* » L'élu souligne les faibles ressources des isolés (72 % des demandeurs isolés ont des ressources inférieures au SMIC) et la nécessité de travailler sur les loyers afin de loger ces publics dans de bonnes conditions : « *Au regard des restes à vivre imposés par les organismes on ne peut pas loger un bénéficiaire du RSA dans un logement récent, donc on les logera dans des logements relativement vétustes, au 5^e étage sans ascenseur ou dans des quartiers pour lesquels il y a peu d'appétence. Donc, il y a toute une réflexion à avoir sur la fongibilité des loyers.* »

La vice-présidente de **Lorient Agglomération** évoque elle aussi l'enjeu : « *Le diagnostic qui a été posé conduit à dire que ce qui nous manque ce sont des T1 mais surtout des T2 pour les personnes isolées, puisqu'aujourd'hui 27 % des logements de notre stock sont des T1 et T2 mais c'est 58 % de la demande. Et en plus, quand ils sont offerts à la rotation ou quand on les construit la moitié d'entre eux n'est pas abordable pour les plus démunis. On voit bien aujourd'hui que parmi les mal-logés ce sont essentiellement les personnes isolées, les familles monoparentales et quelques grandes familles.* » L'élue insiste sur la nécessité de mobiliser l'ensemble des acteurs du logement et des leviers existants pour bien répartir sur l'agglomération les différentes typologies de logement. Afin d'assurer le maintien des ménages fragilisés dans leur logement, Lorient Agglomération, les bailleurs sociaux locaux et l'État financent un dispositif d'accompagnement social de longue durée, avec une attention particulière aux problématiques de santé.

Ce mal-logement des personnes seules, s'il commence à être mieux compris, ne suscite pas une mobilisation à la hauteur du phénomène pour autant. Les actions des acteurs sociaux les plus investis se déploient à travers leur prisme d'intervention, composant au total un système de prise en charge particulièrement fragmenté. Tout comme reste encore modeste, la mobilisation des collectivités locales qui ont inscrit la question du logement des isolés parmi leurs préoccupations.

Or, si l'engagement des acteurs de terrain, services et organismes sociaux, associations, organismes Hlm est encourageante, elle doit s'inscrire dans un cadre qui demeure à construire pour donner plus d'ampleur à l'action en faveur du logement des personnes seules. De ce point de vue, il ne s'agit pas d'en faire une politique spécifique mais de **porter une attention particulière à ce fait social massif.**

À cet effet, les documents qui orientent l'action en faveur des ménages modestes (PDALHPD, PLH, plans du logement d'abord...) devraient systématiquement

inscrire la préoccupation du logement des isolés dans leurs analyses et leurs programmes d'action. Si cela garantit que le mal-logement des isolés constitue un axe d'intervention publique, il faut en même temps veiller à **la nécessaire diversité des actions à promouvoir**. Pour cela, il convient de distinguer la mono-résidentialité qui tient au cycle de la vie des ménages, de celle qui survient suite à une rupture imprévue. La première forme concerne surtout les jeunes et les personnes âgées, elle est un phénomène démographique qui devrait pouvoir être anticipé. Les ruptures imprévues appellent des réponses spécifiques, qui relèvent souvent de l'urgence et posent la question des aides ouvertes aux ménages comptant un seul adulte pour qu'ils puissent sortir des difficultés qu'ils rencontrent.

B. Agir sur l'offre de logements

Les politiques de l'habitat ont longtemps produit des logements pour des familles avec enfants. Or, la société change et se compose d'un nombre toujours plus importants de ménages de petites tailles et d'isolés. Beaucoup de collectivités aujourd'hui semblent sensibles à cette question et orientent leur politique en conséquence.

1. Produire des logements plus petits et des logements abordables

La mono-résidentialité est un phénomène maintenant durable et installé. Qu'il n'ait pas été anticipé à sa juste mesure peut interroger, mais il est certain qu'il doit maintenant être pris sérieusement en considération tant dans les politiques de l'habitat que dans les dispositifs d'aides et d'accompagnement pour l'accès et le maintien dans le logement. Certaines collectivités affichent aujourd'hui leur intention de travailler la question des « petits logements » à loyers abordables pour les ménages modestes après avoir identifié et caractérisé les besoins sur leurs territoires.

Dans le Calvados, dans le cadre du PDALHPD 2017-2022, plusieurs actions ont été mises en place. La DDTM a introduit une bonification du PLAI pour les petits logements. La communauté urbaine Caen la mer a également inscrit dans son PLH des aides financières aux programmes qui intègrent au moins 30 % de PLAI, dont la moitié de petits logements. La localisation de ces logements sera étudiée, les demandes de petits logements concernant particulièrement le centre urbain métropolitain. La Communauté urbaine travaille également à la mobilisation du parc privé, par le biais du financement d'une agence immobilière à vocation sociale (AIVS) et d'une plateforme de rénovation de l'habitat.

De même, la Ville de Dunkerque comme la Communauté urbaine (CUD) ont mis en œuvre toute une série de mesures favorables à la production de petits logements : incitation à introduire une part de T2 dans chaque programme immobilier au moment de l'instruction des permis de construire ; convention avec les bailleurs

sociaux pour qu'ils ne vendent pas leurs petits logements ; cotation qui priorise les demandes de mutation des familles en surpeuplement dans de petits logements, pour réserver ces petites typologies aux petits ménages ; captation par l'AIVS dans le parc privé des petits logements avec travaux s'ils sont dégradés.

Intégrer le logement des isolés comme une cible privilégiée de l'action publique relève d'un lent changement de paradigme pour de nombreux acteurs qui avaient été plutôt incités jusqu'alors à s'occuper prioritairement des familles, pour les maintenir en centre-ville. Pourtant un basculement a réellement eu lieu dans certains territoires. C'est le cas, par exemple, de Rennes Métropole qui fait évoluer sa politique de l'habitat pour y intégrer les petits ménages.



Rennes Métropole, une stratégie habitat qui s'est adaptée pour répondre aux besoins des isolés

46 % des demandeurs Hlm de la métropole sont des personnes seules, soit 10 000 ménages en attente, alors que la proportion de T1 dans le parc social n'est que de 5 % et de 26 % pour les T2. Ces isolés en demande de logement social sont par ailleurs des ménages avec de très faibles ressources. L'accès au parc locatif privé est lui aussi difficile en raison des 115 000 étudiants de la métropole.

Cette surreprésentation de personnes seules à très bas revenus parmi la demande Hlm place très bas le niveau du premier quartile de revenus des demandeurs, à 508 €/mois. Difficile dans ces conditions de respecter l'objectif légal de 25 % d'attributions hors QPV, faute d'une offre en petits logements disponibles et accessibles.

Forts de cette analyse, les responsables de Rennes Métropole ont cherché à adapter le parc aux besoins, grâce à trois leviers innovants :

- l'instauration d'un loyer unique et le reclassement du parc (y compris les PLS) ;
- la captation de logements du parc privé et leur conventionnement *via* l'AIVS ;
- la collaboration avec les promoteurs du privé et du monde Hlm pour le développement de petites typologies.

La dynamique enclenchée à Rennes est redevable à la qualité du partenariat local, notamment avec les bailleurs sociaux, et à un volontarisme politique qui ne se dément pas depuis des décennies.

Le loyer unique et le reclassement des logements du parc social entrés en fonction sur Rennes Métropole depuis juillet 2018, suite à une expérimentation permise par la loi ELAN, permettent, à la relocation, de tarifier tous les logements du territoire de la même manière en faisant abstraction de leur période de construction et de leur financement. Non plus appréciés en

fonction de leurs m², les logements sont classés par types allant de « L0 » pour les plus petites surfaces à « L4 » et plus. Le niveau des différents loyers étant calés sur les plafonds APL, ils deviennent accessibles à presque tous les ménages, même avec de faibles ressources.

En septembre 2019, les loyers hors charges sur Rennes Métropole sont de l'ordre de 150 à 200 € pour les L0 (petits studios), de 257 € pour les L1 (T1 et T2), de 314 € pour les L2 et 354 € pour les L3... Un L2 peut correspondre à un logement de 2 pièces mais aussi à un logement disposant de deux chambres, ce qui permet des attributions plus adaptées à des besoins tels que ceux des pères séparés n'ayant pas la garde mais qui veulent accueillir ponctuellement leurs enfants.

La démarche est aussi fortement orientée pour répondre aux besoins des publics prioritaires, en majorité isolés. La commission locale de l'Habitat (CLH) s'emploie ainsi à loger les personnes subissant une séparation ou victimes de violences conjugales, les jeunes que les structures dédiées ne peuvent plus accueillir faute de places, les « jeunes retraités » en difficulté en raison d'une baisse de leurs ressources, les intérimaires attirés par le développement économique, les réfugiés, etc.

Les résultats sont déjà perceptibles. En quelques mois, le taux de personnes seules logées dans le cadre du Loyer unique (LU) atteint les 43 % alors que l'ancien système n'en logeait que 39 %. De la même manière, les personnes sortant d'hébergement représentent 35 % des attributions en LU contre 30 % auparavant. Considérant qu'il s'agit d'un mécanisme qui entre progressivement en œuvre par son application à chaque mise sur le marché ou à la relocation, ces résultats sont jugés encourageants. Le LU permet non seulement de mieux répondre aux besoins des personnes en difficulté de logement, dans le cadre du Logement d'abord, mais favorise également la mobilité résidentielle et la mixité sociale.

2. Habitat participatif, inclusif, colocations, pensions de famille... : des formes d'habitat partagé

L'importance prise par les ménages « solos » conduit à envisager de nouvelles formes de sociabilité liées au logement. C'est tout l'environnement du logement qu'il faut interroger, mais aussi les rapports entre résidents pour une adaptation aux aspirations des ménages unipersonnels qui souhaiteraient éviter de rester isolés dans un logement. Ces formes plus ou moins intégrées de partages d'espaces (de la colocation au simple jardin partagé) dans des logements de droit commun, constituent des réponses très diverses à l'isolement.

Précisons qu'elles ne sont pas destinées uniquement à des personnes seules et certaines peuvent être profitables également à des familles. Réciproquement,

les personnes seules n'aspirent pas forcément à partager des espaces de vie. Ces formes d'habitat partagé ont simplement vocation à ouvrir la palette de choix pour sortir de la standardisation des façons d'habiter, seul ou ensemble, pour s'adapter à tous les ménages, et à tous les choix de vie individuels.

Deux logiques sont alors mises en œuvre. Dès la conception d'un ensemble immobilier, on peut chercher à faciliter la coexistence et les rencontres, à ménager des espaces de convivialité, à proposer des services adaptés (chambres d'amis, espaces de réception, buanderie commune...). Une seconde logique consiste à proposer des modes d'occupation différents des logements « ordinaires » permettant de répondre à des besoins spécifiques (colocations, présence d'un tiers, moments institués de vie collective, etc.).



L'habitat participatif à Lille

La municipalité de Lille a lancé en 2011 un appel à projets qui concerne cinq terrains à bâtir ou comprenant un immeuble à rénover dans les quartiers des Bois-Blancs, Wazemmes et Lille-Sud. Les cinq terrains offrent une capacité d'environ quarante logements. Maîtrisé par la ville, le terrain est cédé à un prix en-dessous du marché pour permettre l'équilibre économique du projet. Une société immobilière d'attribution et d'autopromotion est créée, conformément au statut prévu par la loi ALUR, pour permettre de mêler des copropriétaires à des logements sociaux. Les constructeurs intègrent les besoins exprimés par les habitants dans le projet immobilier. De leur côté, les futurs habitants s'engagent, dans une charte décidée par chaque groupe, à respecter les valeurs, les conditions de voisinage et de vivre ensemble du projet. Ainsi les habitants peuvent choisir de mettre en commun des espaces : chambre d'amis, espaces verts, aire de jeux, stationnement, atelier, buanderie, conciergerie, espaces de convivialité... Ils s'engagent aussi à accueillir au sein du collectif des personnes âgées ou en perte d'autonomie et des personnes à très faibles revenus qui seront pleinement intégrées à l'environnement et à la vie du groupe⁹⁸.

L'adaptation du logement aux besoins et caractéristiques des « solos » peut recouvrir **des formes très diverses et s'assortir de services connexes très particuliers**. On trouvera ici des « arrangements » concernant les typologies proposées dans le parc social pour recevoir ses enfants, là il s'agira de proposer des logements meublés avec des baux spécifiques pour des actifs en mobilité ou en double résidence, des solutions pour les saisonniers, ailleurs encore il s'agira de soutenir les femmes victimes de violence en leur permettant d'accéder plus facilement à un logement suite à leur séparation⁹⁹.

Lorient Habitat, par exemple, a créé deux « **logements hippocampes** » pour **les parents séparés** qui veulent pouvoir accueillir leurs enfants chez eux mais qui n'ont pas la garde alternée et ne peuvent donc pas bénéficier d'aides au

logement suffisantes pour avoir un T3. Dans ces logements, un petit espace peut être utilisé comme chambre pour l'enfant, mais l'appartement reste considéré comme un T2, avec un loyer qui correspond aux ressources du parent.

Soliha Landes mobilise, avec Nomad, plateforme de l'emploi saisonnier, les **chambres de l'internat d'un lycée à des loyers maîtrisés pour les saisonniers** du Pays Landes Nature Côte d'Argent. « *On a 4 000 saisonniers dans les Landes chaque année : des saisonniers liés au tourisme de la côte, mais aussi des saisonniers agricoles dans nos grandes exploitations de kiwi, des personnes venant d'Espagne mais aussi des locaux. Ils arrivent en camions ou sont hébergés dans des campings pour les kiwis ou les fruits rouges. On a optimisé un internat professionnel et un autre est en projet. Il faut développer d'autres solutions comme dans les anciennes colonies de vacances à l'abandon ou dans les bâtiments scolaires vides l'été. Tous les internats devraient être recyclés en période estivale.* »

Pour les personnes ayant connu des parcours d'une grande précarité et vivant sans enfants, les pensions de famille proposent des solutions de vrais logements pérennes individuels, inscrits dans des espaces semi-collectifs à taille humaine.



Le modèle des pensions de famille : « vivre chez soi mais pas tout seul »

Les pensions de famille représentent une forme particulière de résidence sociale. Suite à une phase d'expérimentation initiée en 1997, elles ont été pérennisées par une circulaire de 2002 qui précise que les pensions sont destinées à accueillir « des personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire ». Près de 18 000 places dans quelque 850 pensions de famille existent aujourd'hui et sont en plein développement.

Les habitants de ces pensions sont très divers mais présentent néanmoins certains points communs : faible niveau de ressources, fréquent isolement affectif, familial ou social, suite à un parcours antérieur fait de ruptures diverses. Les « niveaux » d'isolement sont multiples, au sens où des personnes anciennement sans domicile peuvent avoir développé une sociabilité et des réseaux de solidarité forts au sein du monde de la rue, alors que d'autres individus, y compris pour certains encore en lien avec leur famille, peuvent être très isolés du fait de troubles psychiatriques ou addictifs.

⁹⁸ Exemple issu de CESE, « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », 2017.

⁹⁹ Voir la plateforme d'accès au logement social mise en place par Solidarité Femmes.

« Il y a des personnes vraiment très seules, avec un réseau social très limité, des stigmatisations liées aux handicaps, à la maladie mentale, aux addictions. À l'inverse, il y a des personnes isolées car elles ont connu un parcours de rue, mais qui ont un vrai réseau amical de débrouille sur la ville. Et il y a des personnes qui ont encore un contact familial, mais qui ne peuvent pas rester seules dans le logement. Le point commun qu'on relève à un moment donné : le cercle protecteur de la famille n'est plus là. Après, vont se rajouter les ruptures professionnelles, conjugales... » (Responsable de plusieurs pensions de famille).

En termes de situation de logement antérieure à leur entrée en pension de famille, certaines personnes pouvaient être logées mais rencontrer des difficultés à se maintenir dans leur logement (impayés, troubles de voisinage, incurie...). D'autres ont pu connaître des parcours de rue et être ensuite accueillies en centres d'hébergement. D'autres encore peuvent avoir vécu des longues hospitalisations en psychiatrie.

« Si on est tout seul on peut se laisser aller, jusqu'à tomber dans l'incurie. Il y a des personnes qui sont toutes seules dans leur logement et qui y sont très mal : elles vont se laisser sombrer, ou vont ouvrir la porte à n'importe qui, avec parfois des conséquences dramatiques... » (ibid.)

La pension de famille permet de redonner aux habitants une stabilité et une autonomie, en leur offrant un cadre à la fois émancipateur et sécurisant sur les plans matériel et affectif. Plusieurs facteurs se conjuguent pour créer un espace de vie à la fois convivial et rassurant. Tout d'abord, les pensions de famille sont de préférence des structures de petites tailles (une vingtaine de logements environ), qui articulent des logements individuels privatifs avec des espaces partagés gérés collectivement par les habitants. Les durées de séjour n'y sont pas limitées, l'ambition des pensions de famille étant bien de proposer « un vrai chez-soi à leurs habitants » où ils puissent se projeter et se reconstruire de manière durable, conformément à la philosophie du Logement d'abord.

La possibilité est offerte aux résidents d'investir les espaces collectifs, notamment au moment des repas ou des activités en commun. *« On a les parties collectives au cœur de la structure, c'est comme un petit village, où on va partager des moments collectifs. Ça fonctionne comme une famille, des fois ça va, des fois ça ne va pas. Parfois ils partagent des moments, des repas ensemble, et parfois ils s'engueulent. Mais quand même, il y a cet esprit de collectif. Ils demandent leur autonomie et leur indépendance, mais ils sont là ensemble, même s'ils ne s'entendent pas toujours. »* (Hôte en pension de famille).

« Il y a un côté très libre, le fait que les espaces communs soient ouverts tout le temps : on a envie de voir du monde, on y va, on repart... Mais le quotidien

est quand même solitaire. Les troubles psychiatriques ou les addictions ça isole. Et le fait d'avoir eu un parcours de rue, ça rend plus difficile de nouer des relations avec des nouvelles personnes. » (Hôte en pension de famille)

Cette vie en collectivité est structurée par la présence d'hôtes (deux par structure en général). Ceux-ci mettent en œuvre un accompagnement de proximité, qui consiste à réguler la vie du collectif, à lutter contre l'isolement des habitants en les sollicitant sur des activités, des sorties et des temps d'animation. La posture professionnelle des hôtes de pensions de famille se distingue de celle d'un travailleur social, ils investissent davantage des modes « informels » d'accompagnement, dans une relation de proximité et d'égalité avec les résidents. Leur rôle est aussi de renforcer les « capacités » et l'autonomie des personnes : à ce titre, les hôtes les accompagnent dans leurs démarches auprès des structures de droit commun à l'extérieur, sans chercher à les remplacer.

Ce cadre stabilisant peut dans certains cas permettre par la suite à certains habitants de reprendre contact avec des membres de leur famille. *« Pour la plupart ce sont des gens très isolés quand ils arrivent et la pension de famille leur apporte la stabilité qui permet à certains de renouer avec leurs proches. On a l'exemple d'une dame, une ancienne prostituée, qui s'est séparée de son fils quand il était très jeune, et ce dernier l'a retrouvée, ils se voient aujourd'hui régulièrement. »* (Hôte)

La question du vieillissement et de la perte d'autonomie des personnes vivant en pension de famille est un enjeu important, d'autant plus que bien souvent, du fait de leurs parcours de vie, les habitants tendent à connaître un vieillissement prématuré. La plupart d'entre eux restent sur le long terme, et rares sont ceux qui font le choix de quitter la pension de famille, tout en gardant souvent un attachement très fort à la structure. Une des pensions de famille enquêtée a développé une offre de logements « ordinaires » à proximité, pour permettre aux personnes de prendre leur autonomie en douceur. La pension de famille continue dans ce cadre à être un espace de création de liens et de solidarité, pour des personnes qui restent marquées par la grande exclusion et l'isolement, tout en souhaitant s'émanciper du cadre collectif.

« Nous on loue des maisons à proximité de la pension de famille, pour permettre aux personnes de prendre une distance. Ce sont des logements dans des immeubles classiques, et les habitants viennent quand ils veulent. Ils rencontrent des voisins, M. et Mme Tout le monde, ils sont dans le droit commun et pas identifiés comme résidents de la pension de famille, mais pour autant, ils continuent à venir. » (Responsable de plusieurs pensions de famille).

Dans cette même logique d'habitat partagé destiné à des personnes qui auraient du mal à vivre seules dans des logements standards, se développent **pour les personnes âgées ou en situation de handicap des solutions d'« habitat inclusif » entre le placement en établissements et le maintien à domicile**. L'habitat inclusif consiste en un mode d'habitation regroupée (meublée ou non) et assortie d'un projet de vie sociale, partagée entre plusieurs personnes (interventions d'animateurs, accompagnement individualisé par les services sociaux et médico-sociaux...). Un forfait est mis à disposition du bailleur pour financer le projet de vie sociale et partagée de l'habitat. De nombreux projets ont déjà vu le jour :

- À Arras, l'association Down Up, en lien avec le bailleur Pas-de-Calais Habitat, propose depuis 2011 une résidence de 70 logements pour une centaine d'habitants autour d'un projet de convivialité partagée : l'îlot Bon Secours. Sur les 70 logements, on compte des logements sociaux comme des lofts dans une logique de mixité sociale. Dans une perspective de mixité générationnelle, le projet associe également des personnes âgées et des personnes atteintes de trisomie, autonomes et actives.

- Val de Cher Services, association créée en 1971, propose un habitat inclusif pour seniors à Vallon-en-Sully dans l'Allier. Le principe est de mettre à disposition sept logements adaptés aux personnes âgées dépendantes avec des espaces de vie communs, un espace santé et d'autres services partagés. Le projet est présenté comme une alternative à l'EHPAD et au domicile seul.

- L'Association des parents d'enfants inadaptés (APEI) met à disposition 21 logements (T2 et T3) à Hirsingue dans le Haut-Rhin à destination de personnes en situation de handicap, tout en proposant un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) adossé au projet. Un autre projet doit être livré en septembre 2020 à Saint-Louis pour 20 logements (T2 et T3).



Le café social et les domiciles partagés d'Ayyem Zamen

Ayyem Zamen, qui signifie « le temps jadis » en arabe, se mobilise auprès de personnes vieillissantes, en situation de précarité économique ou de fragilité sociale, notamment celles ayant vécu une migration. Elle accueille, accompagne et relogé les personnes âgées immigrées dans deux cafés sociaux et huit appartements partagés.

Historiquement, l'association avait vocation à venir en aide aux anciens travailleurs immigrés, principalement des hommes originaires du Maghreb et d'Afrique subsaharienne. Arrivés à la retraite, ceux-ci ne disposent pas toujours de droits ouverts et ont pour beaucoup des difficultés sociales et administratives liées à la non-maîtrise du français. L'association favorise leur accès aux droits en proposant des permanences sociales spécialisées sur la

retraite et la santé. Elle lutte contre l'isolement de ces travailleurs immigrés venus en France souvent seuls pour travailler. Or, le travail était la principale source de socialisation et le passage à la retraite constitue une rupture de liens sociaux brutale. Les cafés sociaux sont des lieux conviviaux pour discuter, échanger, prendre un café, se reposer, être écouté et accompagné du point de vue administratif et social.

Les immigrés âgés vivent pour beaucoup dans des foyers de travailleurs migrants et des hôtels meublés, ou sont en situation d'errance (hébergement chez un tiers, à la rue...). Pour celles et ceux ayant la chance d'avoir pu accéder à un logement privé, les conditions de vie sont souvent très précaires : habitat insalubre et inadapté à l'avancée en âge (chambres de bonne, sans confort). De nombreuses personnes accompagnées par l'association expriment une souffrance à vivre seule, un fort isolement social et la peur de ne pas connaître une fin de vie sereine et accompagnée. Face à cela, l'association a développé depuis 2014 un dispositif expérimental d'habitat partagé et accompagné à proximité des cafés sociaux qu'elle coordonne. Ce projet est soutenu par la Fondation Abbé Pierre depuis trois ans.

Ayyem Zamen coordonne actuellement neuf appartements en colocation en partenariat avec Paris Habitat et espère en louer un dixième prochainement en créant une colocation spécialement dédiée aux femmes âgées isolées. Le loyer est de 280 euros charges comprises. Les domiciles partagés constituent une solution de logement pérenne. L'association est locataire principale et sous-loue à trois ou quatre personnes le logement meublé. Pour rompre avec l'isolement et favoriser l'accès aux droits et la prévention santé, une conseillère en économie sociale familiale accompagne les actes de la vie quotidienne des colocataires, la gestion du budget, les relations dans la colocation et facilite la vie collective. Trente-quatre personnes ont bénéficié de ces logements depuis cinq ans.

Le logement comme son accès peuvent être configurés et adaptés aux besoins et aux moyens des « solos » mais ce sont aussi les conditions d'habitat dans leur ensemble qui nécessiteraient parfois d'être revues. On peut penser à différentes initiatives portées par des urbanistes qui se sont en général souciés des usagers en procédant à une concertation avec la population et qui ont conçu des « **espaces publics inclusifs** ». Qu'il s'agisse d'espaces de convivialité à l'intérieur des quartiers, de l'adaptation du « mobilier urbain » (bancs, abris, terrains d'évolutions ou de sports, cheminements doux, éclairage public...) ou de lieux publics favorisant les échanges (places, forums, équipements ouverts...), l'aménagement urbain est lui aussi un facteur de lien qu'il peut s'agir de renforcer¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Chantal Deckmyn, Manuel pour un espace public hospitalier, à paraître.

C. Rompre l'isolement des personnes mal logées

Comme analysé dans la seconde partie de ce chapitre, vivre seul, quand cette situation est subie, peut générer un sentiment d'abandon qui handicape la personne et dégrade ses conditions de vie. On pense d'abord aux personnes âgées, mais nous avons pu constater, lors des enquêtes menées auprès des acteurs de l'habitat, que ce problème était assez général chez les « solos ». Les jeunes en logement autonome, les actifs en mobilité coupés de leur entourage social et familial, les migrants, les femmes victimes de violences, de nombreuses personnes en grande précarité, y compris les personnes sans domicile, expriment bien souvent leur solitude comme une grande souffrance.

Vivre seul peut être un état transitoire qui trouve son origine dans un accident de parcours ou une rupture familiale ou conjugale. Cependant, cet état peut durer et nourrir le mal-logement. De ce point de vue, agir en faveur du logement des personnes isolées peut aussi passer par un soutien et des actions qui permettent de rompre avec l'isolement. Deux registres d'actions ont pu être repérés : **prévenir, parmi les plus exposées, comme les personnes âgées ou sans-domicile, l'apparition du sentiment d'abandon et de solitude**, en favorisant le lien avec les autres ; **aller au-devant des personnes en situation de non-recours** pour leur permettre **de sortir de leur isolement**.

1. Prévenir l'isolement social

La nécessité d'agir pour **rompre l'isolement des personnes âgées** est aujourd'hui globalement reconnue et de nombreuses initiatives sont repérées sur le territoire national. Des méthodes d'accompagnement sont mises en œuvre et diffusées aussi bien dans des établissements de type EHPAD que dans le diffus. Ces expériences sont largement portées par des associations et parfois soutenues par les bailleurs sociaux. Cependant, la perspective du vieillissement de la population à l'échelle du pays et en dehors des agglomérations laisse entrevoir l'ampleur des besoins attendus.



Mobilisation nationale contre l'isolement social des personnes âgées (MONALISA)

MONALISA est un mouvement destiné à lutter contre l'isolement des personnes âgées par la solidarité citoyenne, piloté à l'échelle nationale par une association créée en 2014. Le mouvement réunit aujourd'hui près de 500 organisations membres (associations, collectivités, caisses de retraites, etc.), comme les Petits Frères des Pauvres et la Croix Rouge. Il cherche à rendre visibles les risques associés à la solitude et à l'isolement, et à essaimer une méthode soutenant la mobilisation des acteurs locaux contre l'isolement. L'association a permis de constituer 63 coopérations territoriales animées

par une collectivité ou une association, ainsi que 307 « équipes citoyennes » présentes aux côtés des personnes âgées et regroupant des bénévoles à l'échelle d'un territoire. Le réseau a également pour objectif de promouvoir de nouvelles formes de logement et d'accompagnement, alternatives au maintien à domicile et au placement en EHPAD : habitat partagé, colocation intergénérationnelle, EHPAD hors les murs...

La prévention de l'isolement passe aussi par **le développement et le soutien des accueils de jour**. Les professionnels qui agissent aux côtés des personnes sans domicile ont développé un certain nombre d'outils permettant de rompre avec l'isolement des personnes à la rue. Les Boutiques Solidarité qui maillent aujourd'hui le territoire font partie de ces initiatives qui permettent d'améliorer les conditions de vie des personnes sans domicile et de préparer leur retour vers le logement. Le besoin ainsi couvert peut dépasser la seule cible des personnes à la rue : nombreux sont ceux qui ont retrouvé un logement et continuent pourtant de fréquenter ces lieux qui les aident à conserver un lien avec l'extérieur. Ils leur permettent aussi, à leur tour en tant que bénévoles pair-aidants, d'aider ceux qui connaissent la rue.



Les accueils de jour, premier maillon pour rompre l'isolement

Les accueils de jour sont des lieux proposant un accueil en journée aux personnes sans domicile ou mal-logées ainsi que des prestations destinées à faciliter leur vie quotidienne et leur inclusion. L'accueil y est généralement inconditionnel, anonyme et gratuit. Selon les structures, les services offerts sont variés : café/collation, douche, laverie, bagagerie, ouverture de droits, domiciliation, accompagnement dans les démarches administratives, consultations de médecine... Les équipes sont le plus souvent pluridisciplinaires et plus ou moins étayées selon la taille de la structure : agents d'accueil, éducateurs spécialisés, assistants sociaux, animateurs, psychologues... Elles reposent souvent sur la participation de bénévoles.

Le rôle des accueils de jour est aussi de rompre l'isolement de personnes sans domicile, en habitat précaire ou indigne. L'accès aux différents services de base est un premier support pour établir le contact, un « prétexte » à l'échange. *« En première ligne, c'est plus une demande matérielle : je veux une douche, prendre un café, m'habiller, j'ai besoin d'une aide administrative. Et c'est après, quand on arrive à établir le lien, que là il peut y avoir une relation. Les personnes sont cassées par la vie, il y a aussi une méfiance à accorder sa confiance à quelqu'un qui viendrait encore les laisser tomber. »* (Salarié, accueil de jour)

Établir des liens de confiance avec les personnes accueillies implique pour les salariés et les bénévoles d'adopter une posture bienveillante, sans jugement, et une disponibilité dans l'attention et l'écoute. C'est ce dont témoigne Gaëtan, qui fréquente l'accueil de jour de La Défense, la Maison de l'Amitié, depuis plus d'un an : « *Ici ils sont humains. Tu vois que les gens sont à l'écoute, c'est différent de tout ce que j'ai connu à Paris. Il y a des endroits à Paris pour la domiciliation où ils font passer 200 personnes à l'heure... : on n'est plus sur de l'humain, on est sur du formulaire* ». (Gaëtan, 37 ans, sans domicile depuis 2007, dort dans une tente à La Défense)

De nombreux accueils de jour mettent en place des activités culturelles et de loisirs, qu'il s'agisse d'ateliers au sein de leurs locaux (musique, films, cuisine, jardinage, théâtre-forum) ou de sorties ponctuelles en extérieur (balades, musées, théâtre, cinéma, événements sportifs). Certaines structures organisent également des « séjours de rupture » : la Maison de l'Amitié a, par exemple, organisé en 2019 une sortie sur des voiliers dans le Golfe du Morbihan et un chantier participatif dans la Creuse. Les sorties en extérieur transforment le cadre de l'accompagnement, offrent des temps plus conviviaux et plus informels et favorisent la création de liens différents entre intervenants sociaux et personnes accueillies.

La qualité de l'accueil est également conditionnée par la configuration des locaux. Ainsi, les locaux de l'Arche d'Avenir ont été repensés en 2011 pour permettre aux personnes accueillies de s'extraire temporairement du regard extérieur : un espace bibliothèque, une salle de bien-être où il est possible de dormir ou de téléphoner, ou encore un patio intérieur où les personnes peuvent être dehors à l'abri des regards extérieurs.

Les liens noués apportent aux personnes en errance une forme de sociabilité et de convivialité qu'elles ne retrouvent pas dans leur quotidien. « *On s'est habitués ici, c'est comme notre maison. Tous les gens qui travaillent, et les bénévoles, ils sont sympas et gentils avec nous. Ça porte bien son nom, la Maison de l'Amitié, ça crée un petit moment chaleureux. On a tous des problèmes, mais quand on s'assoie à table, on joue, on oublie un petit peu, on est dans autre chose.* » (Ibrahim, 38 ans, fréquente la Maison de l'Amitié depuis un an, sans domicile depuis 2017 suite à sa sortie de prison)

L'attachement à un établissement explique que certaines personnes continuent à fréquenter « leur » accueil de jour, y compris quand elles sont désormais hébergées ou logées. « *On avait quelqu'un, ça faisait 14 ans qu'il était à la rue. Il a obtenu une place d'hébergement, mais on va le revoir régulièrement, il a ses habitudes. Il revient toujours en nous disant, c'est toi mon travailleur social* ». » (Responsable d'un accueil de jour)

À la boutique solidarité de Gagny, ouverte depuis le début des années 1990, certaines personnes accueillies sont des « habitués » de la structure et

continuent à la fréquenter, y compris après avoir retrouvé une situation de logement plus stable. Leur motivation peut être économique, la boutique offrant des services d'aide alimentaire et de laverie qui représentent de vraies solutions pour des personnes pauvres. **Beaucoup sont devenues bénévoles**, pour se sentir « utiles », « occupées » ou moins isolées, dans une logique de pair-aidance. *« Moi je suis bénévole, je viens donner un coup de main. Je connais la boutique depuis au moins une dizaine d'années. Je viens ici, ça me libère l'esprit, au lieu de tourner en rond comme un poisson dans un bocal, je vois du monde, on échange. Ici c'est comme une grande famille, il y a toujours quelqu'un pour écouter, pour se faire écouter et se faire entendre. Moi ça m'apporte de rendre service aux autres. »* (Michel, 54 ans, logé dans un foyer, bénévole à la boutique depuis plusieurs années).

À Paris, **l'Étape** est ouvert toute l'année par demi-journée, à destination des personnes âgées de plus de 50 ans isolées, ayant connu un parcours de rue et hébergées ou logées **par Les Petits Frères des Pauvres**. Il s'agit en majorité d'hommes, souvent victimes de ruptures personnelles (divorce, veuvage, licenciement, errance suite à des problèmes psychologiques, psychiatriques ou d'addiction...), à qui l'association propose d'entrer dans un parcours individualisé vers le logement. Les personnes peuvent se retrouver pour un petit-déjeuner, une animation ou un moment convivial (« tricopapottage », réveils musculaires, loisirs créatifs, peinture, qi gong, ciné-club, dominos...), lire les journaux ou un livre. Un espace de douche et des sanitaires, ainsi qu'un espace informatique sont disponibles. Un atelier de « socio-esthétique » est disponible à l'étage (soins du visage, épilation...), et une coiffeuse bénévole propose ses services.

L'association propose aussi des visites à domicile par des bénévoles et des vacances ou des séjours de rupture pour des personnes en grande souffrance (problèmes psychologiques, psychiatriques, d'alcoolisme, d'addiction, de prostitution ou pour des victimes de violences conjugales). À l'échelle nationale, elle gère près de 500 logements autonomes. Des antennes pour accompagner vers le logement existent aussi à Lyon, Marseille, Paris 18^e et en Seine-Saint-Denis.



Les Escales solidaires : rompre la solitude autour d'un repas

Imaginées par Habitat et Humanisme dans le Rhône à partir de 2018, les Escales solidaires s'inspirent d'une table d'hôte solidaire, le Bistrot des Amis, qui a fonctionné pendant plus de 20 ans à Lyon : bénévoles et usagers s'y retrouvaient pour préparer et partager des repas. Les Escales solidaires ont gardé ce principe du **repas comme vecteur de rencontres, de convivialité et de lien social**. Bénévoles comme « passagers » des Escales sont impliqués

dans la préparation de ces repas cuisinés à partir de denrées de la Banque Alimentaire. Une trentaine de personnes peuvent sur inscription participer à la préparation et à la dégustation de repas complets, pour des prix très modiques (2 €). Deux Escales solidaires ont ouvert à Lyon en 2018, puis une **troisième Escale solidaire a été créée en 2019** sous la forme d'une **Escale mobile**, installée dans un bus stationnant régulièrement dans différents endroits de la métropole lyonnaise et propose différents services et ateliers.

Au-delà des repas partagés, les Escales solidaires sont des lieux innovants. Il s'agit de **lieux ouverts sur l'extérieur et sur le quartier**, qui accueillent de manière inconditionnelle les personnes. Les Escales ont également une **forte dimension participative** : elles sont gérées par des bénévoles (environ 60 par Escale) ainsi que par les « passagers. Enfin, **ce sont aussi des lieux « multi-usages »**, offrant la possibilité de participer à des ateliers, animés par des bénévoles ou des partenaires, sur différentes thématiques (usages du logement et insertion dans le quartier, accès aux soins et aux loisirs, accompagnement vers l'emploi, accompagnement administratif...).

Le public des Escales est en partie celui des résidents d'Habitat et Humanisme, à hauteur de 20 %. Les autres usagers sont aussi bien des personnes logées mais isolées, avec parfois des troubles psychiques, que des personnes sans-domicile. Même si les Escales solidaires ne font pas à proprement parler de l'accompagnement social individuel, elles offrent **une forme d'accompagnement informel en permettant aux personnes de sortir de l'isolement et de s'intégrer à la vie de quartier**. Habitat et Humanisme cherche à essayer ce type de tiers lieux, financés aujourd'hui sur fonds propres (participations aux repas), fonds publics (CAF et Métropole de Lyon dans le cadre du Logement d'Abord) et grâce au mécénat.

Créer du lien, réinscrire la personne dans la société, lui permettre de se rendre utile et de se présenter « au mieux de ce qu'elle est » afin de susciter autre chose que le rejet et la pitié, telles sont les finalités de ces interventions qui en plus de proposer un logement, un abri ou un service s'emploient à faire des exclus, individuellement et collectivement, les acteurs de leur réinsertion.



**« C'est pas du luxe ! » : un festival culturel pour
« se reconnecter avec soi-même et le monde »**

Le festival « C'est pas du luxe ! » est issu d'un projet entre la Fondation Abbé Pierre, l'association « Le Village » et La Garance, scène nationale de Cavaillon. Le festival a pour but de faire se rencontrer des artistes, des opérateurs culturels, des personnes en situation de grande précarité et des professionnels de l'action sociale, autour d'une même démarche

artistique. Après trois éditions dans différentes communes du Vaucluse (2012, 2014, 2016), le festival a déménagé à Avignon en 2018, où aura lieu sa prochaine édition en septembre 2020. Entre-temps, des ateliers de créations artistiques et de pratiques culturelles se montent au sein des structures sociales qui participent au festival (accueils de jour, pensions de famille, centres d'hébergement, communautés Emmaüs...).

Le festival fait le double pari de convaincre les intervenants sociaux que l'accès à la culture et à la pratique artistique a toute sa place au sein d'un accompagnement global, et de sensibiliser les professionnels de la culture au travail avec des personnes en grande exclusion. L'enjeu du festival est de susciter des rencontres et une production artistique peu commune, qui permet l'expression d'artistes amateurs souvent exclus des pratiques culturelles. *« Il n'y a pas de rapport de sachant/apprenant, d'inséré/marginalisé, il y a un rapport d'égalité. Et à ce titre, on fait en sorte qu'il y ait un accompagnement de niveau professionnel, pour des personnes de pratique amatrice »*, explique Didier Le Corre, directeur de La Garance.

Pour les associations qui créent les œuvres présentées lors du festival, la pratique artistique est assurément un vecteur d'inclusion et de lien social, qui peut aider les personnes à retrouver une estime de soi, un lien avec les autres. Ainsi, la pension de famille nîmoise « Lumière et Vie », qui participe au festival, organise des ateliers de théâtre, de danse et a créé un groupe de musique, « Complet Délire », qui s'est produit au festival. *« On ne se rend pas compte que ces personnes ont plein de choses à dire. Et le fait de monter sur scène, de participer à ces activités... on les regarde autrement. Et ça amène une sociabilité, du lien social. »* (Hôte de famille, Nathalie)

L'action culturelle, dans la lutte contre l'exclusion, doit être prise en compte au même titre que d'autres besoins, afin de *« s'inscrire dans la vie et pas dans la survie »*, comme l'explique Vincent Delahaye, directeur du Village : *« Quels moyens on se donne pour aller vers le sensible, vers le beau, qui reconnectent avec soi-même et le monde ? »*.

2. « Aller-vers » les personnes isolées

Dans de nombreux territoires, diverses **associations ou institutions parlent de « zones blanches » en matière d'action sociale**. Combien restent ainsi sur le bord du chemin faute d'avoir pu rencontrer un soutien qui leur permette de se mettre en mouvement et de sortir de leur « galère », dans des territoires qui n'offrent plus de possibilité de renverser le processus d'isolement ? Pour eux, vivre seul veut dire isolement et solitude mais aussi non-recours aux droits.

Certains de ces acteurs proposent donc des services qui permettent de pallier les défauts du maillage des interventions. Avec des moyens souvent limités, ces

initiatives voient le jour un peu partout pour « aller-vers » les personnes et au-devant des besoins. Cette démarche consistant à « faire le premier pas » et à se mettre à l'écoute des personnes isolées démunies trouve divers développements consistant, par exemple, à mobiliser les réseaux de voisinage. **Mobiliser l'environnement, les voisins...** : c'est tout un principe d'intervention novateur qui est utilisé en milieu rural, mais aussi en ville en direction des isolés à la rue, et qui est ainsi mis en œuvre en agissant non pas directement auprès des personnes, mais en créant des réseaux d'aidants qui interviennent dans une logique d'« entourage bienveillant ». On peut citer l'initiative du Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL), créé en 2015 en Ardèche, qui propose un « service itinérant » en direction des personnes défavorisées qui rencontrent des problèmes de logement en milieu rural (voir la fiche 15 « aller-vers » du chapitre sur les municipales), ou encore le réseau Fraveillance, à destination des parents célibataires.



Le réseau Fraveillance, des bénévoles pour le logement des parents « solos »

L'association Fraveillance est issue d'une initiative citoyenne lancée en 2015 pour répondre à deux enjeux qui touchent les familles monoparentales : l'accès au logement et l'isolement social. Ses bénévoles organisent des permanences où ils accompagnent ces familles dans leurs démarches administratives et peuvent leur attribuer une petite aide financière de 100 euros pour les faciliter (photocopies, garde de l'enfant pendant les visites...). L'association propose également un système de cofinancement du dépôt de garantie du logement, à travers un prêt gratuit que les familles remboursent ensuite sur huit mois. En 2018, Fraveillance a ainsi accompagné près de 600 familles.

L'association organise de nombreux temps collectifs : cafés entre parents « solos », ateliers jeux avec les enfants, ateliers parentalité, médiation... Elle sollicite également des bailleurs sociaux afin de développer une offre de colocations dédiée aux familles monoparentales, avec des espaces privatifs ou partagés. L'aménagement de ces logements est modulable afin de s'adapter aux évolutions de fonctions et d'usage. Cette approche permet aux familles de réduire le montant de leur loyer, d'amortir les charges communes et de s'entraider (garde des enfants, déplacements pour les courses...). Fraveillance les accompagne dans la gestion de la colocation en proposant des familles, en animant des ateliers de médiation, en définissant une clef de répartition des charges... Une première « Maison des monoparents » a ainsi ouvert en septembre 2019 à Foirac. La Fondation Abbé Pierre a contribué à ce projet en mettant à disposition deux bénévoles et en participant à des ateliers de co-rénovation du pavillon et d'aménagement du jardin.

L'aller-vers sans attendre d'être sollicité peut devenir une démarche réflexive où ce sont **les personnes en difficulté** qui sont **mises en situation de rompre par elles-mêmes leur isolement en leur donnant l'occasion d'aller vers les autres...**



La Cloche : susciter des solidarités de quartier avec les personnes à la rue

La Cloche est une association créée en 2014, pour engager les citoyens dans la lutte contre la grande exclusion. Comme l'explique sa co-directrice Laura Gruarin, « *l'idée est d'accompagner les citoyens dans la solidarité, dans leur quotidien et dans leur quartier* ». La création de lien social et le changement de regard sont les deux leviers principaux d'action de l'association, qui a développé plusieurs programmes.

« Le Carillon », a été initié en décembre 2015. Il s'agit d'un réseau de solidarité de proximité qui rassemble des habitants avec ou sans domicile et des commerçants qui ouvrent leurs portes aux personnes sans domicile pour leur donner accès à une diversité de services (boissons, repas, wifi, toilettes, chargeur de portable, etc.). Au-delà d'une aide matérielle, ce projet cherche à améliorer le lien social à l'échelle locale. À ce jour, près de 900 commerçants de huit grandes villes en France sont membres du réseau. La Cloche a également créé « les Clochettes » en 2017, qui cible davantage les initiatives « urbaines », telles que les jardins partagés, la création de boîtes à don, de fresques murales... : autant d'initiatives inclusives qui permettent aux personnes, avec ou sans domicile, de se mobiliser et de se sentir utiles. Enfin, La Cloche a également créé en 2018 une biscuiterie d'insertion qui s'appuie sur le dispositif « Premières Heures » pour favoriser l'insertion professionnelle de personnes sans domicile.

Au-delà de ces trois programmes, La Cloche et ses bénévoles sont à l'origine de multiples activités pour favoriser l'inclusion sociale au niveau local au service de l'*empowerment* des personnes sans domicile. Une chorale a été créée par l'antenne Île-de-France, des « soupes impopulaires » préparées à base de produits invendus, et de nombreux événements conviviaux rassemblent des personnes avec ou sans domicile du quartier. Des médias (gazette, podcasts, émissions de radio...) ont également été développés pour contribuer au changement de regard sur les personnes en grande exclusion en donnant la parole aux premiers concernés. L'association organise par ailleurs des ateliers auprès du grand public, mais aussi dans les écoles, en entreprise, etc., afin de mieux faire comprendre le monde de la rue et donner les clés pour agir et aller à la rencontre des personnes sans domicile. Ces ateliers sont co-animés par des bénévoles ayant eux-mêmes vécu dans la rue ou étant encore aujourd'hui sans domicile, qui ont le statut d'« ambassadeurs » dans l'association.

Le lien social apporté par La Cloche correspond à un besoin essentiel des personnes sans domicile, comme le souligne Laura Gruarin : « *Beaucoup nous disent « à quoi bon faire les démarches si personne ne prend de tes nouvelles », beaucoup n'ont personne à qui parler de leurs soucis, avec qui passer des bons moments ».*

De plus, la sociabilité développée au sein du réseau de La Cloche, ouverte, horizontale et égalitaire, permet aux personnes sans domicile de retrouver un sentiment de dignité. C'est également un moyen pour elles d'élargir leurs lieux de sociabilité. Les liens créés au sein de La Cloche peuvent avoir un impact sur l'accès aux droits et la situation matérielle des personnes sans domicile. Certaines peuvent en effet se remotiver à faire des démarches en fréquentant l'association, ou encore avoir des « coups de pouce » via le réseau de bénévoles (solutions pour l'hébergement, le travail). Bien plus, la possibilité pour les personnes sans domicile d'être elles-mêmes bénévoles peut être un levier fondamental pour leur remise en mouvement.

Ces rencontres sont productrices de nouveaux rapports sociaux, qui cassent les préjugés à l'encontre des uns et des autres. « Ce qu'on fait, ce sont des prétextes au lien social et à la rencontre, avec l'idée aussi de démystifier le rapport aux personnes sans abri, d'empêcher leur déshumanisation. Ce changement de regard, c'est dans les deux sens. Beaucoup de personnes sans abri ont changé de regard sur les commerçants et sur les entreprises. »

On pourrait parler aussi de **l'association Entourage**, fondée en 2014 par Jean-Marc Potdevin, un ancien entrepreneur du numérique, dans le but de « *redonner un réseau à ceux qui n'ont plus de réseau* ». Depuis 2017, cette application mobile et web met en relation habitants, personnes sans domicile et associations du secteur social, avec l'objectif de **favoriser l'engagement des riverains auprès des personnes sans domicile de leur quartier**. L'application permet à chacun d'agir à son niveau : proposer ou rejoindre des actions solidaires de proximité, répondre à des demandes formulées par des personnes sans-abri, matérielles ou non (dons de téléphone, de vêtements, de fournitures scolaires, aide pour remplir un CV, apprendre le français ou simplement partager un café). Comme l'explique Guillaume, travailleur social en charge de la médiation et de la veille sur le réseau : « *On ne veut pas que l'application vienne empêcher une rencontre, à chaque fois on promet le lien et la rencontre, et pas que des dons matériels. [...] Parfois, le don est prétexte à la rencontre* ».

Cette démarche de l'aller-vers et de l'ouverture aux autres opère un véritable changement de perspective : elle rompt avec la logique habituelle de l'intervention sociale qui réclame des justificatifs et des engagements de la part des personnes avant de pouvoir bénéficier de toute aide. Ces initiatives activent un facteur essentiel pour retrouver de l'autonomie : la confiance en soi qui repose sur le sentiment d'être reconnu et compris. Elle offre le moyen de « s'en sortir » en s'appuyant sur

un réseau d'aidants, voire de pair-aidance. L'idéal étant évidemment de pouvoir articuler lutte contre l'isolement et accès au logement, travail social professionnel, bénévolat et travail-pair, à l'instar de ce que fait l'association SNL en Île-de-France.



Le rôle des bénévoles de Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL) dans la lutte contre l'isolement

L'association Solidarités Nouvelles pour le Logement, créée en 1988, produit des logements passerelles en Île-de-France et les loue à des personnes en grande précarité. Les locataires y restent en moyenne trois ans, puis accèdent à un logement durable (pour 89 % d'entre eux dans le parc social).

En 2018, on comptait parmi les 1 156 ménages logés par l'association 44 % de familles monoparentales et 33 % de personnes seules. Ces locataires sont accompagnés par 35 travailleurs sociaux, ainsi que par 1 233 bénévoles de leur quartier, qui composent 11 « groupes locaux de solidarité ».

Michel et Marie-Françoise, bénévoles au sein du groupe de Palaiseau, présentent le principe de cet accompagnement en binôme travailleur social-bénévole : « *Chaque locataire a un ou deux bénévoles désignés pour l'accompagner. Dès l'état des lieux le bénévole est là pour l'accueillir, aider les gens à trouver du mobilier parce que souvent ils arrivent juste avec des sacs, les aider à découvrir la ville : là où faire les courses, les écoles, la mairie, les associations pour apprendre le français, la médiathèque...* ». L'association organise également des temps festifs ou des sorties en famille, qui permettent aux différents locataires du quartier de se rencontrer et de créer des liens.

Au-delà de cet accompagnement à la découverte de leur quartier, les bénévoles proposent aux locataires un lien social et une écoute, essentiels à ceux qui souffrent d'isolement : « *Certains ont de la famille en région parisienne, ils s'entraident, mais il y en a d'autres qui sont vraiment seuls. La travailleuse sociale s'occupe plus des démarches administratives, de définir le projet de la famille et de les aider à trouver un logement durable. Les bénévoles font un peu de ça mais sinon c'est plus le côté humain de la relation. Certains locataires n'en n'ont pas besoin, ne sont pas vraiment demandeurs mais on tend toujours une main. Parce qu'on peut avoir un travail, payer son logement et être seul. Les travailleuses sociales viennent au moins une fois par mois, au début un peu plus. Pour les bénévoles il n'y a pas de règle sur la fréquence. Moi je leur dis « tu m'appelles quand tu as besoin ». L'objectif c'est de les écouter, de leur permettre de dire ce qu'ils ont sur le cœur. Parfois les gens se confient, on est dans leur vie intime. Chez certains il y a un vrai besoin de parler, on sent qu'ils lâchent des choses, parfois ils ne les avaient jamais dites avant ».*

Pour certains locataires, cette relation de proximité avec les bénévoles perdure une fois qu'ils ont quitté le logement de l'association. L'accès à un logement durable se fait ainsi sans rupture des liens créés et les anciens locataires ont toujours une personne à contacter en cas de difficultés ou pour partager les nouvelles de leur famille. « *On garde des relations avec des anciens locataires, qui deviennent parfois des amis. Certains nous appellent régulièrement, nous donnent des nouvelles de leurs enfants, d'autres nous demandent comment devenir bénévoles à l'association... C'est important que le lien puisse durer. Même quand on obtient un Hlm la vie reste dure, certains ont connu des souffrances qui les marqueront pour toujours...* ».

Conclusion

La montée en puissance démographique du nombre de personnes vivant seules est une évolution sociétale que rien ne peut arrêter. À bien des égards elle reflète des phénomènes de long terme très positifs d'émancipation des individus. Émancipation des jeunes, qui ne sont plus obligés socialement de se marier dès la sortie de l'adolescence, et peuvent mener une vie plus autonome au cours de leur jeunesse. Émancipation des couples, qui peuvent se séparer plus facilement sans subir d'injonctions à la vie conjugale à tout prix. Émancipation enfin des personnes âgées dont l'espérance de vie et les conditions d'existence se sont grandement améliorées au cours des dernières décennies.

Ces nouveaux modes de vie en solo ne sont pas donc pas à observer avec des lunettes misérabilistes ou moralisantes, mais à appréhender en grande partie comme des moments largement partagés, parfois choisis ou parfois subis, souvent les deux à la fois, que les politiques du logement se doivent d'accompagner. Car la vie en solo constitue une nouvelle liberté qui se paie toutefois très cher sur le plan du risque de mal-logement. Vivre seul ou être isolé socialement ne constitue pas une nouvelle dimension du mal-logement en soi, mais une circonstance aggravante qui vient accentuer les difficultés face au logement et accroître la vulnérabilité de personnes qui disposent de revenus modestes.

Le tableau que nous venons de dresser dans ce chapitre de la question des personnes seules face au logement démontre toute l'importance de la prise en compte dans les politiques du logement et de l'habitat de cette problématique mal identifiée jusqu'à présent.

Quatre raisons majeures devront inciter l'État et les intercommunalités, à qui incombe la responsabilité des politiques de l'habitat, à intensifier leur attention vis-à-vis des publics d'« isolés » :

- **L'importance numérique de la mono-résidentialité** et le fait que les prospectives démographiques indiquent que le phénomène devrait encore se développer (en raison du vieillissement de la population, de la fréquence des séparations qui ne semblent pas devoir diminuer, du report de la constitution des couples et des familles chez les jeunes, du développement des flux migratoires qui comptent une majorité d'isolés, dans un premier temps tout au moins ...)
- **le caractère structurel de l'écart entre leurs besoins et les réponses existantes** tant en termes d'offre de logements disponibles qu'en termes de modalités d'accès et de maintien dans ces logements ;
- **le caractère aggravant de l'isolement lorsque les difficultés de logement apparaissent** qui rend complexe les réponses si elles ne sont pas prises en charge à temps ;
- **le sentiment de mal-être, d'abandon et de solitude que la mono-résidentialité peut générer** et qui peut aggraver l'exclusion des personnes et les conduire à perdre leur logement et/ou à le laisser se dégrader.

Néanmoins, **plusieurs obstacles devront être surmontés** pour permettre la prise en compte du logement des isolés. Le premier est **le caractère fragmenté de ce public**, qui relève de secteurs d'intervention très divers : des jeunes, des seniors, des personnes migrantes, des femmes victimes de violence, des personnes sans domicile, des personnes handicapées, etc., que l'on voit confrontés à des difficultés d'accès et de maintien dans le logement, à la possibilité de bénéficier de services à la personne et de structures dédiées (EHPAD, FJT, Pensions de famille...), qui pâtissent d'un habitat dégradé réclamant un soutien pour sa rénovation. Cette diversité appelle donc des politiques publiques très différentes.

Mais certains principes d'action se retrouvent fréquemment dans les exemples mis en avant au cours de ce chapitre. Il s'agit tout d'abord de prévoir des filets de secours rapides au moment des ruptures familiales : décohabitation, divorce, veuvage, autant de périodes à risque vis-à-vis du logement. Ensuite, les solutions de logement, notamment dans le cadre du Logement d'abord, doivent parfois s'accompagner de dispositifs permettant de lutter contre l'isolement, qu'il s'agisse d'accompagnement social ou de vie en commun dans le logement (pensions de famille) ou en-dehors (accueils de jour, tiers lieux...). Enfin, un principe commun d'intervention peut se résumer par les pratiques dites d' « aller-vers », en permettant au travail social de se projeter au-devant des personnes, les personnes isolées étant moins enclines à formuler spontanément des demandes d'aide. Cela suppose d'intégrer toute l'ingénierie et les moyens humains qui permettraient d'assurer une continuité dans le suivi des personnes, de la rupture qui a occasionné le décrochage vis-à-vis du logement jusqu'à la stabilisation d'une solution de logement. Cela peut signifier de devoir mobiliser des moyens d'accompagnement social dans les structures d'hébergement, mais aussi en amont et lors du relogement, afin de **maintenir ou de restaurer les liens avec l'environnement social et familial** tout comme avec les travailleurs sociaux ou les bénévoles extérieurs... Bref, ces pratiques consistent à faire du logement un amortisseur des inévitables ruptures familiales et conjugales que chaque individu

affronte au cours de sa vie, alors que l'inadaptation du parc et des politiques du logement tendent aujourd'hui plutôt à démultiplier les effets déstabilisateurs des accidents de la vie.

La prise en compte de toutes ces dimensions, dans leur diversité, pourrait décourager les acteurs. En effet comment adapter massivement le parc existant aux nouveaux besoins ? Comment prendre en charge toutes les personnes qui se sentent en proie à la solitude ? Les développements que nous avons consacrés aux pratiques mises en œuvre par les acteurs locaux et par les associations laissent entrevoir que **les initiatives, lorsqu'elles sont adossées à un droit commun outillé et responsable, peuvent créer un « écosystème » permettant d'améliorer les réponses** sur les territoires. Les exemples présentés dans ce chapitre démontrent l'utilité de procéder par objectifs et de construire pas à pas des interventions qui se complètent et font « système ». C'est semble-t-il avant tout un problème de cohérence politique et de méthode.

Les « bonnes pratiques » rendent compte de la manière dont certains acteurs du logement et de l'habitat se saisissent d'ores et déjà de la question du logement des isolés. Ces initiatives attestent d'une prise de conscience et de la façon dont la question « mûrit ». Mais **l'enjeu est désormais de dépasser le stade expérimental** de ces actions pour les inscrire dans des politiques locales de l'habitat de droit commun. Le mal-logement des personnes seules est en effet un symptôme de la crise du logement plus global qui affecte les territoires, qu'il s'agisse de la démesure des prix de l'immobilier dans les zones tendues ou de la mauvaise qualité de l'habitat et des carences des dispositifs d'aide au logement dans certaines « zones blanches » plus détendues.

Les solutions efficaces pour les personnes seules rejoignent dès lors nombre de politiques plus classiques qui seraient profitables à l'ensemble de la population. On peut citer par exemple l'encadrement des loyers dans les grandes agglomérations. Cette limitation des loyers abusifs profiterait à tous les locataires, mais en particulier aux ménages unipersonnels qui subissent des prix au m² exorbitants propres aux petites surfaces. De même, l'adaptation du parc social à la demande de petits ménages passe par des aides à la pierre et à la personne accrues afin de permettre aux bailleurs sociaux de répondre aux besoins de la population dans sa diversité, en pratiquant des loyers adaptés aux ressources des demandeurs et une politique sociale d'accompagnement plus ambitieuse. Enfin, pour ne pas abandonner à la rue les personnes seules au motif de donner la priorité aux familles, il est nécessaire de sortir des logiques de tri et de gestion de pénurie du secteur de l'accès au logement pour les personnes sans domicile. Tant que l'accès à l'hébergement et au logement sera si difficile pour tous, les personnes seules seront fatalement les dernières servies. Enfin, **la réinvention de la manière d'habiter, de partager les espaces, de redéfinir les limites entre espaces privatifs et espaces communs, constitue une réponse adaptée aux besoins des personnes seules mais aussi de la population toute entière.** Il s'agit, à travers diverses formes

d'habitat participatif, coopératif, groupé ou inclusif, de recréer des effets d'échelle en partageant des équipements, des jardins, des chambres d'amis, des buanderies, des salles de jeux, pour économiser le foncier, les m² de plus en plus rares et chers et en profiter pour imaginer des modes de vie qui conjuguent vivre ensemble et respect de l'intimité et des choix de vie de chacun.

Pour conclure, le dernier obstacle à surmonter consiste donc à **faire « entrer en politique » les personnes seules**. Non pas en tant que groupe social uniforme aux intérêts communs, ce qui n'aurait pas de sens, mais en tant que mode de vie temporaire ou pérenne entièrement légitime aux yeux des décideurs. Trop souvent en effet les personnes seules semblent des priorités de second rang en comparaison des familles, qui apparaissent parfois comme le ménage de référence, tous les autres ayant à s'y conformer peu ou prou. Ce chapitre, en donnant la parole aux personnes vivant seules, dans leur grande diversité, est donc **un appel à déstandardiser les politiques du logement**, pour que celles-ci s'adaptent aux modes de vie de moins en moins unifiés de la population, et non l'inverse, en prenant en compte leurs contraintes et aspirations.

Annexe : précisions méthodologiques sur la simulation de la solvabilité des ménages

Définition du profil des ménages et de leurs revenus

Sept profils d'adultes isolés ont été retenus, pour lesquels des revenus théoriques ont été établis, ces revenus intégrant les aides sociales légales (hors APL). Aux cinq profils d'adultes isolés sans enfants ont été ajoutés deux profils de parents célibataires avec un enfant, car ils partagent le même problème de devoir chercher un logement avec une seule source de revenus.

	Revenu mensuel	Détail des revenus
Famille monoparentale avec un enfant travaillant à temps plein au SMIC	1 436,64 €	- 1 171,34 € de salaire mensuel net (SMIC) - 150 € de prime d'activité ¹⁰¹ - 115,30 € d'ASF (allocation de soutien familial)
Famille monoparentale avec un enfant au RSA	1 058,58 €	- 943,28 € de RSA - 115,30 € d'ASF (allocation de soutien familial)
Personne âgée percevant une retraite équivalente à la retraite moyenne en France ¹⁰² et/ou actif isolé en emploi (équivalent 1,3 SMIC)	1 496,00 €	- 1 496,00 € de retraite ou de salaire
Personne seule au SMIC	1 321,34 €	- 1 171,34 € de salaire net mensuel (SMIC) - 150 € de prime d'activité ¹⁰³
Jeune en alternance ¹⁰⁴	927,90 €	- 927,90 € de salaire - Pour les simulations à la location, 100 € d'aides mobili-jeune en plus des APL ¹⁰⁵
Personne âgée au minimum vieillesse	860,20 €	- 860,20 € de minimum vieillesse
Personne seule au RSA	550,93 €	- 550,93 € de RSA

Remarque : Des aides supplémentaires peuvent être proposées aux ménages précarisés sur les territoires étudiés (c'est par exemple le cas des familles monoparentales à Paris qui peuvent prétendre à des aides au logement supplémentaires). Elles ne sont pas intégrées aux calculs ci-dessus, entre autres parce qu'il n'est pas garanti que les personnes connaissent toutes les aides auxquelles elles peuvent avoir droit.

¹⁰¹ Sous-estimé, et ne prenant pas en compte la revalorisation récente.

¹⁰² En 2017 : <https://www.bfmtv.com/economie/retraites-combien-sont-ils-et-combien-gagnent-ils-1707447.html>

¹⁰³ Ne tenant pas compte de la revalorisation récente.

¹⁰⁴ Ayant entre 21 et 25 ans, dans sa deuxième année d'alternance : touchant 69 % du SMIC, et n'ayant jamais eu de revenus fixes l'année précédente.

¹⁰⁵ Le montant de l'aide mobili-jeune peut varier (entre 10 € et 100 €). Le montant maximal a été appliqué.

Intégration des aides au logement

Pour les ménages pouvant prétendre à l'APL, une simulation du montant de l'APL a été effectuée pour prendre en compte dans l'accessibilité ou non des logements. Les aides variant notamment en fonction de la surface, de la ville et du type de logement, elles n'ont pas été intégrées aux revenus des ménages.

Pour la simulation d'accession à la propriété, nous établissons que les ménages accédants disposent sous forme d'épargne de 10 % de la valeur du bien qu'ils cherchent à acquérir et s'endettent sur 25 années.

Définition des besoins en logement et des prix des logements

	Besoin en logement (typologie)	Surface (hors Paris et Aubervilliers)	Surface (pour Paris et Aubervilliers)
Famille monoparentale	T2	42 m ²	37 m ²
Personnes seules	T1	27 m ²	22 m ²

Les besoins en logement ont été définis au minimum. Un T2 pour un parent avec un enfant correspond en effet à une situation de surpeuplement modéré.

Remarque : le calcul du prix du logement s'est fait par multiplication du prix du m² par la surface du logement. Pour prendre en compte la particularité des petites typologies, qui sont systématiquement plus chère que les grands logements, les prix du m² ont été obtenus par l'observation d'annonces publiées sur différents sites (seloger.com, meilleursagents.com). Pour l'accession à la propriété, les prix considérés sont en très large majorité les prix du marché de l'ancien, les prix du neuf sont encore supérieurs à ceux utilisés pour ces calculs.

Les prix des logements ont été définis selon les villes étudiées, et avec des sources différentes :

- Pour le prix du logement social, les plafonds de prix des zones auxquelles appartenaient les villes ont été appliqués.
- Pour le prix du logement locatif libre : « meilleursagents.com/prix-immobilier ».
- Pour le prix de l'accession dans le neuf : « journaldunet.com/patrimoine/prix-immobilier ».
- Pour le prix de l'accession dans l'ancien : « immobilier.notaire.fr ».

Choix des villes étudiées

Six communes représentatives de la gamme de prix observables pour le locatif et l'accession ont été sélectionnées parmi un panel de communes. Elles sont représentatives des prix pratiqués à l'échelle métropolitaine :

Prix au m ²		Clermont-Ferrand	Lille	Bordeaux	Toulouse	Paris	Aubervilliers
Location	PLAI	5,02 €	5,02 €	5,02 €	5,02 €	6,09 €	6,09 €
	PLUS	5,65 €	5,65 €	5,65 €	5,65 €	6,44 €	6,44 €
	PLS	8,48 €	8,48 €	8,48 €	8,48 €	13,34 €	13,34 €
	Loyer libre	9,9 €	13,5 €	13,2 €	11,6 €	27,9 €	17,0 €
Accession	Accession libre neuf	3 120 €	3 450 €	4 100 €	3 560 €	10 330 €	4 440 €
	Accession libre ancien	1 790 €	2 100 €	3 460 €	2 590 €	9 680 €	3 250 €

CHAPITRE 2

Le mal-logement à l'épreuve des municipales

Les élections municipales seront-elles utiles pour les mal-logés ? Leur proximité en mars 2020 représente une opportunité pour s'interroger sur la prise en charge de la question de l'habitat par les collectivités locales, et plus particulièrement sur l'attention qu'elles portent à la lutte contre le mal-logement.

Le mouvement de décentralisation de la politique du logement, engagé depuis les lois de 1982 et 1983, a conduit à un renforcement progressif des politiques locales de l'habitat et à la montée en responsabilité des intercommunalités en la matière. Ce processus continu, même s'il est parfois chaotique, a contribué à élaborer des cadres d'intervention qui permettent aux politiques locales de l'habitat de se déployer et de leur fixer des objectifs en matière d'urbanisme, de production ou d'attributions de logements. Mais malgré l'engagement de certaines intercommunalités et les initiatives prises ici ou là, nous sommes encore assez loin d'une réelle prise en compte de ces thématiques par l'ensemble des collectivités.

En raison de la faible place qu'occupe le logement dans le débat public, bien qu'il représente une préoccupation majeure des Français, le logement risque même d'être le parent pauvre dans la campagne des prochaines élections municipales. Sauf dans les villes où l'intervention en faveur du logement social est assumée (Paris, Rennes, Nantes, Lille...), ou lorsque l'actualité dramatique fait du logement un sujet incontournable (par exemple la Ville de Marseille après l'effondrement tragique de deux immeubles le 5 novembre 2018). Ailleurs, c'est-à-dire dans la grande majorité des communes, la question du logement risque d'être peu portée par des candidats sensibles aux préoccupations de leurs électeurs, souvent soucieux de limiter la construction neuve et de freiner l'arrivée de nouveaux habitants. De plus, les débats, quand ils ont lieu, portent essentiellement sur des enjeux communaux, alors que les compétences s'exercent de plus en plus à l'échelle intercommunale. La démocratie n'en sort pas gagnante et **la politique du logement apparaît ainsi comme un sujet lointain et purement technique** déconnecté des enjeux sociaux.

La Fondation Abbé Pierre, préoccupée par l'ampleur et l'ancrage du mal-logement, ne peut se satisfaire d'une telle situation. Elle plaide pour faire de la question de l'habitat et de celle du logement des personnes les plus fragiles un enjeu majeur des prochaines élections municipales et intercommunales, puisque le vote désigne non seulement les conseillers communaux mais aussi incidemment, par un scrutin fléché peu lisible, ceux qui siégeront dans les instances communautaires.

Pour cela, il convient d'abord d'identifier les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en charge du mal-logement et de faire ressortir des voies de progrès. C'est l'objet de ce chapitre qui vise, en s'appuyant sur de bonnes pratiques, à présenter des politiques qui constituent de réelles avancées quand elles sont mises en œuvre. Les responsables locaux pourront ainsi venir puiser des idées pour construire leurs programmes d'intervention et pour tous ceux qui le souhaitent s'engager davantage en faveur du logement des personnes défavorisées.

L'introduction de ce chapitre analysera **les inégalités des territoires face au mal-logement, puis le cadre d'exercice des politiques locales de l'habitat, et enfin les pratiques inégales des communes et surtout des intercommunalités en la matière.**

Pour développer notre réflexion, nous nous appuyerons sur les échanges du colloque « Inégalités territoriales et mal-logement » organisé le 5 novembre 2019 à Lille par la Fondation Abbé Pierre. En amont de ce colloque, une enquête de terrain a été conduite entre mars et juin 2019 sur 12 territoires aux caractéristiques variées. Une diversité d'acteurs a pu être rencontrée sur chaque site (élus, opérateurs, associations, techniciens), ce qui a permis de documenter de nombreuses thématiques et situations de mal-logement, et de croiser leurs analyses sur la mise en œuvre des réponses sur les territoires.

1 - Les mal-logés face aux inégalités territoriales

Le mouvement de territorialisation de la politique de l'habitat se heurte à diverses difficultés qui tiennent aux inégalités territoriales, à la diversité des enjeux locaux, à la sensibilité et à l'engagement inégal des collectivités locales, comme à la répartition des compétences en matière d'habitat qui a notamment pour effet de diluer les responsabilités.

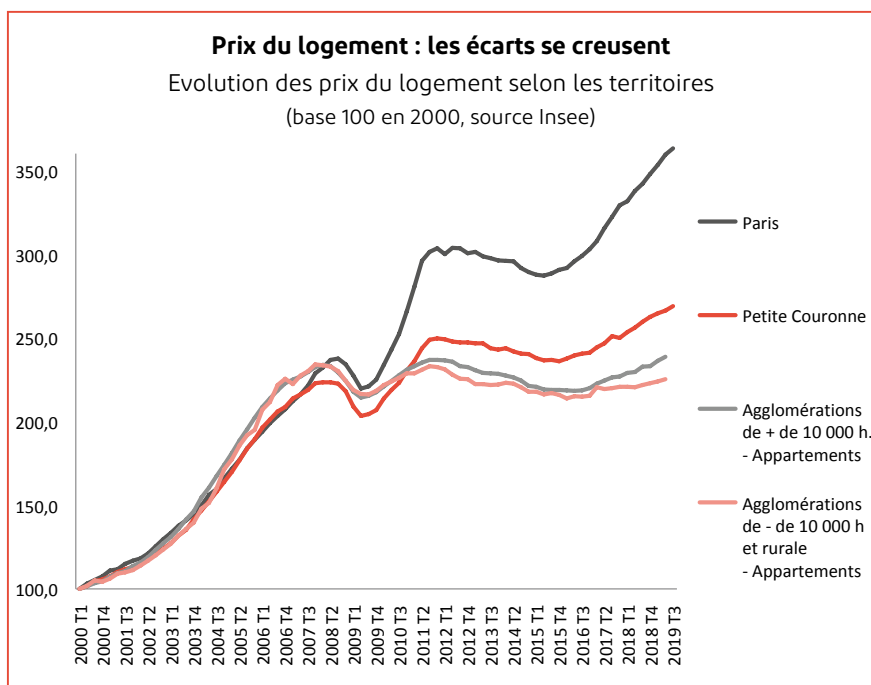
a - L'immobilier creuse des fractures territoriales nouvelles

Les inégalités territoriales, prégnantes de longue date, ont été creusées par les évolutions de plus en plus divergentes des différents marchés immobiliers locaux. Dans un premier temps, la hausse des prix a été assez uniforme en pourcentage dans l'Hexagone, la décennie 2000 aboutissant à un doublement moyen des prix de l'immobilier, ce qui a soumis de plus en plus de ménages à un coût financier excessif pour se loger. Avec la différence toutefois que les niveaux de départ étant très éloignés, les niveaux d'arrivée l'étaient encore plus. Le doublement des prix, à Paris et à Nevers, en partant de valeurs inégales, produit des différences en valeurs absolues encore plus importantes. Tandis que Nevers passait schématiquement de 500 à 1 000 € / m², Paris passait de 4 000 à 8 000 € / m².

Après une légère correction au moment de la crise économique de 2008, les prix sont repartis à la hausse, mais cette fois de manière très divergente selon les territoires. **La décennie 2010 a ainsi vu les territoires les plus chers devenir encore beaucoup plus chers**, en particulier à Paris, tandis que les zones moins tendues connaissaient une plus grande stabilité, voire des baisses de prix dans les zones en déprise. On retrouve cette divergence à l'échelle des quartiers : ce sont les plus aisés qui voient leurs prix grimper plus vite, renforçant encore l'homogénéisation

sociale des populations¹. Ce mouvement divergent, en accentuant les écarts de prix entre les villes et les territoires, a rendu plus difficile la mobilité quand il s'agit d'accéder à un territoire cher et recherché. La concurrence pour l'accès à un logement renvoyant les ménages les plus modestes vers les périphéries des villes ou les formes d'habitat les plus dépréciées.

Les inégalités territoriales s'enracinent dans le mouvement de métropolisation qui conduit à la concentration des activités économiques, des emplois et des richesses dans les grandes aires urbaines, en particulier les plus attractives. Parallèlement à cette dynamique de métropolisation émerge un phénomène de stagnation, voire de déclin des villes moyennes, en particulier au Nord et à l'Est de la France, ainsi que dans « la diagonale du vide », qui se traduit par une baisse des prix immobiliers.



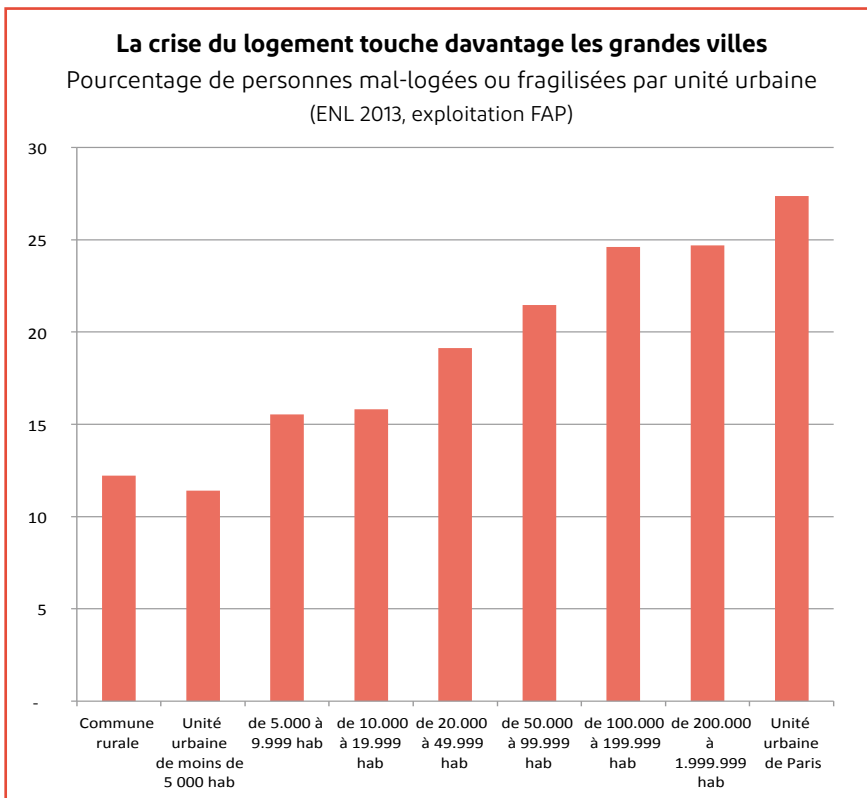
b - Mais le mal-logement n'épargne aucun territoire

Les évolutions des marchés immobiliers divergent de plus en plus selon les territoires mais, tout comme la pauvreté est présente dans tous types d'unités urbaines, le mal-logement lui aussi n'en épargne aucune. **On retrouve partout différentes dimensions du mal-logement mais avec une intensité, des formes et à**

¹ Xavier Timbeau, « L'immobilier a flambé... surtout pour les riches », *Alternatives économiques*, 11 décembre 2019.

des échelles différentes. De façon schématique, vivre en zone tendue entraîne des taux d'effort supérieurs, des risques d'expulsion accrus et une difficulté très forte d'accès au logement, avec des files d'attente bien plus longues pour obtenir un logement social, qui se traduisent par des phénomènes de sans-abrisme et de bidonville. Sans pour autant que le prix de l'immobilier ne se traduise toujours par une qualité du logement correcte. C'est ce qui explique que la prévalence du mal-logement et des fragilités face au logement, pour reprendre les catégories habituelles des « chiffres du mal-logement » de la Fondation Abbé Pierre, est environ deux fois plus importante dans les métropoles que dans les petites unités urbaines (voir graphique). La région Île-de-France est la plus emblématique de ces problématiques, qui affectent également les grandes métropoles, l'arc Atlantique, la région du Pays basque, comme celle de la frontière avec la Suisse.

En zones détendues, si les taux d'effort sont moindres, la prévalence de la précarité énergétique et de l'habitat indigne reste forte, avec la particularité d'être bien moins visible qu'en ville et de disposer de moins de dispositifs publics pour repérer et combattre ces phénomènes. Le moindre prix du logement se paie aussi parfois d'une facture transports accrue et de services publics moins accessibles, comme l'a rappelé avec force le mouvement des gilets jaunes en 2018-2019.



À ces inégalités entre territoires s'ajoutent celles bien plus marquées entre populations d'un même territoire. Les inégalités territoriales sont largement moins fortes que les inégalités sociales et que les inégalités géographiques au sein d'une même collectivité. Il y a en effet plus d'écart entre la porte de la Chapelle et le 16^e arrondissement qu'entre Paris et Nantes ; plus de différences de mal-logement entre Roubaix et Lille-Centre qu'entre la Métropole européenne de Lille et le département du Puy-de-Dôme.

La concentration de ménages aisés dans les pôles urbains dynamiques que représentent les métropoles ne doit pas dissimuler d'importantes inégalités de revenus en leur sein. Cela ne doit pas non plus conduire à omettre le fait que certains quartiers métropolitains concentrent davantage de difficultés que certaines zones rurales, contrairement à **la représentation simpliste de la dualisation du territoire français, opposant une « France périphérique » à celle des urbains « gagnants de la mondialisation »**. Comme le rappelle le CGET, 77 % des ménages pauvres vivent dans les grands pôles urbains, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces quartiers cumulent parfois des niveaux de tension sur les prix et l'accès au logement social importants avec une qualité du bâti médiocre, notamment dans le parc privé, un éloignement des centres-villes et une qualité de service public laissant à désirer, le tout dans un contexte de forte ségrégation urbaine et de discrimination à l'adresse pour les personnes vivant dans ces quartiers de relégation.

La hausse des prix de l'immobilier au sein des métropoles tendues creuse d'ailleurs au final moins les inégalités entre territoires qu'au sein de ces zones tendues, entre les ménages qui pâtissent de cette inflation et ceux qui en tirent avantage en voyant leurs revenus locatifs ou leur patrimoine s'accroître sans effort.

La leçon à en tirer est que, les inégalités et les micro-ségrégations urbaines se jouant au sein des territoires, les collectivités locales ont un rôle à remplir pour les résorber, plutôt que de jouer sur des oppositions binaires entre « les zones rurales » et « les métropoles » par exemple. À condition toutefois que ces différenciations accrues entre les marchés immobiliers et ce creusement des inégalités internes, appellent des réponses politiques davantage territorialisées qu'auparavant, adaptées aux priorités de chaque zone, sous peine de rater leur cible.

2 - Une décentralisation favorable à la prise en charge du mal-logement au niveau local

a - La montée en puissance des politiques locales de l'habitat

Depuis près de 40 ans, la territorialisation de l'action publique s'est imposée comme une réponse adaptée pour rendre plus efficace et pertinente la politique de l'habitat. Elle a pris appui sur le renforcement de la coopération intercommunale ainsi que sur l'élargissement progressif des compétences des collectivités locales

en matière d'habitat, de logement et de rénovation urbaine. **Le processus a été fortement impulsé par l'État qui a donné aux politiques locales de l'habitat un cadre d'action et des objectifs relativement ambitieux.**

L'acte I de la décentralisation (1982-1983) instaure les programmes locaux de l'habitat imaginés par l'État pour adapter la programmation des aides à la pierre aux besoins locaux. Ils ont fait depuis l'objet d'une diffusion et d'une appropriation importante par les intercommunalités accompagnant la montée en puissance des services intercommunaux de l'habitat. Fin 2018, ils couvraient 75 % de la population française et pour la moitié d'entre eux, ont été mis en place sans obligation légale, dans des EPCI de moins de 30 000 habitants.

Au début des années 2000, l'habitat devient une compétence obligatoire des communautés d'agglomération (comme il l'était depuis plus longtemps pour les communautés urbaines) au même titre que la politique de la ville. Et peu de temps après, la loi du 13 août 2004 organise la délégation des aides à la pierre (production Hlm et aides de l'Anah) aux intercommunalités (ou aux départements), leur donnant ainsi les moyens de mettre en œuvre leurs politiques de l'habitat. Cela a incontestablement contribué au renforcement du rôle des intercommunalités dans le pilotage des politiques de l'habitat et leur a donné la possibilité d'adapter la construction aux besoins de leurs territoires. Si bien que 55 % de la production nationale de logements sociaux est aujourd'hui pilotée dans le cadre de ces délégations.

La création des métropoles par la loi MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) en janvier 2014 a accentué cette dynamique en confiant aux intercommunalités des compétences jusque-là éclatées : celles qui ont trait à la production d'une offre accessible de logements comme celles concernant la dimension sociale de la politique du logement. Les métropoles peuvent se voir déléguer par convention des compétences de l'État (outre la délégation des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat, la garantie du droit au logement, la réquisition de logements vacants, la veille sociale, etc.). À cela s'ajoute la possibilité de transfert de certaines compétences des départements (attribution des aides FSL, action sociale, aides aux jeunes en difficulté...). Au nombre de 21, les métropoles sont au cœur d'aires urbaines comptant plus de 25 millions d'habitants. Pour les agglomérations moins importantes, le statut de communauté urbaine a été plus largement accordé (abaissement du seuil de 450 000 à 250 000 habitants) permettant une gouvernance plus intégrée.

Pour les intercommunalités de moindre taille, là aussi les changements des dernières années sont décisifs, avec l'achèvement de la couverture intercommunale du territoire français, avec une nouvelle carte intercommunale regroupant, parfois à marche forcée, les EPCI de moins de 15 000 habitants (loi NOTRe de 2015).

Dans le même temps, la loi ALUR (2014) a favorisé le transfert à l'échelon intercommunal de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Au 31 décembre 2018,

616 EPCI s'étaient déjà emparés de cette compétence, soit près de la moitié des EPCI compétents. Cette même loi a également conduit à la mise en place des Conférences intercommunales du logement (CIL) qui font entrer la question du peuplement du parc social dans le champ de préoccupation et d'action des collectivités locales, même si cela s'opère à travers des dispositions relativement modestes : élaboration de règles communes d'information et d'enregistrement de la demande de logement social sur le territoire de l'EPCI, mise en place d'une convention intercommunale d'attribution pour unifier les règles en la matière. Par ce biais, les intercommunalités sont amenées à jouer un rôle nouveau qui était jusqu'alors essentiellement dévolu aux communes en lien avec les organismes Hlm.

Ces nouvelles dispositions, mises en œuvre progressivement, permettent aux intercommunalités d'agir tant sur la production d'offres immobilières adaptées aux besoins sociaux de leurs territoires que sur la définition des priorités d'attribution des logements sociaux, et les poussent à un déploiement d'ingénierie et d'outils au service de la connaissance des besoins sociaux, en particulier des ménages les plus démunis. Elles favorisent les liens des EPCI avec le secteur de l'hébergement et offrent davantage de moyens pour mettre en œuvre une véritable politique de Logement d'abord à l'échelle locale.

L'implication progressive **des EPCI comme chefs de file des politiques locales de l'habitat** a facilité l'acculturation des élus et techniciens locaux aux problématiques de l'habitat et permis leur montée en responsabilité sur ce thème, de même que l'augmentation de leur participation financière aux aides à la pierre pour suppléer le désengagement de l'État en la matière.

Cet élargissement du champ d'action des intercommunalités est incontestable et leur permet d'être en capacité d'apporter des réponses aux manifestations du mal-logement. C'est ce que soulignait un élu communautaire de Bayonne : « *Maintenant nous avons le Logement d'abord pour les personnes privées de logement, le PLH pour répondre aux besoins de tous et les outils de la Conférence intercommunale du logement pour ouvrir les portes du logement social aux plus démunis* ». Bref, **les collectivités locales sont à présent outillées pour agir.**

Toutefois, **le processus en cours a contribué à creuser les écarts entre les collectivités** car elles n'ont pas toutes accès aux différents leviers leur permettant d'élargir leurs compétences, soit parce qu'elles n'ont pas la taille suffisante pour disposer par exemple de la délégation des aides à la pierre, ou pour mobiliser les ressources financières et humaines ; soit parce qu'elles restent en dehors de la politique du Logement d'abord qui se déploie sur un nombre limité de territoires. Ce qui souligne le paradoxe entre un État soucieux de l'équité territoriale et de la solidarité nationale et les mesures qu'il prend qui ne donnent pas aux acteurs locaux les mêmes capacités pour intervenir.

b - Une inégale implication des collectivités locales

Soumis à des inégalités territoriales fortes, les mal-logés subissent également une implication et une sensibilité très inégales de la part de leurs élus.

Même parmi les métropoles, les contrastes sont saisissants. À une extrémité, le modèle de gouvernance lyonnais, qui offre un exemple sans équivalent d'intégration politique poussée au maximum des compétences entre les mains de la métropole, qui a récupéré la plupart des compétences des communes qui la composent et a également fusionné avec le département, gérant ainsi le FSL, l'accompagnement social, la dépendance, la protection de l'enfance, se donnant ainsi les outils pour mener de concert une politique urbaine et sociale... On peut aussi évoquer le modèle rennais, qui fait référence depuis 40 ans, par son antériorité et la force du consensus qui anime ses différentes générations de protagonistes. Un modèle moins innovant en matière institutionnelle mais d'une indéniable efficacité sur le long terme. D'autres métropoles s'emparent du sujet du logement depuis plusieurs mandats, à Lille, Grenoble, Nantes, Toulouse ou Montpellier, et utilisent la plupart des outils à leur disposition pour agir sur tous les pans de la politique du logement, tout en se dotant d'une administration compétente capable de porter le sujet de l'habitat au-delà des alternances politiques.

À l'autre bout du spectre, deux intercommunalités sont historiquement en retard, pour des raisons différentes. La métropole de Paris tout d'abord, en raison de la singularité de la capitale, que l'État a toujours la tentation d'administrer directement et qui n'a jamais réussi à délimiter clairement ses frontières, entre la petite couronne, la zone agglomérée ou les franges de la région francilienne. La Ville de Paris, tout à la fois commune et département, dispose de moyens d'action tellement importants qu'elle n'a pas toujours fait l'effort de partager ses compétences et ses richesses avec ses voisins, polarisés entre départements très riches et très pauvres eux-mêmes rétifs à la mise en commun de leurs prérogatives. La tentative de créer une Métropole du Grand Paris a pu laisser espérer une avancée, mais il s'agit encore d'un acteur balbutiant et à l'avenir incertain. À l'autre bout de l'Hexagone, la Ville de Marseille semble concentrer tous les défauts de gouvernance, le moindre d'entre eux n'étant pas l'incapacité à dépasser les égoïsmes communaux. À tel point que la récente Métropole d'Aix-Marseille a dû être imposée par l'État aux élus locaux désireux de conserver leur pré carré ou leurs richesses, là encore terriblement mal réparties, sur fond de fronde quasiment généralisée contre l'application de la loi SRU ou de la loi DALO. L'effondrement d'immeubles le 5 novembre 2018 est venu rappeler dramatiquement que ces carences politiques, cette désinvolture dans la prise en compte de l'habitat indigne depuis tant d'années, cette impunité des marchands de sommeil, se payaient parfois de la vie des personnes mal-logées.

À côté de ces métropoles bien identifiées, la concentration historique des situations de mal-logement dans des villes comme Mulhouse ou Roubaix par exemple explique l'engagement durable de ces villes et de leurs partenaires contre le mal-logement dans toutes ses dimensions. Elles mobilisent depuis

longtemps l'ensemble des procédures et aides existantes (OPAH, OPAH-RU, ORI, programmes d'intervention spécifiques sur les copropriétés dégradées, MOUS, etc.), tentent des expérimentations telles que les maisons à 1 € à Roubaix, ou encore le permis de louer, mais peinent à venir à bout d'un phénomène aussi massif.

Des intercommunalités de taille moyenne commencent également à émerger. La Ville de Druguignan a créé en 2017 son service habitat. La mobilisation conjointe de l'ARS, de la sous-préfecture et du parquet a déjà permis de condamner au pénal un marchand de sommeil qui sévissait dans la ville depuis des années. La communauté d'agglomération de Quimper Bretagne Occidentale, après avoir longtemps été réticente à intervenir sur le parc privé, ne prenant aucun arrêté, a pris récemment conscience du problème depuis la mise en œuvre d'une OPAH-RU en centre-ville. Mais seuls deux ETP sont affectés au service d'hygiène et la résorption de l'habitat indigne peine à aller au-delà du périmètre de l'opération. Une agglomération comme celle du Pays basque est également moteur de la lutte contre le mal-logement et jouit d'une légitimité forte car elle s'apparente aujourd'hui à l'institution dépositaire de l'identité basque.

À l'inverse, sur plusieurs sites en milieu rural, la situation des propriétaires occupants ou locataires en difficulté face à la dégradation du logement ou à son caractère énergivore n'est pas perçue en soi comme un problème, mais davantage comme un « état de fait » accepté par la personne concernée et non remis en cause par les décideurs locaux. Dans des territoires isolés, où le niveau de vie des ménages est modeste, la démographie vieillissante et le marché immobilier détendu, la lutte contre l'habitat indigne s'avère difficile. Les élus locaux des petites communes sont souvent peu sensibilisés pour intervenir. Le constat est aussi celui d'un manque de moyens et d'un maillage d'acteurs insuffisant. L'absence d'un tissu dense d'intervenants sociaux pour accompagner et signaler les situations, puis d'opérateurs pour prendre ensuite le relais, renforce la problématique d'invisibilité des situations d'habitat indigne et de non-recours des ménages. Enfin, l'outillage existant n'est pas forcément suffisant ni adapté pour intervenir en milieu rural, notamment dans le diffus.

Au total, le paysage apparaît particulièrement contrasté puisque se juxtaposent des situations très variées :

- des collectivités locales que l'on peut qualifier de pionnières accumulent une expérience qu'elles peuvent mobiliser rapidement et efficacement quand se présente une nouvelle opportunité d'intervention proposée par l'État ;
- des collectivités locales qui, du fait de l'histoire de l'intercommunalité ou d'une faible sensibilité aux questions de l'habitat, ont du mal à concevoir et mettre en œuvre une politique locale de l'habitat pertinente à l'échelle intercommunale ;
- enfin des zones blanches où la question de l'habitat n'est pas portée soit par indifférence des élus, soit par absence d'opérateurs en capacité d'exposer les besoins en termes d'habitat (l'affaiblissement des services sociaux en milieu rural y contribue) et d'intervenir pour apporter des solutions.

3 - Une gouvernance locale encore au milieu du gué

a - « L'État-crocodile » : « grande gueule » et petits bras

La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et la montée en puissance des EPCI suscitent en creux un débat sur la place de l'État, qui apparaît souvent peu soucieux des priorités locales, imposant des modes d'action uniformes ignorant la diversité des territoires. Un État qui serait aveugle aux territoires, incapable de prendre en compte leurs spécificités. Un État qui oriente les politiques locales de l'habitat, fixe un cadre d'intervention, impose des objectifs et des indicateurs, mais dont les moyens d'intervention humains ou financiers sont limités, à la manière d'un « État-crocodile », doté d'une grande gueule mais de petits bras...

L'État qui, depuis près de 40 ans, invite les collectivités locales et notamment les intercommunalités à se saisir de nouvelles responsabilités en matière d'habitat, **se révèle peu à même de les accompagner dans leurs démarches**. Dans les faits, ses capacités à orienter la production sont hypothéquées faute d'outils de planification. Alors que la territorialisation de la politique de l'habitat apparaît comme une condition majeure de son efficacité, on assiste à **la banalisation du financement du logement**, à l'augmentation de la part des logements « décontingentés » comme le PTZ et à l'accroissement des aides fiscales à l'investissement sans attache avec le territoire et distribuées indépendamment des priorités locales. Cette évolution qui pourrait aussi concerner le logement social avec la recherche de nouvelles sources de financement, contribue à **rompre les liens entre le financement du logement et le territoire**.

Le découpage sectoriel de l'action publique en matière de logement par l'État rend également difficile une approche locale quand elle se veut globale et cohérente, d'autant que le rythme et la temporalité de l'action de l'État et de celle des collectivités locales ne coïncident pas. Le temps de l'action ministérielle (de 2 à 3 ans en moyenne depuis plus de 20 ans) contrainte par des choix budgétaires annuels, d'un côté, le temps des mandats des collectivités locales et des programmes locaux de l'habitat, de l'autre.

S'ajoutent à cette difficulté, la réduction des moyens financiers consacrés à la politique du logement et l'affaiblissement des services de l'État. Ce mouvement l'empêche de jouer pleinement son rôle de garant de la solidarité et de l'accès aux droits, et tout simplement de la loi votée. Cette fragilité de l'État peut conduire à ce que sa place et sa légitimité à intervenir soient contestées.

Au sein du jeu d'acteurs, la position des services de l'État s'est affaiblie. Le constat est celui d'une montée en puissance d'une logique de fonctionnement par appels à projets ou à manifestations d'intérêt, doublée d'injonctions normatives et réglementaires croissantes. Le décalage entre les objectifs ambitieux fixés au niveau national et les moyens alloués est souligné systématiquement par les acteurs locaux. Le soutien aux innovations, sans véritable moyens d'évaluation ni

anticipation des conditions de leur pérennisation, en est un exemple parmi d'autres qui est source de découragement des bonnes volontés locales.

La construction nationale des réponses paraît de plus en plus adaptée face aux réalités locales. Les règles nationales sont souvent vécues comme « aveugles » aux spécificités locales. Cette critique dénonce la technicité et l'uniformité des dispositifs « imposés d'en haut », mais également parfois des orientations fondamentales de la politique publique.

L'État a en effet défini des normes et obligations qui s'imposent aux collectivités locales : obligations de la loi SRU approfondies en 2013, dispositions de la loi Égalité et citoyenneté imposant le relogement des ménages prioritaires et des ménages pauvres hors quartiers de la politique de la ville, mise en œuvre de la cotation des attributions de logements sociaux, obligations de production d'aires d'accueil pour les personnes dites « Gens du voyage ». Le caractère obligatoire de certaines dispositions a été vécu par certaines collectivités comme une contrainte imposée par l'État ou une remise en cause de la décentralisation, tandis que d'autres y ont vu une opportunité pour s'impliquer davantage dans l'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat plus ambitieuses.

Sur ce registre du décalage entre la politique nationale du logement et les besoins locaux, les territoires d'Outre-mer fournissent une illustration particulière. Malgré des adaptations (ligne budgétaire unique gérée par le ministère des Outre-mer en matière de politique du logement...), les mécanismes de financement aboutissent trop souvent à la production de logements inadaptés tant sur le plan des typologies que de la forme urbaine ou du niveau de prix.

Ces décalages, réels ou ressentis, sont d'autant plus soulignés que la politique du logement se caractérise par une succession ininterrompue de réformes, qui se déploient sans être vraiment préparées ni accompagnées sur le terrain. **La critique globale récurrente de « l'État » n'est pas non plus sans ambiguïté**, car elle est souvent mise en avant pour justifier l'immobilisme, la défense des égoïsmes locaux, des intérêts corporatistes et cacher des désaccords fondamentaux sur les objectifs de droit au logement et de mixité sociale.

Une critique constructive de cet État aveugle pourrait conduire à adapter les normes et dispositifs à la diversité des situations locales. Cette adaptation étant étendue à de nombreux domaines, depuis la régulation des plates-formes de location touristique comme le demande la Ville de Paris jusqu'aux aides fiscales à l'investissement locatif comme le réclame la Ville de Rennes. Bref, **maintenir un cadre national clair en renforçant en même temps l'obligation** (les politiques portées par l'État doivent être déployées sur tout le territoire) **et la liberté d'agir localement** (en adaptant les normes d'action aux réalités locales) dans le respect de la solidarité nationale, du développement de la construction à vocation sociale, et du traitement du mal-logement.

À la condition toutefois, pour faire respecter ce schéma d'action, que les collectivités en aient les moyens. Or, **la réticence des élus et opérateurs locaux face aux injonctions de l'État vient aussi du fait que les moyens qui leur sont confiés ne sont pas à la hauteur, pas plus que ceux de l'État local.** Du côté des collectivités, l'autonomie fiscale, c'est-à-dire leur faculté à moduler les impôts locaux pour se doter de ressources propres, est de plus en plus mise à mal, et fait dépendre les communes et EPCI des dotations de l'État, avec des déceptions récurrentes sur le niveau de compensation consenti en échanges des nouvelles compétences locales. Une méfiance accrue par la suppression en cours de la taxe d'habitation, qui risque de priver le bloc communal d'une marge de manœuvre importante. Du côté de l'État local, on note là aussi de grandes difficultés à contrôler, évaluer, et reprendre la main si besoin. Par exemple, en cas de non-respect de la loi SRU ou des quotas d'attribution aux ménages les plus pauvres, l'État n'a pas toujours les moyens humains de reprendre les compétences qui ont été déléguées. À tel point que la menace de sanction devient parfois tellement hypothétique qu'elle ne permet plus de pousser les collectivités récalcitrantes à agir.

b - Un éclatement des compétences, au risque d'une dilution des responsabilités

L'autre obstacle majeur à un bon exercice de leurs compétences par les EPCI relève de l'éclatement des responsabilités liées à l'habitat au sein du « mille-feuille » institutionnel français.

À ce stade de la décentralisation, **le logement demeure effectivement une compétence partagée entre les différentes strates des collectivités publiques et l'État, notamment pour tout le volet de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées.** L'État est garant du droit au logement ; il pilote la politique d'hébergement et reste à l'initiative de l'élaboration du cadre législatif que l'échelon de proximité est chargé de mettre en place. Le volet « accompagnement social » est à la main du département – avec des dispositifs d'accompagnement et des aides financières – et peut désormais être partagé ou repris par les métropoles. Les CCAS et les services des communes continuent à intervenir, pour leur part, principalement sur le volet social et sur la lutte contre l'habitat indigne et dégradé. Comment mettre en œuvre le Logement d'abord à l'échelle d'une agglomération sans l'appui du département qui maîtrise les moyens de l'accompagnement social ? Il en résulte aussi des zones de flou sur certains sujets majeurs comme celui de l'hébergement par exemple. Le processus d'intégration de l'hébergement et de ses publics dans les politiques locales de l'habitat est fragilisé par la crise de l'accueil d'urgence mis sous pression par les carences dans l'accueil des personnes migrantes (notamment en raison d'un manque de places en CADA), ce qui pousse souvent les collectivités à refuser de s'impliquer dans un domaine de la responsabilité de l'État. On retrouve notamment cet obstacle pour gérer le problème sensible des mineurs non accompagnés (MNA), normalement à la charge

des départements mais qui renvoient souvent le problème vers l'État et sa politique migratoire, avec pour conséquence de laisser des publics parmi les plus vulnérables sans solution.

Le traitement du mal-logement de manière générale s'opère de façon cloisonnée, en fonction des compétences attribuées aux différentes collectivités publiques (État, départements, EPCI, communes), chacune maîtrisant des dispositifs et des moyens d'action différents. De plus, la segmentation de l'action publique en matière de logement en de multiples objets d'intervention (logement indigne, copropriétés dégradées, revitalisation des centres des bourgs et petites villes) complique la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente. Le témoignage d'un ex-sous-préfet offre une illustration éloquent de ces difficultés : *« Quand j'étais sous-préfet en Ardèche, à l'inauguration du moindre projet, une grande partie de mon discours consistait à remercier tous les acteurs, communes, EPCI, département, région, préfecture, associations, fondations pour leur contribution. C'est positif car ça permet de boucler les tours de table, mais c'est chronophage et chaque partenaire, en échange de son cofinancement, impose de tordre le projet dans son sens »*.

De même, pour produire un ensemble Hlm, **la liste des contributeurs nécessaires s'allonge régulièrement et peut s'avérer décourageante**. Dans le cadre d'un PLH, un PLU ou PLUI doit avoir fléché un terrain constructible, puis un bailleur social doit se manifester, éventuellement en lien avec un promoteur privé pour une opération mixte, monter un projet, obtenir du maire un permis de construire, se tourner pour le financement et les garanties d'emprunts vers la commune, l'EPCI, le département, la région, Action Logement et la Caisse des dépôts, chacun avec son cahier des charges, se concerter avec les riverains, échapper aux recours éventuels en justice. Une fois l'immeuble construit, les procédures d'attribution et d'accompagnement des ménages mobilisent à peu près autant de partenaires. Pour un bailleur social qui opère sur plusieurs territoires à la fois, cela signifie d'appréhender un écosystème institutionnel de ce type différent à chaque fois.

En ce qui concerne **la prise en charge de l'habitat indigne et dégradé, l'éparpillement des compétences entre institutions** (DDTM, ARS, DDCS, préfecture, CAF, opérateurs, maires...) s'avère un obstacle important à la constitution d'un dispositif efficace et compréhensible de suivi et de soutien aux situations dans le diffus, pour de petites communes qui ne sont pas outillées, avec des intercommunalités qui n'ont pas encore investi leur compétence habitat, ou qui n'ont qu'une compétence réduite. Les exemples d'EPCI situés dans des territoires ruraux en sont une bonne illustration mais ce constat vaut de manière générale. Même pour une collectivité aussi puissante que la Ville de Marseille, la question de l'habitat indigne donne lieu à des renvois de responsabilité entre la municipalité, l'État et la Justice qui paralysent l'action publique.

4 - Des bonnes pratiques qui marquent une prise de conscience des collectivités locales

Toutes les dimensions des politiques locales de l'habitat sont inégalement déployées par les collectivités locales. Pour autant, malgré les inégalités territoriales et la mobilisation incertaine des intercommunalités, la prise en compte des personnes mal-logées entre progressivement dans leur champ d'action. Les nouvelles responsabilités qu'exercent depuis 2014 les intercommunalités en matière d'accueil de la demande de logement social, de définition des ménages prioritaires et de peuplement, rendent les préoccupations sociales incontournables et complètent une approche essentiellement centrée jusque-là sur la production et la réhabilitation de l'offre sociale.

a - La crise du logement a poussé les collectivités à s'emparer du sujet

Ces 20 dernières années ont vu la production Hlm augmenter sensiblement, après des années d'abandon, ce qui reflète une véritable prise de conscience de l'importance de cet outil pour de nombreuses collectivités. Son sous-dimensionnement historique dans de nombreux territoires est en effet devenu frappant : en Île-de-France, à peine plus d'un demandeur sur 10 a obtenu un logement. À l'échelle de la Communauté d'agglomération du Pays basque, le ratio est de 5 demandes pour 1 attribution par an, entre 6 000 à 7 000 personnes sont en attente d'un logement social, dans une agglomération où le logement social ne représente que 12,5 % des résidences principales. Ailleurs, dans des territoires moins tendus, l'accès au logement social n'est pas facile pour autant : dans l'agglomération de Quimper comme en Ardèche, on compte 1 attribution par an pour 3 demandes.

Malgré des résistances locales sur le sujet, plusieurs des acteurs rencontrés soulignent le changement opéré ces dernières années dans les mentalités, avec **une progressive acceptation des obligations de production de logements locatifs sociaux**. Certes, la loi SRU est parfois dévoyée : certaines communes continuent de freiner la construction de logements sociaux accessibles aux bas revenus, quand d'autres privilégient des logements sociaux intermédiaires, de fait peu accessibles aux ménages les plus défavorisés. Mais ces comportements apparaissent désormais plus marginaux, et à tout le moins, mis en cause plus ouvertement au nom de la mixité sociale et de la solidarité territoriale.

Les politiques de réhabilitation des centres anciens et de rénovation urbaine contribuent également à faire surgir la question du mal-logement de manière indirecte, à partir d'actions à l'échelle d'un quartier au nom de la revitalisation des centres ou des quartiers de la politique de la ville, et de l'attractivité des villes à restaurer. C'est le cas notamment des communes dont le centre ancien s'est dégradé, proposant des logements de qualité médiocre à des populations démunies et captives. Les projets globaux de revitalisation d'un centre historique, auquel les décideurs locaux décident de redonner son rôle de centralité pour un territoire intercommunal, intègrent de ce fait des actions fortes contre

l'habitat indigne. Si ces projets s'avèrent très longs et complexes, ils permettent cependant de mutualiser des moyens, de mettre en place une ingénierie renforcée, facilitant la mobilisation de l'ensemble des procédures existantes contre l'habitat indigne. La politique de rénovation urbaine déployée par l'ANRU dans les quartiers prioritaires s'intègre également dans cette logique de restauration de l'attractivité de certains territoires « déshérités » à travers la rénovation du parc de logements.

Plus largement, dans le contexte actuel de restructuration des intercommunalités et de renforcement de leurs compétences, **les enjeux en matière d'habitat et de logement peuvent être un axe fort du projet de territoire** et jouer à ce titre un rôle moteur dans la construction et la consolidation des nouvelles entités intercommunales. C'est le cas par exemple dans une collectivité nouvelle au cœur de l'identité basque à la Communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB), dont l'attractivité du secteur nord-littoral fait craindre un développement à deux vitesses du territoire. Pour y faire face, la CAPB, issue du regroupement des 158 communes du Pays basque et de 10 anciennes intercommunalités, compte sur une politique foncière favorisant la densification de l'habitat avec une restriction de la construction individuelle sur le littoral, et un développement maîtrisé des « territoires de report » sur le rétro-littoral.

b - Quinze idées pour les futurs élus

Pour aller plus loin qu'une simple prise de conscience, ce chapitre avance **plusieurs pistes de progrès pour les communes et EPCI de bonne volonté**. Les 15 fiches qui constituent ce chapitre consacré aux marges de manœuvre des maires et présidents d'EPCI offrent un aperçu, loin d'être exhaustif, des outils à la disposition des élus locaux, pour peu qu'ils soient volontaristes, inventifs, constants et courageux.

Ce tour d'horizon commence volontairement par **celles et ceux que les responsables locaux ont parfois tendance à vouloir oublier**. Pourtant, les personnes sans-abri ont des droits, qu'il faut réaffirmer solennellement en adoptant la « Déclaration des droits des personnes sans abri ». Et les pouvoirs publics ont donc des devoirs envers elles, pour leur garantir le droit à la domiciliation, à la sécurité, au respect de leur domicile, aussi précaire soit-il, et bien entendu le droit à sortir de la rue vers un logement. Comment prendre au sérieux une équipe municipale qui adopterait des arrêtés anti-mendicité, installerait du mobilier urbain anti-SDF et ne ferait même pas le minimum pour ceux qui n'ont rien, à commencer par leur offrir le droit à la présence et à la visibilité ?

Outre ces dispositions de base, une politique à destination des personnes sans-domicile peut trouver une colonne vertébrale, en adoptant un plan en faveur du Logement d'abord. Cela commence, pour les collectivités qui ont mis en place des Nuits de la Solidarité, par le recensement des besoins des personnes privées de domicile personnel et par la fixation d'objectifs de résultat, en visant l'atteinte, en quelques années, de l'objectif hautement politique de zéro personne à la rue

puis zéro personne sans-domicile ou en hébergement d'urgence. La mise en œuvre de la stratégie du Logement d'abord peut constituer une opportunité pour faire tomber les frontières entre hébergement et logement, entre compétences de l'État et celles des collectivités. Le Logement d'abord permet de coordonner la politique de production de logements très sociaux, dans le parc social ou privé, d'attributions Hlm, d'accompagnement vers le logement, de prévention des expulsions, de résorption des bidonvilles et d'accueil des personnes migrantes. Il offre une direction et un récit propres à mobiliser dans une même direction tous les acteurs d'un territoire, de préférence à l'échelle intercommunale pour éviter les tentations de rejeter les difficultés vers les communes voisines. Il offre enfin un modèle économique à même de convaincre les plus réticents, car il est moins coûteux, pour les budgets publics, d'investir dans des solutions stables et pérennes de logement et d'accompagnement que dans des solutions précaires d'allers-retours entre l'hébergement d'urgence, la rue et les urgences hospitalières.

Sur d'autres sujets complexes, comme l'habitat indigne, la précarité énergétique ou le rattrapage des objectifs de production Hlm de la loi SRU, qui ne se règlent pas en une année ni même en un seul mandat, l'expérience montre que la constance dans l'effort, la coordination des multiples dispositifs existants, la constitution d'une équipe de techniciens aguerris et nombreux au niveau des EPCI, sont les clés pour revitaliser un centre ancien, rénover un quartier relégué, réhabiliter des copropriétés en difficulté ou relancer une dynamique de production de logements sociaux, même dans des communes où le foncier est rare et cher. La lutte pour le logement, parfois aride et toujours laborieuse, s'ancre dans le temps long et se montre rarement spectaculaire.

Enfin, une politique ambitieuse, face au mal-logement, ne doit pas se résumer à une action envers les plus défavorisés, aussi courageuse fût-elle. Elle doit aussi prévenir les dynamiques de ségrégation urbaine portées par les marchés immobiliers dans les zones tendues et apporter des réponses aux classes moyennes qui peinent à se loger correctement et à un prix décent. Cela passe par une action énergique pour encadrer les loyers du parc privé, une mesure de régulation relativement rapide à mettre en œuvre mais qui nécessite des arbitrages politiques. Cela peut aussi prendre la forme d'un encadrement du foncier à travers le développement d'un office foncier solidaire (OFS), un outil en plein développement qui permet de dissocier le sol du bâti et de vendre, à moitié prix, l'usage d'un logement tout en conservant les terrains dans la sphère publique et d'éviter ainsi toute spéculation immobilière.

Enfin, le logement ne se laisse pas administrer sans prise en compte des réalités et des aspirations des habitants eux-mêmes. Nombre de dispositifs apparemment vertueux sur le papier échouent faute de répondre aux besoins des populations et d'être compris et appropriés. Y répondre passe par des démarches « d'aller-vers », pour que le travail social s'adapte aux conditions de vie réelles des personnes plutôt que le contraire. Cela implique également de sortir des réponses standardisées alors que l'habitat est au cœur de l'identité des individus et des

groupes humains. À cet égard, le sort réservé aux aspirations des personnes dites « Gens du voyage » est un excellent indicateur de la capacité des pouvoirs publics à prendre en compte tous les modes de vie, y compris ceux qui sont minoritaires. S'adapter aux personnes, c'est enfin se mettre à leur écoute. Cette demande de participation aux décisions s'exprime notamment fortement en ce qui concerne les opérations de renouvellement urbain dans les grands ensembles impulsées par l'ANRU, et peut se traduire par des processus exigeants de concertation, voire de codécisions à travers le recours au référendum pour des chantiers urbains susceptibles de refaçonner le mode de vie des habitants d'un quartier.

La Fondation Abbé Pierre ne prétend pas avoir face au mal-logement des solutions simples et rapides. Les exemples fournis dans ce chapitre ne visent pas à distinguer un quelconque bon élève sur qui copier les solutions. D'une part parce que tous les contextes sont différents et d'autre part car aucune collectivité ne peut se targuer d'avoir réussi sur tous les fronts. Cependant les exemples de réussite ponctuelle sur tel ou tel sujet, à un moment donné, foisonnent, parfois expérimentaux mais parfois aussi à grande échelle. La Ville de Rennes ne compte presque aucun recours DALO. Paris a rénové 1 000 immeubles dégradés en 20 ans et est en passe d'atteindre les objectifs de quotas Hlm de la loi SRU. Cette loi qui a fait couler tant d'encre a permis que la moitié des logements sociaux soient construits dans des communes qui en manquaient cruellement. Plutôt que des solutions toutes faites, les futurs élus peuvent piocher dans ces quelques pages **des réflexes à acquérir, des méthodes dont s'inspirer, des idées à méditer, et surtout un encouragement à ne jamais baisser les bras.**

Rien ne garantit non plus qu'une action volontariste contre le mal-logement soit toujours payante électoralement, mais les brèches existent. **Les citoyens sont ambivalents** : en tant que riverains, ils sont parfois opposés à l'arrivée de nouveaux voisins en logement social ou en centre d'hébergement, mais bon nombre d'entre eux sont aussi des citoyens engagés qui attendent mieux de la part des pouvoirs publics. Certains s'auto-organisent pour suppléer les carences de l'État, par exemple dans la Loire ou le Rhône pour héberger les familles d'enfants scolarisés sans-domicile. À Marseille, des collectifs d'habitants du centre-ville, à Noailles et ailleurs, se mobilisent pour faire entendre la voix des habitants des taudis auprès d'une collectivité restée si longtemps sourde à cette urgence. À Nantes, une manifestation de plusieurs centaines de personnes avait pour thème l'accès au logement des personnes sans-domicile. Ces forces citoyennes doivent être vues comme une aspiration à faire du logement une priorité publique, une ressource pour les élus locaux motivés.

Les solutions mises en avant ici ont pour la plupart un coût, au moins à moyen terme. La question des moyens financiers est transversale à tous les sujets abordés. Mis à part l'encadrement des loyers et les attributions Hlm, il n'est pas de politique du logement gratuite. Construire et rénover coûte cher, sauf à laisser le marché agir seul et évincer les classes populaires. Accompagner les ménages, développer des pratiques d'aller-vers, implique des emplois, des salaires et de

la formation. La question du logement relève donc d'un choix politique qui n'a rien de simple pour des élus locaux, car elle touche à la fiscalité et aux priorités budgétaires. D'autant plus quand les retours sur investissement de la lutte contre le mal-logement ne profitent pas toujours directement au bloc communal (recettes fiscales grâce à la TVA pour l'État ou aux droits de mutation pour les départements, économies sur les dépenses de soin et sur l'hébergement d'urgence pour l'État...). Mais elle n'en reste pas moins déterminante pour la cohésion de nos territoires.

Conclusion

Comme on ne peut attendre que les bonnes pratiques que déploient des EPCI contaminent l'ensemble du territoire national par simple diffusion, la Fondation Abbé Pierre propose plusieurs idées pour lever, au moins en partie, les obstacles à une meilleure prise en charge du mal-logement au niveau local.

Le premier message est adressé à l'État : surtout ne pas rompre la dynamique qui a conduit à affirmer la responsabilité des intercommunalités dans une période où les outils dont elles sont désormais dotées n'ont pas produit tous leurs effets. Ce processus d'affirmation du rôle des intercommunalités en matière d'habitat est à la fois essentiel et fragile. Il est essentiel parce qu'il constitue le niveau pertinent pour élaborer et conduire des politiques de l'habitat et faire du traitement du mal-logement dans ses différentes dimensions une priorité. Il n'est plus possible, au sein d'une même agglomération, de se contenter de juxtaposer des dizaines de politiques communales, dotées de faibles moyens et tendant à se concurrencer pour attirer les emplois et repousser les publics en difficulté et les logements sociaux, sous peine de renforcer les tendances spontanées du marché immobilier à la ségrégation urbaine. Ce mouvement est aussi fragile car la montée en puissance des EPCI est, ici ou là, remise en question par la place accordée aux maires par leurs concitoyens, mais aussi par le pouvoir central après l'épisode des gilets jaunes, alors que tout le mouvement engagé depuis de nombreuses années vise à transférer certaines de leurs compétences au niveau intercommunal.

Cela conduit la Fondation Abbé Pierre à appeler à **maintenir et amplifier les responsabilités des EPCI en matière d'habitat** et à associer action immobilière, pour adapter l'offre de logements aux besoins sociaux, et action sociale pour prêter attention aux ménages prioritaires, aux attributions et à la mixité sociale. S'il faut rester attentif aux différences de maturité entre EPCI, et se garder d'appliquer un modèle institutionnel uniforme quels que soient les contextes, les EPCI doivent continuer à s'affirmer comme les autorités organisatrices de l'habitat sur leur territoire et à terme, selon le rythme de chaque territoire, compléter l'étendue de leurs compétences. Par exemple, les intercommunalités pourraient, à la place de l'État, décider de l'application de l'encadrement des loyers mais aussi de la modulation de sa mise en œuvre, pour le rendre plus strict là où les prix sont

le plus élevés. Ou durcir les règles d'encadrement des pratiques des plates-formes de location touristiques comme Airbnb. Voire adapter elles-mêmes le zonage et les modalités de mise en œuvre des dispositifs d'incitations à l'investissement locatif du type « Pinel ». Les EPCI, en particulier les métropoles, pourraient également gérer les compétences sociales du département sur leur territoire, au-delà des seules aides du FSL, comme c'est le cas à Lyon. Enfin, à la place des communes, les EPCI dotés de la compétence du plan local d'urbanisme pourraient se voir octroyer la délivrance des permis de construire, par souci de cohérence.

Mais quelles que soient les compétences qu'elles exercent, les intercommunalités ne pourront pas s'imposer comme l'acteur de référence des politiques du logement sans une véritable légitimité démocratique. Or, celle-ci lui fait encore défaut. Échelon récent et intermédiaire, les EPCI ne sont pas des collectivités locales de plein exercice, mais plutôt, pour la plupart d'entre elles, de simples clubs d'élus communaux. Pour passer du stade de l'intercommunalité à celui de la supracommunalité, les EPCI ont besoin d'un changement du mode d'élection, seul à même de leur apporter visibilité et légitimité pour s'imposer face aux maires, figures de la proximité et personnages connus des électeurs. Les conseillers communautaires sont certes depuis 2014 élus au suffrage universel direct, mais à partir d'un fléchage de certains candidats aux élections municipales. Ils ne sont donc pas élus sur des listes intercommunales ni au terme d'une campagne menée à cette échelle. **Aucun électeur ou presque, en mars 2020, ne saura réellement pour quels candidats ni pour quel programme à l'échelle communautaire il votera, alors que les enjeux immobiliers et la plupart des compétences se situent à cette échelle.** L'exemple le plus clair étant celui de la capitale : alors que les médias évoquent tous les jours les péripéties des candidats parisiens, les électeurs ne savent même pas qui seront les candidats à la Métropole du Grand Paris, ni même s'il y a des candidats déclarés et connus avant le vote. Cette situation peut même survenir dans des métropoles plus anciennes, comme à la Métropole européenne de Lille (MEL), peuplée de plus d'un million d'habitants, dont le président a été élu par seulement 435 habitants lors de l'élection municipale du village de Péronne-en-Mélantois, avant d'être coopté au « troisième tour de scrutin » par les élus communautaires, sans débat public. Au final, l'essentiel semble se décider après les scrutins, dans des arrangements entre élus communaux, souvent autour du plus petit dénominateur commun mais au détriment d'une vision à l'échelle de l'agglomération.

Même avec des EPCI qui déploieraient leurs compétences, le rôle des maires ne sera toutefois pas appelé à disparaître. Les communes sont et resteront l'échelon de la proximité, de la concertation, pour associer les citoyens aux décisions qui les concernent. À cet égard, que le PLU ou le projet de rénovation urbaine soient communaux ou intercommunaux, les élus municipaux occuperont toujours une place prépondérante dans les décisions qui concernent leurs villes.

Le deuxième message est adressé aux collectivités locales : encourager la construction de coopérations pour dépasser l'émiettement des compétences.

Ces compétences éclatées appellent l'organisation de coopérations entre les différentes collectivités publiques pour coordonner l'action. Cela peut se heurter aux orientations politiques des différentes collectivités et à leur appréciation des priorités. La complexité née de l'actuelle répartition des compétences peut être réduite mais elle ne s'effacera vraisemblablement pas dans un avenir proche, même si des clarifications sont possibles et nécessaires, et la situation évoluera sans doute lentement. Il convient donc de faire avec cette complexité et de considérer que **la lutte contre le mal-logement concerne tout le monde** :

- les EPCI chefs de file en charge de la mise en cohérence des politiques de traitement du mal-logement sur leur territoire ;
- les communes qui restent la bonne échelle pour traiter la mixité (les obligations de la loi SRU pèsent sur elles) et jouer un rôle d'échelon de proximité pour associer les citoyens aux grands choix politiques urbains ;
- les départements qui maîtrisent la dimension sociale de la politique du logement en faveur des défavorisés, sont responsables des FSL et partagent la responsabilité des PDLHPD avec l'État ;
- les régions qui jouent un rôle pivot dans l'aménagement du territoire et la planification de l'habitat à travers le schéma régional d'aménagement et de développement durable (SRADDET) et le CRHH.

Cela conduit à proposer **que le réagencement des compétences s'opère dans le cadre de transferts contractualisés des départements vers les EPCI** comme cela est prévu par la loi, mais peu mis en œuvre jusqu'à maintenant. De ce point de vue, on peut s'inspirer du modèle de la Métropole lyonnaise même s'il n'est sans doute pas généralisable en l'état. Par ailleurs, pour impliquer toutes les communes dans la politique de l'habitat intercommunale, il conviendrait de **généraliser la contractualisation entre les EPCI et les communes** pour décliner les objectifs de production de l'offre sociale comme les objectifs en termes d'attribution des logements sociaux afin de les partager sur tout le territoire des intercommunalités, comme c'est le cas par exemple à Grenoble.

À chaque territoire de procéder au diagnostic permettant de **mettre en évidence les priorités de la lutte contre le mal-logement au niveau local pour les inscrire dans les programmes d'action**. Et d'agir en s'inspirant des actions qui sont présentées dans la suite de ce chapitre, pour encourager à agir plus rapidement et plus efficacement contre le mal-logement.

1

Reconnaître et respecter la Déclaration des droits des personnes sans abri

Nous avons tous des droits fondamentaux censés garantir un minimum vital (gîte, couvert, hygiène, santé) et de sécurité (sociale, économique et physique), qui figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Constitution française. **Personne ne peut en être déchu** : vivre à la rue, par exemple, montre que certains droits sont bafoués dans les faits, mais ils ne sont jamais perdus, ni conditionnés à un quelconque mérite ou à un effort d'insertion.

Ces droits essentiels, en particulier lorsque l'on vit à la rue, ont été rappelés et réaffirmés dans **les 14 articles de la Déclaration des droits des personnes sans abri, rédigée par la Fondation Abbé Pierre et la FEANTSA**. De nombreuses initiatives locales montrent que les collectivités sont parfaitement capables de les faire respecter à condition d'assumer leurs responsabilités sociales, plutôt que de chercher à faire fuir ou invisibiliser les personnes sans-abri.

Il en est ainsi du **premier droit de toute personne sans abri : cesser de l'être**. Dès lors que le choix est fait d'augmenter le nombre des attributions de logements sociaux aux personnes sans domicile, le nombre de logements sociaux sous plafonds de loyers pris en charge par les APL, de pensions de familles, de logements privés à vocation sociale et de transformations de places d'hébergement d'urgence en logements, etc., l'accès au logement devient possible. L'objectif étant de sortir les personnes de la rue mais aussi, en amont, de prévenir les ruptures résidentielles en évitant les sorties sèches d'institutions (prison, hôpital, aide sociale à l'enfance) et les expulsions locatives sans solution. La philosophie du Logement d'abord est ici centrale (*voir la fiche n°2*).

Respecter le « domicile » des « sans domicile fixe »

Outre leur droit au logement, les personnes à la rue ont des droits. Au sens juridique, **un abri** de fortune ou une solution d'urgence mise à disposition par une institution publique ou privée, **constitue le domicile des personnes qui l'occupent**. Il doit donc être reconnu et respecté en tant que tel : un lieu habité est inviolable, il est impossible de s'y introduire sans autorisation, de l'occupant lui-même ou d'un juge. Il en va ainsi de la chambre d'hébergement d'urgence ou d'hôtel, de la tente, de l'abri de fortune, du squat, de la voiture, qui sont tous des composants de vie privée et d'intimité.

Aucune expulsion ou évacuation ne peut se faire sans décision de justice ou administrative (arrêté préfectoral ou municipal), sous la menace ou la contrainte et **sans prendre en compte la situation et les perspectives offertes aux personnes**

concernées. Les effets personnels des personnes sans abri ne peuvent être confisqués ou détruits arbitrairement, ils **doivent même être protégés**. Quand elles confisquent tentes et couvertures, comme cela arrive régulièrement, les forces de l'ordre commettent un délit. Les personnes sans abri doivent pouvoir conserver leurs biens et les mettre en sécurité, que ce soit dans des bagageries sécurisées (comme on peut en trouver dans de nombreuses villes) ou dans les lieux d'accueil et d'hébergement qui prévoient des espaces dédiés préservant du vol ou de la dégradation.

Ne plus bannir, ouvrir aux droits

Les communes ont une fonction centrale dans la mise en œuvre des droits des personnes sans abri, à commencer par **la domiciliation** : les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) ont la fonction d'offrir une adresse administrative aux personnes présentes sur la commune afin qu'elles puissent exercer leurs droits civils, civiques et sociaux (correspondre, se marier, voter, percevoir une aide...). Cette domiciliation est souvent **la clé d'accès à la majorité des services publics**. Hélas, de nombreuses communes se dérobent à leur obligation légale au prétexte d'un lien jugé insuffisant des personnes sans domicile avec le territoire, et se défont sur des associations qui n'ont pas toujours les moyens de remplir ce rôle. D'autres s'y attellent, au contraire, avec volontarisme.

Le CCAS de Saint-Denis (93) met en œuvre la domiciliation de personnes sans abri. Plus de 6 000 sont domiciliées depuis 2010 et environ 1 600 se trouvent actuellement dans la file active. Le logiciel « Domeville », mis en place en mai 2017 avec le soutien de la ville et de la DRIHL, facilite la gestion et la communication avec les personnes domiciliées. Pour évaluer le lien avec la commune, le CCAS se base sur les critères légaux en veillant à ne pas les appliquer de façon restrictive, afin de garantir le droit à la domiciliation de toute personne sans domicile.

De leur côté, les arrêtés anti-mendicité, anti-bivouac, anti-glanage... et le mobilier urbain anti-SDF ne sont pas une réponse acceptable au sans-abrisme. Ils violent la liberté d'aller et venir, de s'installer dans l'espace public et le droit aux pratiques de survie, sanctionnent des comportements auxquels les personnes sans abri sont acculées en les qualifiant abusivement de troubles à l'ordre public. Inefficaces et discriminants, ils les forcent à continuellement se déplacer et se cacher. En invisibilisant les personnes à la rue, ces pratiques aggravent leur sort, les éloignent des services de base et les exposent davantage aux risques de vols, d'agressions, de viols et d'abus en tous genres.

La seule façon de mettre fin aux situations auxquelles s'exposent les personnes sans abri dans la rue est de répondre à leurs besoins fondamentaux et de créer

les conditions favorables leur permettant d'accéder aux services et aux droits sociaux, et en particulier à un logement.

Fournir les services de base

Les communes et les intercommunalités sont compétentes et responsables en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et pour porter secours aux personnes à la rue sous différentes formes, financière ou en nature. Des CCAS fournissent ainsi un pécule aux personnes sans ressources en complément de l'aide sociale et des APL, le temps qu'elles trouvent un emploi. Des restaurants sociaux et des épiceries solidaires proposent des produits de première nécessité de qualité, gratuits et accessibles à tous. Le réseau de solidarité locale Le Carillon² montre que les communes peuvent trouver parmi les habitants, les associations, les entreprises et les commerçants des relais actifs de leurs projets. L'entretien ou la mise en service de toilettes, de bains-douches et laveries publics et gratuits, de fontaines d'eau potable (« Eau de Paris » gère par exemple plus de 1200 fontaines publiques), assurent le strict minimum en matière d'hygiène et d'accès à l'eau.

Les Boutiques Solidarité

Les Boutiques Solidarité sont des accueils de jour réunis par la Fondation Abbé Pierre dans un réseau de 30 structures. Elles proposent un accès inconditionnel à des espaces conviviaux pour des personnes sans abri, isolées ou précaires. Celles-ci peuvent s'y restaurer, bénéficier de soins médicaux, avoir accès à des douches et à une laverie, ou bien simplement stocker certains effets personnels en sécurité. Ce sont des lieux de sociabilité, de convivialité, qui offrent des activités culturelles, artistiques ou sportives, tout en encourageant la participation des personnes accueillies au sein des structures. Ce sont des lieux d'accès aux droits grâce à la présence de travailleurs sociaux en mesure d'accompagner individuellement les personnes sans abri dans leurs démarches administratives ou de les orienter si besoin vers des structures partenaires.

Vivre à la rue rend particulièrement vulnérable. Les secours médicaux et la protection des forces de l'ordre étant le privilège de tous, ils ne peuvent refuser une demande de soin, de protection ou le dépôt d'une plainte, en cas d'agressions ou de vols par exemple. Il faut apporter une aide inconditionnelle et immédiate à ceux qui le demandent, en particulier en matière d'hébergement.

² Les commerçants proposent de nombreux services : accès à l'eau potable ou aux sanitaires, des aliments invendus et des repas chauds. Les personnes sans abri ont la possibilité de boire un café, de s'asseoir au chaud, d'utiliser l'électricité pour recharger un téléphone ou de bénéficier d'une connexion internet. Les habitants peuvent donner ou payer en avance des produits mis à disposition chez les commerçants.

Cette obligation n'est pas l'apanage de l'État, toute collectivité peut accueillir en urgence des personnes sans abri dans ses immeubles vides ou dans des logements réquisitionnés à cet effet, dans l'attente d'un logement définitif si celui-ci n'est pas disponible immédiatement.

Quant au non-recours, de toutes celles et ceux qui ne se manifestent plus ou refusent l'aide qui leur est proposée, il est parfois mal compris, alors qu'il reflète souvent un manque d'informations, une réaction aux exigences et aux contraintes imposées pour accéder à l'aide publique, ou un refus de solutions inadaptées. Le non-recours est également la conséquence des refus ou d'absences de réponses répétés du « 115 » ou du secteur « AHI³ » et Hlm aux demandes d'hébergement et de logement. Ainsi, **beaucoup de « solutions » sont à revoir** : les hébergements collectifs, dans des lieux non adaptés (gymnases, bâtiments vétustes...), la propreté, l'intimité et la sécurité des lieux, la possibilité de garder son animal de compagnie, les heures d'ouverture et de fermeture ou les règlements intérieurs infantilissants dans certaines structures...

La participation des personnes sans abri à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui les concernent, et au fonctionnement des services qu'elles fréquentent, est encore **la meilleure façon** d'être à peu près sûr **de se rapprocher des réponses adaptées**.

Les Experts du vécu

En Belgique, pour mieux prendre en compte le point de vue des personnes vulnérables, des « Experts du vécu », ayant connu la rue et la grande précarité, travaillent au sein du Service public fédéral de programmation - Insertion sociale (SPP IS) et avec ses partenaires pour améliorer la mise en œuvre des politiques sociales. Ils assurent une mission d'accueil et d'accompagnement des citoyens vulnérables, qui leur permet de recenser les freins à l'accès aux droits sociaux fondamentaux et de formuler des propositions d'amélioration (accueil, procédures d'accès, information) afin d'assurer à tous l'accessibilité des services.

Adopter la Déclaration des droits des personnes sans abri, c'est reconnaître leur dignité et engager sa responsabilité pour la préserver par des actions concrètes, budgétées et évaluées collectivement.

³ Accueil Hébergement Insertion.

2

Engager sa ville dans une démarche Logement d'abord

La plupart des grandes agglomérations françaises sont confrontées à une montée du phénomène de sans-abrisme, qu'elles peinent à combattre. Trop souvent, la tentation est de baisser les bras, d'accuser la passivité de l'État, voire de stigmatiser les personnes sans domicile elles-mêmes. Pourtant, les communes et intercommunalités ont un rôle capital à jouer pour trouver des solutions de logement pérennes, et ne plus se limiter à l'ouverture de places d'hébergement. C'est **le principe du Logement d'abord, consistant à proposer directement et sans condition un vrai logement pérenne et de droit commun aux personnes à la rue, sans préjuger de leur « capacité à habiter »**, et sans leur faire suivre un parcours interminable dans des formules temporaires (hôtel, hébergement d'urgence ou de réinsertion, sous-location...). Ce principe, 23 territoires se sont engagés depuis 2017 à le mettre en œuvre de façon accélérée⁴.

Aujourd'hui, aucune collectivité ne peut se targuer d'avoir réussi un changement de modèle radical, toutes souffrent d'un manque d'investissement et d'implication, mais aussi de soutien financier de l'État à leur égard. La mise en œuvre, encore timide et disparate, de cette politique du Logement d'abord sur les territoires offre malgré tout **de nombreux exemples qui peuvent inspirer les élus locaux déjà engagés comme ceux qui doivent encore rejoindre la dynamique**⁵. Recensement des personnes sans abri et des situations de sans-abrisme, objectifs de réduction du sans-abrisme et de production de solutions, formation et acculturation des acteurs pour adapter les postures, etc. : des éléments communs de méthode se dégagent et font la preuve de leur efficacité, au-delà de la diversité des territoires et des politiques à mener.

Un diagnostic fiable et des objectifs de résultats

Une première étape consiste à réaliser localement un diagnostic précis du sans-abrisme. Souvent, de nombreux documents existent déjà, mais ne sont pas actualisés ou manquent de précision. Ce diagnostic, qui se doit d'être participatif et partagé, est le point de départ d'une démarche ambitieuse : associer les personnes concernées et intégrer tous les acteurs dans un travail aussi consensuel que possible pour éviter les guerres de chiffres.

⁴ Suite à l'appel à manifestation d'intérêt lancé par l'État dans le cadre de son plan quinquennal dédié.

⁵ Fondation Abbé Pierre, « Logement d'abord : révolution ou communication ? », *Rapport sur l'état du mal-logement 2019*.

De nombreuses villes, comme Paris, Metz, Toulouse ou Grenoble, ont réalisé des « Nuits de la Solidarité », permettant au cours d'une nuit donnée, de dénombrer aussi bien les personnes sollicitant les services de la veille sociale que celles restées sans abri sans avoir formulé de demande. Cette étape est l'occasion de mobiliser des bénévoles pour aller à la rencontre des personnes et de sensibiliser, ainsi, la société civile. Elle permet aussi de créer **un indicateur commun pour suivre dans le temps le nombre de personnes sans abri et les formes de sans-abrisme**, et de mesurer les effets d'un plan Logement d'abord chaque année, voire deux fois par an pour appréhender la saisonnalité du sans-abrisme, au lieu de se contenter de lister les actions entreprises sans en mesurer l'impact.

L'enquête seulement quantitative n'est toutefois pas suffisante. **Le diagnostic se doit d'être aussi qualitatif** en permettant aux personnes sans abri de s'exprimer sur leur situation et de donner leur avis sur les carences et atouts du système local d'accès au logement, et aux acteurs d'interroger leurs pratiques et leur cadre d'exercice à l'instar de ce qui vient d'être réalisé par les métropoles de Lyon et de Lille avec la Fondation Abbé Pierre. Des focus-groupes à Limoges ou Strasbourg, un théâtre-forum à Mulhouse, éclairent sur les raisons propres aux personnes du non-recours et leurs aspirations, et évitent de plaquer des solutions toutes faites et peu réfléchies. Cette phase de diagnostic est d'autant mieux menée qu'elle est confiée à des observateurs extérieurs, à l'instar de l'Action Tank Entreprise et Pauvreté, missionnée par la Métropole de Grenoble ou par la Seine-Saint-Denis.

Le but de la démarche est de réduire le sans-abrisme, en visant une diminution du nombre de personnes à la rue et sans domicile (Lyon et Amiens visent, par exemple, une division par deux en cinq ans du nombre de personnes sans domicile), voire une extinction à terme, et de se fixer des objectifs thématiques intermédiaires ambitieux et réalistes (comme la diminution du nombre d'expulsions locatives), pour mesurer les efforts accomplis. La force de ces objectifs dépend en grande partie de l'engagement personnel, public et répété des principaux élus, en premier lieu les maires et les présidents d'intercommunalité, pour bien faire comprendre qu'il s'agit là d'une priorité politique de premier plan qui ne doit pas être considérée comme une politique sectorielle secondaire.

Le suivi des indicateurs doit être confié à une instance qui ne dépende pas uniquement des autorités locales, mais d'une commission intégrant tous les partenaires, y compris des personnes accompagnées et des citoyens. La ville peut également missionner un ou des chercheurs indépendants, comme le fait la Métropole de Grenoble avec le laboratoire Pacte qui suit une cohorte de 50 personnes sans domicile. À échéances régulières, par exemple chaque année, il est important qu'un moment de débat largement ouvert permette de questionner l'avancée du plan et de remobiliser les acteurs et l'opinion, sans renvoyer la réalisation de ses objectifs aux calendes grecques.

Mobiliser tous les acteurs et leviers disponibles

Fixer des objectifs de résultats engage à débloquer des moyens qui permettent effectivement de proposer des solutions aux personnes sans domicile et à celles qui risquent de le devenir. Pour ça, **différents outils de la politique du logement et de l'action sociale sont à renforcer**, selon la situation locale : la production de logements très sociaux (pensions de famille, PLAI-adaptés, PLAI sous plafonds APL, captation de logements privés à vocation sociale...), les attributions Hlm, l'accompagnement des ménages à la rue, en sortie d'institutions (ASE, prison, psychiatrie...) ou menacés d'expulsion.

La mise en œuvre du Logement d'abord suppose un pilotage conjoint entre l'État, l'EPCI, le département, en associant les communes, les bailleurs sociaux, les services sanitaires, les acteurs associatifs et les mouvements citoyens : **tous doivent se reconnaître dans cette approche**. Si bien qu'une phase de débats et de formations est indispensable. Que recouvre le terme de Logement d'abord ? Que signifie mettre fin au critère de la « capacité à habiter » pour proposer un logement ? De nombreux supports de formation existent déjà et les grandes fédérations associatives multiplient les initiatives en ce sens, y compris au niveau européen (comme le *Housing first Europe hub*). Associer les organismes de formation initiale ou continue est crucial, notamment les IRTS, mais aussi des formations universitaires (un diplôme « Logement d'abord » a été créé à Lyon, par exemple). Tous les corps de métier pouvant être les interlocuteurs des personnes sans abri ou risquant de l'être (les travailleurs sociaux de secteur et associatifs, les agents d'attribution Hlm, les gardiens d'immeuble, la justice...) sont à sensibiliser si l'on veut que chacun travaille dans le même sens et éviter les grains de sable dans l'engrenage.

La mise en place d'**une équipe dédiée et la reconnaissance d'un chef de projet**, bien identifiés, spécialement responsables de la coordination du plan Logement d'abord et chargés de rappeler leurs engagements aux acteurs tentés de reprendre leurs anciennes habitudes, sont aussi le gage de la volonté d'aboutir. Le « club des territoires » de la DIHAL permet d'échanger régulièrement avec des homologues. Aujourd'hui limité aux 23 territoires sélectionnés suite à un appel à manifestation d'intérêt lancé en 2018, ce club pourrait être élargi. Le gouvernement a d'ailleurs annoncé qu'il lancerait un nouvel appel à manifestation d'intérêt après les élections municipales et, faut-il le rappeler, le Logement d'abord est une politique qui doit s'appliquer à l'ensemble du territoire.

Il est aussi tout à fait possible d'aller à la rencontre d'acteurs ayant mis en œuvre des politiques qui ont fait leurs preuves, en Finlande par exemple, et des programmes pilotes en France, comme **Un chez soi d'abord** qui a ramené vers le logement, puis le soin, des centaines de grands précaires souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions, depuis 2011, avec un travail pluridisciplinaire. Il est possible de demander à l'État la mise en place de ce programme, en voie de déploiement sur une vingtaine de territoires, pour en montrer la faisabilité et susciter un noyau dur

de professionnels convaincus, au sein de la démarche nécessairement plus globale du Logement d'abord censée s'adresser à toutes les personnes sans domicile et non à un type de public prédéfini et limité (tout comme elle ne se contente pas de fluidifier les sorties de centres d'hébergement).

D'autres projets, réalisables à court terme, peuvent marquer une volonté politique forte et inspirer de nouvelles pratiques : **transformer l'hébergement en logement décent et pérenne**, comme à Lyon, **ou transformer un squat en pension de famille**, comme à Toulouse... Dans un contexte particulièrement tendu, la Seine-Saint-Denis a créé une plate-forme d'accès au logement, couplée à un accompagnement, pour quelques centaines de ménages tirés au sort dans la liste d'attente du SIAO, sans condition, en lien avec les principaux bailleurs sociaux qui y consacrent certains de leurs logements. Une décision qui concerne un nombre limité de personnes, mais qui a le mérite d'interroger les pratiques des acteurs, de **sortir de la sélection des « meilleurs » dossiers et de l'appréciation subjective de la « capacité à habiter »**.

À Strasbourg, où la métropole gère le Fonds de solidarité logement (FSL), le plan Logement d'abord prévoit de **verser les APL aux personnes sans domicile dès le premier mois** : la règle du « mois de carence » est adaptée dès lors que le constat est fait qu'elle ne constitue qu'un obstacle de plus pour accéder au logement. À Lyon, pour essayer de « déstandardiser » l'accompagnement au logement, la métropole a décidé que 50 % des financements de l'accompagnement du FSL ne correspondraient pas à des « mesures » individuelles prédéterminées mais viendraient soutenir un accompagnement adapté aux personnes, permettant une plus grande flexibilité dans leur utilisation, favorisant une démarche plus collective.

La mise en œuvre du Logement d'abord renvoie aussi à d'autres parties de ce chapitre, en particulier le respect des droits des personnes sans abri, la production d'une offre sociale de logements, la captation du parc privé à vocation sociale, l'attribution prioritaire de logements sociaux aux personnes sans domicile et la résorption des bidonvilles.

3

Résorber un bidonville en relogant plutôt qu'en expulsant

Pour résorber un bidonville, deux possibilités s'offrent généralement aux élus locaux : reloger ou expulser ses habitants. Or, **si l'on s'appuie sur les expériences vécues par les collectivités, on constate que les expulsions ne réduisent pas le nombre de bidonvilles**, encore moins le nombre de leurs occupants, qui s'éloignent très peu du lieu de leur première installation, et que cet habitat indigne exacerbe en toute logique l'indignation des riverains et le rejet. **À l'inverse, lorsque la « résorption » consiste à accompagner les occupants vers l'emploi et le logement, le bidonville disparaît définitivement**, sans se reconstituer. C'est donc le choix que font de plus en plus de communes et d'intercommunalités qui, avec le temps, ont compris l'intérêt de cette approche⁶, plus ou moins assumée.

À **Brie-Comte-Robert**, la mairie a permis la stabilisation d'un terrain occupé par cinq familles. L'État a mandaté l'association Acina pour les accompagner et SNL pour les loger, avec l'aide de la Fondation Abbé Pierre pour faire le lien entre les acteurs. Un an et demi plus tard, toutes les familles ont été logées. **Toulouse** mène sa stratégie de résorption de ses bidonvilles en partenariat avec 13 bailleurs sociaux. À **Villeurbanne**, le centre communal d'action social (CCAS) a pallié les défaillances du droit commun en apportant les subsides (équivalents au RSA et à l'APL) aux personnes logées dans des logements de la ville afin que, une fois stabilisées et logées décentement, elles puissent sereinement trouver du travail. Elles ont toutes intégré un logement social dans les deux ans suivant leur sortie du bidonville. **Nantes** a suivi une stratégie intercommunale, avec péréquation financière entre les villes, mis en place une MOUS⁷ couvrant l'ensemble des étapes de l'opération (stabilisation, diagnostic, accompagnement, logement) et multiplié les solutions de sortie vers des logements pérennes, en sous-location ou vers un hébergement.

Résorption du bidonville dit « Le Débonnaire » à Metz

Fin juillet 2015, un bidonville constitué de cabanes en périphérie de Metz est évacué. Le Comité Mosellan de lutte contre la misère s'insurge contre cette intervention, mise en œuvre sans proposition de logement aux habitants. Conscient de l'ancienneté de la présence des familles sur le territoire, de la scolarisation des enfants et de l'inefficacité des opérations d'évacuation menées jusqu'ici pour résorber ce bidonville, le conseiller municipal délégué à

⁶ Romeurope, *Les élus locaux face à la résorption des squats et bidonvilles*, 2019.

⁷ *Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale*.

l'urgence sociale, permet l'installation des familles sur un terrain appartenant à Réseau ferré de France (RFF), proche du centre-ville.

Un travail collectif s'organise alors entre la ville, l'État et la Fondation Abbé Pierre. L'association Trajectoires se voit confier la conduite d'un diagnostic social indépendant. Cette association sans lien avec le territoire, dégagée de toute responsabilité ultérieure (comme l'accompagnement des familles), raconte l'histoire des personnes, leur parcours de Roumanie jusqu'ici, leurs ressources et compétences professionnelles, et surtout leur volonté de s'installer dans la ville. Dès lors que les familles peuvent se maintenir sur le terrain, une sécurité d'occupation s'instaure et permet à chacun de penser la suite en sortant de la pression de l'urgence. Une convention est alors passée avec Nexity, gestionnaire du terrain de RFF, pour la mise à disposition et l'aménagement du site aux frais du CCAS.

L'association Quatorze est chargée d'améliorer rapidement les conditions de vie sur le site⁸. Elle engage un diagnostic « socio-spatial » qui cherche à saisir ses dynamiques : comment chacun vit avec et dans cette petite communauté de survie qu'est le bidonville, quelles familles pourront cogérer des équipements, quels sont les premiers besoins, comment est installée l'électricité, les poêles sont-ils dangereux... ? L'association et les habitants posent un regard objectif sur ce lieu de vie (équipements, sanitaires, cuisine, eau chaude, électricité, sécurisation de base des habitations) et discutent de solutions transitoires, le temps de trouver un logement de droit commun. Tout est fait avec les habitants : définition du projet et de la forme architecturale de deux petits bâtiments en bois⁹, jusqu'à leur conception. Les familles acquièrent des compétences qu'elles pourront faire valoir dans leur recherche d'emploi : construction (écologique et économe), charpenterie, installation et entretien de panneaux solaires, usage de machines professionnelles¹⁰. La construction du bâti accompagne la construction du projet, collectif et personnel.

La Dihal est mobilisée, le délégué interministériel se déplace et rencontre le préfet. Au dernier trimestre 2016, une MOUS est signée entre l'État, la ville, la Fondation Abbé Pierre et Amitiés Tsiganes, pour un montant de 50 000 € par an pendant trois ans destinés à l'accompagnement social des habitants, prenant le relais de la présence bénévole. Le CCAS porte le projet pour le compte de la ville et se met en lien avec les bailleurs sociaux. Amitiés Tsiganes formalise les demandes de logement social et le CCAS les présente en pré-commission d'attribution après s'être assuré que le logement proposé est adapté.

⁸ *Le financement est dégagé grâce aux Petites pierres, un organisme de financement solidaire qui appelle aux dons pour soutenir des projets d'habitat décent et s'engage à apporter autant que le budget récolté. 20 000 € ont ainsi été rassemblés.*
<https://www.lespetitespierres.org/we-co-bidonville-metz>.

⁹ <http://quatorze.cc/portfolio/weco-metz-platz/>.

¹⁰ *Quatorze est agréée en tant que centre de formation.*

Fin septembre 2019, le projet s'achève sur le relogement de toutes les personnes qui occupaient le bidonville, hormis un homme hébergé en résidence sociale ne cumulant pas assez de contrats d'intérim pour ouvrir droit au séjour et deux familles qui ont fait le choix de retourner en Roumanie. La MOUS est arrivée à terme, mais le CCAS continue de suivre quelques ménages qu'elle accompagne dans la poursuite de leur parcours résidentiel.

La principale conclusion des acteurs est que la réussite du projet dépend d'une volonté politique qui se construit collectivement, pas à pas. Au « Débonnaire », l'objectif est atteint : des familles directement relogées et soutenues jusqu'au bout. Mais cette réussite aura pris quatre ans. Pour y parvenir plus rapidement, il aurait fallu associer, dès le départ, les bailleurs, les différents services de la ville, le Conseil départemental. Et si chaque étape du projet a eu un effet d'entraînement, le CCAS et la Fondation Abbé Pierre ont dû pour cela mener une médiation au long cours et sans relâche.

On constate que les villages d'insertion aux résultats mitigés font moins école¹¹, et que **le logement est enfin perçu comme possible pour les occupants d'un bidonville**. Les projets s'éloignent de la réponse spécifique et stigmatisante pour entrer de plain-pied dans le droit commun. D'abord accompagnés par la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, ils sont aujourd'hui appuyés par l'instruction du 25 janvier 2018, destinée plus explicitement encore à éviter les expulsions sans relogement en organisant un accompagnement des personnes le plus en amont possible.

Une fois la volonté politique de stabiliser la situation et l'objectif logement actés – de la part du préfet et des maires – encore faut-il coordonner les acteurs, les services publics, les bénévoles, les associations et les ménages. L'information, l'animation et le dialogue sont déterminants pour concrétiser les solutions de logement (dans les logements sociaux, les logements appartenant à l'État et aux collectivités, les logements privés vacants appartenant aux entreprises et aux particuliers en gestion locative adaptée, en sous-location...), pour rassurer les riverains et tenir le projet sur la durée. **L'absence de modèle type d'intervention permet de monter des projets « sur-mesure »**, de manière parfois certes plus informelle, mais qui s'adaptent aux situations locales et à celles des ménages.

L'Acte II de la résorption des bidonvilles, qui s'appuie sur le doublement de l'enveloppe dédiée et gérée par la Dihal (8 millions en 2020) et des engagements contractuels pluriannuels, **est un signal on ne peut plus clair pour continuer** dans cette voie. S'y ajoutent les fonds du programme 177 pour l'accompagnement, le

¹¹ Les villages d'insertion sont critiqués à cause de la sélection des ménages les plus insérables à l'entrée, d'un « enfermement » dans une zone souvent close et surveillée et des sorties parfois très longues.

PLAI pour concevoir des solutions de logements, l'IML pour la gestion locative adaptée, l'ALT¹² en cas de sous-location, etc., et parfois les fonds européens lorsque les régions pensent à les flécher sur les actions en direction des plus vulnérables, et les collectivités à les mobiliser. Ainsi, la question financière ne doit plus être un obstacle à la sortie par le haut pour les habitants des bidonvilles, d'autant plus lorsqu'il est démontré que la démarche est au final moins coûteuse¹³.

¹² Allocation Logement Temporaire.

¹³ Résorption des bidonvilles, Point d'étape sur la nouvelle impulsion donnée en 2018, Présentation de l'acte II, Dihal, 16 septembre 2019.

4

Proposer de vrais logements aux personnes dites « Gens du voyage », sans discrimination

Le mal-logement en habitat mobile prend trois formes principales : des ménages restent durablement sur des aires d'accueil censées être temporaires ; d'autres vivent sur leurs terrains mais en infraction avec les règles d'urbanisme ou sur des terrains non-viabilisés, sans raccordement aux réseaux ; d'autres enfin, faute de place en aire d'accueil ou d'habitat adapté, errent ou squattent des terrains illégalement, le stationnement spontané étant rarement possible de nos jours¹⁴.

Dans ces cas, les conditions de vie sont très difficiles, voire totalement indignes, et génèrent des replis et des rejets qui s'incarnent parfois dans des conflits fortement médiatisés (avec les riverains ou les collectivités).

Beaucoup d'acteurs saisissent mal les aspirations des voyageurs, opposent souvent de manière binaire l'itinérance à la sédentarité, et imaginent un parcours inévitable de la mobilité vers l'immobilité. En réalité, **l'habitat mobile permanent revêt deux réalités qui coexistent** : il offre aux ménages la possibilité de s'installer dans une commune (s'ancrer), tout en conservant leur caravane (permettant la mobilité). À la famille de choisir, selon les moments de l'année ou de sa vie, si elle continue de circuler, la fréquence et le rayon de ses déplacements, sachant qu'une certaine stabilité s'impose parfois pour des raisons professionnelles, économiques, de scolarité ou familiales. **Être « mobile » n'exclut pas d'habiter pleinement un territoire une partie de l'année.**

Voilà pourquoi remplir les obligations de réalisation d'aires d'accueil¹⁵ des personnes dites « Gens du voyage » est indispensable, pour que le voyage reste possible, mais ne répond qu'à une partie des besoins. À l'inverse, assimiler l'ancrage à une disparition du désir de voyager et y répondre par une offre de logement classique contribue à la disparition de l'habitat mobile. Mettre l'accent sur la « sédentarité » de familles de voyageurs occulte par exemple le fait que certaines cessent de se déplacer par crainte de perdre leur place dans la commune où elles vivent.

¹⁴ Vers une meilleure prise en compte des familles du voyage sur les territoires au travers de l'agrément de centre social, Rapport final, août 2015, Fnasat.

¹⁵ La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage prévoit que les communes de plus de 5 000 habitants doivent réaliser les aires d'accueil prévues par le schéma départemental d'accueil des Gens du voyage. Depuis la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017, l'obligation s'est élargie à la création des terrains familiaux locatifs et des aires de grand passage, prévus par ce schéma.

Que faire, dès lors, pour « **satisfaire, sans discrimination, les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat** », comme le prévoit l'article 101-2 du code de l'urbanisme ? La première résolution à prendre, pour éviter l'enlisement du débat et l'échec des réponses apportées, est de connaître l'intention des ménages et les besoins qui y correspondent. Différents outils existent pour cela : les observatoires, comme le projet mené en Seine-Saint-Denis par l'ADEPT 93 et soutenu par la Fondation Abbé Pierre, ou en Essonne tenu par l'ADGVE¹⁶ ; et les diagnostics préalables à la révision des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage. **Les observatoires, qui peuvent être régionaux, départementaux ou intercommunaux, instaurent une veille permanente et une actualisation plus fréquente des diagnostics** menés seulement tous les six ans pour les schémas départementaux.

Pour qualifier les besoins, différentes méthodes sont possibles et complémentaires (enquêtes, entretiens, groupes de travail), dans la proximité avec les ménages, sans quoi ils ne seront pas exprimés. Ce qu'on appelle « **l'aller vers** » prend ici toute son importance : le partenariat avec les associations spécialisées est utile pour les services d'une commune qui veulent « s'inviter » sur un terrain et décoder les situations qu'ils constatent sans malentendus. Les récits de vie sont une excellente façon de **donner la parole aux habitants** et de mieux comprendre leurs préoccupations : l'AGSGV dans le Puy-de-Dôme a ainsi retranscrit le témoignage de familles logées en habitat adapté, dans une étude d'impact sur leur mode de vie dont l'association a tiré un guide d'action¹⁷.

Ce repérage et cette expression des besoins sont ensuite comparés à l'offre disponible et au contenu des documents de programmation (PLH, PDALHPD, schéma départementaux) et d'urbanisme (SCOT, PLU ou PLUI), pour mesurer les écarts et les combler. **Ils tirent les conséquences de la présence de résidences mobiles sur leur territoire en les prenant en compte**, c'est-à-dire en prévoyant expressément une offre d'accueil et/ou une offre d'habitat, et les terrains sur lesquels seront effectivement permises l'installation des caravanes et les éventuelles constructions complémentaires.

Quand les documents d'urbanisme se mettent en règle et font place à l'habitat mobile

Il est encore rare que cette intégration ne soit pas destinée à circonscrire une occupation non désirée et à l'interdire sur l'ensemble du reste du territoire. La plupart du temps, du point de vue du droit de l'urbanisme, la présence durable des Gens du voyage est davantage tolérée qu'expressément prévue et autorisée.

¹⁶ Voir *Habitat permanent en résidence mobile, Analyse et actions du réseau FNASAT*, p. 49 et 53, 2016.

¹⁷ *Étude relative à l'impact de l'habitat adapté sur les modes de vie des Gens du Voyage*, AGSGV 63, juin 2016.

Il en va autrement du SCOT du Pays Ruffécois (Charente) qui, grâce à l'interpellation du centre social Le Chemin du Hérisson, constate une forte présence de résidences mobiles sur le territoire. Après un état des lieux et le rappel de la législation, le centre social est intégré aux réunions de travail autour du SCOT, lors desquelles il poursuit son travail de sensibilisation, y compris auprès des intercommunalités.

Le SCOT signé en 2018 est novateur dans son approche et dans la reconnaissance de l'habitat mobile. Il identifie et tient compte des deux problématiques de stationnement et d'habitat, qu'il distingue¹⁸. Il va jusqu'à prescrire des réponses précises : « *Les documents d'urbanisme doivent permettre la création de haltes ou aires de petits passages (avec raccordement fluides et électrique et assurer la gestion des ordures ménagères)* » et « *les résidences mobiles comme habitat permanent des voyageurs (terrains familiaux et logements sociaux adaptés)* ». Reste l'enjeu de permettre réglementairement dans les PLU la réalisation de ces objectifs. Aujourd'hui, aucun PLU ne découle encore de ce SCOT. Le travail se poursuit avec les Communautés de communes du pays sur leur PLU, avec l'appui de la Direction départementale des territoires.

En Île-de-France, par exemple, Clichy-sous-Bois a modifié son PLU en 2017 afin de supprimer l'interdiction de stationnement de résidences mobiles au-delà de trois mois sur les zones urbaines mixtes¹⁹ et excentrées²⁰, et l'autorise ainsi de manière permanente sur ce tiers du territoire communal.

Prévoir des espaces autorisant l'installation permanente des résidences mobiles n'exonère toutefois pas les habitants des demandes d'autorisation d'urbanisme dès lors qu'ils s'installent plus de trois mois. La mairie et les associations intervenant sur le territoire rappellent l'importance de ces autorisations et d'accompagner les résidents dans ces démarches, car elles les protègent, notamment en cas de modification ultérieure du PLU.

Le but de nombreuses communes est de rendre leur vocation première aux aires d'accueil en créant des solutions d'habitat. **D'autant qu'aujourd'hui elles sont mieux définies et plus orientées vers une installation durable :**

- le logement social adapté, qui permet de conserver la résidence mobile, bénéficie du PLAI et ouvre droit à l'APL ;
- les terrains familiaux locatifs appartenant aux collectivités avec l'aide de l'État (jusqu'à 70 % de l'investissement) et que les bailleurs sociaux peuvent créer, aménager et gérer depuis la loi Elan ;

¹⁸ <https://www.paysduruffecois.com/scot/telechargements/>. Voir le *Diagnostic territorial et enjeux*, page 125 ; le *PADD*, page 23 ; les *Orientations et objectifs*, pages 6 et 7.

¹⁹ Zone UC à vocation mixte d'habitat, de services et d'équipements.

²⁰ Zone UD peu dense, mais résidentielle.

- l'accès à la propriété de terrains lorsque les ménages en ont les moyens et que des aides peuvent être dégagées ;
- la régularisation de l'occupation grâce à la viabilisation du terrain, la délivrance d'une autorisation de stationnement dérogatoire ou d'installation durable de la caravane, l'échange de terrains... ;
- la délimitation exceptionnelle dans les zones naturelles, agricoles ou forestières de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) pour y autoriser des aires d'accueil ou des terrains familiaux²¹.

Il n'y a pas de produit miracle : il y a ce qui répond aux choix des habitants et qui leur permet de sortir par le haut de leur situation plus ou moins insalubre, précaire, ancienne, conflictuelle, etc., sur la commune. On peut d'ailleurs remarquer que l'éventail des modalités possibles n'est pas si éloigné des modalités d'habitat « standard » et des options ouvertes par le Logement d'abord. Les outils tels que la MOUS²², la gestion locative de proximité et l'accompagnement global, mais aussi le refus des logiques ethnocentriques ou normalisatrices, la participation des personnes aux projets qui les concernent, sans les enfermer dans une spécificité supposée et en revenant toujours au droit commun, sont des facteurs de réussite.

L'engagement dans la continuité

La commune de Blanquefort est engagée depuis 2002 dans la résorption de l'habitat mobile indigne, permettant :

- en 2009, aux familles occupant le Petit Lacanau d'entrer dans 30 logements adaptés, construits et gérés par l'OPAC Aquitanis, tout en conservant leur caravane ;
- la même année, de cofinancer une aire d'accueil intercommunale de 13 emplacements à Bruges ;
- en 2018, de produire quatre logements en PLAI adapté²³ pour apporter une solution à un groupe familial vivant sur un terrain dans des conditions précaires ;
- et de prévoir, pour 2020-2021, un projet d'habitat mixte, par le relogement de cinq familles dans des logements adaptés, loués par le bailleur social Clairsienne, au sein d'un projet immobilier plus grand²⁴, en partenariat avec l'Adav 33.

²¹ Article 151-13 du code de l'urbanisme.

²² Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

²³ Les partenaires opérationnels et financiers sont nombreux : Mairie, Bordeaux Métropole, Département, Etat, Adav 33, Soliha, Fondation Abbé Pierre, Fondation de France, Fondation Bruneau.

²⁴ L'ensemble immobilier se compose de 106 lots à bâtir et de 84 logements locatifs sociaux (17 maisons et 67 appartements). Tous les logements adaptés sont des maisons en location, construits par Nexity pour le compte de Clairsienne.

Parallèlement, les aires d'accueil continuent d'exister et ne doivent pas être repoussantes. L'enjeu de leur localisation²⁵, de leur réhabilitation et de leur mise aux normes est plus qu'actuel. À ce titre, **la création d'une aide nationale à la réhabilitation des aires d'accueil**²⁶ serait importante pour accompagner les collectivités.

Enfin, **la reconnaissance de la caravane comme élément de logement** peut accompagner les nouvelles obligations des communes à l'égard de leurs habitants en résidences mobiles parce qu'elle donnera accès aux aides au logement, aux aides à l'achat des caravanes, à leur réfection, etc., et donc véritablement au droit au logement.

²⁵ *Les terrains mobilisés sont souvent éloignés des centres-villes, des équipements et des services publics ou privés, et jouxtent des zones peu propices à l'habitation, voire dangereuses : zones industrielles, stations d'épurations, déchèteries, transformateurs électriques, routes nationales !*

²⁶ *À l'image de ce qui avait été créé en 2001 suite à la parution du premier décret imposant des normes à ces équipements.*

5

Accueillir dignement les personnes migrantes : la ville refuge

Si l'État définit la politique migratoire et détient la compétence de l'asile, **la ville est le lieu effectif d'accueil des personnes étrangères arrivant en France**. Logement, hébergement, emploi, éducation, accès aux soins et à la culture, à l'aide et à la vie sociale, etc., leur quotidien s'inscrit, étroitement et concrètement, en réciprocité avec les services publics, clés de leur intégration. Les responsabilités, d'accueil et d'intégration, sont donc de fait partagées. Pourtant de fortes lacunes persistent dans la réponse aux situations d'urgence, à l'accès au logement et la mise en place des moyens facilitateurs d'intégration.

En septembre 2015, le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, s'adressait directement aux maires pour l'accueil des personnes réfugiées et en demande d'asile. **Beaucoup d'élus ont répondu à l'appel** et accepté la création de Centres d'accueil et d'orientation (CAO) sur leur territoire, ont parfois logé des personnes réfugiées, complété l'offre d'accompagnement et le dispositif d'hébergement, soutenu des actions citoyennes²⁷, proposé des cours de français, des activités sportives ou culturelles, ouvert des espaces de rencontres et d'échanges entre arrivants et habitants...

Pour autant, la situation aujourd'hui ne s'est pas améliorée, bien au contraire. En décembre 2017, sept maires de grandes villes se disent « *au pied du mur* »²⁸ et prêts à repenser les réponses « *en vue d'un véritable plan d'accueil des migrants, qui réponde à leurs droits fondamentaux* ». En avril 2019, ils sont 13 à dénoncer la « situation indigne » des migrants aux ministères de l'Intérieur et du Logement²⁹. Sans réponse, six mois plus tard, ils somment l'État d'agir en urgence pour mettre à l'abri, inconditionnellement, toutes les personnes présentes sur le territoire, même déboutées ou « dublinées », et d'assumer pleinement son rôle dans la création et le déploiement du dispositif d'accueil pérenne qui manque aujourd'hui³⁰.

Dès lors, quelle initiative reste-t-il aux communes volontaires pour apporter des réponses aux situations d'urgence humanitaire qu'elles connaissent ? Halte d'accueil, ouvertures de centres d'hébergement d'urgence, de centres de

²⁷ Camille Gourdeau, *Des communes d'accueil pour les personnes migrantes : expériences de collaboration entre mairie et collectif citoyen en Normandie et en Bretagne*, Université Paris Diderot, 2018.

²⁸ Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Strasbourg et Toulouse. <https://www.maire-info.com/migrants/migrants-les-maires-des-grandes-ville-se-disent-au-pied-du-mur--article-21397>.

²⁹ Paris, Lille, Bordeaux, Saint-Denis, Aubervilliers, Rennes, Troyes, Metz, Toulouse, Strasbourg, Nantes, Grenoble et Grande-Synthe.

³⁰ <https://www.liberation.fr/debats/2019/10/07/campements-de-migrants-treize-maires-de-france-demandent-a-l-etat-d-agir-urgence-1755845>.

vacances, de gymnases, maraudes, distributions alimentaires, hébergement dans des lieux temporairement vacants leur appartenant, régularisation de squats, mise à disposition de locaux désaffectés (lycées, maisons de retraite...), logement pérenne ou temporaire... : **elles comblent, le plus souvent à minima et sous des formes éphémères**, en partenariat avec des associations et des collectifs citoyens, **les carences d'une politique nationale inaboutie et peu accueillante.**

Le Squat de la Poterie à Rennes Un abri provisoire avec le soutien de la mairie

À l'automne 2016, l'association Un Toit c'est Un Droit décide d'ouvrir un squat dans une ancienne maison de retraite au sud-est de la ville, rachetée par un promoteur. La mairie, sollicitée pour subventionner l'alimentation en chauffage, indique pouvoir intervenir si l'occupation est régularisée. C'est ainsi qu'une convention tripartite³¹ est signée en décembre entre le propriétaire, l'association et la Ville. L'occupation, devant prendre fin en juillet 2017, est conçue dès le départ comme une expérience transitoire, pour laisser le temps de trouver des solutions durables pour les personnes.

Le bâtiment est adapté à l'occupation : en bon état, composé de trois ailes en étoile, de plain-pied, avec des studios indépendants, une cuisine collective, une salle polyvalente et un jardin. De nombreux bénévoles proposent un soutien scolaire, des cours de français, des animations pour les enfants. Des concerts sont organisés grâce à l'engagement d'artistes locaux, la proximité avec un centre social permet de bénéficier de diverses activités. La cohabitation avec les riverains est paisible, des liens se créent.

Ce squat a permis la mise à l'abri, pendant près d'un an, de 42 familles avec enfants, 3 couples et une vingtaine de personnes seules. D'après les personnes interrogées, après des parcours résidentiels souvent chaotiques et instables, le séjour à la Poterie leur a permis de « souffler » et de se stabiliser quelques mois.

Si elle présente des aspects indubitablement positifs, l'expérience a cependant failli à son objectif principal : trouver des solutions durables de relogement. À la fermeture, 75 personnes avec une procédure de régularisation en cours ont été mises à l'abri par l'État, la ville a ouvert un gymnase et trouvé 20 places dans le diffus, les autres ménages ont été mis à l'abri par l'évêché ou en hébergement citoyen. Ces solutions sont restées précaires et un bon nombre d'entre elles ont pris fin. Des ménages de la Poterie sont aujourd'hui encore hébergés dans des logements solidaires, dans un jeu de chaises musicales, au

³¹ *Un commodat, bail précaire d'occupation à titre gratuit, est signé. Le projet est aidé financièrement par la Fondation Abbé Pierre, avec l'appui du CCFD et du Secours Catholique.*

gré de captations et de démolitions de logements. Certaines ont obtenu un titre de séjour.

Cette occupation a fait des émules à Rennes. Depuis la Poterie, plusieurs promoteurs proposent de mettre à disposition leurs immeubles et d'autres commodats ont été signés, puis reconduits entre un et deux ans.

Des villes « sanctuaires » aux États-Unis et au Canada, « refuges » en Europe, « accueillantes » en France³² : nombreuses sont celles qui affichent leur engagement. Montrer sa volonté d'accueillir dignement est l'occasion de sensibiliser sa population sur les migrations et l'accueil, et d'anticiper les tensions. Des réunions publiques d'information et les actions auxquelles peuvent prendre part les habitants d'une ville ou d'un quartier rassurent, déconstruisent les préjugés et les représentations.

Encore faut-il que les communes aient et se donnent les moyens de leur hospitalité. Une personne peut avoir des « droits incomplets », demander l'asile ou un titre de séjour, bénéficier d'un visa, d'une protection internationale, tomber sous le coup du traité de Dublin ou obtenir un titre temporaire ou durable. **Rien n'empêche une collectivité de la prendre en compte et de répondre à ses besoins fondamentaux, parmi lesquels le logement.** Cela implique de recenser l'intégralité des personnes sans domicile, de les héberger dignement et sans condition, comme de les aider à accéder directement à un vrai logement **dans le parc privé, auprès de particuliers ou dans des locaux communaux, ou dans le parc social**, si besoin par le biais d'une intermédiation locative. Les politiques de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain sont aussi l'occasion de protéger et de reloger ceux que l'on ne voit pas, piégés dès leur arrivée par des marchands de sommeil.

Les villes et intercommunalités peuvent faire évoluer leurs aides et leurs règlements pour les adapter aux besoins et mobiliser des logements pour améliorer de manière significative les conditions de vie et accueillir durablement les personnes migrantes présentes sur leur territoire.

³² *L'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) regroupe 31 villes. Elle est le « lieu de mise en commun et d'échanges de bonnes pratiques entre les élu.e.s œuvrant au quotidien pour des politiques d'accueil plus justes ».*

L'accès direct au logement à Villeurbanne

Lors de l'évacuation du bidonville de la Feyssine à Villeurbanne en janvier 2016 et de ses occupants, ressortissants de l'Union européenne, et devant la proposition de l'Etat d'orienter certains ménages vers des villages d'insertion éloignés de la commune, des élus soulignent que certaines familles ont un lien fort avec leur territoire (domiciliation, scolarisation des enfants sur la commune) et sont soutenues par des collectifs locaux autant que des associations.

Le CCAS de Villeurbanne décide donc de travailler avec les quatre familles concernées et élabore, dans l'urgence, un projet d'accès direct au logement, sans préalable d'insertion sociale, professionnelle ou de ressources (et donc de statut particulier au regard du séjour). Quatre logements sont mis à disposition pour un coût limité : trois appartiennent à la ville (patrimoine scolaire) et un logement capté dans le parc privé par Ailoj³³. Ils sont loués à Entre2toits et Ailoj qui assurent la gestion locative adaptée, puis sous-loués aux familles. Le CCAS finance l'ameublement (2 000 €/logement), l'accompagnement social et socioprofessionnel. Un pécule est versé aux familles par le CCAS, équivalent au RSA et à l'APL, destiné à se réduire une fois un emploi trouvé (une participation de 20 % au loyer est demandée). Les douze mois de logement pris en charge par le CCAS lui ont coûté moins cher que deux mois de nuitées d'hôtel. Les familles ont été relogées en 2017 et 2018 dans le parc social, dans le cadre du contingent préfectoral et ont trouvé un emploi.

L'expérimentation se poursuit, désormais renommée « Une école, un toit, des droits » et a permis dix relogements en 2018 et six en 2019. Le projet s'accompagne d'un travail de signalement des familles à la rue ou en squats/bidonville, en lien avec une maraude professionnelle. Le projet a été sélectionné par la métropole dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. Cependant, le financement de 20 000 € reste modeste au regard de son coût global et des besoins identifiés. Une évaluation de l'impact de cette expérimentation sur la trajectoire de vie des ménages relogés démarre fin 2019 pour trois ans, dans l'objectif de s'appuyer sur l'expérience du CCAS pour produire un kit à l'usage des collectivités locales.

³³ L'Association d'aide au logement des jeunes.

6

Faire la transparence sur les attributions de logements sociaux

Déclinaison locale des priorités d'accès au parc social et participation à la définition de principes communs d'attribution à l'échelle intercommunale, enregistrement des demandes, accompagnement et information des demandeurs, réservation de logements, instruction des dossiers, présidence d'organisme Hlm, voix délibérative en commission d'attribution... **Le maire et ses agents occupent une position centrale dans le processus d'accès aux logements sociaux.**

Ils sont aussi les premiers exposés à l'insatisfaction des demandeurs qui se confrontent à des procédures, des délais d'attente et des priorités d'accès souvent incompréhensibles... C'est qu'à toutes les étapes de la procédure³⁴, la complexité règne trop souvent. Des zones d'ombre nuisent au droit au logement et aboutissent parfois à des décisions particulièrement défavorables envers les ménages sans domicile, très pauvres ou stigmatisés. Les communes et les intercommunalités ont les moyens d'améliorer la situation.

Informer clairement les demandeurs

Clarifier, compléter et harmoniser l'information délivrée aux demandeurs³⁵ en mairie, dans les CCAS et autres points d'accueil, ou via internet, élaborer des outils de suivi, et respecter le formalisme des échanges³⁶ réduisent les dysfonctionnements et les déconvenues. La loi prévoit déjà une information assez précise sur :

- les modalités de dépôt et d'enregistrement d'une demande,
- la liste des pièces justificatives exigibles (à l'enregistrement puis pour l'instruction de la demande, en distinguant les pièces obligatoires des pièces complémentaires),
- les caractéristiques du parc social et le niveau de satisfaction de la demande,
- les données qui figurent dans le système national d'enregistrement (SNE) et l'état d'avancement de sa demande,

³⁴ *Dépôt, enregistrement et renouvellement de la demande, instruction des dossiers en amont de la commission d'attribution, proposition d'un logement, passage en commission, examen et décision de la CAL.*

³⁵ *Sos-Racisme (avec la Fondation Abbé Pierre), « Logez-nous, et sans discrimination ! Testing sur les pratiques des communes et des bailleurs concernant l'enregistrement d'une demande de logement social en Île-de-France », 2017.*

³⁶ *Une interface internet qui permette de suivre sa demande, des référents joignables, l'envoi systématique de courriers à chaque étape, des délais raisonnables pour actualiser son dossier et visiter les logements.*

- les principales étapes du traitement de la demande, notamment les conditions de désignation en CAL,
- les critères de cotation là où elle existe, leurs modalités de pondération, le nombre de points accordés,
- la décision de la CAL et les conséquences éventuelles en cas de refus d'une proposition.

La formation des personnes chargées d'informer et d'instruire les demandes, ainsi que des membres de la commission d'attribution, doit prémunir des mauvaises pratiques, illégales ou abusives, et de tout arbitraire, comme des discriminations, des attributions au-dessus des plafonds de ressources, de l'utilisation du reste-à-vivre comme motif de refus (alors que seul le taux d'effort peut être pris en compte, dès lors toutefois que son calcul est précisément justifié), de la préférence communale...

Ces formations sont l'occasion d'interroger les logiques gestionnaires et les préjugés qui les accompagnent (comme les usages dévoyés de la « capacité à habiter », de la « mixité sociale » ou du « peuplement ») qui nuisent aussi au respect des deux quotas qui s'imposent aux communes et aux réservataires en matière d'attributions aux demandeurs prioritaires (25 % minimum) et aux demandeurs à très bas revenus hors QPV (25 % également). Autant d'obstacles à lever pour prétendre réussir la mise en œuvre du Logement d'abord.

La cotation de la demande Hlm, un outil utile mais qui ne fait pas tout

Instrument de transparence et de justice dans les attributions, la cotation des demandes, devenue obligatoire d'ici au 31 décembre 2021 au niveau intercommunal et dont le décret d'application prévoit qu'elle « s'applique de manière uniforme, dans son principe comme dans toutes ses modalités, à l'ensemble des demandes de logement social sur le territoire concerné », **offre l'opportunité de dégager une méthode commune, objective et lisible d'ordonnement de la demande**. Les expériences de Rennes, Grenoble, Ivry, Bezons, Paris, Suresnes et d'autres, montrent tout l'intérêt de la démarche. La cotation pousse les acteurs locaux à trouver des réponses claires à de nombreuses questions souvent tacites :

- Quel nombre de points attribuer aux critères de priorité nationaux pour qu'ils restent prépondérants ?
- *Quid* de la transparence sur la sélection post-cotation, lorsque beaucoup de dossiers obtiennent le même nombre de points ?
- Quel rôle faire jouer à l'ancienneté de la demande : départager les demandes à points égaux ou en faire un critère de priorité plus important ?
- Comment définir un motif illégitime de refus du logement proposé ? Quelle est la sanction adéquate, si tant est qu'une sanction soit la bonne réponse (sachant qu'elle n'est pas légalement obligatoire) ? Et sachant que le droit de choisir son logement et son lieu de vie incite à faire une seconde proposition, à bannir

toute sanction définitive et sans recours et que l'information des ménages sur les motifs de refus réputés « inacceptables » doit être claire.

- Quelle place réserver aux situations urgentes et exceptionnelles, difficiles à classer dans une grille ?

La cotation apporte de la transparence dans un système profondément engorgé dans de nombreux territoires. Si la grille adoptée localement privilégie clairement les personnes sans domicile, elle servira utilement une politique de Logement d'abord. Elle ne mettra toutefois pas fin à la pénurie de logements, à quoi seul peut répondre l'accroissement du parc de logements accessibles financièrement avec la production de logements dont les loyers se situent sous les plafonds APL dans le parc social et dans le parc privé.

Rendre les demandeurs acteurs

La location « active » permet de passer un cap supplémentaire dans la transparence de l'offre pour répondre aux préoccupations grandissantes que posent les refus de logements par les demandeurs, la vacance de logements sociaux, le temps et le coût des mises en location. Cette pratique, encouragée par la loi ALUR et qui se développe (en Isère, à Paris, à Lyon...), offre une place active aux demandeurs dans le processus d'attribution : ils candidatent sur des propositions de logements sociaux mises en ligne par les bailleurs.

Pays Voironnais et Métropole de Grenoble : territoires précurseurs

La réflexion a débuté avec l'association de bailleurs sociaux isérois Absise dans le cadre d'une démarche initiée en 2012 de lutte contre les discriminations. À l'issue d'ateliers, trois pistes d'action se sont dégagées : un guide de l'accueillant, la cotation et la location active.

Le Pays Voironnais et la Métropole de Grenoble sont tous deux volontaires pour développer un système de location active, et les élus y voient une perspective prometteuse : malgré une forte et ancienne dynamique partenariale autour des attributions sur le territoire, les bailleurs et réservataires essuient toujours de nombreux refus de logements par les demandeurs.

Une instance partenariale est créée pour construire ce dispositif inédit ; elle rassemble les services publics du logement, les bailleurs, le relais Ozanam, les travailleurs sociaux du département... Le Pays Voironnais le met en place en avril 2014, la Métropole en 2016.

Chaque réservataire consacre à la location active un quart de son offre. Un suivi sur deux ans poursuit notamment l'objectif de comparer les candidats aux ménages effectivement logés. Au final, les profils sont quasi-identiques à

la demande globale, la prédominance des jeunes s'étant estompée au fil des années.

La location active se rapproche de la recherche de logement classique, avec la possibilité de visiter les logements choisis. Cette visibilité de l'offre incite les bailleurs à faire un effort de remise en état des logements et à fournir des informations plus précises. Les travailleurs sociaux y voient un outil d'accompagnement des ménages en difficulté qui se rendent compte de la réalité du parc. Les visites sont l'occasion de découvrir un quartier et parfois de dépasser ses appréhensions, en tout cas, le système permet les compromis en meilleure connaissance de cause. Ils constatent, cependant, encore peu d'attributions aux personnes aux ressources les plus modestes ou sortant d'hébergement grâce à cet outil.

L'attention portée aux demandeurs qui ne sont pas acteurs et à ceux qui ne sont pas autonomes dans l'utilisation d'internet reste déterminante, d'autant que les offres les plus avantageuses restent moins longtemps en ligne et demandent une forte réactivité. C'est pourquoi, la totalité de l'offre iséroise n'est pas mise en ligne, et que les guichets d'accueil, d'information et d'accompagnement continuent de jouer leur rôle.

Aujourd'hui, la démarche n'est donc pas totalement aboutie. Des pistes d'amélioration sont identifiées : la sélection des dossiers passant en CAL qui demeure peu transparente (ce à quoi devrait contribuer à remédier la cotation) ; l'affichage de l'offre encore dispersée sur les différents sites des bailleurs³⁷ ; la nécessité d'apporter un retour plus précis et personnalisé aux demandeurs sur les décisions des bailleurs.

D'autres expériences montrent que des solutions similaires peuvent fluidifier les demandes de mutations, qui représentent une part importante de la demande de logement social. Les bourses au logement qui se multiplient (Île-de-France, Montpellier, Bordeaux...) produisent par exemple des résultats satisfaisants, surtout lorsqu'elles sont organisées inter-bailleurs.

³⁷ À terme, le site Bienveo.fr a pour objectif de centraliser les offres des différents bailleurs.

7

Rattraper son retard de quota Hlm de la loi SRU

L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) impose aux communes urbaines un taux minimal de logements sociaux de 20 ou 25 %. Les communes déficitaires doivent rattraper leur retard d'ici 2025, en respectant, depuis 2013, un objectif qualitatif : au moins 30 % de logements très sociaux (PLAI) et pas plus de 20 ou 30 % de logements sociaux « haut-gamme » (PLS) selon les situations. Lorsque les communes ne respectent pas leurs objectifs triennaux, le préfet peut prononcer un constat de carence qui les expose à un prélèvement financier, qui peut être quintuplé si les efforts de production sont jugés insuffisants. La carence retire également certaines prérogatives en matière d'urbanisme et d'attribution de logements sociaux³⁸.

Au total, sur les 1 552 communes assujetties à la « loi SRU » durant la période 2014-2016, 55 % ont atteint leurs objectifs triennaux. Parmi les 45 % n'ayant pas atteint leur objectif, 283 n'en ont pas réalisé la moitié et 125 moins de 20 %. Par ailleurs, 649 communes n'ont pas respecté leurs engagements qualitatifs. PLH, PLU et PLUI, aides à la pierre : il existe pourtant plusieurs outils à disposition des élus communaux ou intercommunaux qui ont fait la preuve de leur efficacité pour respecter les objectifs de la loi SRU, même dans des communes où le foncier est rare et cher.

Définir un PLH conforme à la loi SRU et des emplacements réservés pour le logement

Le Programme local de l'Habitat (PLH) tout d'abord, élaboré à l'échelle intercommunale par l'EPCI, fixe l'échéancier annuel de production de logements sociaux par catégorie, les conditions de leur réalisation, leur nombre, leur répartition, leur taille et les moyens fonciers et financiers nécessaires. Vincennes, pour combler autant que possible son important retard, a mis en œuvre entre 2012 et 2017 un PLH l'engageant à construire 110 logements par an, dont 90 % de logements sociaux³⁹. Ces efforts restent néanmoins insuffisants pour atteindre ses objectifs de rattrapage (38 % des logements nécessaires réalisés entre 2014 et 2016). Par ailleurs, les logements de types PLAI sont moins représentés parmi les constructions alors que cette catégorie reste minoritaire sur le territoire par rapport aux logements de type PLS⁴⁰.

³⁸ Possibilité de reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme par le préfet, reprise du droit de préemption pour la réalisation de logements sociaux, transfert du contingent communal pour loger les ménages bénéficiaires du Droit au logement opposable.

³⁹ La commune a respecté son engagement car, sur 700 logements construits, on compte 600 logements sociaux.

⁴⁰ 57 % des logements PLS prévus ont effectivement été livrés, ce taux de réalisation s'élève seulement à 37 % pour les PLAI entre 2014 et 2016.

Pour remplir les objectifs du PLH, la commune peut prévoir dans son PLU des « emplacements réservés » pour la réalisation de programmes de logements sociaux (excluant tout autre projet de construction ou d'aménagement possible) ; des « servitudes de mixité sociale » dans lesquels un pourcentage de logements sociaux s'impose en cas de réalisation d'un programme de logement ; ou encore des secteurs de majoration des volumes de construction pour le logement. Dès lors que **le PLU** maîtrise le foncier, il est important de vérifier sa conformité avec les objectifs de rattrapage SRU, sa modification constituant **une étape essentielle dans le respect des engagements communaux ou intercommunaux**.

Les emplacements réservés figurent sur les documents graphiques du PLU qui précisent la destination des parcelles concernées⁴¹. Dans la Métropole du Grand Paris, par exemple, en 2017, la plupart des communes avaient instauré des emplacements réservés (126 sur 131), mais seulement 39 les utilisent pour du logement⁴², correspondant à 682 emplacements⁴³. La plupart (87 %) concernent des programmes de logements sociaux (591 emplacements réservés).

La Ville de Paris, particulièrement dense et chère, qui offre un bon exemple de déploiement à grande échelle des outils nécessaires pour atteindre ses objectifs triennaux de rattrapage (16 % de Hlm en 2010, 19 % en 2015, 22 % en 2020 et 25 % attendus en 2025, contre 14 % en 2003)⁴⁴, a délimité dans son PLU, adopté en 2016, 417 emplacements réservés partiellement ou intégralement pour le logement, dont 382 pour la construction de logement social (33 pour du logement intermédiaire).

Les emplacements réservés représentent donc un moyen d'intervention non négligeable pour atteindre ses objectifs SRU, avec une proportion de logements sociaux construits qui corresponde bien aux objectifs qualitatifs et quantitatifs du PLH et de la loi SRU.

Délimiter des secteurs de mixité sociale (SMS)

Les PLU peuvent également déterminer des zones où s'exerce une « servitude de mixité sociale » : la commune ou l'EPCI impose un pourcentage de logements sociaux, des catégories qu'il définit, dans toutes les opérations immobilières, qu'elles soient d'initiative publique ou privée. Depuis 2013, dans les communes SRU faisant l'objet d'un constat de carence, au moins 30 % des logements doivent être sociaux (hors PLS) dans toute opération de construction d'immeubles de plus de 12 logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher.

⁴¹ *En application des articles L. 151-41, L. 152-2 et R. 151-38 du code de l'urbanisme.*

⁴² *Les dispositifs en faveur du logement dans les PLU des communes de la Métropole, APUR, 2017.*

⁴³ *38 à Vincennes, 33 à Pantin, 23 à Le Perreux-sur-Marne, 19 à Levallois-Perret et à Drancy, 16 à Clichy...*

⁴⁴ *Chiffres de l'Apur (https://www.apur.org/dataviz/logement_social/index.html).*

Dans le Val-de-Marne, **Le Plessis-Tréville a instauré depuis 2017 sur l'ensemble de la commune un pourcentage de Hlm par opération d'au moins 25 %⁴⁵ dans tout projet de construction d'au moins 40 logements**, et désigné des secteurs de mixité sociale sur lesquels tout projet doit prévoir d'affecter 25 %, 50 % ou 100 % de la surface de plancher au logement locatif social⁴⁶. La commune est sortie de la carence et a atteint en mai 2019 son objectif triennal sur la période 2017-2019. **La Métropole de Lille impose que toutes les opérations de plus de 17 logements comprennent 30 % de PLAI et PLUS**, dont 20 % de PLAI obligatoire. Le bilan est plutôt positif dans la mesure où les SMS ont permis de développer une offre locative sociale dans les quartiers les plus valorisés de la ville⁴⁷. **À Chambéry, les SMS ont permis une meilleure répartition de la construction de logements sociaux à l'échelle de l'agglomération**, mais ont eu un effet plus limité sur l'atteinte des objectifs de rattrapage, qui supposerait plutôt des opérations 100 % Hlm⁴⁸.

Finalement, l'intérêt d'un SMS tient d'abord à la manière dont il est paramétré : sa localisation et la nature des obligations (seuils, taux, nature des logements), leur cohérence avec les objectifs de rattrapage et, enfin, leur insertion dans une politique globale ambitieuse. C'est pourquoi à **Marseille** certaines associations, dont la Fondation Abbé Pierre et Un centre-ville pour Tous, plaident pour un abaissement du seuil à partir duquel s'appliquent les SMS, pour le déclencher à partir de 10 logements (contre 100 actuellement), ce qui éviterait aussi davantage les montages financiers permettant aux promoteurs de diviser leurs projets pour contourner ces obligations.

La servitude de mixité sociale ne s'applique qu'en cas de construction d'un programme de logements sur le secteur. Les emplacements réservés, s'ils couvrent des parcelles plus réduites, les dédient au logement. Les taux de logements sociaux imposés y seraient plus importants que dans les SMS, « souvent supérieurs à 50 % »⁴⁹. Loin d'être concurrents, ces deux outils sont complémentaires.

Permettre une majoration des règles de construction

Un autre levier pour produire du logement social consiste à permettre sur des secteurs de dépasser les règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol en vue d'agrandir ou de construire des logements. La majoration peut atteindre 50 % du

⁴⁵ 25 % de la surface plancher est affectée au logement social.

⁴⁶ Apur, 2017.

⁴⁷ « Selon la Ville de Lille, l'effet levier s'explique par la mise en œuvre d'une démarche globale : les SMS, les ERL, les subventions des collectivités ou encore le Club des 12 000, qui fait référence à l'objectif de construire 12 000 nouveaux logements durant le mandat 2008-2014. Cette instance de mise en réseau réunit les principaux acteurs du logement en vue de favoriser une meilleure appropriation par les opérateurs des nouveaux outils réglementaires, notamment les SMS. » USH, « Les secteurs de mixité sociale inscrits dans les PLU, un levier au service de la production de logement social », n°12 Repères, 2016.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

volume constructible dans des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comporte des logements locatifs sociaux au sens de la loi SRU. Ces majorations sont utilisées notamment dans des villes où le foncier disponible est rare, comme Neuilly-sur-Seine par exemple, encore très loin toutefois de respecter ses objectifs SRU.

Les outils présentés ici jouent un rôle d'accélérateur dans le cadre d'une politique volontariste et cohérente sur le long terme. Ils permettent d'enclencher des démarches partenariales en vue de libérer du foncier et de maximiser son utilisation, y compris dans les secteurs les plus urbanisés. Mais une disposition d'urbanisme ne fait pas tout si les bailleurs sociaux n'ont pas les moyens de mener à bien les projets prévus. Beaucoup de communes et intercommunalités financent de manière de plus en plus conséquente le logement social pour compenser la hausse des coûts de construction et du foncier et la baisse des aides à la pierre de l'État.

En outre, le développement d'une offre nouvelle de logement social passe aussi par des opérations d'acquisition ou de préemption, et si besoin d'amélioration du parc locatif privé en le conventionnant en logement social. Bien que plus coûteuses, ces initiatives produisent une offre abordable y compris dans les villes où le foncier disponible est rare. Par exemple, la ville de Paris a mis en place en 2001 un plan visant le rachat de 1 030 immeubles souvent insalubres afin de les rénover et d'en transformer une partie en logements sociaux. Entre 2001 et 2017, 718 immeubles ont donc été acquis et conventionnés. 11 000 logements ont ainsi été préemptés notamment dans les arrondissements où les taux de logements sociaux sont les plus faibles et les opportunités foncières les plus rares⁵⁰.

⁵⁰ *Projet Orientations stratégiques Ville de Paris, juillet 2019.*

8

Mobiliser le parc privé à vocation sociale

La mobilisation du parc privé à des fins sociales est un enjeu majeur pour faire face à la crise du logement et aux limites du parc Hlm. Le parc locatif privé représente en effet un important gisement d'offres, déjà existantes et donc disponibles rapidement, ne consommant pas de foncier nouveau et souvent bien localisées, qui pourraient être mobilisées pour des ménages modestes. Il offrirait ainsi un complément de l'offre locative Hlm dans une période de crise du logement où une large partie de la demande de logement social reste sans réponse. **Chaque année plus de 1,5 million de logements locatifs privés sont mis ou remis en location**, alors qu'environ 500 000 logements sociaux sont attribués.

Pour les collectivités locales, la mobilisation du parc privé à des fins sociales peut contribuer à la mise en œuvre de leurs politiques dans le domaine du logement, qu'il s'agisse de la lutte contre la vacance, de la résorption de l'habitat indigne, du développement de la mixité sociale, du respect des obligations liées à l'application du DALO ou de la loi SRU, ou encore de la mise en œuvre de la stratégie du Logement d'abord.

Si aujourd'hui l'intérêt d'une telle démarche est assez largement partagé, si des politiques comme celle du Logement d'abord en ont fait une orientation majeure à travers notamment l'intermédiation locative (IML), si des opérateurs ont forgé des outils d'intervention adaptés (les agences immobilières à caractère social de la Fapil et de Soliha), les résultats quantitatifs ne sont pas à la hauteur des attentes.

Un enjeu largement partagé, mais des résultats modestes

Pour favoriser le développement d'une offre locative privée à vocation sociale, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement avec l'Anah, avec ou sans travaux. Cela permet de bénéficier des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux bailleurs qui s'engagent à louer leur logement à des ménages modestes et à pratiquer des loyers inférieurs au marché pendant une durée limitée (de 6 à 12 ans).

Malgré ces avantages, cette politique ne produit pas les résultats escomptés. De 2007 à 2017, 130 000 logements ont été conventionnés par l'Anah ce qui est faible si on rapporte ce résultat aux 1,5 million de logements privés qui changent chaque année de locataire. Et le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 8 989 en 2018. La baisse concerne toutes les catégories de logements à loyers maîtrisés, en particulier pour l'offre « très sociale » qui demeure extrêmement limitée (313 logements en 2017), à son plus bas niveau

historique. Cette faiblesse du conventionnement du parc privé, n'est pas totalement compensée par la montée en régime de l'IML dans le cadre du Logement d'abord (6 155 places produites en 2018).

Pour faire face aux limites de ces abattements fiscaux, la Fondation Abbé Pierre a proposé de les remplacer par un crédit d'impôt plus lisible, plus juste et plus efficace, couplé à une exonération de taxe foncière, en le ciblant davantage sur des niveaux de loyer vraiment sociaux⁵¹.

Aux incitations nationales, certaines collectivités territoriales ajoutent des aides financières aux propriétaires qui peuvent compenser au moins en partie la baisse de loyer consentie ou contribuer au financement de travaux d'amélioration. Ces avantages doivent être complétés par l'apport de services aux propriétaires pour les inciter à accueillir des ménages très modestes. Cela passe par une gestion locative adaptée et une garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations. Les agences immobilières à caractère social, fédérées au sein de la Fapil et de Soliha, constituent un outil essentiel pour accompagner et sécuriser les propriétaires. Elles permettent en outre de développer le mandat de gestion et d'offrir un bail de droit commun aux locataires dans la logique du Logement d'abord, contrairement à la sous-location, mode d'intermédiation locative dominant dans lequel l'habitant est cantonné à un statut précaire. Mais leur financement ne peut reposer sur les seuls honoraires de gestion (faibles par définition puisque les loyers sont limités) versés par les propriétaires pour une intervention plus complexe que celle des agences immobilières classiques. Or, les financements de ces actions ou de la prise en charge des impayés et des travaux de remise en état par les Fonds de solidarité logement (FSL) sont le plus souvent fragiles et incertains.

Lever les blocages pour mobiliser l'offre privée à des fins sociales

Bref, les aides et moyens mis en place par l'État sont encore insuffisants pour donner toute l'ampleur souhaitée à la mobilisation du parc privé à vocation sociale, mais ils permettent malgré tout de soutenir les initiatives des collectivités locales. Un certain nombre d'entre elles ont assigné à ce chantier l'objectif concomitant de **lutter contre la vacance**. Ces villes rassemblées au sein du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV) ont publié un guide pour outiller les acteurs locaux⁵². Malgré l'intérêt que représente la remise sur le marché des logements vacants (près de 10 % du parc de logements sur certains territoires), les résultats sont limités notamment parce que la vacance

⁵¹ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016. Le thème a fait l'objet de diverses expertises ces dernières années : « Comment mobiliser le parc privé à des fins sociales ? », Dihal, mars 2013 ; CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013 ; HCLPD, « La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale », juin 2015.

⁵² « Vacance des logements - Stratégies et méthodes pour en sortir », Guide du RNCLV, Eurométropole de Strasbourg et Anah, décembre 2018.

est un phénomène complexe. Le processus d'identification des logements vacants qui peuvent être remis sur le marché est long et leur nombre est limité (3 400 logements retenus à Strasbourg sur 65 000 logements vacants, une cible de 2 000 logements vacants pouvant être recyclés sur la Métropole lilloise). Les résultats obtenus sont modestes (180 logements remis en location en deux ans à Strasbourg), mais malgré tout significatifs par rapport au nombre de logements privés à loyer social ou très social mobilisés par une ville. La mobilisation de logements vacants peut constituer un levier pour mobiliser le parc privé, mais elle n'est pas suffisante, et il faut aussi viser les logements locatifs privés au moment de leur rotation, bien plus nombreux.

Pour y parvenir, les collectivités doivent construire **un dispositif local d'intervention permettant de mobiliser des moyens adaptés**. Le calibrage de ces moyens doit évidemment prendre en compte l'écart entre les loyers de marché et les loyers sociaux visés. Écart qui pourrait être sinon réduit, du moins stabilisé par l'application de mesures d'encadrement des loyers du parc privé. Les villes ont le plus souvent mis en place des aides financières complémentaires à celles de l'Anah (prime de 1 000 € pour l'intermédiation locative) pour obtenir l'engagement des propriétaires : 1 500 € en cas de conventionnement social ou très social, auxquels s'ajoutent 1 500 € en cas de remise en location d'un logement vacant par l'Eurométropole de Strasbourg. L'agglomération grenobloise qui avait lancé un dispositif spécifique de mobilisation de logements privés très sociaux en 2017 intitulé « Louez facile », a créé une nouvelle aide en 2019 pour rehausser le nombre de logements mobilisés (33 logements captés en 2018 dont 3 très sociaux). Cette aide fixée à 4 000 € par logement à loyer très social capté permet de combler en partie l'écart entre le loyer proposé et le loyer de marché (les loyers très sociaux se situent en-dessous de 6 €/m² selon la typologie pour un prix de marché de 10 €/m²).

Au-delà des aides apportées par les collectivités locales, c'est tout le dispositif permettant la mobilisation de logements à des niveaux de loyer sociaux ou très sociaux qui doit être organisé localement dans un souci de cohérence. Il s'agit d'une part de disposer des opérateurs pour agir, et tout particulièrement d'agences immobilières à caractère social. Mais pour agir, ces opérateurs doivent eux-mêmes disposer d'aides publiques pour **soutenir l'activité de prospection et de captation de logement** et pour **financer la gestion locative adaptée** qui ne peut être couverte par les seuls honoraires payés par les propriétaires. Il convient d'autre part de s'assurer de la cohérence du « *package* » incitant les propriétaires à confier leur logement en gestion en mettant l'accent sur la facilité et la sécurité locative, le suivi du locataire, les aides et le conseil aux propriétaires (dispositions fiscales, aides de l'Anah, apports financier des collectivités locales, sécurisation des impayés et des dégradations).

Le rôle des collectivités dans cette mobilisation consiste également à **coordonner les initiatives et donner de la visibilité à tous les dispositifs existants**. De nombreuses villes engagées dans la démarche Logement d'abord ont ainsi

créé des plateformes de captation de logements privés, pour répartir le travail entre les différents opérateurs, éviter les concurrences contre-productives et harmoniser la communication publique. C'est ce qu'a fait l'Eurométropole de Strasbourg depuis 2016, avec la création de la plateforme de captation FAC'IL (« Faciliter l'intermédiation locative »). Elle a également engagé un travail dans la dentelle en s'appuyant sur les communes volontaires pour envoyer des courriers aux propriétaires de logements vacants, afin de leur proposer des rendez-vous et d'adhérer au dispositif « Mieux relouer mon logement vacant », qui regroupe toutes les aides disponibles et rassemble les demandes de propriétaires *via* un numéro de téléphone unique.

9

S'organiser efficacement contre l'habitat indigne

L'habitat indigne désigne, d'après la loi du 31 mai 1990, « les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». Mal renseigné par la statistique publique, le parc de logements indignes est estimé entre 450 000 et 600 000 logements.

Souvent occupé par des personnes vulnérables, exclues du marché du logement, le logement indigne recouvre différentes réalités en fonction des territoires et des contextes socio-économiques : de la chambre de 3 m² sous les toits parisiens au corps de ferme en zone rurale, en passant par la division pavillonnaire. Malgré la mise en place du logiciel ORTHI en 2011, son repérage dépend beaucoup de l'adaptation des stratégies locales à la diversité des situations, plus ou moins visibles, et de l'implication de l'ensemble des acteurs susceptible de les détecter.

Une action locale souvent laborieuse

La lutte contre l'insalubrité dépend en partie de la responsabilité du préfet avec l'appui de l'Agence Régionale de Santé (ARS), mais **le maire dispose d'un pouvoir de police générale pour intervenir en cas de danger immédiat et d'un pouvoir de police spéciale en matière de sécurité des immeubles d'habitation et des hôtels meublés**. En tant qu'actrice de proximité, la commune tient un poste clé aux côtés des différentes institutions intervenantes⁵³. La Ville de Paris a, par exemple, en 2002, identifié 1 030 immeubles devant faire l'objet d'une intervention forte de la puissance publique et les a rénovés en une dizaine d'années en partenariat avec l'État⁵⁴. Depuis, un formulaire-type en ligne permet aux parisiens de signaler les situations dont ils ont connaissance : les services de la ville reçoivent entre 5 000 et 6 000 signalements par an. Le repérage des situations est également favorisé par la formation et la sensibilisation des professionnels de terrain (travailleurs sociaux, aides à domicile, agents immobiliers...).

Toujours pour repérer, mais surtout pour que les signalements ne restent pas lettre morte, constater les dysfonctionnements dans les logements signalés et lancer

⁵³ ANIL, DIHAL et AMF, « Le maire, le président d'intercommunalité et la lutte contre l'habitat indigne », 2017.

⁵⁴ 655 réhabilitations privées, 375 procédures d'appropriation publique, avec transformation en logements sociaux. Cela a représenté 20 000 logements réhabilités et 4 800 ménages relogés. <https://www.paris.fr/pages/lutter-contre-l-insalubrité-pour-créer-des-logements-sociaux-6441>.

les procédures de traitement de l'immeuble et de protection des occupants, une commune doit s'appuyer sur **un Service communal d'hygiène et de santé (SCHS)**, un service technique de l'habitat doté d'un personnel en nombre suffisant et compétent, qui peut être intercommunal en cas de transfert de compétence. Tous **les logements identifiés comme indécents sont à signaler aux organismes payeurs des aides au logement** (CAF et MSA) afin de suspendre le versement de l'allocation au bailleur (le locataire étant tenu de ne verser que le reste à charge) le temps que celui-ci réalise les travaux de mise aux normes.

La commune peut également, pour son compte ou celui de l'État, **procéder aux travaux d'office et au relogement des occupants** lorsque cela s'avère nécessaire, véritable assistance à personne en danger dans de nombreux cas. Lorsqu'elle décide d'**exproprier les logements**, s'ils appartiennent à un marchand de sommeil, elle peut demander au juge de consigner l'indemnité d'expropriation jusqu'au terme de la procédure pénale (qui peut aboutir à la confiscation du bien), comme ce fut le cas le 26 septembre 2019 à l'égard d'un propriétaire dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris.

Enfin, **le maire participe activement à la programmation de la lutte contre l'habitat indigne** sur son territoire en concourant à l'élaboration du PLH et du PDALHPD⁵⁵, et **il peut transférer tout ou partie de ses compétences à son EPCI**. Autant d'opportunités de mutualiser les moyens d'intervention et d'organiser au mieux les différentes opérations d'amélioration de l'habitat sur son territoire.

Pour autant, nombre de collectivités ne parviennent pas à organiser la lutte contre l'habitat indigne au niveau local. L'effondrement de deux immeubles à Marseille, le 5 novembre 2018, dans un contexte de carences et de dysfonctionnements profonds et anciens, a ravivé le débat autour de la volonté politique de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre l'habitat indigne efficaces et soulève la question des moyens alloués. Se pose également parfois **pour certaines collectivités la difficulté de se saisir, avec les autres acteurs du territoire, des outils préventifs et coercitifs**. En pratique, la mise en œuvre de ces procédures peut s'avérer complexe, longue et coûteuse. Pourtant, la lutte contre les marchands de sommeil faisant partie des priorités affichées des gouvernements successifs depuis une dizaine d'années, de nombreuses évolutions législatives ont tenté d'améliorer les outils, de mieux coordonner les acteurs locaux et de renforcer les sanctions pour une action plus efficace.

Mais si certaines collectivités préfèrent rester passives, d'autres prennent le problème à bras-le-corps, tant bien que mal, et parfois depuis longtemps, à l'image de la Métropole de Lille.

⁵⁵ *Le Plan Départemental d'Actions pour le Logement et l'hébergement des Personnes Défavorisées*

À la Métropole de Lille, mobiliser tous les acteurs contre l'habitat indigne

12 % des logements privés de la Métropole Européenne de Lille sont potentiellement indignes, dont 44 000 logements sont de faible qualité et occupés par des ménages pauvres (environ 118 000 personnes). En plus des aides à la pierre de l'État dont elle est délégataire depuis 2006, la MEL consacre plus de 4,5 millions d'euros à l'amélioration de l'habitat privé sous forme de subventions aux propriétaires et de crédits d'ingénierie pour l'animation des dispositifs opérationnels.

En 2009, elle adopte **un protocole de lutte contre l'habitat indigne qui prévoit une coordination renforcée** des services de la métropole, des communes, de l'État et des professionnels de la justice, notamment le parquet et l'ordre des avocats. Renouvelé en 2016, il vise à consolider une culture commune de l'habitat indigne entre les acteurs, à partager la connaissance du territoire et à mutualiser les compétences dans le but de traiter les situations d'habitat indigne jusqu'à leur terme et de garantir l'hébergement et le relogement des occupants. Un **inventaire des arrêtés préfectoraux** a été réalisé en 2014 et a permis de mettre en place **plusieurs dispositifs opérationnels** en lien avec des opérateurs comme Soliha ou Urbanis, dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (« MOUS LHI ») et d'opérations programmées (OPAH RU, PIG, POPAC).

La ville de Lille recense pour sa part 9 000 logements indignes dans un marché du logement en forte tension. **Son travail est complètement intégré à la stratégie métropolitaine et son protocole LHI.** Elle s'est dotée d'un SCHS, chargé de visiter les logements qu'on lui signale et d'établir des diagnostics techniques pour qualifier les désordres constatés dans les logements au regard de la législation. Les moyens du service ont été réévalués ces dernières années : pour répondre aux 10 000 courriers reçus et mener 4 000 visites par an, l'équipe est passée de six à dix-huit agents, dont onze inspecteurs, entre 2005 et 2019. **Chaque mairie de quartier dispose d'un référent LHI.** Les signalements émanent directement des occupants et des partenaires sociaux, notamment les travailleurs sociaux du CCAS et les associations. Depuis la loi ALUR, le SCHS travaille en lien étroit avec la CAF pour le repérage de situations d'indécence afin de consigner les allocations logement tant que les travaux ne sont pas effectués par les propriétaires.

Depuis 2014, 250 arrêtés d'interdiction d'habiter ont été pris et 2 819 logements ont été améliorés suite à l'intervention de la ville. Lorsque les propriétaires de logements indignes n'engagent pas les travaux dans les délais impartis, la ville engage parfois des travaux d'office (780 000 € prévus en 2019). Elle intervient pour **mettre en sécurité l'immeuble et ses occupants, tout en portant des dossiers en justice** pour que la responsabilité des propriétaires soit engagée, menant à la condamnation récente de plusieurs marchands de sommeil au pénal. Lors de ces procédures, la MEL et la ville de Lille se sont constituées parties civiles et ont été indemnisées au titre de leur préjudice d'image.

Depuis plusieurs années, l'ordre des avocats est impliqué dans le travail partenarial engagé au sein du Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). Des formations en droit du logement ont été suivies par une cinquantaine d'avocats et ont permis l'ouverture de permanences juridiques dans les tribunaux d'instance et les maisons du droit. Depuis 2011, **le parquet de la Cour d'appel de Douai est signataire du protocole LHI avec la désignation d'un substitut référent.** Des rencontres ont permis de rapprocher les institutions entre elles et avec les acteurs (travailleurs sociaux, associations, commissariats, ARS...) et d'organiser les signalements. Des fiches navettes instaurées entre l'ARS et le parquet facilitent les signalements.

Depuis avril 2019, des dispositifs complémentaires sont mis en place : l'autorisation préalable de mise en location (**« permis de louer »**), la déclaration de mise en location et l'autorisation préalable aux travaux de division de logement. 21 communes de la Métropole, dont Lille, Tourcoing et Roubaix, ont accepté de se prêter à ces expérimentations sur certains secteurs : environ 8 700 logements sont concernés par l'une ou l'autre des dispositions.

Bien que le travail partenarial ait montré son efficacité, il nécessite une coordination importante qui peut parfois dépendre des financements engagés (pour la formation ou l'animation des rencontres) ou des personnes en poste, qui sont amenées à changer (9 substituts du procureur sur 12 ans, par exemple). **Des moyens suffisants et constants doivent donc être alloués dans chaque institution** pour assurer la continuité de la coordination, de l'animation et de la mise en œuvre des stratégies définies par le protocole.

10

Mettre en place un SLIME pour repérer la précarité énergétique

Si la pénurie de logement touche très différemment les territoires français, selon leur degré de tension du marché immobilier, la précarité énergétique est un fléau qui les affecte tous. 12 millions de personnes en souffrent, qu'elles consacrent plus de 10 % de leurs revenus à se chauffer ou qu'elles n'en aient pas les moyens financiers et vivent dans le froid, l'humidité et les moisissures.

Les pouvoirs publics ont intégré ce sujet majeur, à la croisée des problématiques sociales et environnementales, mais peinent à atteindre leurs objectifs, comme celui de rénover 500 000 logements par an, en commençant par les **7 millions de logements considérés comme des passoires énergivores**, dont le diagnostic de performance énergétique est de classe F ou G. Beaucoup de leviers d'intervention dépendent de l'État, comme l'action de l'Anah, la fiscalité écologique, les aides fiscales à la rénovation comme le Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) ou encore le chèque énergie pour aider les ménages à payer leurs factures.

Le rôle déterminant des collectivités dans le repérage et l'accompagnement

En amont et au cours de la démarche de rénovation énergétique, les collectivités peuvent mettre les citoyens sur la voie de chantiers performants. En effet, on constate un grand déficit d'information sur les aides existantes, beaucoup de méfiance à l'égard des démarches commerciales, et des difficultés à cibler les ménages en grande précarité énergétique. Dans une étude récente consacrée aux habitudes des Français face à la rénovation, l'ADEME a constaté que les dispositifs actuels se contentent la plupart du temps de répondre à la demande des ménages : « *Dans l'ensemble, le service public est dans une posture de réponse à la demande et s'adresse en grande partie à un public déjà relativement convaincu*⁵⁶ ». **Les ménages qui réalisent des travaux le font souvent sans accompagnement**, pour 85 % d'entre eux, **au risque de ne pas réaliser les plus pertinents** (*quid* du changement de chaudière lorsque l'isolation de l'immeuble reste largement déficiente, par exemple).

Pour lutter contre le non-recours, il manque cruellement dans cet écosystème d'aides **un service public de la performance énergétique dans l'habitat (SPPEH) efficace**. Annoncé par la loi pour la transition énergétique en 2015, mais jamais défini précisément ni réellement mis en œuvre depuis, ce service public est

⁵⁶ ADEME, « *Accompagnement des ménages dans la rénovation de leur logement. État des lieux et pistes pour L'action* », 2019.

un patchwork de plusieurs dispositifs inégalement déployés sur les territoires : Espaces Info Energie (EIE), Points Rénovation Info Service (PRIS), Plates-formes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE), Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC). Une profusion des structures locales quelque peu compensée par la création, en 2018, d'une « signature commune » appelée « FAIRE » (Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Énergétique), censée les regrouper et servir de porte d'entrée unique pour le public, avec un site et un numéro de téléphone communs renvoyant vers les acteurs locaux pertinents. Dans les mois qui viennent, un financement *via* les Certificats d'économie d'énergie (CEE) devrait permettre de débloquer 200 millions d'euros, sur la période 2020-2024, au bénéfice du **programme « SARE » (Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique)**, auquel les collectivités pourront candidater. Le programme vise à aider les ménages à se repérer et à les conseiller sur les travaux à effectuer pour améliorer la performance énergétique de leur logement tout en réduisant leurs factures. Mais les collectivités continueront d'avoir un rôle crucial à jouer dans le repérage des situations de précarité énergétique et pour « aller-vers » les ménages concernés.

Les SLIME pour aller au-devant des personnes en précarité énergétique

Certains outils ont montré leur efficacité, à l'instar des Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)⁵⁷. Expérimenté de 2011 à 2013 dans la Communauté de communes du Bas-Armagnac, dans le Gers, avant d'être étendu à plus d'une cinquantaine de territoires (comme les métropoles de Brest ou Bordeaux), couvrant 13 % de la population française, **un SLIME vise à identifier les personnes en précarité énergétique, locataires ou propriétaires, puis à établir un premier contact avec elles lors d'une visite à domicile gratuite**. Il offre un conseil neutre délivré par un tiers de confiance, avant d'orienter les ménages vers les guichets existants. Il s'agit donc de la première pierre de l'accompagnement, posée grâce à la mise en place d'un véritable système de détection. 18 000 ménages en ont déjà bénéficié depuis 2013.

Le repérage s'effectue à partir des dispositifs existants, comme contacter les ménages ayant bénéficié plusieurs fois des aides des Fonds de solidarité logement (FSL) pour impayés de leurs factures d'énergie. Les signalements peuvent aussi venir d'un réseau de « lanceurs d'alertes », constitué de travailleurs sociaux, d'associations, de personnels soignants, de gardiens d'immeubles ou de facteurs, que l'animateur du SLIME va s'attacher à créer autour de lui et à former à repérer les signes de précarité énergétique. Il est également possible de cartographier des quartiers où le bâti de mauvaise qualité et les faibles ressources des habitants laissent supposer une prégnance de la précarité énergétique, afin de proposer à chaque ménage de leur rendre visite, comme c'est le cas à Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais) ou aux Mureaux (Yvelines).

⁵⁷ <http://www.lesslime.fr>

Les « chargés de visite » des SLIME fournissent au ménage un kit de réduction de la consommation d'énergie et d'eau (multiprises, joints, économiseur d'eau, ampoules LED...), des conseils de base sur le chauffage, l'aération, la sécurité des installations, et vérifient l'adéquation des abonnements avec la consommation réelle. Ce premier contact d'une heure ou deux est l'occasion d'orienter les ménages volontaires vers des solutions plus ambitieuses de rénovation du logement. Pour établir ce contact sans brusquer les personnes et en s'adaptant à leurs aspirations et contraintes, le CLER (Le Comité de Liaison des Énergies Renouvelables) propose des formations au « diagnostic socio-technique », dispensées par des experts du bâtiment et du travail social.

Les SLIME sont éligibles au financement des certificats d'économie d'énergie (CEE) précarité énergétique. Pour en bénéficier, une collectivité locale (commune, EPCI ou département) ou un CCAS doit répondre à l'appel à candidature lancé par le CLER, pilote depuis 2013 du dispositif, et s'engager à cofinancer le dispositif. Le prochain appel à candidature se termine fin septembre 2020.

C'est ce qu'a fait l'agglomération de Saint-Brieuc depuis 2016, avec un SLIME porté d'abord en régie puis par l'Agence locale de l'énergie et du climat du Pays de Saint-Brieuc. Outre 120 visites à domicile, effectuées majoritairement dans des maisons du parc privé chauffées à l'électricité, ce SLIME a permis de sensibiliser plus de 1 000 personnes en 2018, en étant présent à de nombreux événements locaux et en allant en direction de demandeurs d'asile en CADA pour préparer leur entrée en logement. Le lien avec le secteur de la santé s'est également développé, à l'occasion de visites conjointes à domicile réalisées par des conseillers SLIME et des conseillères médicales en environnement intérieur chargées de faire des prélèvements d'air et de moisissures chez des ménages en précarité énergétique.

À Liverpool, le service « Healthy Homes », un SLIME à l'anglaise

Au Royaume-Uni, la Ville de Liverpool dispose d'une équipe mobile qui rencontre les ménages les plus vulnérables dans le but de maximiser l'ouverture de leurs droits. Cette équipe, « *Benefits Maximisation Liverpool* », travaille en collaboration avec différents services publics, comme les services de santé, qui mettent à sa disposition des professionnels. Elle intervient également dans les écoles. Sur la question de la précarité énergétique, elle a collaboré pendant quatre ans avec le service « Healthy Homes » qui effectue des visites gratuites à domicile pour aider les ménages qui ont des difficultés à payer leurs factures ou à chauffer leur domicile, à activer leurs droits et à toucher des aides financières d'urgence pour améliorer leur situation. Le programme cible les zones géographiques comportant les bâtiments ayant la plus faible performance énergétique⁵⁸.

⁵⁸ Feantsa et Fondation Abbé Pierre, « Lutte contre la précarité énergétique : quelles bases pour un pacte vert et social pour l'Europe ? », 2019.

Une fois le repérage amorcé, l'accompagnement des ménages est indispensable pour que les intentions de rénover son logement ne se traduisent pas par un ou deux « gestes faciles », réalisés soi-même ou sous l'influence de tel ou tel artisan spécialisé dans le changement de fenêtre ou l'isolation des combles. **Le risque** est en effet **que les travaux privilégiés soient au final les moins performants et « tuent le gisement »**, c'est-à-dire découragent de mener une rénovation complète plus tard, le financement des économies d'énergie ayant déjà été en partie asséché par une semi-rénovation. Pour éviter cela, l'accompagnement humain doit se conjuguer aux aides financières elles-mêmes adaptées pour encourager les rénovations complètes, les bouquets de travaux. Pour y parvenir, les collectivités peuvent compléter les aides nationales, comme Habiter Mieux Sérénité, pour diminuer le reste-à-charge des ménages, en particulier les modestes et très modestes.

11

Construire des projets ANRU avec les habitants

Instauré en février 2014, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) nourrit des ambitions similaires au PNRU (2003-2015), c'est-à-dire le désenclavement des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), l'amélioration des conditions de vie et de logement des habitants et la diversification des quartiers d'habitat social dans environ 400 QPV d'intérêt national ou régional. Le budget total engagé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'élève à 10 milliards d'euros sur les 10 années du programme. Parmi les limites pointées lors de la mise en œuvre du premier programme, l'association des habitants aux projets, souvent très insuffisante, figure en bonne place⁵⁹.

Une association très inégale des habitants au NPNRU

Les maires, soucieux de capter rapidement les subventions de l'ANRU, s'étaient empressés de présenter des dossiers, au détriment du temps long nécessaire à la concertation. Face à ce constat, la loi Lamy de 2014 s'est partiellement inspirée d'un rapport réalisé en 2013 sur la réforme de la politique de la ville⁶⁰ pour créer **des « conseils citoyens », outils de la participation des habitants dans les QPV**. Le règlement général de l'ANRU précise désormais que la co-construction est obligatoire et implique l'association des conseils citoyens et la mise en place d'une maison du projet sur chaque site. Néanmoins, il ne précise pas les modalités de cette association, générant un engagement assez inégal des collectivités sur le sujet.

Les 1 286 conseils citoyens créés depuis 2014⁶¹ sont supposés être des instances de démocratie participative indépendantes, dont les membres sont répartis en deux collèges paritaires (habitants tirés au sort et acteurs locaux). **Ils sont associés dès la définition des objectifs de développement social et urbain de la politique de la ville** dans les contrats de ville signés entre les membres d'une intercommunalité.

⁵⁹ Renaud Epstein, *ANRU : Mission accomplie ? A quoi sert la rénovation urbaine ?*, PUF, pp.43-97, 2012, *La ville en débat*. Thomas Kirszbaum, « Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites "historiques" en rénovation urbaine », *Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU*, 2010.

⁶⁰ Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », *rapport au ministre délégué chargé de la Ville*, juillet 2013.

⁶¹ « *Conseils citoyens* ». *Co-construction de la politique de la ville. Fiches thématiques ONPV* (2018).

Cependant, en 2018, la Commission Nationale du débat public (CNDP) a dressé un bilan en demi-teinte de l'efficacité des conseils citoyens et pointe du doigt plusieurs facteurs, notamment le manque de portage politique des démarches participatives, souvent par défiance à l'égard d'une forme de contre-pouvoir⁶². Les ressources financières du conseil citoyen sont un élément clef pour lui permettre d'être actif et autonome. Son budget dédié, qui dépend de la volonté politique locale, est en réalité extrêmement aléatoire, d'autant que de nombreux conseillers méconnaissent leurs droits en termes d'accès au budget ou à un local propre.

La CNDP regrette également **le manque de définition claire du rôle et des compétences des conseils citoyens**, ce qui conduit dans certains cas à une démobilisation des conseillers. Pour des questions de calendrier, ils n'ont pas systématiquement participé à l'élaboration des contrats de ville, qui n'explicitent donc pas réellement leur rôle dans les projets urbains. En outre, la diversité des profils des conseillers citoyens et leur manque de formation, notamment sur les aspects techniques de la Politique de la Ville, contribuent à leur faible intégration. Une formation des acteurs plus traditionnels (élus, agents, habitants) pour les familiariser au travail de co-construction avec les conseillers citoyens pourrait aussi permettre une meilleure collaboration. C'est d'ailleurs la vocation de l'École du Renouvellement Urbain, mise en place par l'ANRU à destination des conseillers citoyens et des professionnels de la rénovation urbaine.

Le rapport de la CNDP souligne encore que l'arrivée des conseils citoyens a parfois suscité une certaine méfiance auprès des associations ou collectifs déjà présents sur le territoire, qui y voyaient une forme de concurrence. Au contraire, **lorsque les conseils citoyens ont pu s'appuyer sur des structures préexistantes très ancrées localement, ils ont pu atteindre un public plus large** et gagner en visibilité. Les expérimentations des Tables de Quartiers⁶³, espaces de participation citoyenne pilotés par des associations locales, vont dans ce sens et gagneraient à être davantage soutenues financièrement. Elles sont une **caisse de résonance de la parole des habitants** à travers un mécanisme ascendant et ouvert de participation qui contraste avec la forme plus descendante de la désignation des conseillers.

Les conseils citoyens peuvent enclencher une dynamique de participation locale en travaillant avec les tissus associatifs et les habitants. C'est notamment le cas pour des quartiers récemment entrés dans la géographie prioritaire, par exemple à Auch, où le conseil citoyen compte près d'une quarantaine de membres actifs

⁶² CNDP, « *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens* », avril 2018.

⁶³ *Les Tables de quartier sont des espaces de rencontre et d'action où habitants, collectifs, et associations des quartiers populaires, urbains ou ruraux, se réunissent pour réfléchir, débattre et agir ensemble pour améliorer les conditions de vie. L'expérimentation a été conduite sur 12 sites dont certains en rénovation urbaine et coordonnée par Pas Sans Nous et la Fédération Nationale des centres sociaux. Les tables de quartier en France, retour sur trois ans d'expérimentation, juillet 2018.*

(habitants et acteurs locaux) se réunissant chaque mois et participant aux instances de pilotage de la politique de la ville et de la rénovation urbaine⁶⁴.

S'appuyer sur une tradition de participation citoyenne : l'exemple de la Métropole de Brest

La Métropole de Brest, qui compte deux projets de rénovation urbaine dans les Quartiers Bellevue et Recouvrance concernant plus de 21 000 habitants, s'est historiquement engagée dans une démarche de participation qui dépasse les projets ANRU. Dès 2003, sont créés des « **Conseils consultatifs de quartier** », constitués d'habitants, d'associations, de commerçants, d'usagers volontaires, responsables du dialogue avec les habitants et les services municipaux, qui participent à l'animation de la vie de quartier ainsi qu'à l'attribution de fonds pour les initiatives citoyennes.

À leur création en 2014, étant donné l'expérience de Brest, les conseils citoyens ont intégré les Conseils Consultatifs sous la forme de commissions de quartiers qui ne traitent donc pas exclusivement des sujets propres au QPV, ce qui permet de penser sa transformation par la rénovation urbaine en cohérence avec ce qui l'entoure. La commission de quartier participe à la concertation sur les projets ANRU et à l'élaboration du diagnostic urbain qui les précède. La commission de Bellevue a, par exemple, souhaité réaliser une étude sur le secteur de Kergoat. Avec le soutien de la mairie de quartier, un travail a donc été engagé avec les habitants en partenariat avec l'Institut de Géoarchitecture de l'Université de Bretagne Occidentale afin d'affiner les diagnostics déjà réalisés⁶⁵. La Commission de quartier participe aussi aux instances de pilotage du Contrat de ville et à la concertation sur le NPNRU en s'articulant avec les dispositifs spécifiques de concertation mis en œuvre par la Métropole.

La Métropole de Brest a formé 87 agents territoriaux volontaires de secteurs variés (responsables des marchés publics, CCAS, responsables des espaces verts), qui animent des tables rondes, ayant réuni plus de 1 200 participants dans le cadre des projets ANRU. Devant la difficulté à toucher les jeunes et les personnes âgées, la Métropole propose d'autres moyens de concertation : des questionnaires ou des ballades de diagnostics urbains. À Bellevue, **des partenariats avec les écoles**, enseignants volontaires et associations d'éducation populaire ont permis de faire participer les élèves à des ateliers d'architecture et d'urbanisme et de les associer à la transformation du quartier.

⁶⁴ Les comptes rendus des réunions mensuelles sont disponibles sur le site du Conseil citoyen : <https://www.mongrandgarros.com/comptes-rendus-conseil-citoyen>

⁶⁵ Livret de restitution de la démarche participative de la Ville de Brest : https://www.brest.fr/fileadmin/imported_for_brest/fileadmin/Documents/publications/EXE_LIVRET16PAGES_BELLEVUE_PAP.PDF

Enfin, la Métropole réalise un travail de communication approfondi sur les différents projets urbains en cours. **Un site internet dédié à la consultation citoyenne** (jeparticipe.brest.fr), financé à 50 % par l'ANRU dans le cadre du protocole de participation, offre une information centralisée sur les projets en cours et les dates des réunions publiques. Chaque projet de rénovation urbaine possède une page contenant les informations clefs, des documents sur sa progression, les résumés des réunions publiques et la présentation des différents intervenants.

Cette politique ambitieuse a permis d'affiner les diagnostics réalisés et de mieux cibler les aménagements à réaliser. La Place Napoléon III dans le quartier Bellevue est apparue grâce à la concertation comme un espace public à repenser, au départ non identifié par la collectivité. Les habitants seront également invités à participer pour définir les usages et l'agencement de la future place.

Aller plus loin que la concertation ?

Certaines associations, en travaillant avec les conseils citoyens, facilitent l'information sur les projets urbains. Par exemple, l'association APPUII a travaillé avec le conseil citoyen du quartier des Francs-Moisins à Saint-Denis (93) pour produire des fiches illustrées détaillant le projet de rénovation de manière compréhensible pour les habitants concernés. Ils ont obtenu de Plaine Commune l'organisation d'**un vote citoyen sur la démolition d'une tour de logements sociaux**. Les habitants devaient choisir l'un des trois scénarios proposés, deux d'entre eux impliquant des démolitions de logements. Le 5 mars 2019, ils ont voté contre toute démolition, décision qui sera respectée par les porteurs de projet.

Les intercommunalités peuvent donc **conférer aux habitants un pouvoir décisionnel sur certains aspects du projet**. Ces démarches montrent que, bien associés aux décisions, les habitants peuvent produire des avis éclairés et ne sont pas par principe hostiles aux projets, dès lors qu'ils sont convaincants. Même sans aller jusqu'à conditionner les projets à leur approbation, demander systématiquement au conseil citoyen de produire un avis, annexé au dossier présenté devant les comités d'engagement, permettrait de reconnaître leur travail et leur fonction, favorisant le rééquilibrage des pouvoirs qu'est supposé incarner le conseil citoyen en redonnant voix aux habitants.

12

Réussir la revitalisation des centres-villes

Vitrines fermées, logements vides, habitat dégradé, baisse démographique au profit de la périphérie : depuis quelques années, la dévitalisation des centres des villes moyennes est devenue un sujet de préoccupation, alors que l'étalement urbain se poursuit. D'après le CGET, les aires urbaines des villes moyennes réunissaient environ 15 millions d'habitants en 2014, soit près de 23 % de la population française.

Le phénomène de dévitalisation des centres-villes semble être le résultat de plusieurs processus. Il a émergé avec la fermeture de grands sites industriels qui jouaient un rôle historique dans le dynamisme du bassin de vie. Et la fermeture de certains services publics ou déconcentrés de l'État a accéléré le départ des ménages. Ensuite, il existe souvent une inadéquation dans ces quartiers entre l'offre de logement et la demande, qui incite les familles et jeunes actifs, principalement, à opter pour la périphérie au moment de l'accession à la propriété, les surfaces étant plus importantes et le bâti plus récent. La dimension patrimoniale de nombreux centres-villes anciens complique la transformation de l'offre ou sa rénovation, souvent très coûteuses. La multiplication des zones commerciales et d'activités en périphérie des villes ainsi que la démocratisation de l'usage de la voiture ont encore amplifié ce processus de départ des ménages vers la périphérie, conforté par la fermeture des commerces de centre-ville. Ces constats supposent de **concevoir la rénovation des centres anciens dans le cadre d'un projet d'aménagement plus large, à l'échelle de l'agglomération.**

Les logements de nombreux centres-villes anciens n'attirent plus les acheteurs et sont difficiles, voire parfois impossibles à louer, car insalubres ou inconfortables. Le phénomène touche également les quartiers résidentiels proches des centres-villes. Selon L'INSEE, le taux de vacance national s'élève à 8,5 % en 2019, soit 3,1 millions de logement vacants, ces chiffres étant en constante augmentation depuis les années 1990. Cette tendance est encore plus marquée dans les agglomérations de moins de 200 000 habitants où le taux de vacance est souvent nettement supérieur (14 % à Montluçon et Vichy, 15 % à Agen, 17 % à Béziers⁶⁶) et progresse presque deux fois plus vite⁶⁷. La vacance des logements s'accompagne d'une importante vacance commerciale. La Ville de Calais⁶⁸ est la plus marquée

⁶⁶ Olivier Razemon, *Comment la France a tué ses villes*. Éditions de l'échiquier, Paris, 2016.

⁶⁷ <http://www.fnaim.fr/communiquedepresse/1664/10-logements-non-occupes-le-probleme-s-aggrave-dans-les-villes-moyennes-et-petites-.htm>

⁶⁸ En 2015, 8,41% des logements sont vacants à Calais selon l'INSEE. (Les territoires en repli démographique les plus exposés à la vacance résidentielle, 07/11/2019.

par ce phénomène avec un taux de vacance de 29 %, suivie de Guéret (26 %) et de Vierzon (25 %), selon les chiffres de la fédération du commerce Procos.

De nombreuses politiques à articuler

Plusieurs programmes se sont attaqués à la requalification des centres-villes et de nombreuses communes se sont engagées depuis longtemps dans des OPAH-RU⁶⁹ et le conventionnement de l'Anah qui joue un rôle incitatif en accompagnant les ménages financièrement dans leurs démarches de rénovation⁷⁰. En 2009, l'ANRU lance le PNRQAD⁷¹ qui vient compléter les OPAH avec des moyens d'acquisitions et de portage bien plus importants permettant, par exemple, la recomposition de logements sur plusieurs parcelles et donc la modification plus en profondeur de la structure du bâti dans les centres anciens, de manière à rendre attractifs des logements souvent jugés trop petits, peu lumineux et dépourvus d'extérieur.

La Ville de Sète offre un bon exemple d'intervention d'une collectivité face à ce défi. Son centre-ville est historiquement marqué par une forte densité et par la présence d'un parc de logements vétustes, avec des taux de logements potentiellement indignes pouvant atteindre 30 % dans le quartier Révolution. La mauvaise configuration des logements, peu spacieux et peu lumineux, génère une vacance importante (13 % dans le quartier de l'Île Sud). Dès les années 1990, la ville intervient en centre-ville et deux OPAH se succèdent en 1998 et 2005. Un PRQAD, signé en 2011, prévoit deux concessions d'aménagement, une OPAH-RU, des actions de réhabilitation ou des constructions neuves par l'OPH de Sète et, enfin, des opérations de requalification de l'espace public. Sur les trois secteurs d'intervention en centre-ville, 186 logements devraient être réalisés d'ici la fin du PRQAD en 2024, tandis que 186 autres logements ont été requalifiés hors PRQAD depuis les années 2000, portés notamment par la Ville de Sète et l'OPH.

Plusieurs instances facilitent **l'articulation des différents programmes et dispositifs sétois** : la « cellule habitat indigne », créée en 2011, qui se réunit deux fois par mois pour suivre les ménages en difficulté (CAF, Mairie, CCAS, Agglomération...) ; la « cellule des immeubles » qui regroupe notamment les concessionnaires, la ville, l'agglomération et les services d'hygiène pour suivre les projets sur le plan technique ; une maison du projet, financée dans le cadre du PNRQAD, est un lieu de rencontre identifiable au cœur d'un quartier en rénovation qui permet de

⁶⁹ Chaque OPAH se matérialise par une convention signée entre l'État, l'Anah et la collectivité contractante. Elle est d'une durée de 3 à 5 ans. Ce contrat expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements de chacun des signataires. En complément de l'OPAH classique, il existe une gamme d'OPAH thématiques pour des problèmes d'habitat spécifiques : OPAH renouvellement urbain (RU) ; OPAH revitalisation rurale (RR), OPAH copropriétés dégradées (CD).

⁷⁰ Lors de ces opérations, des taux majorés de subvention sont accordés aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants, sous certaines conditions.

⁷¹ Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

réunir les acteurs tout en servant de lieu d'accueil des publics concernés par les opérations.

Depuis 2017, le plan Action cœur de ville (ACV) a sélectionné 222 villes en France pour initier ou, comme dans le cas de Sète, poursuivre les actions engagées pour la restauration des centres anciens. Centré sur plusieurs problématiques, notamment l'habitat et le retour de l'activité économique en centre-ville, le plan travaille à la coordination et au renforcement des dispositifs existants grâce à des conventions partenariales, avec un ciblage des aides et des actions sur des villes identifiées, favorisant la montée en compétences des collectivités.

L'Opération de revitalisation territoriale (ORT), créée par la loi ELAN, portée par la ville-centre et son EPCI, cherche à renforcer l'attractivité commerciale du centre-ville en encourageant le retour des commerces et à éviter le développement de projets commerciaux concurrents en périphérie. L'ORT donne accès de façon prioritaire aux aides de l'Anah, renforce le droit de préemption et rend éligible au dispositif fiscal « Denormandie dans l'ancien », qui a pour objectif d'inciter les investisseurs locatifs à **acheter et rénover des logements anciens** dans certains centres villes.

À Sète, le plan Action cœur de ville a confirmé les actions engagées sur l'habitat et le commerce, et devrait permettre d'investir davantage dans la requalification des espaces publics et les infrastructures de voiries et de stationnement, qui n'avaient pas ou peu été traitées dans le cadre des opérations précédentes ciblées sur l'habitat. La signature prochaine d'une convention ORT devrait mettre en cohérence des différents périmètres d'intervention et éviter la construction de zones commerciales en périphérie, en agissant à l'échelle de l'agglomération. Notons cependant que l'impact d'Action cœur de ville pourrait se trouver limité par le faible montant des financements dont il dispose. À Sète, les subventions octroyées dans ce cadre ne couvriraient pas plus de 10 % des dépenses engagées par les collectivités.

Étudier les trajectoires et la demande résidentielles, penser l'aménagement urbain à l'échelle de l'agglomération

Lors de l'intervention sur le bâti et les logements en centre-ville, il est essentiel de réfléchir à la population que l'on cherche à attirer afin de créer une offre réaliste et en adéquation avec les dynamiques observables sur les territoires. Qui habite le centre ? Qui le quitte ? Un diagnostic précis se révèle essentiel à la fixation des objectifs (maintien des populations d'origine, retour des familles, adaptabilité des logements...), ainsi que des moyens de leur mise en œuvre, dans le PLH par exemple. Les risques de gentrification des centres une fois rénovés sont importants, ils doivent être anticipés et combattus. Sète par exemple prévoit une minoration foncière pour la production de logements sociaux destinés au relogement des familles.

Les dispositifs permettant d'agir sur des périmètres relativement réduits ne doivent pas pour autant ignorer les quartiers très proches du centre-ville qui pâtissent tout autant, en écho, du départ des populations vers la périphérie, sans pour autant bénéficier des nouveaux aménagements du centre.

La coopération territoriale est indispensable également pour limiter la concurrence entre les villes d'une même agglomération. L'objectif traditionnel d'attractivité, qui guide trop souvent l'action publique, n'est pas forcément adapté à chaque territoire. La décroissance des villes reste un impensé alors qu'elle est aussi **l'occasion de recentrer l'action sur les besoins et la qualité de vie des populations présentes ici et maintenant** (mobilités douces, espaces verts, accessibilité des services publics...).

13

Limiter les loyers les plus abusifs

L'encadrement des loyers est mort, vive l'encadrement des loyers ! Si les maires s'en emparent... Un an après son annulation par la justice administrative, l'encadrement des loyers fait son retour à Paris et sans doute bientôt à Lille, voire à Grenoble. À l'heure où le gouvernement rogne année après année les allocations logement (APL) au nom de leur prétendu effet inflationniste, **l'encadrement constitue une manière fiable de s'assurer que les aides aux ménages modestes ne participeront pas à la hausse des prix.** Et pourrait même à terme jouer un rôle, s'il est mis en œuvre avec volontarisme, de modération des prix de vente des logements.

L'encadrement des loyers, ça marche

Annulée par le tribunal administratif pour des motifs de forme, cette mesure prévue initialement par la loi ALUR de 2014 avait en effet fait la preuve de son efficacité, modeste mais réelle. Lorsque le Conseil d'État tranche finalement en faveur de la légalité du dispositif parisien, en juin 2019, les dispositifs existants ne s'appliquent plus depuis longtemps et la loi a changé.

En deux ans à Paris, l'encadrement avait permis de diminuer le nombre et le niveau des « compléments de loyers » supérieurs au loyer-plafond imposé par quartier et par type de logement : « *La part des dépassements est en effet passée de 26 % en 2015 à 23 % en 2016 et 21 % en 2017 et les compléments de loyer de 186 euros en 2015 à 165 euros en 2016 et 134 euros en 2017* », écrit ainsi l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) dans son dernier rapport. En clair, les loyers les plus chers sont moins nombreux et moins élevés. La loi, en fixant des bornes claires, amène un certain nombre de propriétaires à s'y aligner spontanément, sans que les locataires aient à intenter un recours.

Une bouffée d'oxygène non négligeable pour les locataires du parc privé qui sont les grands perdants de la hausse des prix de l'immobilier depuis deux décennies, puisque leur niveau de vie est celui qui s'est le plus dégradé et qu'ils subissent les taux d'effort les plus accablants, sans avoir la consolation, contrairement aux accédants à la propriété, de se constituer un patrimoine. **L'encadrement des loyers n'est qu'une mesure sociale de correction minimale après deux décennies de hausse vertigineuse des prix de l'immobilier** qui a enrichi une minorité de multipropriétaires et d'héritiers tout en fragilisant les catégories les plus précaires, les plus jeunes et les plus mobiles de la société.

À l'inverse, les potentiels effets pervers de l'encadrement n'ont pas été démontrés. Paris reste une ville attractive pour les investisseurs, où les loyers moyens dans le privé dépassent les 26 €/m² ! D'après une étude réalisée par le cabinet

CM Analytics pour le courtier Vousfinancer et l'UNPI, en 2019, la rentabilité brute pour les investisseurs dans le résidentiel privé offre des taux de 6 % à Marseille, Montpellier ou Lille, et même 7 % à Grenoble, qui avait également annoncé son intention d'entamer une démarche d'encadrement des loyers. À l'heure où le livret A est rémunéré à moins de 0,75 %, ces taux ne semblent pas si dérisoires que ne le déplorent les représentants des propriétaires privés.

L'encadrement est de toute façon assez modéré : il s'agit seulement d'empêcher que les loyers dépassent de plus de 20 % les loyers médians du quartier, avec des dérogations possibles en cas de qualités particulières des logements. Bref, en fixant les limites au-delà desquelles les loyers les plus abusifs pourraient être écrêtés, les bailleurs profitent un peu moins de la pénurie et de la vulnérabilité de certains candidats à la location. Aller plus loin impliquerait de changer la loi, en donnant la possibilité aux intercommunalités de fixer des plafonds de loyer à des niveaux inférieurs sur l'ensemble de l'agglomération ou dans certaines zones.

La décentralisation de l'encadrement des loyers

L'encadrement est-il aussi pertinent pour des villes un peu moins tendues que Paris ? Indéniablement, en particulier en banlieue parisienne et dans les métropoles françaises les plus attractives, où les loyers sont aussi élevés. Avec 16 €/m², Aix-en-Provence se place en seconde position des villes les plus chères, la hausse des loyers a été de 89 % depuis 2000. À Bordeaux, où l'arrivée du TGV fait grimper les prix et contribue à évincer les classes populaires des quartiers centraux, les locataires du parc privé, qui paient 14 €/m² et représentent 55 % des ménages, auraient bien besoin d'une pause dans la spéculation immobilière. À Nantes, Strasbourg, Montpellier, Grenoble, Lyon, Lille ou Toulouse, les loyers moyens s'échelonnent entre 12 et 14 €/m². **Alors que 48 agglomérations, couvrant la moitié du parc locatif privé français, bénéficient désormais d'un observatoire des loyers, tout est en place pour se lancer dans l'encadrement dans les zones tendues.** Même là où les loyers restent encore relativement raisonnables, l'encadrement peut être un moyen de contenir les mouvements inflationnistes potentiels, liés à la gentrification de certains territoires.

La loi ELAN prévoit que ce sont désormais les agglomérations (les EPCI ou les établissements publics territoriaux dans le Grand Paris) qui pourront décider, sur tout ou partie de leur territoire, d'appliquer l'encadrement des loyers. L'encadrement ne couvre plus nécessairement l'ensemble des zones tendues, mais il n'en reste pas moins un sujet de politique publique locale. L'établissement public territorial de Grand-Orly Seine Bièvre, par exemple, a d'ores et déjà autorisé ses communes membres à mettre en œuvre l'encadrement des loyers. Tandis que celui d'Est-Ensemble s'est engagé à le faire également prochainement.

La décentralisation de sa mise en œuvre permet en effet aux élus de s'approprier un enjeu politique de premier plan, alors que leurs marges de manœuvre pour jouer à court terme sur le prix du logement semblent par ailleurs relativement faibles.

Ainsi, une mise en œuvre volontariste, par exemple en lançant une campagne d'information à destination des locataires, en renforçant les associations d'accompagnement aux droits comme les ADIL, poussera les habitants à faire respecter leurs droits et donnera toute sa portée à l'encadrement. Sans compter l'information des bailleurs privés ou des agents immobiliers, leur rappelant que la violation de l'encadrement des loyers peut entraîner des amendes de 5 000 € pour les personnes physiques et 15 000 € pour les personnes morales.

À Berlin, ces derniers mois ont montré l'enjeu de la modération des loyers, une cause qui a mobilisé dans la rue des dizaines de milliers de Berlinoises et qui a abouti à un blocage pur et simple des loyers pour cinq ans dans la capitale, une ville pourtant trois fois moins chère que Paris. Dans certaines villes françaises, les candidats aux municipales et les équipes élues peuvent aussi se souvenir que les locataires du parc privé sont des électeurs, majoritaires à Lyon, Toulouse, Montpellier, Bordeaux ou Strasbourg... Les EPCI en zone tendue ont jusqu'au 23 novembre 2020, soit sept mois après les élections municipales, pour demander l'expérimentation de l'encadrement sur tout ou partie de leur territoire.

14

Des « organismes de foncier solidaire » pour accéder sans spéculer

Face à la montée des prix des logements, l'accès à la propriété devient de plus en plus hors de portée pour une grande partie des ménages. À Paris, cette année, le m² a atteint 10 000 € et, d'après les Notaires du Grand Paris, il faudrait gagner 11 000 euros par mois pour pouvoir y acquérir un bien de 75 m². Ces prix dans les zones tendues s'expliquent en partie par une augmentation des coûts du foncier.

Pour répondre à cette difficulté, la loi ALUR du 24 mars 2014 a ouvert la possibilité de développer des « organismes de foncier solidaire » (OFS), équivalents français des « *Community land trust* » (CLT) américains, afin de dissocier la propriété du foncier de celle du bâti et de réduire ainsi les prix de vente. Les *Community land trust* sont apparus dans les années 1960 aux États-Unis comme un modèle en milieu rural visant à garantir les droits fonciers des agriculteurs afro-américains. Ils se sont plus récemment développés en Europe face à la crise du logement, notamment au Royaume-Uni où une centaine de communautés existent désormais, ou en Belgique à Bruxelles ou à Gand⁷².

Acquérir les murs sans le terrain

Ce modèle repose sur le démembrement de la propriété⁷³ : au lieu de vendre le terrain en même temps que le bâti, un OFS acquiert le foncier et le loue, par le biais d'un bail réel solidaire (BRS)⁷⁴, à un ménage qui possède le bâti et verse à l'organisme une redevance pour l'occupation du terrain, plus ou moins importante. Le bail réel solidaire est un bail de longue durée (de 18 à 99 ans) sous conditions de ressources, de loyer et de prix de cession.

L'OFS, personne morale à but non lucratif, de droit privé ou public et agréé par le préfet de région, peut se constituer à l'initiative de toute personne privée, mais aussi d'un bailleur social ou d'une municipalité. **En plus d'ouvrir la possibilité d'accéder à la propriété grâce à des prix inférieurs au marché, l'OFS permet de lutter efficacement contre la spéculation immobilière**, contrairement aux dispositifs classiques d'aide à l'accession sociale à la propriété qui n'empêchent pas que les ménages revendent leurs logements au prix du marché à l'issue des programmes, bénéficiant ainsi parfois de confortables plus-values grâce à des aides publiques, malgré les clauses visant à les limiter.

⁷² Jean-Philippe Attard, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des *Community land trusts* », *Mouvements* 2013/2 (n° 74).

⁷³ Il existe plusieurs formes de démembrement de propriété. Voir en ce sens : Cerema, « S'inspirer de pratiques étrangères pour développer de nouveaux dispositifs », avril 2019.

⁷⁴ Voir notamment, *Produire des logements à un prix abordable grâce au bail réel solidaire*, Éditions Législatives, 2017.

C'est dans cette perspective que **la Ville de Rennes**, par exemple, a **décidé de développer une offre d'accession sociale nouvelle en créant un OFS en juillet 2018**. La ville avait déjà expérimenté diverses clauses anti-spéculatives dans ses programmes d'accession, qui s'étaient toutes révélées peu efficaces. En septembre 2018, six nouveaux programmes sont donc engagés, représentant une centaine de logements neufs qui seront vendus à des primo-accédants pour un coût moyen de 2 055 €/m², soit près de 40 % moins cher que le prix du marché. Avec la création de cet OFS, la ville espère constituer un parc de logements en accession à vocation sociale et un outil de maîtrise des prix du foncier.

L'OFS et le bail réel solidaire encadrent strictement les conditions de vente et de succession des logements acquis. Un propriétaire ne peut transmettre son bien à ses enfants que si leurs ressources sont inférieures aux plafonds légaux. La vente ne peut s'effectuer qu'au profit d'une personne qui entre, elle aussi, dans ces critères, sans plus-value possible sur la valeur du bien. Le prix du logement ne peut être valorisé que sur la base de l'IRL ou lorsque d'importants travaux de rénovation ont été effectués. Lorsque le bien est finalement cédé (par succession ou par vente), le bail réel solidaire se renouvelle pour la même durée et aux mêmes conditions au profit du nouveau propriétaire. D'après une étude d'Espacités⁷⁵, la question de la plus-value est un frein potentiel pour les ménages susceptibles d'acheter, notamment lorsqu'il existe dans la même ville un programme d'accession sociale à la propriété classique.

L'OFS peut acquérir le terrain en ayant recours à des prêts « Gaïa » de très long terme (sur 60 ou 80 ans) de la Caisse des Dépôts. C'est le choix opéré par la Coopérative foncière francilienne⁷⁶, organisme fondé par 11 coopératives Hlm franciliennes, qui après deux premières opérations au Kremlin-Bicêtre et à Bagneux, devrait commercialiser plus de 300 logements en BRS d'ici la fin de l'année à Ivry-sur-Seine, Montreuil, Pantin, Nanterre ou encore Gennevilliers. Les opérateurs sociaux qui s'engagent dans ce type de projet bénéficient en outre d'une TVA abaissée à 5,5 %. Le bénéficiaire final a la possibilité de recourir à des prêts préférentiels comme le prêt à taux zéro ou le prêt d'accession sociale. **La municipalité peut jouer un rôle déterminant dans le montage des opérations : en apportant le foncier, mais aussi un capital direct ou des subventions à l'OFS et/ou à l'acquéreur.**

Mixité sociale et revitalisation des quartiers

Les modèles de constitution des OFS varient d'un projet à l'autre et de cela dépend leur montage financier, qui se doit d'être suffisamment solide pour assumer le portage des baux. Certains OFS sont complètement adossés à des collectivités, comme à Rennes. Mais ils peuvent aussi être le résultat d'un partenariat entre

⁷⁵ Espacités, *Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre abordable*, septembre 2018.

⁷⁶ *Montages opérationnels de Bail Réel Solidaire, Projet de la coopérative foncière francilienne*, Cerema, juillet 2018.

différents acteurs locaux. **Saint-Malo, par exemple, a décidé de créer un OFS sous forme de Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)** qui réunit les membres fondateurs comme Habitation Familiale, la Ville et la Sacib, un promoteur immobilier, les opérateurs, les acquéreurs et des entreprises partenaires pour faciliter l'installation de leurs salariés. Ainsi, les groupes des Thermes Marins, Roullier et Beaumanoir, ont annoncé leur présence au sein du Foncier Coopératif Malouin en soutien au projet destiné à œuvrer à la revitalisation du territoire.

Il n'est pas impossible par ailleurs que dans certains territoires, les OFS se constituent à terme autour de groupements de la société civile pour répondre à certains besoins à l'échelle d'un quartier. À New York, dans le quartier East Harlem, des associations d'habitants se sont organisées en CLT afin de préserver la mixité sociale et l'accès au logement⁷⁷.

Car le bail réel solidaire peut également être **un outil de mixité sociale**, éligible aux quotas de la loi SRU. Il favorise le maintien de familles ou de jeunes ménages dans leur ville d'origine plutôt que d'avoir à s'éloigner lorsqu'ils souhaitent acquérir leur résidence principale, compte tenu du niveau des prix immobiliers sur le marché libre. À Lille, par exemple, grâce à une « servitude de mixité sociale », la municipalité a pu développer par le biais de son OFS, un programme mixte mêlant divers statuts d'occupation : le projet « Rue Renan » prévoit la fourniture de 91 logements, dont 55 sont en locatif social, 17 en bail réel solidaire et 29 en accession libre.

L'OFS et le BRS sont également des outils permettant de développer une offre de logement de qualité. Certains projets espèrent ainsi les utiliser pour **redynamiser des centres-bourgs** qui subissent une forte perte d'attractivité. L'OFS du Pays basque⁷⁸ prévoit ainsi de faire réhabiliter des lots anciens pour redonner vie à des zones rurales délaissées. De son côté, Habitat et Humanisme⁷⁹ y voit un moyen efficace de **lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil**. À Boston, un CLT a remis en état 600 logements vacants tout en restant abordable pour les locataires, transformant une rue entière en proie aux incendies criminels et aux violences.

Le développement des OFS en France n'en est qu'à ses débuts, avec 19 OFS agréés et une vingtaine en projet, visant la production de près de 10 000 logements dans les cinq prochaines années. On peut imaginer que ce modèle revêtira différentes formes et permettra de **développer des offres locatives abordables**, à l'instar du plus important CLT des États-Unis, *Champlain Housing Trust* à Burlington, dans le Vermont, qui compte 2 200 logements locatifs, soit trois fois plus que le nombre de logements qu'il gère pour l'accession à la propriété⁸⁰.

⁷⁷ Oksana Mironova, "How Community Land Trusts Can Help Address the Affordable Housing Crisis", Jacobin, juillet 2019.

⁷⁸ <https://bizitegia.epfl-pb.fr/lofs/ou-et-comment/>

⁷⁹ *Espacité, Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre abordable*, septembre 2018.

⁸⁰ Kimberly Burrowes, *Three Ways Community Land Trusts Support Renters*, avril 2019.

15

« Aller-vers » les personnes mal-logées pour lutter contre le non-recours aux droits

Alors que le mal-logement affecte tous les territoires, sous des formes et avec des intensités variées, **de nombreuses zones en France sont considérées comme « blanches »**, sans opérateur ou presque, sans mécanisme de repérage des difficultés de logement. Dès lors, faute d'outils d'intervention et d'évaluation, le risque est grand de laisser dans l'invisibilité de graves situations de mal-logement. Ce constat s'applique à des territoires mais aussi à des publics entiers qui ne se rendent pas auprès des guichets habituels de l'aide sociale pour faire respecter leurs droits.

Ce **non-recours**, analysé de longue date par l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), s'explique par divers facteurs. Il peut s'agir d'un **manque d'information** de la part de ménages éloignés des circuits d'aide habituelle qui ne sont pas au courant de leurs droits ou de la manière de les faire appliquer. Ce **défaut d'orientation** peut également provenir des services d'aide eux-mêmes qui peinent à adresser les bénéficiaires potentiels vers la bonne démarche. Il peut s'agir aussi de **refus conscient** de faire valoir ses droits par les habitants, souvent par souci de dignité pour ne pas avoir à tendre la main, de vouloir rester indépendant, ou pour éviter d'avoir à se justifier, devoir rendre des comptes ou se plier à une procédure exigeante.

À l'heure où de nombreux services ou aides aux personnes mal-logées, faute de moyens, en viennent à établir des hiérarchies entre les demandeurs pour déterminer qui aider en priorité, il est tentant pour les pouvoirs publics d'ignorer ceux qui ne se manifestent pas. Le non-recours constitue en effet le refus d'aide le plus invisible, le plus indolore en apparence, mais aussi le plus injuste. Car les personnes dans cette situation, bien souvent, ne sont pas celles qui ont le moins besoin d'aide, mais qui souffrent tellement d'exclusion qu'elles ne parviennent pas à formuler une demande de soutien.

C'est pourquoi, les collectivités doivent faire **un effort particulier pour sortir du déni et aller au-devant de personnes en difficulté**, sans les attendre, en commençant par faire émerger la demande avant de prétendre la satisfaire. Cette manière d'aborder le travail social, qui fait l'objet de nombreux commentaires et actions depuis quelques années, est résumée dans la formule de « l'aller-vers ». Qu'il s'agisse de mettre en œuvre le Logement d'abord, de repérer des ménages en précarité énergétique ou en habitat indigne, l'aller-vers est une modalité au cœur de nombreuses politiques innovantes et volontaristes sur les territoires. Elle permet de rencontrer les personnes directement là où elles vivent, qu'il s'agisse de la rue, de squat ou de logements dégradés, pour prendre la mesure directe des liens entre leurs conditions de vie et de logement.

Tous les chemins mènent à l'aller-vers

L'aller-vers n'a pas besoin d'être mis en œuvre de façon particulièrement originale. Il peut s'agir simplement de maintenir une forme de polyvalence de secteur qui était l'ordinaire du travail social dans bien des territoires avant d'être rognée par les économies de gestion. Dans le département de l'Aude par exemple, l'intervention sociale bénéficie d'une présence encore très conséquente des services du Conseil départemental avec des assistantes sociales qui peuvent continuer à rencontrer les ménages lors de **permanences dans les communes** et de **visites à domicile**. Ces permanences révèlent que le « *logement est central dans le travail que l'on doit effectuer avec les publics vulnérables du territoire* ». En effet, paradoxalement, malgré une certaine vacance, l'accès au logement reste un problème pour de nombreux ménages de ce département rural très détendu : d'abord en raison d'un parc de très mauvaise qualité et qui ne cesse de se dégrader et aussi d'un parc locatif qui reste inabordable pour des ménages aux très petites ressources et/ou ne présentant pas de garanties.

L'aller-vers se décline également fréquemment dans le cadre de démarches propres au **Logement d'abord**. Il s'agit, pour sortir de la rue, de déployer l'accompagnement social directement dans le logement des personnes, et non plus au moment de l'étape transitoire de l'hébergement de type CHRS. Mais cette politique implique souvent de revoir les modalités de prescription de mesures d'accompagnement trop standardisées. C'est pourquoi, la Ville de Mulhouse par exemple, territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord depuis deux ans, a prévu la mise en place d'une **plateforme d'accompagnement social inter-associative et pluridisciplinaire**, qui reposera notamment sur un binôme de professionnels du secteur social et médical, recrutés *via* des cofinancements de l'ARS, de la ville et de l'État. Le but de cette plateforme est de déployer des actions d'accompagnement renforcées pour développer l'aller-vers et favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile ou vivant dans des conditions d'hébergement précaires en situation de droit commun (accès aux droits, aides à la solvabilisation, accompagnement adapté sur le temps long, avec un haut seuil de tolérance, etc.).

Toujours pour permettre l'accès aux droits des personnes sans domicile, la Ville de Grenoble quant à elle dispose depuis 2018 d'une équipe juridique mobile qui se rend directement auprès des personnes sans abri, en complément des maraudes classiques, pour leur proposer de constituer un dossier Droit au logement opposable (DALO) ou à l'hébergement (DAHO). 300 personnes ont été rencontrées en 2018. Constitué de huit personnes, cette équipe originale qui regroupe des travailleurs sociaux, une travailleuse paire, des stagiaires avocats et juristes, a aussi une fonction de conseil auprès des acteurs amenés à travailler avec des personnes sans abri ou mal-logées, pour les sensibiliser à l'accompagnement aux droits. Enfin, elle mène des contentieux suite aux décisions défavorables de la commission de médiation, si celles-ci sont juridiquement infondées amenant ainsi la Comed à infléchir ses pratiques.

L'aller-vers, en secteur rural, peut prendre la forme, par exemple, d'un camping-car COB'Mobil qui parcourt le Pays du Centre Ouest Bretagne (COB) à la rencontre des personnes mal-logées, pour les accompagner dans leurs démarches au plus près de leur domicile. Le COB'Mobil est un **camping-car aménagé et transformé en « bureau mobile »**, qui permet à un travailleur social de réaliser l'ensemble des démarches nécessaires à tout accompagnement social. Cette initiative a été lancée par la Fondation Massé Trévidy, en réponse au constat formulé d'une difficulté des travailleurs sociaux de l'association à intervenir sur ce territoire très isolé. En effet, les travailleurs sociaux devaient jusqu'alors se déplacer depuis Morlaix ou Quimper en utilisant des véhicules de service, et ne disposaient pas sur place d'espace confidentiel et dédié pour assurer les entretiens, équipé d'un réseau internet et/ou téléphonique fonctionnel. Le COB'Mobil, bureau polyvalent (équipement informatique et téléphonique) et itinérant, a commencé à sillonner le territoire du COB et notamment de Poher Communauté depuis avril 2019. L'idée à plus long terme est d'accueillir d'autres partenaires au sein du COB'Mobil, tels qu'un infirmier, un conseiller eau-énergie ou encore des représentants de Pôle emploi, de la Sécurité sociale, de l'Anah, etc. Ce type de projet a donc **une vocation plus large de pallier la désertification de l'offre de services publics sur des territoires** comme celui du pays COB. Outre les fonds propres de la Fondation Massé Trévidy, le projet est soutenu financièrement par les Fondations Abbé Pierre, Crédit Agricole, AG2R et Poher Communauté.

En Sud-Ardèche, un Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL) contre le mal-logement invisible

Le Sud-Ardèche offre un exemple d'initiative emblématique de l'aller-vers. De l'avis des responsables de la Communauté de communes du Pays des Vans, les problèmes de logement comme la pauvreté sont réellement présents sur ce territoire peu dense de l'Ardèche méridionale, mais largement amortis et « *invisibilisés par la solidarité des villages et des hameaux* ». Ils sont aussi accentués du fait de l'éloignement des centres administratifs et des difficultés de transport. Des personnes vivent en camion, sous une tente de camping, dans une cabane, etc., dans des conditions très précaires, mais hésitent à se faire connaître ou simplement ignorent leurs droits.

Le Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL) est donc né en 2015 pour proposer une réponse adaptée aux besoins du territoire en offrant un « service itinérant » en direction des personnes défavorisées qui rencontrent des problèmes de logement. Ce service, pris en charge par l'association du Foyer de l'Oiseau bleu, consiste à proposer l'aide de travailleuses sociales à des ménages démunis, qu'ils soient propriétaires, locataires, en habitat de fortune ou sans domicile. Dans un premier temps, le CRIL a été proposé à partir d'un **véhicule aménagé qui se rendait dans différents bourgs et fonctionnait avec des « permanences »** où les habitants pouvaient bénéficier d'une écoute, d'informations, d'un accompagnement dans les premières démarches administratives voire d'une médiation pour prévenir des expulsions locatives ou pour accompagner les relogements suite à une expulsion.

En 2016, à la fin de l'expérimentation, le fonctionnement du CRIL a quelque peu évolué, avec le soutien des Fondations de France et Abbé Pierre. **Les permanences se tiennent maintenant dans les lieux de distribution de l'aide alimentaire et dans les « ressourceries ».** Les questions relatives au logement sont abordées là où la pauvreté se manifeste et où les personnes sont disposées à parler de leurs problèmes de logement, sans crainte de la stigmatisation liée à l'approche d'un camion identifié. *« Les gens prennent conscience de leur problèmes de logement et qu'ils ont des possibilités d'être aidés pour cela, si on leur en parle ».*

En cas de risque d'expulsion, les travailleurs sociaux du CRIL prennent en charge le suivi des ménages qui n'en bénéficient pas. Ils se rendent chez les personnes ou les rencontrent dans un lieu public, et élaborent avec elles un projet « négocié » de sortie des impayés. Sur 25 ménages suivis, 20 ont évité ainsi l'expulsion. Parmi ces situations, l'association évoque un homme âgé de 60 ans, divorcé et isolé, logé en Hlm sans électricité ni téléphone, en situation d'impayés dont l'origine des problèmes vient d'une « phobie administrative » et qui suite à une visite à son domicile reprendra le paiement de son loyer, interrompant ainsi les procédures en cours contre lui. On peut citer également une femme qui suite à une rupture dans les aides perçues, décide de quitter son logement et de vivre dans sa voiture ; elle sera relogée après une réouverture de ses droits. Ou encore un homme seul logeant dans un abri de fortune en forêt qui, suite à une prise de contact du CRIL, choisira de passer le BAFA, première étape vers un hébergement et un logement. Ou bien enfin une femme seule avec sept enfants suite à une rupture conjugale : orientée par le SIAO, elle bénéficiera d'un logement en intermédiation locative, avec un bail glissant et un accompagnement social. Autant de réponses bien réelles apportées à des ménages qui auraient pu rester, sans cela, dans une invisibilité totale des services sociaux.

TABLEAU DE BORD

Les manifestations du mal-logement

1^{re} DIMENSION. **L'absence de domicile personnel**

2^e DIMENSION. **Les difficultés d'accès au logement**

3^e DIMENSION. **Les mauvaises conditions d'habitat**

4^e DIMENSION. **Les difficultés pour se maintenir dans son logement**

5^e DIMENSION. **Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales**

SOMMAIRE

1^{re} dimension du mal-logement :

L'absence de domicile personnel 225

12 700 personnes sans abri en 2012 225

**143 000 personnes sans domicile en 2012,
sans doute plus de 250 000 aujourd'hui 226**

- Les contours variés de la population sans domicile se modifient 230

- La domiciliation, un droit inégalement respecté 231

Un accueil en hébergement qui s'accroît mais se dégrade 232

- La dégradation de l'accueil d'urgence 234

- La progression du recours aux nuitées d'hôtel 236

- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 238

- Personnes migrantes : un dispositif national d'accueil bien peu accueillant ... 240

**Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats,
bidonvilles... : la France du non-logement 242**

- Près de 100 000 personnes vivent en habitations de fortune..... 242

- Les « squats » : dans l'angle mort de la statistique publique..... 243

- 18 000 personnes recensées dans les bidonvilles 244

- L'habitat permanent en terrain de camping 246

590 000 personnes hébergées chez des tiers 248

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord » 249

- Un déploiement en demi-teinte de la stratégie du logement d'abord 249

- Des pensions de famille et résidences sociales encore insuffisantes 251

- Un déploiement progressif de l'intermédiation locative 252

- Des dispositifs localisés en faveur de l'accès au logement des personnes
en difficulté 253

2^e dimension du mal-logement :

Les difficultés d'accès au logement 255

Un accès au logement difficile et discriminant 255

- La demande Hlm toujours en hausse 255

- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations,
sous-locations, hôtels 256

- Discriminations : des pratiques courantes 258

- Garanties des risques locatifs : des dispositifs multiples et insuffisants 261

Une offre de logement insuffisante et inadaptée	263
- Construction de logements : des chiffres insuffisants	263
- Des incitations à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale	265
- Une progression trop lente du parc Hlm disponible	267
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs.....	268
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux besoins des ménages	272
- Les mesures en faveur de la production de logements sociaux et très sociaux.....	276
- Des attributions Hlm en question	277

Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres	278
- L'intensification de la lutte contre la vacance	279
- Conventionnement du parc privé : des niveaux extrêmement bas	281

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable	283
- Le Dalo : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet.....	283
- La loi Dalo peu respectée.....	284

3^e dimension du mal-logement :

Les mauvaises conditions d'habitat288

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements	288
- Habitat indigne, insalubre, non décent	290
- L'habitat indigne en Outre-mer	292

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable	296
- La lutte contre l'habitat indigne	297
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitat souvent rudimentaires, une réhabilitation inachevée	301
- Face au développement des copropriétés fragiles ou en difficulté, une intervention souvent laborieuse	302

12 millions de personnes en « précarité énergétique »	307
- Rénovation énergétique pour les plus modestes : des avancées insuffisantes ...	309
- Un chèque énergie pour remplacer les tarifs sociaux	313

La persistance du surpeuplement

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte	315
- Zoom sur le mal-logement chez les gens du voyage.....	316
- Un droit à l'habitat et à la mobilité trop souvent bafoué pour les Gens du voyage	318

4^e dimension du mal-logement :**Les difficultés pour se maintenir dans son logement 320****L'augmentation des taux d'effort 320**

- L'effort financier excessif pour se loger 322

La hausse non régulée du coût du logement 323

- L'observation des loyers du secteur privé 324

- L'encadrement des loyers dans le parc privé 325

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et menacées 327

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages 329

- Des taux d'effort des allocataires qui restent élevés 330

- Des FSL sous pression 331

De l'impayé à l'expulsion locative 333

- Des impayés en hausse 333

- Le surendettement des ménages 335

- La hausse des expulsions locatives 336

- La difficile prévention des expulsions locatives 338

5^e dimension du mal-logement :**Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales 341****Les blocages de la mobilité résidentielle 341**

- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités 343

Les territoires face aux besoins sociaux : un droit à la ville encore lointain 345

- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale 345

- Les quartiers de la politique de la ville et le risque d'« assignation à résidence » 349

- Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière 354

Quelle intervention dans les territoires détendus ? 356

- Territoires ruraux et revitalisation des centres-bourgs 356

- Redynamisation des villes moyennes 357

- Quartiers anciens dégradés et mise en œuvre du PNRQAD 357

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement 358

- L'inexorable montée en compétences des EPCI 358

- Des départements « appui » 361

- Des régions inégalement impliquées 362

Conclusion : le financement des politiques de logement 362
- Ce que le logement rapporte à la collectivité 363

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte

	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pauvreté									
Taux de pauvreté à 60 %	13	14,2	13,8	14	14,2	14	14,1	14,7	-
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	34,2	32,7	33,6	34,9	34,8	33,6	-	-
Taux de pauvreté des enfants	17,3	20,3	19,6	19,8	19,9	19,8	-	-	-
Taux de pauvreté à 40 %	3,2	4,0	3,5	3,7	3,4	3,5	3,5	-	-
Inégalités									
Indice de Gini des niveaux de vie des individus (1)	0,289	0,302	0,288	0,289	0,292	0,288	0,289	0,294	-
Précarité									
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers (2)	3 283	4 757	5 114	5 382	5 709	5 766	5 913	5 963	5 836
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (catégories A, B, C)	32 %	36 %	41 %	43 %	45 %	44 %	42 %	47 %	48 %
Taux de chômage au sens du BIT (France entière)	7,8	10,1	10,1	10,5	10,3	10	9,7	9,1	8,3
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France (en milliers)	188	220	223	231	217	194	181	163	133
Bénéficiaires des minima sociaux (en milliers)									
RSA	-	1 687	1 812	1 899	1 946	1 863	1 853	1 904	-
AAH	849	997	1 022	1 040	1 062	1 090	1 129	1 194	-
ASS	324	410,5	452,9	471,7	472,7	454,2	427	379	-
ASPA/ASV	575	564	558	554	554	553	553	568	-
Autres minima (ASI, ATA, ADA, AV/ASPA, AER-R/RSO)	1 453	178	175	162	114	189	187	200	-
TOTAL	3 298	3 837	4 020	4 127	4 149	4 149	4 222	4 246	-

Source : Insee, DARES, Banque de France, DREES, Pôle emploi, CNAF.

(1) L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de niveaux de vie. Il varie entre 0 et 1, l'inégalité étant d'autant plus forte que l'indice est élevé.

(2) Données au troisième trimestre de chaque année.

Tableau de bord

1^{re} DIMENSION. L'absence de domicile personnel

*D'après l'enquête nationale Logement 2013, 5,1 millions de personnes ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Cet épisode est passager pour certains, mais dure plusieurs mois pour d'autres, voire plusieurs années : **plus de deux millions de personnes ont ainsi déclaré avoir connu une absence de logement personnel pendant au moins un an, et 440 000 d'entre elles pendant plus de cinq ans.** Dans la majorité des cas, les solidarités privées sont largement mobilisées (hébergement chez des amis ou de la famille), mais les différentes formules d'hébergement institutionnel jouent aussi un rôle fondamental : plus de 800 000 personnes y ont eu recours à un moment de leur parcours (centres d'hébergement d'urgence ou d'insertion, accueils pour demandeurs d'asile, logements ou chambres payés par une association...). En dernier recours, les personnes se réfugient dans des lieux non prévus pour l'habitation : 340 000 personnes ont déclaré en 2013 avoir vécu à un moment de leur vie dans la rue, un véhicule, un hall d'immeuble ou abri de fortune.*

12 700 personnes sans abri en 2012

Dormir dans la rue constitue la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Pour l'Insee, **une personne est « sans-abri » dès lors qu'elle ne dispose d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dort à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...).** L'enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas menée en 2012¹ identifiait 12 700 personnes dans cette situation.

Chaque année, le Collectif Les Morts de la Rue rappelle que plus d'une personne décède chaque jour des conséquences de la vie à la rue : 683 décès de la rue ont été comptabilisés en 2018 (612 personnes « sans domicile fixe » et 71 « anciens de la rue » qui en étaient sortis)². Elles sont 15 % de plus qu'en 2017 (593 personnes). Parmi les personnes « sans-domicile » décédées de la rue, 41 % étaient de nationalité française et 14 % d'un autre pays de l'Union européenne. Une personne sur dix avait

¹ Insee Première n°1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

² Collectif Les Morts de la Rue, « Mortalité des personnes sans domicile 2018. Enquête dénombrer & décrire », résumé de l'enquête, octobre 2019.

moins de 30 ans au moment de son décès (dont 13 mineurs). En 2019, le collectif comptabilise au moins 495 décès de personnes « SDF ». L'âge moyen s'établit à 48,7 ans, soit 33,5 ans de moins que l'espérance de vie de la population générale française. Plus de la moitié des personnes à la rue décèdent sur la voie publique ou dans un abri de fortune.

En se référant à l'étude 2008-2010 du CépiDc-Inserm (qui croise les données du Collectif et celles de la base nationale des causes médicales de décès)³, le nombre réel de décès de personnes sans domicile entre 2012 et 2016 serait près de six fois supérieur au nombre de décès connus par le Collectif (soit plus de 13 000 décès).

De fait, les conditions de vie à la rue sont particulièrement difficiles : hygiène défectueuse, promiscuité, traumatismes, carences nutritionnelles, violences... L'enquête HYTPEAC réalisée en 2011 par le Samusocial de Paris auprès des personnes sans domicile⁴ indique que certaines pathologies dermatologiques (gale, poux de corps) et traumatologiques sont plus répandues chez les personnes dormant dans l'espace public qu'en hébergement institutionnel. L'enquête Sans-domicile 2012 a par ailleurs montré que **les sans-abri sont soumis à une violence exacerbée : 42 % ont été victimes d'un vol** au cours des deux années précédant l'enquête **et 33 % d'une agression**. Enfin, selon une étude⁵ réalisée pour le programme « Un chez soi d'abord », sur 700 personnes sans domicile souffrant de schizophrénie ou de troubles bipolaires, 90 % ne reçoivent pas un traitement adapté, et seules 13 % de celles qui souffrent de dépression se voient administrer des antidépresseurs.

143 000 personnes sans domicile en 2012,
sans doute plus de 250 000 aujourd'hui

Une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation, y compris les haltes de nuit qui leur offrent un abri (chaleur, café, etc.) mais qui ne sont pas équipées pour y dormir, **ou dans un service d'hébergement** (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

³ Cécile Vuillermoz et coll., « Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010 », in *BEH n°36-37, État de santé et conditions de vie des populations sans domicile*, novembre 2015.

⁴ *Observatoire du Samusocial de Paris*, « Rapport sur l'Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées », décembre 2013.

⁵ Fond G., Tinland A., Boucekine M., Girard V., Loubière S., Auquier P., Boyer L., « Prescription of potentially inappropriate psychotropic drugs in homeless people with schizophrenia and bipolar disorders. Results from the French Housing First (FHF) program », in *Progress in Neuropsychopharmacology*, août 2018.

D'après sa dernière enquête en date sur ce sujet⁶, l'Insee a estimé à près de 143 000 le nombre de sans-domicile en France métropolitaine en 2012⁷. Parmi eux, 112 300 ont fréquenté les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, soit 82 200 adultes et 30 100 enfants. Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile dans ces agglomérations a augmenté de 58 % en moyenne, avec une progression beaucoup plus importante concernant les enfants (+ 85 %). S'y ajoutent quelque 8 000 personnes dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 personnes dépendant du dispositif national d'accueil pour les étrangers (essentiellement les CADA). Malgré les améliorations apportées à l'enquête de 2012⁸, ce recensement reste une estimation *a minima* qui exclut notamment les personnes sans domicile n'ayant pas recours aux dispositifs d'hébergement ou de restauration.

Tableau 1.1 : Les personnes « sans domicile » enquêtées par l'Insee⁹

	2012	Variation 2001-2012
Personnes fréquentant les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants	112 300	+ 58 %
- Dont adultes	82 200	+ 49 %
- Dont enfants	30 100	+ 85 %
Personnes sans domicile dans les communes rurales et petites agglomérations	8 000	Nd
Personnes dépendant du Dispositif national des étrangers (essentiellement les CADA)	22 500	Nd
TOTAL	142 800	+ 50 % environ

Source : Insee, enquête Sans-domicile 2012. France métropolitaine.

D'après l'enquête Logement 2013, 5,1 millions de personnes de 15 ans ou plus, qui vivent dans un logement ordinaire, ont été dans le passé privées de logement personnel de manière durable et non choisie : huit sur dix ont été hébergées une

⁶ *Bénédicte Mordier*, « Introduction de cadrage. Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », in *Économie et statistiques* n°488-489, 2016.

⁷ *Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001 (qui établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile). Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile (francophones et non-francophones) dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.*

⁸ *Le champ de l'enquête a été élargi, avec notamment la prise en compte des bénéficiaires de distributions de petits déjeuners et une extrapolation sur les personnes sans domicile dans les communes de moins de 20 000 habitants.*

⁹ *L'évolution est calculée sur le champ des services de l'enquête de 2001. Le nombre de non-francophones en 2012 sur le champ 2001 n'étant pas disponible, il a été estimé en faisant l'hypothèse que la fréquentation par les non-francophones des nouveaux services recensés en 2012 est la même que celle des francophones.*

partie du temps par la famille ou des amis, plus de 1,1 million se sont retrouvées sans domicile. 60 % d'entre elles ont été privées de logement personnel pendant un an ou plus, et près de 30 % pendant trois ans ou plus.

Tableau 1.2 : Les personnes ayant connu un épisode sans domicile

Personnes ayant eu recours à un...	Total
... logement ou chambre d'hôtel payé par une association ou un autre organisme d'aide	215 891
... centre d'hébergement pour demandeurs d'asile ou réfugiés (CADA, accueil d'urgence...)	227 544
... autre centre d'hébergement (centre d'urgence, de stabilisation, d'insertion, centre maternel...)	391 857
... lieu non prévu pour l'habitation (rue, véhicule, hall d'immeuble, abri de fortune)	340 411
TOTAL (sans double compte)	1 107 013

Source : Insee, ENL 2013. Exploitation FAP.

NB : une personne peut avoir connu plusieurs situations.

Après celles de 2001 et 2012, aucune nouvelle enquête « Sans-domicile » n'est prévue par l'Insee dans les années à venir ; il s'agit pourtant là d'un enjeu de premier plan en termes de connaissance, qui doit pouvoir aussi se décliner dans les territoires d'Outre-mer. À la place, le ministère de la Cohésion des territoires propose de se contenter de combiner les enquêtes de la DGCS sur les établissements sociaux, les données issues du SI-SIAO et les diverses opérations de recensement des personnes sans domicile type « Nuit de la Solidarité » organisées dans quelques villes de France.

Pour pallier le déficit de connaissance des personnes sans abri et sans domicile à l'échelle des territoires, plusieurs villes ont en effet organisé leur dénombrement. Mobilisant 2 000 personnes, la « Nuit de la Solidarité » parisienne, qui s'est tenue le 15 février 2018, a permis de recenser 3 035 personnes, dont 485 dans le métro et les parkings. Un an plus tard, le 7 février 2019, près de 1 700 Parisiens, encadrés par 400 professionnels, ont rencontré 3 641 personnes soit, à périmètre constant, une augmentation de 7 % en un an du nombre de personnes sans abri dans la capitale¹⁰. Une 3^e enquête est programmée en 2020.

Certaines de ces études mettent l'accent sur la compréhension des besoins des personnes sans domicile, en décrivant aussi leur quotidien, leurs parcours, et en prenant le temps de mener des entretiens approfondis avec elles. C'est le cas,

¹⁰ *Nuit de la Solidarité, 2^e édition, 7-8 février 2019, Bilan et perspectives, Restitution du 18 mars 2019, Ville de Paris.*

par exemple, de la mission d'observation menée dans la Métropole de Lille, et de l'enquête menée à Lyon et Villeurbanne durant trois jours et une soirée ¹¹.

Tableau 1.3 : Recensements locaux des personnes sans abri et sans domicile

Ville	Enquête	Période	Périmètre	Secteurs	Nombre de personnes
Grenoble Alpes Métropole	Nuit de la Solidarité n°1	Janvier 2019 20h/22h à 2h	10 communes	Rues, parkings, parcs, squats, bidonvilles	1 757 (dont 104 à la rue)
Marseille	File active des lieux d'accueil	Au moins une fois au cours de l'année 2016	Toute la ville	Lieux d'accueil et d'accompagnement pour majeurs à bas seuil d'exigence	14 063 (+ 11,2 % depuis 2011)
Métropole Européenne de Lille	Mission d'observation	Mars-avril 2019	Métropole	SI-SIAO et personnes connues des associations	2 830 (rue, campements, squats)
Metz	Nuit de la Solidarité n°2	Mars 2018 22h/1h	Toute la ville	Rues, tentes ; abris de fortune	400 (dont 29 à la rue)
Montpellier	Un jour donné n°1	Mai 2019 19h/1h	23 sous-quartiers (1/6 ^e de la ville)	Rues, gares, parcs ouverts, hôpital, squats	1 610 (dont 218 à la rue)
Paris	Nuit de la Solidarité n°2	Février 2019 22h/1h	Toute la ville	Rues, gares, métro, hôpitaux, parkings, tentes, parcs, jardins, périphérique, sélection d'adresses	3 641 sans solution d'hébergement
Rennes	Nuit de la Solidarité n°1	Février 2019 21h	Toute la ville	Rues, gares, métro, hôpitaux, un parking, tentes, véhicules, abris de fortune	1 076 (dont 168 à la rue)
Toulouse	Personnes sans domicile n°1	Février 2019 21h/0h	Toute la ville	Rues, parcs, squats, bidonvilles	767 (rue, squats et campements)

Faute d'étude actualisée du nombre de personnes sans domicile, on peut toutefois observer que, fin 2019, environ 150 000 personnes vivaient en hébergement d'urgence ou d'insertion généraliste et 100 000 au sein du dispositif national d'accueil, soit *a minima* 250 000 personnes sans domicile au sens de l'Insee. Si l'on y ajoute les milliers de personnes vivant à la rue, dans les bois ou en bidonville, toutes ces estimations montrent que le nombre de personnes privées de domicile est sans doute environ le double de celui de 143 000 datant de 2012.

¹¹ *MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre, « Qualifier les besoins, plutôt que dénombrer les personnes, Enquête auprès des personnes sans abri, 1^{ers} résultats », Une enquête par questionnaire auprès de 881 personnes, dans la rue et dans des lieux spécifiques (hébergements hivernaux, squats mais aussi un restaurant municipal, bains-douches, accueils de jour, écoles, hôpitaux, gares, etc.).*

LES CONTOURS VARIÉS DE LA POPULATION SANS DOMICILE SE MODIFIENT

D'après l'enquête Sans-domicile 2012¹², les adultes forment dans l'ensemble une population relativement jeune, avec **une moyenne d'âge de 39 ans**. On constate toutefois que cette population vieillit depuis 2001, avec une progression de l'âge moyen (+ 3,4 ans), une diminution des 18-24 ans et une augmentation des 60 ans et plus (trois fois plus nombreux en 2012 qu'en 2001) qui représentent désormais 10 % des sans-domicile.

Par ailleurs, cette population se féminise : entre 2001 et 2012, **le nombre de femmes a progressé deux fois plus vite que celui des hommes** parmi les francophones, et leur part a augmenté de quatre points. Les couples (avec ou sans enfants) sont aussi plus nombreux : le nombre de couples avec enfants, par exemple, a plus que triplé parmi les sans-domicile francophones nés à l'étranger.

La part des étrangers a aussi fortement augmenté passant de 38 % en 2001 à 53 % en 2012¹³. Près de **46 000 adultes sans domicile sont nés à l'étranger** (56 %) et sont accompagnés de 23 500 enfants. Les adultes non francophones sont ceux dont le nombre a le plus progressé (+ 207 %).

Du point de vue des ressources, l'Insee indique que près de la moitié des personnes sans domicile gagnait moins de 600 euros par mois en 2012, et un tiers vivait avec moins de 300 € par mois¹⁴. D'après la DREES¹⁵, leur situation financière s'était même fortement dégradée : le RSA constituait désormais leur principale ressource (34 % des sans-domicile en ont bénéficié le mois précédant l'enquête), alors que leurs revenus en 2001 provenaient principalement d'une activité. Par ailleurs, **40 % des personnes sans domicile déclaraient n'avoir perçu aucune prestation sociale** (pour eux, leur conjoint ou enfant) le mois précédant l'enquête : 59 % étaient étrangères et 21 % avaient moins de 25 ans, les critères d'éligibilité aux prestations excluant de fait une part importante de ces personnes.

D'après l'enquête HYTPEAC de 2011, **10 % des personnes sans domicile enquêtées n'avaient pas eu recours aux centres d'hébergement au cours**

¹² Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage... », op. cit.

¹³ La hausse de la part des étrangers s'explique en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui ne trouvent pas de places en CADA et s'orientent vers les services d'aide aux personnes sans domicile, alors qu'ils n'ont pas la possibilité légale de travailler en France. Sans compter les personnes déboutées qui sont bien souvent dans l'incapacité financière d'accéder à un logement.

¹⁴ « Les sans-domicile en 2012 », op. cit.

¹⁵ DREES, « Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile », *Minima sociaux et prestations sociales, Collection études et statistiques*, édition 2015.

des 12 derniers mois¹⁶, principalement pour des raisons d'hygiène (41 %) ou de sécurité (39 %). Une nouvelle exploitation statistique des données de cette enquête visant à caractériser le non-recours aux hébergements sociaux a permis de préciser leur profil : elles ont en général une expérience plus ancienne et durable de la rue, plus souvent des problèmes de compréhension et/ou d'expression en français, elles sont plus éloignées du soin, elles ne perçoivent pas de ressources (salaire ou prestations sociales), et sont plus souvent accompagnées d'un animal¹⁷.

Les résultats de l'enquête « une nuit donnée », réalisée en Île-de-France par la DRIHL et la FAS en février 2018¹⁸, dressent le portrait de près de 2 000 personnes présentes dans les centres d'hébergement, les abris de nuit et les gymnases franciliens : elle sont majoritairement isolées, adultes étrangers extra-communautaires, avec une proportion croissante de femmes et une part non négligeable de mineurs (plus de 16 %). 46 % seulement disposent d'une couverture maladie de base et 54,5 % ne perçoivent aucune ressource. La moitié a appelé le 115 dans les six mois précédant la période hivernale, 38 % ont fait une demande au SIAO et une même proportion a fréquenté un accueil de jour en 2017. 71,6 % sont suivies par un travailleur social et disposent d'une domiciliation administrative.

LA DOMICILIATION, UN DROIT INÉGALEMENT RESPECTÉ

La domiciliation est un service gratuit assuré par des structures agréées pour permettre aux personnes sans hébergement stable de bénéficier d'une adresse administrative afin de recevoir leur courrier, dès lors qu'elles ont un lien avec un territoire (lieu de séjour, exercice de l'activité professionnelle, action d'insertion ou suivi social, liens familiaux...). La domiciliation administrative est une condition pour faire valoir ses droits et prestations, et constitue une porte d'entrée vers l'accompagnement social des personnes sans domicile, notamment dans leurs démarches d'accès à l'hébergement et au logement (orientation vers le 115, dossier Dallo, demande de logement social).

Les CCAS/CIAS sont de plus en plus nombreux à la pratiquer : plus de 82 % des structures en 2016, contre 76 % en 2015¹⁹. Au total, 118 000 personnes étaient

¹⁶ Édouard Gardella, Amandine Arnaud, « Le sans-abrisme comme mode d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux », novembre 2016. Source des données : enquête HYPTEAC (Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées), réalisée en 2011 par l'Observatoire du Samusocial de Paris, auprès de 341 personnes rencontrées dans l'espace public parisien et 666 personnes interrogées dans des centres d'hébergement.

¹⁷ Édouard Gardella, Amandine Arnaud, « Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement le non-recours aux hébergements sociaux », février 2018.

¹⁸ « Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultat de l'enquête 2018 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal », DRIHL, Lettre des études, janvier 2019.

¹⁹ « Face au mal-logement, les CCAS/CIAS impliqués. D'une réponse à l'urgence à l'accompagnement vers un logement pérenne », UNCCAS, Enquêtes et observation sociale n°12, février 2018.

domiciliées par les adhérents de l'UNCCAS fin 2016, soit une augmentation de 27 % par rapport à 2013, l'augmentation des demandes étant signalée par plus de la moitié des répondants.

Malgré son inscription dans la loi et son importance, le droit à la domiciliation n'est pas effectif pour tous sur de nombreux territoires. Ce constat est partagé par la DDCS dans son étude sur la mise en œuvre des schémas départementaux de la domiciliation datant de mars 2017²⁰. Les préconisations formulées pour améliorer la mise en œuvre du droit à la domiciliation complètent celles des structures domiciliaires franciliennes réunies en octobre 2018²¹ : la réaffirmation du rôle de l'État dans la mise en place des schémas départementaux de la domiciliation, l'amélioration de la connaissance du dispositif auprès des partenaires, la mise en place systématique d'un pilotage local et l'harmonisation des pratiques, l'augmentation du nombre de structures domiciliaires, leur meilleure répartition territoriale, l'accroissement des moyens (à la fois pour financer les services liés, doter les structures d'outils de gestion adaptés et procéder à l'installation de boîtes aux lettres) et la formation des intervenants.

Un accueil en hébergement qui s'accroît mais se dégrade

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait près de 480 000 places fin 2018²², dont :

- 110 666 places d'accueil d'urgence et de stabilisation (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé²³, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 42 630 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels),
- 86 425 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH,
- 239 184 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures, ce sont beaucoup plus de personnes qui sont accueillies au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité » tant qu'elles ne trouvent pas de solutions

²⁰ « Étude des schémas départementaux de la domiciliation des personnes sans domicile stable », DGCS, mars 2017.

²¹ « Une adresse pour exister. Faire de la domiciliation un service public efficient », *Journée francilienne de la domiciliation*, 10 octobre 2018.

²² Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

²³ Les Lits halte soin santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation.

durables. Les conditions dans lesquelles les ménages bénéficient et sortent des dispositifs d'aide doivent toutefois faire l'objet d'une attention particulière notamment au regard du mouvement de transformation des structures d'accueil en habitat individuel, qui doit se poursuivre tout en respectant la règle d'un accueil inconditionnel et de sécurisation des personnes dans le temps.

Tableau 1.4 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2018
Hébergement d'urgence et de stabilisation	110 666
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHR) (1)	51 815
Hôtels (1)	47 914
Places d'accueil d'urgence et de stabilisation dans les CHR (1)	8 290
Lits halte soin santé (LHSS) (2)	1 551
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État (1)	1 096
Hébergement d'insertion	42 630
CHR (hors urgence et stabilisation) (1)	36 430
Centres maternels (3)	6 200
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) (4)	86 425
CADA	41 370
HUDA hors hôtel	22 892
AT-SA	5 821
CAO	8 431
CAES	2 688
PRAHDA	5 223
Logement accompagné et d'insertion	239 184
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement (1)	23 675
Intermédiation locative (1)	39 047
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) (1)	128 046
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales (1)	48 416
Total général	478 905

Sources :

(1) DGCS, enquête AHI 2018.

(2) Ministère de la Cohésion des territoires.

(3) DREES, enquête Établissements sociaux, 2016.

(4) Commission des finances de l'Assemblée nationale, à partir des données OFII, Cour des comptes, rapports et projets annuels de performance.

Ne sont pas comptabilisées ici les 17 792 places en pensions de famille et maisons-relais disponibles au 31.12.2018 (DGCS) qui correspondent à des formules de logement durable.

LA DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

Dans le baromètre du 115 paru à l'été 2017²⁴, la FAS mettait en lumière la situation particulièrement préoccupante des familles qui représentaient la moitié des sollicitations adressées au 115, ainsi que la dégradation de la situation des jeunes de 18 à 24 ans : alors que leur demande d'hébergement avait progressé de 16 % en un an, ils étaient plus nombreux à ne jamais être hébergés (54 % contre 51 % en moyenne).

L'accueil d'urgence peine à remplir ses missions. Après une forte progression entre 2016 et 2017 (passant de 20 à 48 %), le taux de réponse positive des SIAO aux demandes d'hébergement est retombé à 32 % en 2018²⁵. Selon les données de la FAS, l'hiver 2016-2017²⁶ avait vu le nombre de demandes au 115 augmenter de 6 % par rapport à l'année précédente pour atteindre environ 530 000 sollicitations dans les 45 départements observés. D'après une enquête flash menée sur une nuit en septembre 2017, 63 % des moins de 18 ans n'ont pas été hébergés, et seulement 43 % des enfants de moins de trois ans ont pu dormir à l'abri, le plus souvent à l'hôtel (pour 67 % d'entre eux)²⁷. En novembre 2017²⁸, s'intéressant à cinq départements parmi les plus exposés au sans-abrisme (Nord, Bouches-du-Rhône, Rhône, Val-d'Oise, Seine-Saint-Denis et Paris), la FAS a également mis en exergue **de fortes disparités dans les capacités de réponse des territoires** : de 39 % de réponses favorables au 115 dans le Val-d'Oise à 8 % dans le Rhône et 6 % dans le Nord. D'après un rapport parlementaire de 2019, à Toulouse, seulement 6 % des appels au 115 sont décrochés et à Montpellier 15 % des demandes d'hébergement obtiennent une solution. « *Dans les territoires tendus, des critères informels de priorisation des publics ont donc été mis en place, si bien que certains profils de sans-abri, comme les hommes isolés, renoncent à faire une demande d'hébergement.* »²⁹

Faute de places suffisantes, les principes d'accueil immédiat, inconditionnel et de continuité de la prise en charge continuent d'être ignorés sur de nombreux territoires. L'hiver 2016-2017, 55 % des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement, un chiffre se rapprochant de celui de l'année précédente (57 %). 34 482 personnes n'ont ainsi jamais été hébergées, soit 48 % du public.

²⁴ FAS, *Baromètre du 115, 10 juin - 10 juillet 2017*.

²⁵ PLF 2020, « Programme n°177 : Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables. Objectifs et indicateurs de performances ».

²⁶ FAS, « Synthèse hivernale 2016-2017 », avril 2017.

²⁷ FAS, « Zéro enfant à la rue : on est loin du compte », enquête flash réalisée le 4 septembre 2017 dans 40 départements.

²⁸ FAS, *Baromètre 115 de novembre 2017 - janvier 2018*.

²⁹ *Conclusions du groupe de travail sur l'hébergement d'urgence, Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, Rapporteur Nicolas Démoulin, mars 2019.*

La situation n'est pas meilleure en été : 84 468 demandes d'hébergement ont été faites entre le 10 juin et le 10 juillet 2017 dans les 41 départements observés, concernant 20 845 personnes (+ 17 % par rapport à l'année précédente), pour un pourcentage de réponses positives de seulement 37 %³⁰. 10 632 personnes n'ont donc jamais été hébergées durant cette période (+ 10 % en un an).

L'étude des réponses du 115 ne doit pas faire oublier le grand nombre de personnes sans abri qui n'y ont même plus recours. D'après une enquête flash de la Fédération Nationale des Samusociaux et la FAS, 67 % des personnes rencontrées à la rue par les équipes mobiles les 8 et 9 mars 2017 n'avaient pas sollicité le 115 pour une solution d'hébergement le jour de la rencontre. Un chiffre qui recoupe les résultats des enquêtes locales. À Lyon, une personne sur deux rencontrée en mars 2019 n'appelle plus ou n'a jamais appelé le 115³¹. À Paris, lors de la Nuit de la Solidarité en février 2019, 63 % des personnes rencontrées disaient n'avoir jamais recours au 115³². Les personnes font part de leur méconnaissance du 115 et des difficultés à le joindre (absence de réponse, absence de téléphone, difficultés en français), de l'absence de places et des mauvaises conditions d'accueil en hébergement.

Les conditions d'hébergement se sont également dégradées : le nombre d'attributions en structures hivernales (+ 45 %) ainsi qu'à l'hôtel (+ 75 %) a fortement augmenté par rapport à l'année précédente. Pour répondre au plus grand nombre, certains 115 pratiquent l'alternance de l'aide : les séjours d'une nuit ont représenté 52 % des attributions totales entre le 10 juin et le 10 juillet 2017, soit un niveau à peu près équivalent à celui observé en hiver (57 %)³³.

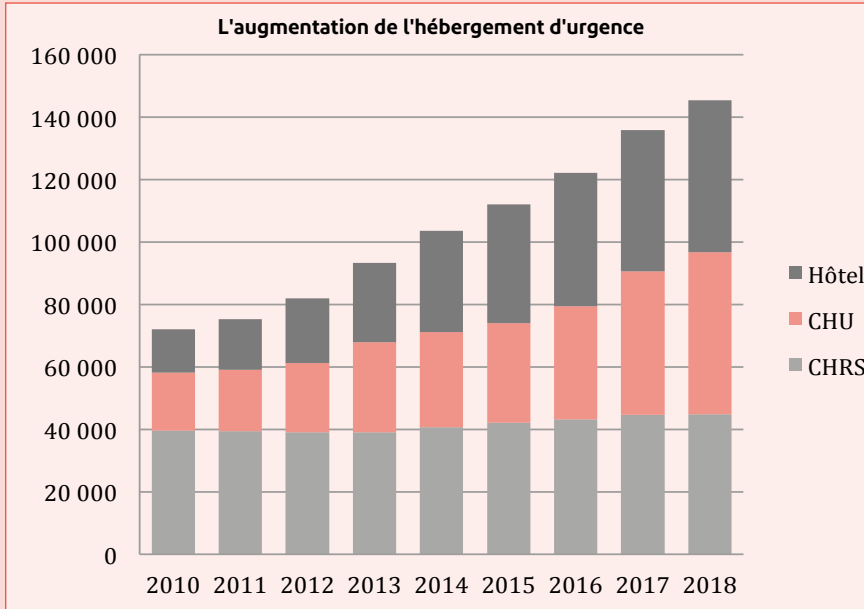
³⁰ FAS, « Baromètre du 115 », 10 juin-10 juillet 2017.

³¹ *Qualifier les besoins, plutôt que dénombrer les personnes*, Enquête auprès des personnes sans abri, 1^{ers} résultats, MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre.

³² « La Nuit de la Solidarité, 2^e édition (7-8 février 2019). Bilan et perspectives », 18 mars 2019.

³³ FAS, « Baromètre du 115 », 10 juin-10 juillet 2017.

Figure 1.5 : Évolution du nombre de places par dispositif d'hébergement entre 2010 et 2018



Source : DGCS

LA PROGRESSION DU RECOURS AUX NUITÉES D'HÔTEL

Le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent depuis la fin des années 2000. En 2018, il s'élève à 48 733 nuitées hôtelières, essentiellement en Île-de-France, soit une hausse de plus de 7 % par rapport à 2017³⁴. Depuis 2015, 10 771 nouvelles places en hôtel ont été ouvertes³⁵. Entre 2010 et 2018, le nombre de places en CHU a progressé de 179 % et celui des places en hôtel de 249 %³⁶.

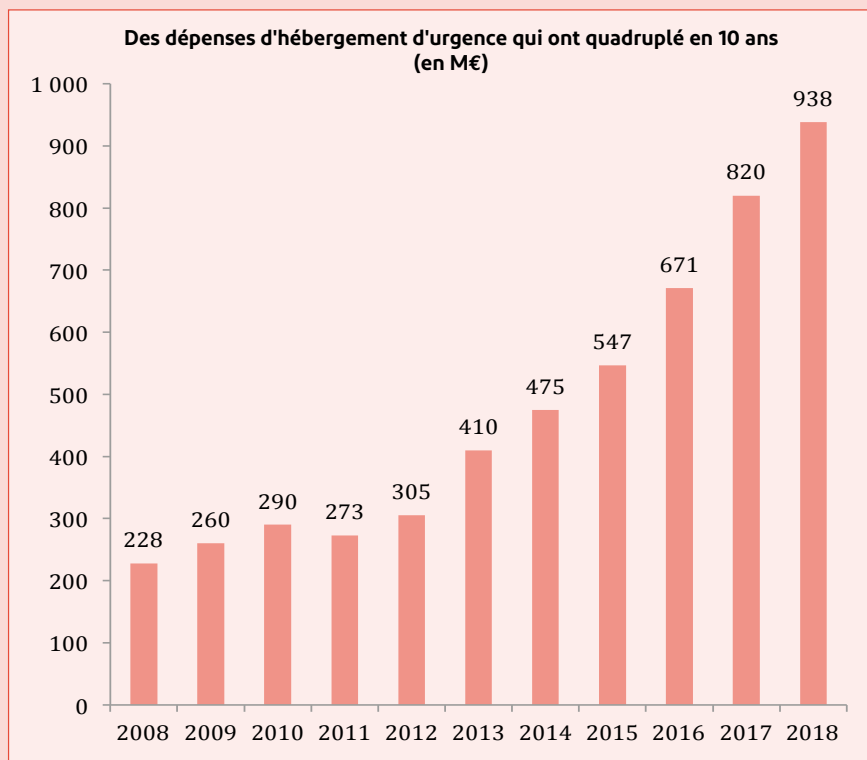
L'hôtel apparaît toujours comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil. En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, le recours à l'hôtel coûte cher : 240 M€ en 2015, 330 M€ en 2017 et 353,6 M€ pour les 48 733 places en 2018. Si l'on considère l'ensemble des places d'hébergement d'urgence hors CHRS, le niveau des dépenses a presque quadruplé, passant de 228,5 M€ en 2008 à près de 938 M€ en 2018³⁷.

³⁴ DGCS, 2018.

³⁵ « Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence », *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le Projet de Loi de Finances pour 2020*, par François Jolivet, octobre 2019.

³⁶ *Avis présenté par Jean-Marie Morrisset (sénateur) sur le PFL 2020 "Cohésion des territoires"*, 21 novembre 2019.

³⁷ *Avis présenté par Jean-Marie Morrisset (sénateur) sur le PFL 2020 "Cohésion des territoires"*, 21 novembre 2019.

Figure 1.6 : Évolution des dépenses d'hébergement d'urgence entre 2008 et 2018

Source : DGCS

De plus, **ce mode d'hébergement est inadapté à la vie familiale, a fortiori quand il se prolonge dans le temps**. L'étude « Enfants et famille sans logement en Île-de-France » réalisée en 2013 par l'Observatoire du Samusocial de Paris³⁸ met au jour la médiocrité des conditions de confort de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents et enfants (41 %), etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.), ce qui a des répercussions notamment sur la scolarité des enfants, les carences alimentaires, l'accès aux services, le non-recours aux droits, les difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social...

³⁸ Enquête ENFAMS (enfants et famille sans logement), réalisée par l'Observatoire du Samusocial de Paris, octobre 2014. Méthodologie d'enquête : au premier semestre 2013, un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Île-de-France a été étudié. Ces familles résidaient en hôtel social, en centre d'hébergement d'urgence (CHU), de réinsertion sociale (CHRS) ou pour demandeurs d'asile (CADA). Elles devaient compter un enfant de moins de 13 ans et parler une des seize langues de l'étude, en plus du français. Chaque famille a été rencontrée successivement par un binôme d'enquêteurs et une infirmière.

En 2019, le Samusocial de Paris et le Défenseur des Droits³⁹ se sont intéressés aux « adolescents sans logement » dans une étude qui pose des constats similaires : suivant souvent un parcours migratoire, le « nomadisme hôtelier » est à l'origine d'un fort sentiment d'insécurité chez les adolescents interrogés, privés d'ancrage et d'intimité, avec des effets négatifs sur leur scolarité et leur sociabilité notamment.

La volonté de mettre fin à la gestion « au thermomètre » de l'hébergement, entraînant la remise à la rue de personnes hébergées à la fin de l'hiver, s'est traduite par la pérennisation de plus de 19 000 places d'hébergement d'urgence entre 2015 et 2019. À l'automne 2019, le gouvernement a annoncé la mise à disposition progressive de 14 000 places supplémentaires (dont 7 000 en Île-de-France) dans le cadre du plan hivernal, et une augmentation du budget de 100 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence et le Logement d'abord, visant notamment à renforcer les maraudes (cinq millions) et les accueils de jour (quatre millions).

Le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières, lancé en 2015, a permis d'après le bilan de la Dihal de juin 2018, d'éviter 9 061 nuitées hôtelières. Ce plan a donc permis de ralentir la hausse des nuitées, sans parvenir à les diminuer pour autant, au contraire. La poursuite du plan est intégrée au plan quinquennal pour le Logement d'abord.

L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT

Lancé en 2008, le programme d'humanisation des centres d'hébergement répond à la vétusté et au vieillissement du parc d'hébergement et à l'exigence du respect de la dignité des personnes. Le programme vise l'individualisation des chambres, la délocalisation ou division sur site des grandes structures en petites unités et l'adaptation aux besoins particuliers des populations accueillies (par exemple, les personnes accompagnées d'animaux). L'Agence nationale de l'habitat (Anah) finance les projets de rénovation de structures existantes tandis que le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) finance les projets de création neuve sur le budget des aides à la pierre, lorsque le projet de rénovation induit une réduction de capacité qu'il convient de reconstituer.

Entre 2008 et 2018, le programme a permis de financer la création de 6 844 places ou logements et la rénovation de 18 459 places (25 303 au total pour un montant de 286 M€).

L'intervention sur le bâti a permis une véritable amélioration des conditions de vie des personnes accueillies : réduction de 20 points des places en dortoirs (de 23 % à 3 %), augmentation de 34 à 42 % de la part des places

³⁹ « Adolescents sans logement. Grandir dans une chambre d'hôtel », Samusocial de Paris et Défenseur des Droits, février 2019.

en chambre individuelle (dont la surface moyenne est passée de 12,5 à 14,5 m²), et doublement de la part des chambres individuelles équipées de sanitaires et de bloc cuisine (41 %), selon un bilan de 2015⁴⁰. Elle a également été l'occasion d'améliorer la qualité des prestations d'accompagnement social pour plus de la moitié des établissements. Les efforts doivent néanmoins être poursuivis : 23 % des places ne disposaient toujours pas de sanitaires ou de bloc cuisine, et plus de 40 % des structures d'hébergement d'urgence restent fermées en journée.

Dans le cadre de l'humanisation des structures d'hébergement, l'Anah avait engagé en 2018 un montant de 7,3 millions d'euros (équivalent au montant des aides accordées en 2017) mais seuls 40 % des crédits ont effectivement été consommés (3,2 M€). Au total, 16 structures ont été financées en 2018 pour un programme de travaux ou pour une étude préalable, et 321 places améliorées, contre 720 en 2017. Le coût moyen de subventions par place (9 850 €) reste stable par rapport à 2017 (10 000 €)⁴¹.

Le député Nicolas Démoulin a conclu le groupe de travail parlementaire sur l'hébergement d'urgence en 2019 par le constat que « *la plupart des acteurs auditionnés constatent un retour en arrière, depuis environ deux ans, en termes de qualité des places. Des locaux inadaptés sont mobilisés en période hivernale puis pérennisés et des hébergements à la nuitée, avec une remise à la rue le matin, se multiplient. Des missions élémentaires, comme la distribution d'un repas le soir, ne sont pas partout assurées au mépris de la loi qui dispose que tout hébergement d'urgence doit assurer «le gîte, le couvert et l'hygiène» (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles). Par ailleurs, des structures d'accueil très collectives organisées en vastes dortoirs demeurent, comme le CHU de la Boulangerie dans le nord de Paris doté de 386 places réparties en 4 dortoirs dans un local de 300 m². Or, la façon dont les personnes sont accueillies en urgence détermine leur sort ultérieur en matière d'accès au logement* ». Il souligne la nécessité de relancer le programme d'humanisation des centres d'hébergement en s'assurant qu'il bénéficie également aux petites structures et d'élargir le programme aux accueils de jour, avec l'installation de bagageries notamment⁴².

En dehors du seul bâti, la qualité de l'accueil se mesure également au personnel employé. Or, il apparaît qu'en 2016, le taux d'encadrement en ETP rapporté au nombre de places dans les CHRS, CADA, CPH, AT-SA et EAME est en nette diminution depuis 2008. Il passe de 26,5 % en 2008, à 22 % en 2016 (et de 9,9 % à 6,8 % pour les CADA).

⁴⁰ *Dihal*, « Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative », juillet 2015.

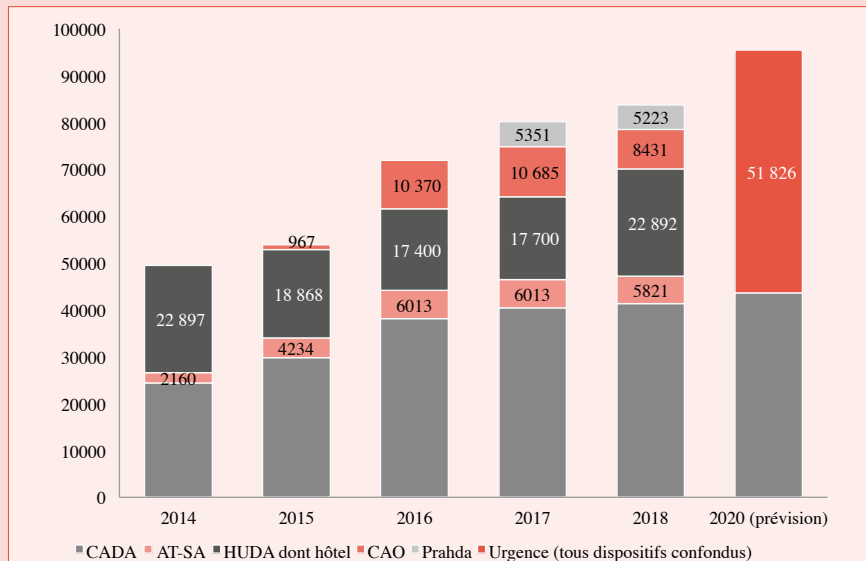
⁴¹ *Anah*, Rapport d'activité 2018.

⁴² « Conclusions du groupe de travail sur l'hébergement d'urgence », *Commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale*, mars 2019.

PERSONNES MIGRANTES : UN DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL BIEN PEU ACCUEILLANT

L'accueil digne des migrants est une obligation juridique et morale pour la France. La directive européenne du 26 juin 2013 impose des conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile. Les CADA⁴³ sont prévus à cet effet et délivrent, outre un hébergement, un accompagnement spécifique. Un dispositif d'hébergement d'urgence (HUDA) s'est développé depuis 2000, pour partie en hôtel, et qui inclut depuis 2019 les places d'Accueil temporaire - Service de l'asile (AT-SA) et en CHUM⁴⁴, ainsi que les 5 351 places du PRAHDA⁴⁵ et les places restantes dans les centres d'accueil et d'orientation (CAO).

Figure 1.7 : Évolution du dispositif national d'accueil



Sources : Commission des finances, à partir des données 2018 OFFI, Cour des comptes, rapports et projets annuels de performance. Fin 2020, les places en AT-SA et dans les CAO auront été supprimées ou transformées au bénéfice de l'hébergement d'urgence classique.

En 2018, le nombre de demandes d'asile a atteint 123 625 (dont 91 918 premières demandes), une augmentation de 22,7 % par rapport à 2017⁴⁶. Malgré un doublement en six ans du nombre de places dédiées (86 500 places fin 2018, en incluant les places en CADA, en hébergement d'urgence et en hébergement

⁴³ Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

⁴⁴ Centres d'hébergement d'urgence pour migrants.

⁴⁵ Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

⁴⁶ OFPRA, Rapport d'activité 2018.

transitoire), moins de la moitié des demandeurs d'asile ont pu y être hébergés en 2018 (48 %, contre 45 % en 2015)⁴⁷.

Au total, 16 500 places ont été autorisées entre 2018 et 2019, portant le parc à 107 000 places en 2020, si l'on comptabilise l'ensemble des capacités d'hébergement (en incluant les 3 136 places en CAES, les 8 710 places en CPH et les nuitées hôtelières). En dépit des besoins persistants, le projet de loi de finances 2020 ne prévoit pas, pour la première fois depuis de nombreuses années, de créer de nouvelles places.

Depuis 2015, pour faire face aux besoins liés aux évacuations de la « jungle » de Calais puis des bidonvilles, les nouveaux dispositifs fleurissent, de manière segmentée et éloignée du droit commun et du logement : « centres d'assignation à résidence » près des aéroports pour les demandeurs relevant du règlement Dublin, « centres de transit », « centre d'accueil et d'orientation » puis « centres d'accueil et d'évaluation des situations » pour une prise en charge provisoire de premier niveau, en amont d'une orientation vers les lieux d'hébergement, notamment en cas d'afflux massifs sur certains territoires... En effet, le dispositif national d'accueil est organisé par « étapes », correspondant au parcours administratif de la demande d'asile ou de titre de séjour.

Les CAO posent différentes difficultés. La durée de séjour pour les personnes ne demandant pas l'asile y est d'un mois maximum, constituant une étape supplémentaire avant un hébergement ou un logement stable pour des publics déjà très fragilisés par leur parcours⁴⁸. Bien que coûteux, ces centres ne sont par ailleurs pas tous structurés pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques, de cours de français... Fin 2019, il reste 4 657 places de CAO à transformer en HUDA au 1^{er} juillet 2020.

Pour ceux qui ne sont pas pris en charge par le DNA, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), calculée selon la composition familiale du ménage et le type d'hébergement, apparaît largement insuffisante pour couvrir convenablement tous les besoins élémentaires des personnes : de 6,80 € par jour pour une personne seule à 17 € par jour pour un couple avec deux enfants, un montant journalier additionnel de 7,40 € (en métropole) étant versé à chaque adulte sans solution d'hébergement et auquel aucune place n'a pu être proposée. En 2018, le montant mensuel moyen versé au titre de l'ADA s'établissait à 267 € par individu bénéficiaire et à 378 € par ménage. Cette allocation de subsistance peut être refusée ou suspendue, notamment, si le demandeur refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite ou s'il la quitte sans motif légitime.

⁴⁷ *Projet de loi de finances 2020, Programme 303.*

⁴⁸ *Fédération des acteurs de la solidarité, « Centres d'accueil et d'orientation : une nouvelle instruction pérennise le dispositif », juillet 2016.*

Pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié, une circulaire du 12 décembre 2017 cherche à organiser une sortie vers le logement des 13 000 réfugiés présents dans le DNA et des 5 000 recensés dans les centres d'hébergement d'urgence. En 2018, 8 700 logements ont été mobilisés permettant de loger 19 000 réfugiés (l'objectif était de capter 16 000 logements en 2019)⁴⁹.

Habitations de fortune, locaux impropres à l'habitat, squats, bidonvilles... : la France du non-logement

Diverses formes d'habitat précaire se sont développées aux marges de l'hébergement et du logement, et que l'on peut qualifier de « non-logement ». Au sens du recensement de l'Insee, la catégorie des « habitations de fortune » renvoie à toutes sortes de constructions provisoires : baraque de chantier, Algeco, habitation légère de loisirs (bungalow ou mobile home), logement détruit par une catastrophe, bidonville ou squat dans une maison en ruines, wagon désaffecté, local agricole reconverti... En 2014, **près de 91 500 personnes sont recensées dans des habitations de fortune**⁵⁰, contre 85 000 en 2006, soit une augmentation de 7,6 %. La majorité sont des hommes, et la part d'actifs occupés est élevée (45 %).

PRÈS DE 100 000 PERSONNES VIVENT EN HABITATIONS DE FORTUNE

Tableau 1.8 : Personnes vivant dans des habitations de fortune

2006	2012	2014
85 000	87 752	91 482

Source : Insee, recensements de la population. France (hors Mayotte).

Les habitations de fortune sont surreprésentées dans les communes rurales, qui accueillent 40 % des adultes concernés. Le recensement de 2013 comptabilisait par ailleurs 13 300 personnes en habitations de fortune dans les territoires d'Outre-mer : en Guyane, par exemple, 2 % des résidences principales sont des habitations de fortune⁵¹. Relevant d'une adaptation à un contexte de précarisation économique, ces habitations sont génératrices de vulnérabilité, liée à l'insécurité du statut d'occupation et de l'installation, au faible niveau de revenus, ainsi qu'à l'inconfort et à l'insalubrité de l'habitation⁵². On peut noter par ailleurs que les départements

⁴⁹ Instruction du 4 mars 2019 relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

⁵⁰ *Recensement de la population 2014, exploitation ONPES*, in « Mal-logement, mal-logés », *Rapport 2017-2018*.

⁵¹ Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, « Fiches DOM ».

⁵² *FORS-Recherche sociale*, « État des lieux thématique des études et travaux portant sur les "formes particulières d'habitat" », étude réalisée pour l'ONPES, 2017.

d'Outre-mer (hors Mayotte) comptaient plus de 35 000 « cases traditionnelles » utilisées comme résidences principales en 2014.

Sous forme de maisons, cabanons, mazets, mobile homes ou caravanes, **le phénomène de la « cabanisation » quant à lui commence à être mieux documenté⁵³**. Se développant à l'échelle nationale notamment en Occitanie, il renvoie à des constructions ou installations d'habitats permanents ou provisoires en zone inconstructible, sans autorisation et par conséquent illégales. Si leur présence est ancienne sur les zones littorales d'Occitanie, leur transformation en habitat permanent a alerté l'État dès les années 1980 : un diagnostic réalisé en 2004⁵⁴ sur ce territoire a comptabilisé 5 500 habitations et 20 000 habitants saisonniers ou permanents dans 54 communes soumises à la loi Littoral. Entre 2012 et 2015, la DDTM de l'Hérault a actualisé ce diagnostic sur l'ensemble du département et mis en évidence un développement important de la cabanisation légère dans l'arrière-pays (mobile home, caravane, abri de jardin, bateau, camion, yourte, tipi...), et la diversité des populations concernées (travailleurs précaires, retraités, étudiants...).

Dans les territoires d'Outre-mer, il s'avère difficile de quantifier et de distinguer l'habitat indigne et l'habitat informel, du fait de son caractère protéiforme, de son développement continu et des difficultés de repérage dans le diffus. L'habitat illégal et spontané touche tout particulièrement la Guyane (37 000 logements) et Mayotte (au moins 20 000 habitats de fortune), dans un contexte de démographie dynamique et de pression migratoire⁵⁵.

LES « SQUATS » : DANS L'ANGLE MORT DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Solutions de survie pour des personnes en situation de grande précarité, les squats sont des habitats singuliers qui constituent bien souvent une alternative à la rue⁵⁶. Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène des squats, en raison principalement de son caractère illégal. Les résultats de l'enquête Logement 2013 indiquent toutefois que 90 000 personnes aujourd'hui logées ont déclaré avoir séjourné dans un logement sans autorisation du propriétaire ou sans autorisation légale, à un moment de leur vie où elles étaient sans domicile personnel. Si les squats « politiques » ou « culturels » — plus visibles et revendicatifs — sont relativement connus, ce sont bien les squats « de pauvreté » qui semblent majoritaires.

⁵³ Voir notamment A. Cadoret et V. Lavaud-Letilleul, « Des cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace Populations Sociétés*, 2013, p. 125-139.

⁵⁴ Cabinet BRL, « Connaissance et identification de la cabanisation en Languedoc-Roussillon », *Rapport d'études*, 2004.

⁵⁵ Projet de loi de finances 2019.

⁵⁶ Robert Bianco Liévrin, « Une déclinaison singulière du travail psychosocial : la zone d'apaisement », *Vie sociale et traitements n°111*, 2011, p. 120-124.

Dans une certaine invisibilité sociale, les occupants échappent en bonne partie aux dispositifs d'aide classiques et s'arrangent pour vivre avec un sentiment d'insécurité souvent anxiogène : leur habitat précaire, illégal et transgressif, les expose à des risques d'expulsions régulières, souvent brutales. En situation de grande fragilité, ces personnes sont particulièrement éloignées de leurs droits et privées du minimum matériel.

En 2018, 1 865 ménages ont été assignés devant les tribunaux d'instance, notamment à ce titre : ces demandes d'expulsion concernent principalement des occupants entrés sans autorisation dans les lieux (« squatteurs ») mais aussi ceux qui se sont maintenus dans un logement dont ils étaient occupants (logements de fonction ou anciens propriétaires). Ces données sont partielles, car elles n'intègrent pas les procédures engagées lorsque l'État est propriétaire du bâti, auquel cas la procédure a lieu devant le tribunal administratif, dont les données ne sont pas diffusées.

18 000 PERSONNES RECENSÉES DANS LES BIDONVILLES

Depuis plusieurs années maintenant, les bidonvilles ont fait leur réapparition dans le paysage français : à la périphérie des centres urbains, et parfois au cœur des villes mêmes, sur des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers...

Les données de la Dihal⁵⁷ sur le recensement métropolitain des bidonvilles – qui peuvent aussi être des « grands squats » selon cette méthodologie – indiquent que 17 619 personnes y vivent encore en juin 2019, dont 22 % de mineurs, dans 359 sites (de 10 personnes ou plus). Trois départements concentrent 38 % des personnes recensées : la Seine-Saint-Denis (16 %), la Loire-Atlantique (14 %) et les Bouches-du-Rhône (8 %), suivis par la Gironde (6 %) et la Haute-Garonne (6 %). En 2018, les installations étaient de plus en plus récentes (42 % ont moins d'un an), ce qui souligne l'importante mobilité à laquelle sont soumises ces personnes victimes d'expulsions et d'évacuations sans solutions.

Tableau 1.9 : Recensement des bidonvilles métropolitains

	Déc-12	Sept-13	Janv-14	Sept-14	Déc-15	Nov-16	Avr-17	Déc-17	Juil-18	Juin-19
Nombre de bidonvilles	459	394	429	495	582	539	571	571	497	359
Nombre de personnes vivant dans ces bidonvilles	19 378	16 949	19 200	17 500	17 929	15 639	16 084	14 825	16 090	17 619

Source : Dihal.

NB : Cet état des lieux tient partiellement compte des populations extra-européennes, à l'exception de certains territoires comme Calais et Grande-Synthe, ainsi que des territoires ultra-marins.

⁵⁷ Dihal, *État des lieux national des campements illégitimes, grands squats et bidonvilles, août 2019.*

Entre 2013 et 2016, une enquête a été menée par l'association Trajectoires dans 10 bidonvilles, auprès de 900 personnes⁵⁸. Si 73 % d'entre elles bénéficiaient d'une domiciliation administrative, l'étude révélait des disparités territoriales importantes, ainsi que de nombreux refus de domiciliation par les CCAS (d'où 60 % de domiciliations associatives, souvent dans une autre commune que celle de résidence). Seulement 55 % des personnes avaient des droits ouverts (à 92 % l'AME), avec des taux très variables suivant les territoires et l'accompagnement associatif mis en place, la fréquence des expulsions, l'arrivée plus ou moins récente des familles...

Les personnes vivant en bidonvilles subissent des conditions de vie extrêmement difficiles et se confrontent à des problèmes d'hygiène très lourds. En juillet 2018, 68 % des sites n'avaient pas accès à l'eau, 72 % pas accès à l'électricité et 41 % n'avaient pas de système d'évacuation des déchets, les maires et autorités compétentes étant bien souvent réticents à mettre en place des dispositifs pouvant favoriser, selon eux, l'installation pérenne des populations. Selon un rapport de Médecins du Monde⁵⁹, la mortalité néonatale en bidonville serait huit fois supérieure à la moyenne française, et la mortalité infantile cinq fois supérieure. L'espérance de vie s'y établirait entre 50 et 60 ans.

Depuis 2013, une enveloppe de quatre millions d'euros, gérée par la Dihal dans le cadre de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des « campements illicites », est réservée à cette politique afin de renforcer les partenariats entre les services de l'État et les acteurs locaux concernés, de mettre en place un accompagnement personnalisé sur la base de diagnostics sociaux couvrant l'ensemble des problématiques, et d'améliorer la connaissance sur la réalité des bidonvilles.

Faute de moyens et bien souvent de volonté politique, ces actions restent néanmoins très localisées, et la logique d'expulsion et d'évacuation, sans diagnostic préalable ni solution d'hébergement ou de relogement, conduite depuis près de 25 ans et plus fortement depuis 2010, se poursuit. De 2013 à 2017, près de 670 bidonvilles *a minima* et 70 000 personnes (il ne s'agit pas forcément de 70 000 personnes différentes, car certaines personnes ont été expulsées plusieurs fois) ont été concernées par une expulsion ou évacuation, sans solutions pérennes la plupart du temps, selon les recensements menés par la LDH, ERRC et Romeurope sur cette période. En 2018, 9 688 personnes ont ainsi été expulsées ou évacuées de 171 lieux de vie (dont 35 suite à des décisions administratives et 69 suite à des décisions de justice), soit 45 % d'opérations d'expulsions de plus que l'année précédente, même si le nombre de personnes concernées a légèrement diminué, car les sites concernés

⁵⁸ Trajectoires, « Habitants des bidonvilles en France - Connaissance des parcours et accès aux droits communs », mai 2017.

⁵⁹ Synthèse du forum du 25 février 2010. Rapport portant plus spécifiquement sur la santé des habitants Roms en bidonville en France.

sont plus nombreux mais accueillent moins de personnes⁶⁰. Il s'agit principalement de bidonvilles (95 lieux) et de squats (62 lieux), situés en Île-de-France (pour 63 % d'entre eux) et occupés depuis moins d'un an (dans 70 % des cas).

Le 25 janvier 2018, le gouvernement a publié une nouvelle instruction destinée à organiser l'accompagnement des personnes le plus en amont possible en visant un objectif de résorption globale des bidonvilles, réaffirmé comme une priorité de l'État par le président de la République dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté le 13 septembre 2018. D'après le bilan 2018 de la Dihal, 61 actions portées par 45 opérateurs ont été soutenues, permettant à 1 840 personnes d'accéder au logement (en augmentation de 39 % par rapport à 2017), à 974 personnes d'accéder à un emploi (+ 10 %), à 3 845 personnes de bénéficier d'un accompagnement vers la santé (+ 120 %), et à 80 % des enfants concernés d'être scolarisés⁶¹. Le 13 septembre 2019, le gouvernement a annoncé le doublement des crédits alloués à la résorption des bidonvilles, portés à huit millions d'euros par an. Les améliorations constatées et les moyens alloués montrent une dynamique positive. Cette instruction est cependant restreinte à une action envers les seuls ressortissants européens, en France métropolitaine, soit 12 088 personnes sur les 17 619 personnes recensées au 1^{er} juillet 2019.

À la fin de l'année 2018, un collectif d'associations a créé l'observatoire des expulsions des lieux de vie informels. Entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 octobre 2019, celui-ci a recensé 1 159 expulsions⁶², affectant plusieurs milliers de personnes délogées, pour certaines plusieurs fois dans l'année. Dans la plupart des cas, aucun diagnostic préalable n'a été réalisé et l'expulsion n'est fondée sur aucune base légale connue, alors qu'en théorie toute personne doit désormais être informée en amont de l'expulsion de son lieu de vie et connaître la base légale de l'opération. En outre, dans 90 % des cas, aucune proposition d'hébergement ou de relogement n'a été formulée.

L'HABITAT PERMANENT EN TERRAIN DE CAMPING

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées au cours des 20 dernières années. Les professionnels du secteur en témoignent, même si le phénomène reste difficile à quantifier : refus de réponse des gérants de campings, risque de réponses fausses,

⁶⁰ *Collectif Romeurope*, « Note d'analyse. Expulsion de bidonvilles et de squats habités par des personnes originaires d'Europe de l'Est en France métropolitaine », 2018 ; *LDH et ERRC*, « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France en 2017 », 2017.

⁶¹ *Dihal*, « Résorption des bidonvilles. Point d'étape sur la nouvelle impulsion donnée en 2018. Présentation de l'acte II », septembre 2019.

⁶² « Note d'analyse détaillée », *Observatoire des expulsions des lieux de vie informels*, 1^{er} novembre 2018-31 octobre 2019.

voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôles⁶³... Une estimation avait été produite en 2005 par la chercheuse France Poulain⁶⁴ (CNRS) qui évoquait **100 000 personnes vivant à l'année en camping ou en mobile homes** (hors marins et Gens du voyage). Dans le recensement de l'Insee, les habitants permanents des campings sont comptabilisés de façons diverses⁶⁵, et au final, seul le Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) permet d'appréhender chaque année une partie de ces résidents : à fin 2018, 5 850 ménages en camping étaient inscrits comme demandeurs d'un logement social.

Les remontées des acteurs de terrain et des associations⁶⁶ insistent sur la grande diversité des populations qui ont recours à cette solution : des jeunes qui s'installent sur ces terrains pour une période d'études ou de travail estival, des couples (avec ou sans enfants) qui espèrent mettre de l'argent de côté pour accéder ensuite à un logement ordinaire, des personnes seules suite à une rupture (chômage, divorce, veuvage, etc.) à la recherche d'une solution de repli, des retraités – de plus en plus nombreux – qui choisissent d'habiter à l'année dans ce qui fut leur résidence secondaire⁶⁷...

La précarité du logement ne tient pas tant à ses caractéristiques propres (les mobile homes sont généralement bien équipés) qu'à l'insécurité du statut d'occupation : expulsion possible à tout moment sans préavis, augmentation des tarifs au bon vouloir du gérant... L'accès à l'eau et à l'électricité est souvent prohibitif et les visites peuvent même être interdites dans la mesure où le terrain est privé. Il n'est enfin pas permis d'élire domicile dans un camping⁶⁸ et de faire ainsi valoir les droits attachés au logement.

⁶³ Ces difficultés d'ordre méthodologique sont pointées dans le rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) consacré au mal-logement (juillet 2011).

⁶⁴ France Poulain, « Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité », septembre 2009.

⁶⁵ Les habitants permanents qui résident dans un mobile home avec moyen de mobilité, une caravane, une tente, etc. sont recensés au cours des deux jours de la collecte « HMSA » : les tentes sont inscrites dans la catégorie « sans abri » tandis que les habitations avec moyens de traction le sont dans la catégorie « habitations mobiles ». Les habitants permanents qui résident dans des logements en « dur » ou dans une habitation légère de loisir sans moyen de traction sont recensés dans la collecte ordinaire (dans la catégorie « habitations de fortune, construction provisoire ») si le camping est dans le Répertoire d'Immeubles Localisés (RIL) et s'il est déclaré ouvert toute l'année. Source : FORS-Recherche sociale, « État des lieux thématique des études et travaux portant sur les « formes particulières d'habitat », étude réalisée pour l'ONPES, 2017.

⁶⁶ Clément David et Paul Lacoste, « Habiter dans un camping. Pratiques et abus en France », Cité Gouvernance Territoires, 2012.

⁶⁷ Gaspard Lion, « Habiter en camping. Trajectoires de membres des classes populaires dans le logement non ordinaire », 2018.

⁶⁸ La domiciliation doit alors se produire ailleurs, auprès d'un CCAS, d'une association, de la famille, d'amis...

590 000 personnes hébergées chez des tiers

L'hébergement chez des tiers est une autre solution palliative mobilisée par des milliers de personnes sans domicile. Invisible dans l'espace public, cette solution peut poser de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité... Ces conditions de vie peuvent être particulièrement préjudiciables pour les enfants (stress, problèmes de concentration, difficultés à faire ses devoirs...). **Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez des tiers devient d'autant plus pénalisant qu'il se prolonge.**

D'après la dernière exploitation de l'enquête Logement de 2013 par l'Insee⁶⁹, **près de 440 000 personnes seraient hébergées de façon contrainte chez un tiers ou de la famille**, faute de pouvoir se loger de manière indépendante. On peut distinguer parmi elles un « **noyau dur** » de **70 600 personnes** (hors étudiants) âgées de 17 à 59 ans et sans lien de parenté direct avec leur hébergeant. À celles-ci s'ajoutent les personnes non-étudiantes âgées de plus de 25 ans qui ont dû revenir au domicile parental après avoir occupé un logement indépendant pour d'autres raisons que la fin des études, soit 321 000 personnes. Il convient enfin d'y ajouter les personnes âgées de plus de 60 ans hébergées chez des personnes avec lesquelles elles n'ont pas de lien de parenté direct, soit 45 500 personnes. **La Fondation Abbé Pierre ajoute à ce décompte une autre catégorie, celle des majeurs de plus de 25 ans habitant chez leurs parents et dans l'impossibilité de décohabiter** pour des raisons financières, **soit 153 000 personnes**. Au total, on peut estimer que ce sont plus de 590 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement en 2013.

Tableau 1.10 : Personnes hébergées chez un tiers ou de la famille

	2002	2013	Évolution entre 2001 et 2013
« Noyau dur » des hébergés contraints de moins de 59 ans sans lien de parenté direct avec l'occupant	85 000	70 600	+ 14,6 %
Personnes de plus de 25 ans revenues vivre au domicile parental faute de logement (hors étudiants)	280 000	320 800	- 16,9 %
Personnes âgées de plus de 60 ans	49 000	45 500	- 7,1 %
Total	414 000	438 700	+ 5,5 %

Source : enquêtes nationales Logement. Exploitation ONPES.

⁶⁹ À noter que ces données correspondent à une ré-exploitation de l'enquête Logement par l'Insee pour le compte de l'ONPES (« Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018 », p.129). Elles diffèrent des premières exploitations de l'ENL 2013, en raison de la prise en compte d'un nouveau module du questionnaire permettant d'affiner le périmètre des personnes en hébergement contraint.

En décembre 2015, la Fondation Abbé Pierre a porté un coup de projecteur sur la situation des 4,5 millions de jeunes majeurs qui sont hébergés chez leurs parents d'après l'ENL 2013⁷⁰. Si cette formule peut correspondre à une solution naturelle et confortable, notamment pour les plus jeunes qui sont en train de terminer leurs études ou d'entrer dans la vie active, **elle concerne aussi bon nombre de personnes entre 25 et 34 ans (841 000 personnes) et même de plus de 35 ans (479 000 personnes)** dont le démarrage dans la vie active a largement commencé⁷¹. Après un épisode de logement indépendant, ces situations peuvent être vécues comme une régression, d'autant plus douloureuse que les circonstances sont délicates : rupture familiale, perte d'emploi, problèmes financiers, de santé, de logement (insalubrité, logement trop petit, mal situé, expulsion...). En 2013, plus de 450 000 personnes étaient revenues au domicile parental pour ces raisons : elles représentent 20 % des 18-24 ans, 61 % des 25-34 ans et 86 % des 35 ans et plus vivant chez leurs parents. Une situation qui peut s'éterniser, puisque 80 % des plus de 30 ans revenus vivre chez leurs parents y résident depuis plus d'un an⁷².

La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord »

UN DÉPLOIEMENT EN DEMI-TEINTE DE LA STRATÉGIE DU LOGEMENT D'ABORD

La politique du Logement d'abord vise à assurer une orientation prioritaire vers un logement ordinaire (avec le cas échéant un accompagnement social) aux personnes sans domicile ou mal logées, plutôt qu'un « parcours en escalier » au sein des différentes strates de l'hébergement. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une volonté politique suffisamment forte adossée à des moyens financiers cohérents en mesure de développer une offre suffisante de logements sociaux à loyers accessibles et de renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales.

Le Logement d'abord est nécessaire pour éviter d'apporter de seules réponses d'urgence aux personnes sans domicile. Quand elles formulent des demandes aux SIAO, par exemple, celles qui demandent un hébergement obtiennent une réponse

⁷⁰ Fondation Abbé Pierre, « La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents », décembre 2015.

⁷¹ On ne compte plus que 11 % d'étudiants parmi les 25-34 ans (contre 59 % chez les 18-24 ans), et 35 % ont déjà fait l'expérience d'un logement autonome (contre 15 % chez les 18-24 ans). Un tiers des jeunes hébergés ont un emploi (55 % parmi les 25-34 ans), y compris en CDI pour une bonne partie d'entre eux, sans que leurs ressources ne permettent toujours d'accéder à un logement indépendant.

⁷² Erwan Pouliquen, « Depuis 2000, la part des 18-29 ans habitant chez leurs parents augmente à nouveau », *Insee première* n°1686, janvier 2018.

positive dans 32 % des cas en 2018, tandis que pour celles qui demandent un logement adapté, le taux chute à 1,2 %⁷³.

Le « parcours en escalier » est bloqué pour des milliers de personnes. La durée moyenne de séjour en CHRS tend à augmenter et les sorties « vers le haut » restent peu nombreuses. Le 14 mars 2018, le ministre de la Cohésion des territoires annonçait un objectif d'augmentation d'un tiers (+ 34 %) du nombre de sortants d'hébergement vers le logement social (soit + 4 200 dès 2018). En 2018, seulement 51 % des personnes sortant de CHRS ont pu accéder à un logement, dont 11 % dans un logement accompagné et 40 % dans un logement autonome. Ces chiffres sont inférieurs à ceux de l'année 2017, année durant laquelle 55 % des sortants de CHRS avaient accédé au logement. L'État a revu ses ambitions à la baisse pour 2019, prévoyant 54 % de sorties vers le logement pour des résidents de CHRS (au lieu de 63 % initialement)⁷⁴.

Face à ces difficultés persistantes, le gouvernement a présenté en septembre 2017 un plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018-2022, dont l'objectif est d'orienter rapidement les personnes sans domicile vers un logement durable, condition première à l'insertion de la personne, grâce à un accompagnement adapté, flexible et pluridisciplinaire. Lors de l'annonce de ce plan, le président de la République s'est engagé à produire 40 000 logements très sociaux par an, 10 000 places en pensions de famille et 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative au cours du quinquennat (dont la moitié en mandat de gestion et l'autre en location/sous-location). Vingt-trois collectivités volontaires, sélectionnées dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de l'État, se sont engagées à le mettre en œuvre de manière accélérée.

Les éléments de bilan fournis par le ministère témoignent toutefois de difficultés en donnant à voir les écarts constatés entre les objectifs fixés aux services déconcentrés de l'État et les premiers résultats observés. En 2018, 85 % de l'objectif en matière de PLAI avait été réalisé (avec 34 600 PLAI agréés à la fin de l'année, pour un objectif de 40 000). Avec 1 306 places en pension de famille créées à la fin de l'année, environ 400 places manquaient à l'appel par rapport à l'objectif initial. Enfin, seules 14 290 personnes hébergées en structure d'hébergement s'étaient vu attribuer un logement social, contre 16 595 attributions prévues. Et si l'objectif de création de places en IML a été atteint, avec 6 155 places créées, seulement 15 % l'ont été en mandat de gestion.

Les résultats pour 2019 sont similaires, avec des chiffres en progression mais encore en-deçà des objectifs pour l'ensemble de ces indicateurs.

⁷³ *Projet annuel de performance, PLF 2020, Mission Cohésion des territoires.*

⁷⁴ *PLF 2020, Programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».*

Tableau 1.11 : La difficile mise en œuvre du Logement d'abord

	2017	2018	Objectifs 2019	Réalisé 2019 (1)	Evolution 31 oct 2018 / 31 oct 2019
PLAI financés	30 458	32 747	40 000	34 000 (prévision pour 2019)	+ 4%
Places d'IML créées	5 613	6 155	8 850	6 371	+ 36%
Places de pensions de famille / résidences accueil créées	1 015	1 378	2 300	970	- 6%
Attributions de logement social aux personnes sortant d'hébergement	12 395	14 163	17 000	11 879	+ 4%
Mobilisation de logements pour les réfugiés	4 582	8 720	16 000	7 727	+ 9%

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

(1) Au 31 octobre 2019.

En juin 2019, la Dihal a publié un bilan intermédiaire de la mise en œuvre du plan quinquennal pour le Logement d'abord, dans lequel elle annonce que 70 000 personnes hébergées ou à la rue sont sorties vers le logement social, le logement adapté ou l'intermédiation locative en 2018 (soit 20 % de plus qu'en 2017). Avec le lancement de l'acte 2 du Logement d'abord en septembre 2019, doté de 60 millions d'euros supplémentaires, le gouvernement s'est notamment fixé pour objectif de créer 2 300 nouvelles places en pension de famille et 8 850 places d'IML et de doubler le financement destiné à la résorption des bidonvilles. Il a également annoncé la poursuite du déploiement du programme Un chez soi d'abord et un nouvel appel à manifestation d'intérêt en 2020 pour de nouvelles collectivités souhaitant rejoindre les 23 premières dans la « mise en œuvre accélérée » du Logement d'abord.

DES PENSIONS DE FAMILLE ET RÉSIDENCES SOCIALES ENCORE INSUFFISANTES

Le plan Logement d'abord a renforcé les ambitions fixées par la circulaire du 20 avril 2017, qui prévoyait un plan de relance des pensions de famille et des résidences-accueil sur la période 2017-2021. Cette circulaire programmat 1 500 places par an, dont 500 en résidences-accueil et 300 en pensions de famille spécifiquement pour les personnes ayant des troubles psychiques.

Les pensions de famille restent malgré tout trop peu nombreuses : on comptabilise 17 792 places au 31 décembre 2018, qui représentent à peine 13 % des places en résidence sociale. Le financement des pensions de famille est fluctuant : 888 logements de ce type ont ainsi été financés en 2013, 1 336 en 2014, 790 en 2015 et 603 en 2016, 1 032 en 2017 et 1 306 en 2018.

Tableau 1.12 : Évolution du nombre de places disponibles en pension de famille

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
11 527	12 702	14 038	14 843	15 446	16 521	17 792

Source : DGCS enquête AHI, ministère de la Cohésion des territoires.

Par ailleurs, au 31 décembre 2018, 1 486 résidences sociales (hors pensions de famille) offrent plus de 128 046 places, auxquelles s'ajoutent 48 416 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales.

UN DÉPLOIEMENT PROGRESSIF DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Le programme Logement d'abord vise également à accélérer la mobilisation du parc privé à vocation sociale par le biais de l'intermédiation locative, qui s'est développée localement à partir des années 1980 avant d'être encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990. Elle a été inventée par des associations pour faciliter l'accès à un logement et accompagner les personnes éprouvant des difficultés économiques et sociales, pour réduire le risque locatif pour le propriétaire, par le biais d'un mandat de gestion (un opérateur public agréé se voit déléguer la gestion locative) ou d'une location/sous-location⁷⁵. En 2016, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales issues des principaux réseaux associatifs agréés (FAPIL et SOLIHA) s'élevait à 30 000, dont un peu plus de 23 000 en mandat de gestion⁷⁶.

L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2008, intitulé Solibaïl, visant à développer une offre nouvelle dans le parc privé destinée à accueillir des ménages en difficulté. Il comprend début 2019 plus de 5 350 logements (soit 18 250 places)⁷⁷. Son déploiement a permis d'atteindre le chiffre global de 39 047 places d'intermédiation locative gérées en 2018 (7 935 en 2012), dont plus de 80 % en sous-location (31 259).

⁷⁵ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

⁷⁶ Il n'existe pas de chiffre global permettant de comptabiliser l'ensemble des logements gérés. Le mode de calcul par fédération ne permet pas de s'assurer d'éventuels oublis ou doubles comptes.

⁷⁷ « Réunion du comité de pilotage annuel du dispositif Solibaïl », article mis en ligne le 6/12/2019 sur le site de la DRIHL puis modifié le 13/3/2019.

Tableau 1.13 : Nombre de places gérées en intermédiation locative (IML) financées par l'État

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IML en location /sous-location et en bail glissant	15 034	18 803	22 181	24 510	28 128	31 259
IML en mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146	5 770	7 788
Total IML	18 378	21 643	25 575	28 656	33 898	39 047

Source : DGCS enquête AHL.

La DRIHL a lancé en octobre 2018 un nouvel appel à projets Solibail pour la période 2019-2022, et le projet de loi de finances pour 2020 prévoit la création de 8 850 places (comme en 2019), avec une augmentation de 21,7 % des financements par rapport à 2019.

DES DISPOSITIFS LOCALISÉS EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ

Expérimenté depuis 2011 à Paris, Lille, Marseille et Toulouse, sous l'égide de la Dihal, le programme « Un chez-soi d'abord » vise, quant à lui, à tester la prise en charge et l'accompagnement de personnes sans abri atteintes de troubles psychiatriques sévères, assortie d'un accompagnement social et sanitaire intensif assuré par une équipe pluridisciplinaire. Le bilan présenté en avril 2017⁷⁸ indique une efficacité dans la durée du programme : 89 % des 353 personnes sont toujours logées et suivies quatre ans après le début de l'expérimentation⁷⁹ ; en 2016, la durée moyenne d'hospitalisation des personnes logées avait diminué de 50 %⁸⁰. Fort de ces constats, le dispositif a été pérennisé sur les quatre territoires d'expérimentation et son déploiement sur 16 sites supplémentaires, à raison de quatre sites par an sur la période 2018-2022, a commencé avec l'ouverture progressive de sites à Lyon, Grenoble, Bordeaux et Dijon sous forme d'appariements de coordination thérapeutique (ACT) ; l'objectif est de loger et d'accompagner 400 personnes sans abri supplémentaires, pour loger au total 2 000 personnes en 2020. En outre, le gouvernement souhaite essaimer le programme dans des zones plus rurales, où les services sociaux et médicaux sont moins fournis ; de premiers appels à projets ont été lancés, comme en région PACA.

Un appel à projets triennal intitulé « 10 000 logements accompagnés » a été lancé en mars 2014 par l'USH, dans le cadre du Pacte d'objectifs et de moyens conclu

⁷⁸ Dihal, « Le programme expérimental "Un chez soi d'abord", résultats d'activité », avril 2017.

⁷⁹ Au total, 705 personnes sont concernées par l'expérimentation : parallèlement aux 353 personnes logées et accompagnées entre 2011 et 2014 a été constitué un groupe témoin bénéficiant de services traditionnels.

⁸⁰ Dihal, « Le programme expérimental "Un chez soi d'abord", principaux résultats 2011-2015 », avril 2016.

avec l'État. Le programme a pour objet d'expérimenter des réponses innovantes, comportant un logement accessible économiquement et bien localisé, une gestion locative et un accompagnement adaptés aux besoins des occupants. Trois appels à projets ont été lancés entre 2014 et 2016, pour un total de près de 150 projets soutenus, représentant 6 000 logements Hlm accompagnés⁸¹. Un quatrième appel à projets a été lancé en 2018, visant à soutenir 50 nouveaux projets et à accompagner un peu plus de 2 500 ménages. Une évaluation conduite en 2018⁸² a montré que le programme bénéficie à des publics en grandes difficultés (difficultés socioéconomiques, troubles psychiques et/ou santé mentale, femmes victimes de violences, jeunes en difficulté/décrochage, sortants de prison ou d'hébergement d'urgence...) et éloignés du droit commun. Les projets mis en œuvre ont permis d'améliorer le repérage des ménages, de stabiliser leur situation, de (re)créer des liens avec le bailleur et les partenaires locaux, et enfin de renforcer les dynamiques partenariales locales en faveur d'un accompagnement adapté aux besoins des ménages. La signature de la clause de revoyure entre l'USH et l'État⁸³ a entériné la poursuite de cette dynamique avec 15 millions d'euros issus de la CGLLS alloués au Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement entre 2020 et 2022, destinés à accompagner des projets présentés par les bailleurs sociaux sur le modèle du programme « 10 000 logements accompagnés ».

⁸¹ *Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales*, « Lancement du 4^e appel à projets "10 000 logements Hlm accompagnés" par l'Union sociale pour l'habitat et le ministère de la Cohésion des territoires », juillet 2018.

⁸² « Évaluation du dispositif «10 000 logements accompagnés» », Algoe / Pluricité, juin 2019.

⁸³ « Conclusion de la clause de revoyure pour le logement social, et engagement des parties (2020-2022) ».

Tableau de bord

2^e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

Bien que peu médiatisé lors du Grand débat national, le logement est l'une des principales préoccupations d'un tiers des Français¹. D'après l'observatoire Foncia/BVA sur les Français et le logement, 4 Français sur 10 estiment que la recherche d'un logement qui correspond à leurs besoins n'a pas été facile². Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... Mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages des classes moyennes. Le marché du logement fonctionne en effet comme une « centrifugeuse » qui sélectionne les candidats les plus solvables, et refoule les autres vers des solutions précaires ou inadaptées, ou vers les réponses apportées par la puissance publique ; et notamment vers un parc Hlm qui n'est pas suffisant pour répondre à l'ensemble des besoins.

Un accès au logement difficile et discriminant

LA DEMANDE HLM TOUJOURS EN HAUSSE

D'après l'enquête Logement³, plus d'1,4 million de ménages ont une demande Hlm en attente en 2013 (5 % des ménages), ce qui correspond à une augmentation de 18 % par rapport à 2006 et de 37 % par rapport à 2001.

Fin 2018, on comptabilisait 2,1 millions de demandes de logement social dans le Système national d'enregistrement (SNE), dont plus d'un tiers (34 %) en attente depuis plus d'un an. Le nombre de demandes a augmenté de 7 % en deux ans. La part des « demandes de mutation » est de 33 %.

¹ *Les Français et la question du logement dans le cadre du Grand Débat. Kantar Public pour l'USH, février 2019.*

² *Observatoire BVA – Foncia – Presse Régionale de la Vie Quotidienne – Vague 2 – Les Français et le logement, 2/03/2018.*

³ *Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », Insee première n°1546, avril 2015.*

Tableau 2.1 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013		2018*	
	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%
Ensemble des demandeurs	1 043		1 208		1 406		2 113	
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	5 46 1	52 %	663	55 %	697	48 %	1 411	67 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	497	48 %	545	45 %	709	52 %	702	33 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc	nc	553	45,8 %	687,8	48,8 %	761	36 %

* changement de source.

Source 2001-2013 : Insee, enquêtes Logement et SNE. France métropolitaine, résidences principales.

Source 2018 : SNE, non comparable avec la source précédente.

Tableau 2.2 : Motifs de la demande Hlm (y compris demande de mutation)

	Nombre de ménages	%
Logement non adapté	688 047	33
Besoin de disposer d'un logement à soi	511 482	24
Raisons familiales	220 294	10
Raisons de santé ou liées au handicap	184 606	9
Obligation de quitter son logement	126 374	6
Souhait de changer d'environnement	126 126	6
Raisons liées à l'emploi	104 636	5
Violences familiales	17 409	1
Autres (logement indigne ou indécent, renouvellement urbain, ...)	131 757	6

Source : SNE. Données du 08/03/2019 sur l'année 2018.

D'après le SNE, 466 400 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2018, soit moins d'un quart des demandeurs (22 %).

Un peu plus d'un quart de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus. Au 31 décembre 2018, l'ancienneté moyenne des demandes en cours était de 22 mois (contre 20 mois fin 2016, et 21 mois fin 2017), avec des disparités importantes selon les territoires : de 7 mois en Lozère à 41 mois à Paris.

AUX MARGES DE LA LOCATION « CLASSIQUE » : MEUBLÉS, COLOCATIONS, SOUS-LOCATIONS, HÔTELS...

Dans un contexte de sélectivité accrue des marchés de l'habitat (notamment dans les zones tendues) et de précarité de plus en plus grande, les personnes les plus modestes sont contraintes de se tourner vers des solutions précaires :

sous-location, colocation, location saisonnière ou meublée... Ces réponses se sont développées dans le paysage de la location⁴, correspondant à autant d'« arrangements » individuels, plus ou moins subis, qui peuvent avoir des conséquences négatives au quotidien pour les ménages ; elles les exposent aussi à une « vulnérabilité résidentielle »⁵ liée à des régimes locatifs dérogatoires à la loi du 6 juillet 1989 :

- **La location meublée** apparaît comme une solution satisfaisante pour de nombreuses personnes en situation de mobilité. Mais elle peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources ou de garanties insuffisantes aux yeux des bailleurs dans un marché tendu. D'après l'enquête Logement de 2013, 599 000 ménages sont locataires d'un meublé, principalement des personnes seules (76 %) et jeunes (64 % ont moins de 30 ans). De nombreux abus ont été mis en évidence : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le minimum des équipements nécessaires à la vie courante, clauses abusives dans les contrats de location⁶... Les ménages vivant dans ces logements sont en outre davantage confrontés à certains défauts (manque de luminosité, petite taille/ inadaptation à la taille du ménage, prix élevé, bruit, indécence).

- **La sous-location**, d'après l'ENL 2013, concerne *a minima* 40 000 ménages (89 000 personnes), avec une surreprésentation très nette des ouvriers et employés (52 %) par rapport aux cadres et professions intermédiaires ou supérieures (28 %). La majorité des ménages en sous-location (54 %) sont de jeunes ménages, âgés de moins de 35 ans. L'absence d'autorisation de sous-louer par le propriétaire peut engendrer une procédure d'expulsion du locataire et du sous-locataire.

- **La colocation**, d'après le recensement de la population de 2009, concerne 2,5 millions de personnes⁷. D'après le baromètre de la colocation, établi au premier trimestre 2018 à partir des données des usagers du site Appartager.com, les 18-25 ans représentent 57 % des colocataires, et les 26-40 ans 33 % (9 % pour les plus de 40 ans).

- **Hôtels et garnis** sont relativement fréquents dans les parcours résidentiels accidentés. Le recensement de la population de 2013 indique que 32 000 personnes

⁴ La part des meublés, sous-locations et hôtels ou garnis est passée de 1,7 % des résidences principales en 2006 à 2,4 % en 2013 d'après l'ENL.

⁵ Voir notamment les articles de Yankel Fijalkow, 2013, *op. cit.*, et de Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow et Nadine Roudil, « Les vulnérabilités résidentielles en questions », *Métropolitiques*, 17 juin 2015.

⁶ Dérives lors de la rédaction de l'état des lieux, du dépôt de garantie, interdiction faite au locataire de recevoir ou d'héberger des proches, obligation de réaliser des réparations qui incombent normalement au propriétaire, contrainte faite au locataire de payer des taxes et impôts à la place du propriétaire... La commission des clauses abusives avait examiné en 2013 plus de 150 contrats de location de meublés parmi lesquels elle avait détecté 43 clauses abusives.

⁷ Cité in Yankel Fijalkow, « Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de « vulnérabilité résidentielle », *Politiques sociales et familiales n°114*, 2013.

sans logement personnel vivaient à l'hôtel⁸. Une part importante de ces ménages est composée d'actifs occupés (41 %). D'après l'ENL 2013, 498 000 personnes déclarent avoir recouru à ces chambres (payées par leurs soins et hors tourisme) à un moment de leur vie où elles étaient sans logement personnel.

DISCRIMINATIONS : DES PRATIQUES COURANTES

Dans un contexte de forte tension du marché, les difficultés d'accès au logement sont aggravées par des pratiques discriminantes de la part de bailleurs, agences immobilières, organismes Hlm ou élus locaux. Entre 2005 et 2016, le Défenseur des droits a reçu quelque 3 460 réclamations⁹ dénonçant des discriminations, majoritairement dans l'accès au logement, mais également pendant l'occupation. Sur les 2 780 réclamations reçues entre 2005 et 2014, 57 % relevaient du secteur privé et 43 % du secteur social. L'origine est le critère le plus cité (43 % des réclamations dans le logement), suivi du handicap ou de l'état de santé (21,1 %) puis de la situation familiale (5,7 %) et de l'âge (3,5 %). Bien qu'en progression depuis 2005, le nombre de saisines relatives au logement reste faible et ne traduit pas la réalité d'un phénomène qui peine encore à être mis en lumière. En 2018, 6,5 % des réclamations au Défenseur des droits pour discriminations concernaient le logement (5 935 dossiers traités sur 91 316), et les deux motifs de discrimination les plus fréquents sont le handicap et l'origine ethnique.

D'après une récente enquête du Défenseur des droits¹⁰, les discriminations lors de la recherche d'un logement à louer sont perçues comme une réalité fréquente par 46 % des 18-79 ans résidant en France métropolitaine. Le logement constitue l'un des trois contextes dans lesquels la perception des discriminations est la plus forte, avec la recherche d'emploi (47 %) et le contrôle de police (50 %). Parmi les personnes ayant recherché un logement à louer au cours des cinq dernières années, 14 % rapportent une expérience de discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, les personnes perçues comme non-blanches ont une probabilité cinq fois plus élevée que les autres d'avoir connu une expérience de discrimination dans leur recherche. La probabilité est plus de trois fois supérieure pour les personnes en difficulté financière et plus de deux fois supérieure pour les personnes en situation de handicap. Une famille monoparentale est deux fois plus exposée à la discrimination dans la recherche d'un logement qu'une famille biparentale. Seules 11 % des personnes ayant vécu ces discriminations ont entamé une démarche pour faire valoir leurs droits.

⁸ Recensement de la population 2013, in Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017. Le recensement ne permet pas de distinguer au sein de cette catégorie les ménages logés à leurs propres frais de ceux qui le sont par l'intermédiaire d'une association. Dans ce second cas, ils sont considérés comme sans-domicile.

⁹ 2 780 réclamations de 2005 à 2014 (Défenseur des droits, Fiche Logement), 349 en 2015 et 332 en 2016 (Rapport d'activité du Défenseur des droits).

¹⁰ Défenseur des droits, enquête sur l'accès aux droits. Les discriminations dans l'accès au logement, volume 5, 2017.

En 2019, SOS Racisme, en partenariat avec la Fondation Abbé Pierre et la Région Île-de-France, a réalisé plusieurs *testing* sur l'ampleur des discriminations liées à l'origine réelle ou supposée en Île-de-France dans l'accès au logement des jeunes actifs et des étudiants, sur les plateformes de mise en relation entre particuliers (PAP et Leboncoin), sur l'acceptation des consignes discriminatoires par les agences immobilières et sur les pratiques des communes et des bailleurs concernant l'enregistrement d'une demande de logement social¹¹. Il en résulte des constats particulièrement inquiétants :

- un jeune actif d'origine ultra-marine ou subsaharienne a 40 % de chance en moins d'obtenir un logement locatif privé qu'un jeune actif d'origine métropolitaine (37 % de chance en moins pour un jeune actif d'origine maghrébine et 20 % pour un jeune actif d'origine asiatique) ;
- un étudiant d'origine ultra-marine ou subsaharienne a 37 % de chance en moins d'obtenir une réponse positive qu'un étudiant d'origine française ancienne ;
- sur les plateformes de mise en relation entre particuliers, la discrimination est particulièrement importante : une personne d'origine subsaharienne a 55 % de chance en moins d'avoir un logement qu'une personne dont le nom est de consonance française, et une personne d'origine maghrébine a 50 % de chance en moins ;
- plus d'une agence sur quatre accepte de faire une sélection sur des critères discriminatoires lorsque cela est demandé par le propriétaire ;
- des discriminations ont pu être constatées dans des mairies franciliennes en raison de l'origine et du lieu de résidence lors de la demande d'information sur une demande de logement social.

La composition familiale est également un critère de discriminations. Une étude réalisée par *testing* en 2017-2018 dans le parc privé parisien montre que les femmes seules avec enfants ont moins de chance d'obtenir des T3-T4 que les hommes seuls avec enfants et que les couples avec enfants, toutes choses égales par ailleurs. Le statut de femme seule avec enfants est très fréquemment associé à une instabilité financière, davantage encore que le statut d'homme seul avec enfants¹².

Ces discriminations ont déjà été démontrées par le passé. En 2014, le journal *60 Millions de consommateurs* mettait en scène cinq candidats fictifs à la location (à revenus et situation professionnelle identiques¹³) : tandis que Anne, 28 ans et candidate référente a obtenu un rendez-vous pour une visite dans 100 % des cas,

¹¹ « Discriminations raciales au logement, ça suffit ! » *L'Enquête de SOS Racisme, mai 2019.*

¹² *Laetitia Challe, Julie Le Gallo, Yannick l'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit. Parent isolé recherche appartement : discriminations dans l'accès au logement et configuration familiale à Paris, 2019.*

¹³ *En CDI depuis plus d'un an, avec garants, ils résident déjà dans la ville en question mais cherchent un appartement plus grand. Ils ne vivent pas en couple et n'ont pas d'enfants, sauf la mère célibataire. À Paris, ils gagnent trois fois le montant du loyer. En province, ils touchent environ 2 000 euros net par mois.*

les quatre autres postulants, présentant des motifs de discrimination potentielle, ont été écartés du programme des visites une fois sur quatre¹⁴. Parmi les motifs de discrimination, l'origine étrangère, l'âge et la composition familiale sont arrivés en tête, le candidat à l'accent étranger essuyant 33 % de refus, la personne âgée 24 % et la mère célibataire 30 %. Des pièces justificatives et conditions supplémentaires leur ont été également imposées dès la première visite.

D'après une étude publiée en 2017 par la fédération TEPP du CNRS, un nom d'origine africaine pénalise fortement le candidat à la location dans le parc privé. Le candidat maghrébin a, quant à lui, 26,7 % de chances en moins que le candidat de référence présumé d'origine française de voir sa démarche aboutir¹⁵.

Depuis quelques années, **le parc locatif social** fait l'objet d'études plus approfondies¹⁶. En 2013, une étude de l'Insee¹⁷ a montré que les ménages d'origine étrangère hors Union européenne mettaient plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens, à conditions sociales égales¹⁸. Une autre étude du Lab'URBA¹⁹ publiée en 2015 a mis en lumière une phase invisible de discrimination en amont du processus d'attribution : certains agents trient en effet les dossiers à présenter en commission d'attribution pour répondre aux stratégies de certains bailleurs ou des élus locaux, qui peuvent avoir tendance à limiter la présence de certains profils au sein de leur parc (familles monoparentales, familles nombreuses, ménages prioritaires, ménages supposés immigrés), sans que cela soit nécessairement formalisé.

¹⁴ *Le protocole prévoit qu'une candidate référente (Anne, 28 ans) passe le premier appel afin de repérer les annonces disponibles, avant que les quatre autres candidats n'appellent successivement pour les 150 annonces sélectionnées : Yvette, 71 ans et veuve ; Babacar (ou Yvonne), 31 ans avec un accent étranger ; François, 25 ans et sous curatelle ; Christelle, 38 ans et mère célibataire.*

¹⁵ *Julie Le Gallo, Yannick L'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit, « Les discriminations dans l'accès au logement en France : un testing de couverture nationale », Fédération TEPP du CNRS, décembre 2017.*

¹⁶ *Marine Bourgeois, « Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises », IEP de Paris, 2017.*

¹⁷ *« Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », Insee, Économie et statistique, avril 2014, n°464-465-466.*

¹⁸ *Une partie de l'écart constaté (40 %) n'est pas expliquée par les variables observées (en particulier le type de logement demandé, la taille du ménage ou la CSP). Cette étude ne prend toutefois pas en compte le critère important de la localisation des demandes.*

¹⁹ *Lab'URBA – Université Paris Est, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », Rapport final juin 2015. Appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD, « Accès au logement social : délai d'attente et profils des demandeurs de logement ».*

GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : DES DISPOSITIFS MULTIPLES ET INSUFFISANTS

Depuis près de 15 ans, des dispositifs multiples ont été expérimentés pour garantir les risques locatifs pour les populations fragiles et favoriser leur accès au logement, sans pour autant réussir à porter leurs fruits à grande échelle.

La nette diminution des aides Loca-pass

Distribuées depuis 1999 par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-Pass » ont pour objectif d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie, grâce à un prêt à taux zéro. La « garantie Loca-Pass », qui visait à couvrir les risques d'impayés de loyers pour sécuriser les bailleurs, a été remplacée en mai 2019 par la garantie Visale.

Depuis 2007, le nombre de Loca-Pass distribués n'a cessé de diminuer, passant de 417 000 dépôts de garantie et 271 200 garanties de loyer en 2007 à 137 132 dépôts de garantie et 125 978 garanties de loyers attribués en 2015²⁰. En 2016, les prêts locatifs correspondant aux aides Loca-Pass ont baissé de 5 % par rapport à 2015.

La proportion de bénéficiaires dans les parcs Hlm et privé s'est inversée passant de 77,4 % des avances Loca-Pass distribuées en 2005 dans le secteur privé à 22,6 % en 2015²¹. Cette tendance est plus nette encore si l'on considère les garanties de loyer, puisque 100 % ont été attribuées dans le parc Hlm depuis 2012, leur distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé au bénéfice de la garantie des risques locatifs (GRL) puis de Visale²².

Tableau 2.3 : Bénéficiaires et montants du dispositif Loca-Pass

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de nouveaux bénéficiaires	36 448	43 265	45 055	41 837	29 775	26 030	25 836	25 317	23 373	23 439	26 170	27 805
Nombre total de mises en jeu en cours	54 016	64 265	71 917	67 594	53 211	44 781	43 152	40 527	49 063	48 082	44 812	43 767

Source : Ancols jusqu'à 2016, Action Logement pour 2017 et 2018.

NB : La méthodologie mise en place par l'Ancols jusqu'en 2016 pour obtenir les données se basait sur un flux d'information qui n'existe plus depuis 2017, année pour laquelle Action Logement a transmis des chiffres aussi comparables que possibles aux données antérieures.

²⁰ Ancols, « Aides de la PEEC aux ménages, Résultats provisoires 4^e trimestre 2015 », mars 2016.

²¹ À l'inverse, 73,3 % des avances ont été versées à des locataires de logements conventionnés en 2014, contre 22,6 % en 2005.

²² La garantie Loca-Pass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales et conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

La garantie des risques locatifs

Créée en 2006 et proposée aux bailleurs par des entreprises d'assurances partenaires, la garantie des risques locatifs (GRL) visait à faciliter l'accès au parc locatif privé de populations considérées par les bailleurs comme fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD) en garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives. Une évaluation, confiée à l'Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL) en 2012, a mis en cause un manque de visibilité de la garantie ainsi que la préférence accordée par la plupart des bailleurs aux ménages les plus solvables, notamment en zone tendue. Au total, selon l'APAGL, le PASS-GRL (première version de la GRL jusqu'au 1^{er} janvier 2011) a permis de couvrir 179 958 baux entre 2007 et 2010. La GRL 2 (dispositif suivant) aura couvert, quant à elle, environ 500 000 logements jusqu'à sa suppression le 1^{er} janvier 2016.

De la garantie universelle locative au dispositif Visale

Une garantie universelle locative (GUL) prévue par la loi ALUR devait entrer en vigueur en 2016, pour protéger l'ensemble des bailleurs (personnes physiques ou morales) et des locataires contre les impayés de loyers, favoriser leur détection précoce et prévenir efficacement les expulsions locatives. Jugé trop coûteux, ce projet a été abandonné au profit d'un visa pour le logement et l'emploi (« Visale »), financé par Action Logement et mis en place en 2016. Destiné depuis juin 2018 à tous les jeunes de moins de 30 ans, le dispositif, gratuit, cible également les titulaires d'un bail de mobilité, les salariés du privé de plus de 30 ans embauchés depuis moins de six mois (sauf CDI confirmé) ou en mutation professionnelle. Tout ménage entrant dans un logement loué par un organisme agréé d'intermédiation locative est également éligible.

En 2018, la garantie s'est étendue à toute la durée du bail y compris après renouvellement, et en février 2019, le dispositif a été étendu à la prise en charge des frais de remise en l'état du logement en cas de dégradations imputables au locataire (dans la limite de deux mois de loyer + charges). Selon le rapport du député Mickaël Nogal²³, le dispositif Visale a aujourd'hui atteint son degré de maturité et répond aux attentes des bailleurs, mais reste encore mal connu.

Après un démarrage poussif (seulement 10 382 contrats de location cautionnés à mi-2017), le rythme de contractualisation du dispositif s'est accéléré avec 73 000 garanties cumulées accordées en 2018²⁴, sans pour autant atteindre l'objectif de 99 000 signatures de garanties. En octobre 2019, Action Logement accordait sa 200 000^e garantie Visale. Fin 2018, les ménages aidés par Visale étaient majoritairement des isolés et d'un âge moyen de 25 ans.

²³ Mickaël Nogal, « Louer en confiance : 37 propositions pour un développement équilibré et conforme à l'intérêt général du parc locatif privé », juin 2019.

²⁴ « Déjà 200 000 personnes logées grâce à la garantie Visale d'Action Logement », 12/11/2019.

Une offre de logements insuffisante et inadaptée

L'accès au logement est contrarié par les difficultés particulières de certains publics qui les excluent trop souvent du marché ou du parc social. Mais la principale difficulté tient à une pénurie structurelle de logements abordables et bien situés. Alors que la population et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé en France (vieillesse de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée aux ménages à bas revenus, dans un contexte économique qui tend à précariser davantage leur situation.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS : DES CHIFFRES INSUFFISANTS

D'après une étude du CGDD²⁵, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à 2012, générant des besoins en logements de plus en plus élevés. La demande potentielle devrait atteindre 300 000 à 400 000 logements par an d'ici à 2030. Ces prévisions ne tiennent pas compte des besoins actuels liés au mal-logement ou au non-logement. **Différentes estimations²⁶ convergent autour de l'objectif de 500 000 logements à construire chaque année pour répondre à l'ensemble des besoins.** Depuis 1975, ce niveau n'a jamais été atteint, pas même en 2006, pourtant une année record pour la construction (avec près de 494 000 mises en chantier). Entre 2012 et 2016, moins de 400 000 logements ont été mis en chantier chaque année. La tendance s'est ensuite améliorée avant de subir un retournement en 2018 (-5 %) et 2019 (-3 %).

²⁵ CGDD, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », *Le point sur...* n°135, août 2012.

²⁶ Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migrations, évolution de la population, formations des ménages et dissolutions), du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), et de ses caractéristiques (logements ordinaires, confort, taille, décence) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans-domicile...).

Tableau 2.4 : Nombre de logements mis en chantier

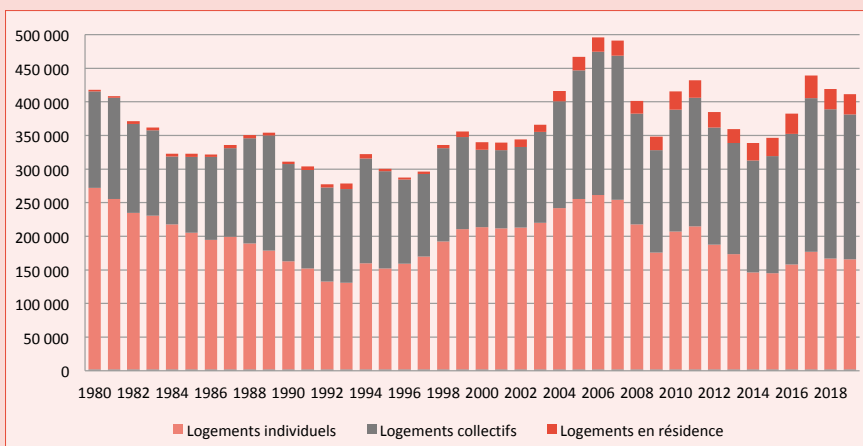
Année	Logements individuels	Logements collectifs	Logements en résidence	Total
2006	259 600	212 800	21 500	493 900
2007	252 600	214 200	22 400	489 300
2008	215 700	164 500	18 900	399 100
2009	173 900	152 500	19 700	346 100
2010	205 400	181 100	26 900	413 400
2011	213 000	191 200	25 900	430 000
2012	185 700	173 900	23 100	382 600
2013	171 400	165 200	21 100	357 700
2014	144 500	166 100	26 000	336 600
2015*	143 300	174 000	27 200	344 500
2016	156 200	194 400	30 000	380 600
2017	174 700	228 600	34 100	437 500
2018	165 000	221 800	30 400	417 300
2019**	164 000	215 200	30 500	409 800

Source : Construction de logements – Résultats sur 12 mois à fin novembre 2019 (France entière hors Mayotte)²⁷.

* À compter des résultats 2015, de nouveaux indicateurs retracent les autorisations et les mises en chantier à la date réelle de l'évènement. Ces nouvelles séries améliorent le diagnostic conjoncturel produit à partir de la base Sit@del2, en corrigeant notamment les éventuels défauts de collecte.

** Chiffres à fin novembre 2019 (sur les 12 derniers mois).

Figure 2.5 : Nombre de logements mis en chantier



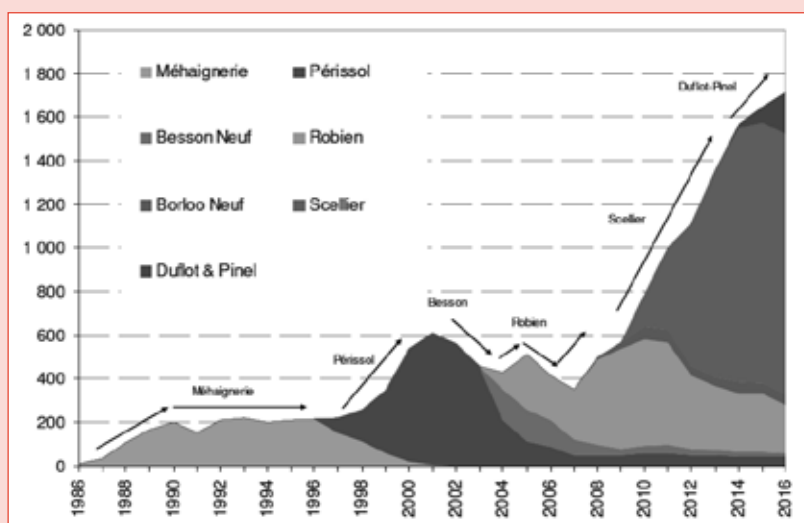
²⁷ Construction de logements - Résultats à fin octobre 2019 (France entière), 28/11/2019.

DES INCITATIONS À L'INVESTISSEMENT LOCATIF PRIVÉ SANS CONTREPARTIE SOCIALE

De nombreux dispositifs en faveur de l'investissement locatif à destination des bailleurs individuels privés se sont succédé voire juxtaposés depuis 1984. Le montant annuel de l'ensemble de ces réductions d'impôt sur le revenu (Périssol, Besson, Borloo, Robien, Scellier, Pinel, Cosse) n'a cessé de progresser, passant de 606 millions d'euros en 2009 à plus de 2 milliards d'euros en 2019. Une tendance appelée à se poursuivre, compte tenu du cumul et de l'étalement dans le temps des aides, dont certaines s'étendent jusqu'à 15 ans à partir de la mise en location du logement.

Le projet de loi de finances pour 2020 estime le coût du Pinel-Duflot pour cette année à 1 milliard d'euros (après 555 M€ en 2017 et 784 M€ en 2018). Le coût générationnel par logement est d'environ 31 000 € et son coût fiscal total sur toute la période (2017-2035) est estimé par la Cour des comptes à 7,4 Md€²⁸.

Figure 2.6 : Évolution des dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif (en milliards d'euros)



Source : Comptes du logement 2016.

D'après la Cour des comptes, le coût annuel pour les finances publiques d'un logement bénéficiant de l'avantage Pinel est deux à trois fois supérieur à celui d'un logement social comparable, pour des durées de locations (6 à 12 ans) et à des conditions sociales (plafonds de loyer et de ressources) bien moindres. Toutefois,

²⁸ Cumul des réductions d'impôt qui ont été consenties au terme de la période de mise en location ouvrant droit à l'avantage fiscal (6 à 15 ans selon le dispositif) : de 2018 à 2035 pour le dispositif Pinel (Cour des comptes, « Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages », 17 janvier 2018).

en comptabilisant toutes les aides dont disposent les logements sociaux, il s'avérait, selon les calculs du ministère, qu'un « Pinel » coûtait un peu moins cher, en 2015, qu'un logement social (voir tableau ci-après). Trois ans plus tard, avec la disparition des crédits d'État en aides à la pierre pour Hlm et la hausse de la TVA, le coût pour l'État d'un Pinel équivaut quasiment à celui d'un PLS.

Tableau 2.7 : Aides moyennes en 2018 par logement

	PLAI	PLUS	PLS	Pinel
Montant moyen TTC financé	149 649	145 115	140 410	190 000
Nombre de logements	24 725	46 725	17 105	-
AIDES				
Subvention État (y compris surcharge foncière)	9 405	1 087	283	-
Réduction TVA	13 604	13 192	12 765	-
Crédit d'impôt	-	-	-	31 000
Subventions C.L. et autres	10 644	6 575	3 053	-
Aide de circuit AL*	641	1 176	1 315	-
Garantie collectivité*	2 849	2 806	2 546	-
Exonération TFPB*	12 531	12 531	12 605	-
TOTAL DES AIDES	49 674	37 367	32 567	31 000

Source : ministère de la Cohésion des territoires et Bilan des logements aidés 2018.

NB : les subventions État sont hors prime spécifique Île-de-France.

*Données 2015

Or, l'effet modérateur sur les loyers attendu de ces aides fiscales apparaît très limité, notamment du fait de la moindre production de ces logements aidés dans les zones les plus tendues. La Cour préconise ainsi de maîtriser ces dépenses et de mesurer davantage leurs effets, dans un contexte où le contrôle des contreparties demandées à ces réductions d'impôt est « largement illusoire » selon la Cour des comptes, la moitié des dossiers fiscaux ne comprenant aucune information sur les locataires bénéficiaires, l'autre moitié comportant des informations lacunaires²⁹.

Mais les évolutions successives sont allées en sens inverse. La loi de finances pour 2015 a rendu possible la location à un ascendant/descendant sans remise en cause de l'avantage fiscal « Pinel ». La loi de finances pour 2019 a créé un nouveau dispositif, dit « Denormandie dans l'ancien », qui permet de bénéficier d'avantages fiscaux comparables au Pinel sous conditions de travaux lourds de réhabilitation, représentant plus de 25 % du coût d'acquisition du logement destiné à la location, dans des villes ayant conclu une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou une opération Action Cœur de Ville.

²⁹ *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. Cour des comptes, mars 2019.*

Les logements Intermédiaires représentent également une dépense fiscale pour l'État, étant donné qu'ils sont assortis d'avantages fiscaux (TVA à 10 %). Le gouvernement souhaite actuellement développer ce type de produits, notamment *via* la Société pour le Logement intermédiaire (SLI) lancée par l'État et gérée par la CDC-Habitat. 9 266 logements intermédiaires ont été agréés en 2018. Selon le PLF 2020, ce produit représente une dépense fiscale de 70 M€ par an (en 2019 et 2020) au titre de la réduction de TVA³⁰.

UNE PROGRESSION TROP LENTE DU PARC HLM DISPONIBLE

Une fois déduits les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc social s'accroît chaque année : il est estimé début 2019 à 5 089 834 logements par le CGDD, soit 86 334 logements de plus que l'année précédente (+1,7 %) ³¹. Le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 80 400 en 2018, en légère augmentation depuis 2017 mais toujours inférieur à l'année 2016. 88,4 % sont des logements neufs (dont 32,8 % acquis en VEFA) et 11,6 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont un peu plus de la moitié ont nécessité des travaux de réhabilitation.

Tableau 2.8 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc social ⁽¹⁾	Nouvelles mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2008	4 437	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	44,5
2009	4 450	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	58,5
2010	4 508,5	97,4	n.d.*	11,0	12,3*	n.d.*	67,6
2011	4 576,1	83,3	39,4	nd	21,7	0,3	76,2
2012	4 652,3	84,5	39,5	nd	19,3	1	75,7
2013	4 728	81,8	44,3	23,6	20,4	0,3	nd
2014	4 685,8	89,3	25	9,9	14,3	0,8	74,7
2015	4 760,5	92,1	22,1	9,2	12	0,9	79,1
2016	4 839,6	86,2	21	9,1	11	0,9	74,9
2017	4 914,5	78,2	21,3	10,4	10,2	0,7	89
2018	5 003,5	80,4	22,8	10,8	11,3	0,7	86,3
2019	5 089,8						

Source : CGDD. Série des enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) puis Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) à partir de 2010.

⁽¹⁾ au 1^{er} janvier de chaque année.

* Le changement de source (de EPLS à RPLS) induit une rupture de données entre 2009 et 2010, le périmètre de certains indicateurs ayant changé, comme les ventes de logements sociaux qui ne concernent plus uniquement celles à des particuliers par exemple. De plus, le CGDD décompte uniquement à partir de 2014 le parc locatif social des bailleurs sociaux.

³⁰ Budget général 2020 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2020, Programme 135.

³¹ CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2019 », novembre 2019.

Tableau 2.9 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Offre totale attribuée	455	469	484	491	480	482	509	507	497	489
Dont parc existant	374	396	403	416	403	402	423	423	421	412
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	81	75	77	80	86	84	76	77

Source : USH, les Hlm en chiffres 2019.

Dans un rapport de 2014, le CGEDD constatait que les ventes des logements sociaux avaient représenté 8 000 logements en 2012 (soit 0,2 % du parc)³². En 2018, 10 800 ventes à des personnes physiques ont été effectuées par les bailleurs³³, ce qui marque une augmentation de 14 % par rapport à l'année précédente. Le CGEDD soulignait aussi la part croissante des acquéreurs sans lien avec le parc Hlm (34,3 % en 2013 des ventes selon la fédération des ESH, contre 29 % en 2012) et la nécessité d'assurer un contrôle strict du devenir des logements ainsi vendus, afin de garantir la dimension sociale de l'accession.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 prévoit l'assouplissement du cadre réglementaire régissant la vente Hlm, afin d'atteindre l'objectif gouvernemental de 40 000 ventes par an. Le gouvernement y voit le moyen de compenser la mise en place de la réduction de loyer de solidarité introduite par la loi de finances 2018 et de maintenir ainsi les capacités d'investissement des organismes Hlm. À l'inverse, les opposants à ce quintuplement annoncé du nombre de ventes Hlm s'inquiètent de la marchandisation d'une partie du « patrimoine commun de la nation » dans un simple objectif budgétaire, à l'heure où plus de deux millions de ménages sont en attente de logement social. Ils craignent également la vente en bloc à des investisseurs privés leur permettant quelques années plus tard des ventes à la découpe lucratives (loin de l'objectif de favoriser l'accession sociale à la propriété), voire la constitution de futures copropriétés dégradées.

LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX : TOUJOURS LOIN DES OBJECTIFS

Le précédent gouvernement s'était fixé pour objectif d'atteindre 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux. Après une progression régulière du nombre de Hlm financés de 2002 à 2010 (jusqu'à 131 000),

³² CGEDD, *Marianne Leblanc-Laugier et Pascaline Tardivon*, « Mission d'évaluation de la politique de vente de logements sociaux à leurs occupants et à d'autres personnes physiques », septembre 2014.

³³ USH, « Observatoire de la Vente Hlm : résultats 2018 et retour sur 10 ans de vente Hlm », avril 2019.

l'évolution est plus erratique. Après un bon résultat en 2016 (124 000), la tendance s'inverse de nouveau en 2017 avec 113 000 logements sociaux financés (50 833 PLUS, 30 458 PLAI et 31 750 PLS), soit un recul de 9 %.

En 2018, la production s'est encore davantage contractée (108 612 logements sociaux financés soit un recul de 3 % par rapport à 2017) en conséquence notamment de la mise en œuvre de la RLS. En revanche la part de PLAI a atteint les 30 % pour la première fois depuis 2001. De plus, les zones considérées comme tendues (A et B1) ont représenté 73,5 % des logements financés en 2018 (contre 71 % en 2012 et 75 % en 2016), témoignant de la volonté de centrer géographiquement les efforts³⁴. En 2019, l'objectif global de production est de 124 000 et maintient la même répartition entre PLAI et PLS³⁵, mais reste encore bien en deçà de l'objectif de 150 000 logements sociaux financés.

Tableau 2.10 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	PLS agréés	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	8 648	56 299	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	23 708	76 990	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	45 016	130 072	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		32 543	117 065	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		26 475	106 414	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		30 063	108 921	28 %	25 %
2016	34 351	57 909		31 966	124 226	26 %	28 %
2017	30 458	50 833		31 750	113 041	28 %	27 %
2018	32 747	48 776		27 089	108 612	25 %	30 %

Source 2001-2017 : Infocentre SISAL.

Source 2018 : Bilan 2018 des logements aidés.

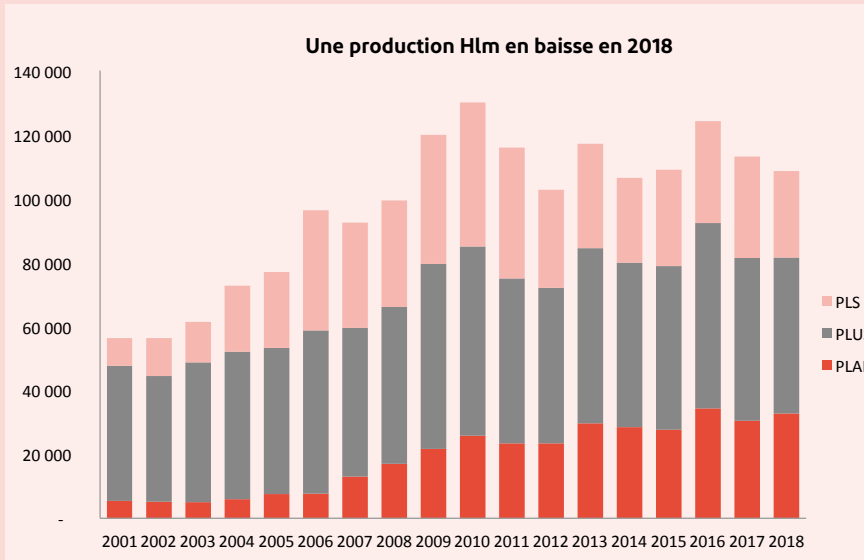
*Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

NB : Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logements sociaux. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location. En 2013, par exemple, 117 065 logements ont été financés, mais seulement 81 800 logements ont été mis en service. De plus, tous les logements sociaux agréés ne sont pas construits *in fine*.

³⁴ DGAL, Sisal, « Bilan des logements aidés 2017 ».

³⁵ Budget général 2020 pour la mission Cohésion des territoires, annexé au PLF 2020, Programme 135.

Figure 2.11 : Nombre de logements sociaux financés (France métropolitaine hors ANRU et hors DOM)



Source : Ministère de la Cohésion des territoires, Bilan 2018 des logements aidés.

Créé en 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social (467,9 millions d'euros en 2019). Depuis 2019, la contribution de l'État a été supprimée. Ainsi, 92 % du budget du FNAP proviennent des contributions de bailleurs sociaux et d'Action Logement, et le restant des prélèvements effectués sur les communes carencées au regard de la loi SRU³⁶. Dans la continuité du choix effectué en 2019 par l'État, le PLF 2020 ne prévoit pas de financements dédiés au FNAP.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social³⁷ et la diminution de la subvention unitaire moyenne de l'État contraignent les collectivités locales à augmenter leur effort financier et les bailleurs à s'endetter davantage. D'après la Cour des comptes, entre 2012 et 2017, la part des subventions de toute nature dans les plans de financement s'est nettement resserrée, passant de 12,5 % à 8,5 %. La part des fonds propres est restée quasi identique (12,2 %), alors que celle des prêts augmentait (75,4 % à 79,3 %)³⁸. L'équilibre des opérations est également de plus en plus assuré en proposant des loyers de sortie plus élevés. Ceci est possible au regard de la réglementation, qui autorise les bailleurs, dans

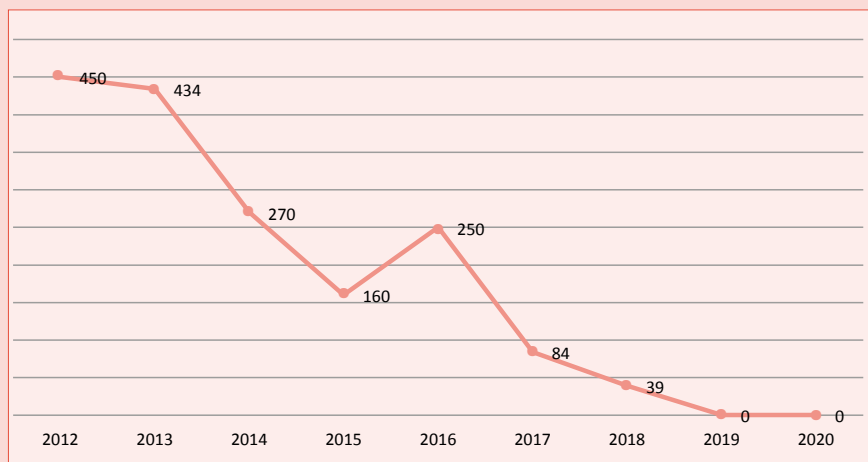
³⁶ Cour des comptes – Référé n° S2019-1252, « Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés », 22 mai 2019.

³⁷ Passé de 113 000 euros à 145 000 euros TTC par logement entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2016, (Caisse des Dépôts en juin 2017, Éclairages n°17, « Coûts de construction des logements sociaux. Un prix de revient stable depuis 2014 », juin 2017).

³⁸ Cour des comptes, op. cit.

certaines zones géographiques, à excéder les loyers au maximum de 15 %, lorsque certains critères sont réunis (performance thermique, présence dans l'opération de logements de petite taille). Il est constaté cependant par la Cour des comptes que ces majorations sont souvent considérées comme des loyers planchers par les bailleurs. Le résultat est qu'en 2018, dans deux régions tendues (PACA et Île-de-France), les loyers moyens des logements mis en service excédaient de 18 % les loyers maximaux³⁹.

Figure 2.12 : Évolution des crédits de l'État destinés au FNAP (en M€)



Source : commission des finances du Sénat.

Outre la suppression des subventions de l'État pour la production Hlm, le modèle de financement du logement social est ébranlé par la ponction de l'État, votée dans la loi de finances pour 2018, qui prend la forme d'une baisse de loyers imposée aux bailleurs sur leurs locataires touchant les APL, afin de pouvoir réduire, presque autant (à 98 %) leurs APL. C'est ce que le gouvernement appelle la « réduction de loyer de solidarité » (RLS). Elle est d'un montant de 780 millions d'euros en 2018, 873 millions en 2019, avant une montée en charge à 1,5 milliard par an qui était prévue à partir de 2020. Elle s'accompagne d'une hausse de la TVA sur les bailleurs sociaux de 5,5 % à 10 %, alourdissant la ponction annuelle de 700 millions supplémentaires. À l'issue d'après négociations avec le monde Hlm et au vu des mauvais chiffres de production en 2018, la « clause de revoyure » signée en avril 2019 prévoit diverses mesures destinées à atténuer l'effet de cette ponction sur les bailleurs sociaux pendant trois ans (de 2019 à 2021) :

- la limitation de l'impact de la baisse des APL à 950 M€ par an ;
- la baisse de 300 M€ des cotisations des organismes au FNAP, compensée par Action Logement ;
- 50 M€ par an de remise sur les intérêts de la dette des organismes Hlm consentie par la Caisse des Dépôts.

³⁹ *Ibid.*

Les organismes ont aussi obtenu le retour à un taux de TVA à 5,5 % pour la production de PLAI et sur des opérations en NPNRU, et négocié des aides à l'investissement (apports par la Caisse des Dépôts et Action Logement, subventions à la démolition, extension de la maturité des prêts fonciers de la Caisse des Dépôts, etc.), et à la rénovation énergétique (augmentation de l'enveloppe des éco-prêts de la Caisse des Dépôts, allègement des critères d'accès à ces prêts, etc.)⁴⁰. Ces mesures sont cependant loin de compenser intégralement les sommes ponctionnées, d'autant plus qu'elles consistent en général à échanger une perte sèche par des emprunts à long terme, qu'il faudra un jour rembourser, grevant ainsi, à moyen ou long terme, la capacité des bailleurs sociaux à maintenir leur niveau d'investissement dans la production, l'entretien ou la rénovation. Avec des hypothèses relativement optimistes, la Caisse des Dépôts prévoit une capacité de production à long terme de 100 000 logements sociaux par an et autant de réhabilitations⁴¹.

Le risque de la baisse des aides de l'État et de la RLS est de pousser le secteur à recourir aux capitaux privés pour financer la production de nouveaux logements sociaux. C'est un risque pointé par l'IGF et par le CGEDD dans un rapport récent⁴². Passant en revue les différentes options qui pourraient s'ouvrir aux bailleurs pour se financer (élargissement des possibilités de cession en bloc de logements sociaux à des investisseurs privés, démembrement de propriété, émission de titres participatifs...) et pour réorganiser le secteur en conséquence (modification du statut des bailleurs, définition du logement social par sa finalité plutôt que par son statut...), le rapport en souligne les limites. De fait, « *si une telle diversification devait prendre une ampleur massive ou s'opérer de façon désordonnée, elle serait porteuse de grands risques. Le niveau de sinistralité du système serait plus important car ces emprunts auraient une maturité plus courte et aboutiraient à déconnecter la maturité de l'endettement du cycle économique de l'actif immobilisé, qui n'a pas vocation à être cédé pour faire face à des refinancements périodiques* »⁴³.

DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR PARTIE INADAPTÉS AUX BESOINS DES MÉNAGES

Les logements sociaux financés depuis 2001 sont non seulement insuffisants en nombre mais également pour une large part inadaptés aux ressources des ménages. Le nombre de logements sociaux « haut de gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux entre 2001 et 2017 : il a été multiplié par 4, contre 2 pour les PLUS et PLAI, alors que les

⁴⁰ L'Union sociale pour l'habitat approuve les termes de la conclusion de la « clause de revoyure » négociée avec le gouvernement, 24/04/2019.

⁴¹ Banque des territoires, *Perspectives, L'étude sur le logement social*, édition 2019.

⁴² Claude Wendling, Hadrien Haddak, Julien Chartier, Vivien Guérin, Catherine Aubey-Berthelot, Alain Weber. « La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social », IGF et CGEDD, juillet 2019.

⁴³ *Ibid.*, p. 2

PLS sont inaccessibles aux ménages modestes⁴⁴. En 2018 et 2019, la part de PLAI a enfin atteint 30 % (25 % pour les PLS), mais cet effort devrait être largement accru pour répondre à la demande, qui émane essentiellement de ménages sous plafonds PLAI (73 % en 2018).

L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs de logement social et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. Entre 2000 et 2015, la hausse des loyers-plafonds PLUS aura été de plus de 35 % d'après l'USH. En 2018, 41 % des logements du parc social dépassent d'au moins 5 % les loyers-plafonds APL (35 % des PLAI et 73 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents⁴⁵), avec des variations importantes selon les territoires⁴⁶. À quoi s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3 €/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 €/m²) d'après l'Ancols⁴⁷. Rappelons que les attributaires d'un logement social en 2018 vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté⁴⁸.

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2018, on dénombre seulement 6 % de T1 (9 % dans le parc récent), alors que les personnes isolées représentaient 36 % des locataires en 2018 et 43 % des demandeurs (50 % hors demandes de mutation, soit les potentiels nouveaux entrants dans le parc social). On comptabilise également peu de grands logements (8 % de T5 et plus, contre 35 % sur l'ensemble des résidences principales)⁴⁹, et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

⁴⁴ Au 1^{er} janvier 2018, 55,4 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent au-dessous des plafonds PLUS, 25,7 % au-dessous des plafonds PLAI et 70 % au-dessous des plafonds PLS (ministère de la Cohésion des territoires).

⁴⁵ Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2018 s'établissent à 380 € pour un PLAI en moyenne et à 580 € pour un PLS, pour une moyenne générale de 400 €. USH, Les Hlm en chiffres, 2019.

⁴⁶ En Île-de-France, seuls 12 % des logements sont loués à moins de 5 €/m², ce qui est le cas de plus de 40 % des logements en Bourgogne-Franche-Comté, en Centre Val-de-Loire, en Martinique, dans le Grand-Est, en Normandie et en Pays de la Loire. USH, Les Hlm en chiffres, 2019.

⁴⁷ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

⁴⁸ USH 2019, « Les Hlm en chiffres ».

⁴⁹ Ibid.

Le financement du logement en Outre-mer

Les difficultés d'accès au logement sont accentuées en Outre-mer, du fait de revenus inférieurs, d'aides sociales moins solvabilisatrices qu'en métropole et d'un habitat privé fortement dégradé.

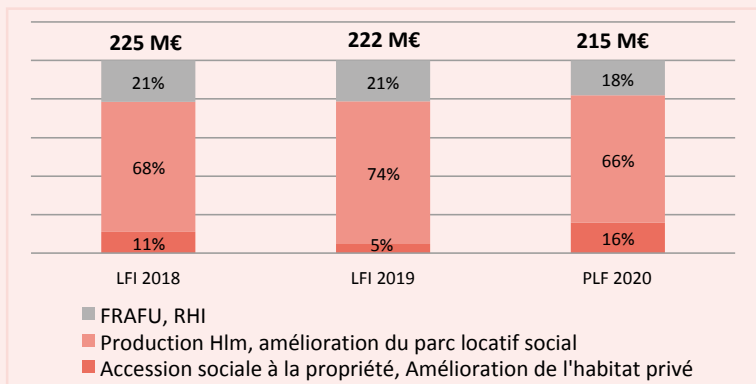
Le logement, exception ultra-marine, est financé par la ligne budgétaire unique (LBU). Gérée par le ministère du Logement initialement, la LBU a été transférée en 1997 au budget du ministère de l'Outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement. Ces crédits ne concernent que les DROM, puisque, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le logement relève de la compétence des collectivités. La LBU finance :

- le développement du locatif social (PLS et LLS) et très social (LLTS) et sa réhabilitation (SALLS) ;
- l'accession sociale – *via* le Logement Évolutif Social (LES), un produit spécifique à l'Outre-mer, mais également le PTZ et le PSLA – ainsi que l'amélioration de l'habitat des propriétaires occupants *via* l'AAH, l'amélioration de l'habitat des propriétaires bailleurs relevant toujours de l'ANAH ;
- La résorption de l'habitat insalubre (RHI) et spontané (RHS) ainsi que l'aménagement et la viabilisation des terrains en vue d'assurer la constitution de réserves foncières grâce au FRAFU⁵⁰.

En 2018, 5 259 logements sociaux (dont 1 602 très sociaux) ont été financés dans les DOM loin du record de 2012 (7 643). Le montant moyen des financements par logement (sur la LBU) s'établit à environ 21 000 € par LLS/LLTS.

Malgré des objectifs ambitieux renouvelés à l'occasion du Plan logement Outre-mer (PLOM) 2015-2020, de la loi EROM et récemment du nouveau Plan logement Outre-mer 2019-2022, les moyens budgétaires affichés connaissent une inflexion à la baisse. En 2020, le PLF prévoit pour les politiques du logement une enveloppe de 215 M€, en baisse de 3 % par rapport à 2019. À noter cependant que, malgré une baisse de moyens, la répartition de la LBU évolue en faveur des interventions en direction de l'amélioration de l'habitat et de l'accession à la propriété, une priorité dans ces territoires.

⁵⁰ *Le Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) coordonne les interventions financières de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation d'équipements.*

Figure 2.13 : Évolution de la LBU (en autorisations d'engagement)

De manière générale, les objectifs portés par les différents projets de loi de finances illustrent l'écart entre les ambitions affichées et les moyens alloués. Alors que le PLOM affichait un objectif de production ou amélioration de 150 000 logements en 10 ans (15 000 par an), celui-ci n'a jamais été prévu, que ce soit dans les lois de finances pour 2018 (9 144 logements), 2019 (9 523) et encore moins pour 2020 (9 350).

À noter que le nouveau **Plan logement Outre-mer 2019-2022** du gouvernement, plutôt qu'un objectif de production, met l'accent sur l'adaptation des objectifs aux besoins de chaque territoire, en distinguant les types de produits (LLS, LLTS) et d'opérations (constructions neuves/réhabilitations). À cette fin, le ministère des Outre-mer prévoit 200 M€ par an de 2020 à 2022.

De plus, un Plan d'investissement volontaire a été signé avec Action Logement : 1,5 Md€ sera mobilisé pour réhabiliter le parc social et privé et développer le logement intermédiaire. Des appels à projet par territoire ont été lancés fin 2019.

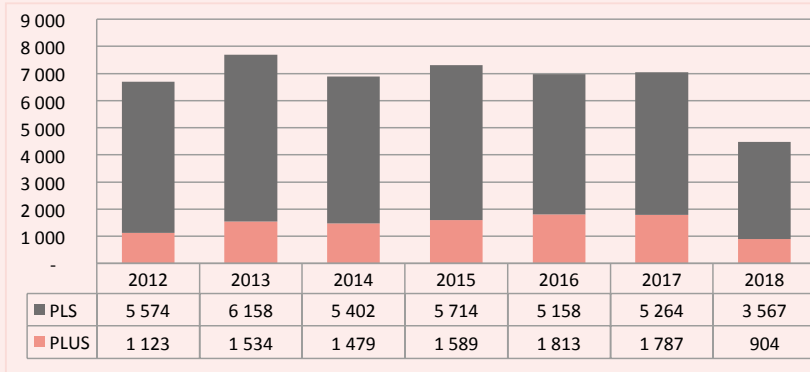
Le logement étudiant n'atteint pas ses objectifs de production

Entre 2009 et 2018, 64 220 logements étudiants ont été produits. La production de logements étudiants a également subi une baisse considérable entre 2017 et 2018 : - 36 %, pour s'établir à 4 471 logements, dont 80 % de PLS.

Alors que le Gouvernement s'est engagé à poursuivre le Plan initié sous le quinquennat précédent en 2013, de 40 000 logements étudiants, en portant même ses ambitions à 60 000 logements, seulement 30 373 sont en projet d'ici à 2022. Les acteurs du logement social dénoncent des difficultés accrues pour sortir ce type de produit, dues à la rareté du foncier disponible et aux ressources des bailleurs, mises à mal par la RLS (réduction de loyer de solidarité). Les besoins, dans un contexte de forte précarité étudiante et de hausse du nombre d'étudiants, sont pourtant criants. Les Crous ne

gèrent que 172 000 logements pour 700 000 étudiants boursiers à loger en priorité, et au global 1,7 million d'étudiants qui ne logent plus chez leurs parents⁵¹.

Figure 2.14 : Évolution de la production de logements étudiants de 2012 à 2018



Source : FNAP

LES MESURES EN FAVEUR DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX

Un programme de logements très sociaux à bas niveau de loyer, les « PLAI adaptés », a été institué par la loi du 18 janvier 2013 pour améliorer le financement du PLAI de droit commun, grâce à une subvention complémentaire de l'État versée par le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) et alimentée par la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU (28 millions d'euros en 2019⁵²). Le montant des aides par PLAI adapté est conséquent : 18 630 € par logement en Île-de-France et en PACA, et 13 980 € dans les autres régions, ce à quoi s'ajoute la subvention PLAI de 9 215 € (montant moyen national en 2019). Cependant, ce programme a peiné à se développer : 1 732 logements ont été programmés en 2013 et 2016, loin de l'objectif de 3 000 logements par an. L'intégration du FNDOLLTS au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et l'assouplissement de la procédure de sélection intervenus en amont de l'appel à projets 2017 ont conduit à une légère augmentation du nombre de projets : 716 nouveaux logements ont été programmés en 2017 et 944 en 2018 dont 70 % de logements en structures (pensions de familles, résidences sociales). Suite à un accord trouvé en 2018 pour simplifier les conditions de montage, d'instruction et de sélection des opérations, les acteurs du logement social et l'État se sont engagés à financer 4 000 PLAI adaptés par an jusqu'en 2021. Pourtant, pour l'année 2019, les objectifs du FNAP n'étaient que de 2 356 PLAI adaptés.

⁵¹ Isabelle Rey-Lefebvre, « Le gouvernement mal parti pour tenir sa promesse de 60 000 logements pour les étudiants », *Le Monde*, 19 septembre 2019.

⁵² Philippe Dallier, *Rapport pour le PLF 2019, Mission « Cohésion des territoires »*, Sénat, 2018.

En effet, le contexte de baisse des subventions au PLAI limite l'effet levier du complément de subvention du PLAI adapté, dont le montant est dégressif à partir de trois logements produits. Car cette aide spécifique est destinée à encourager de petites opérations, en diffus, plus complexes et coûteuses, portant l'exigence d'un loyer sous plafond APL (ce que la moitié des PLAI classiques ne respectent pas).

DES ATTRIBUTIONS HLM EN QUESTION

D'après l'USH⁵³, 489 000 ménages ont emménagé dans le parc social en 2018, dont 412 000 dans le parc existant (logements libérés par les déménagements), et 77 000 dans le parc nouveau (constructions ou acquisitions-améliorations). Le SNE quant à lui comptabilise 460 000 attributions en 2018, dont 28 % de ménages en mutation. Les logements sociaux sont attribués aux demandeurs, sous conditions de ressources et de régularité de séjour en France, par une commission d'attribution (CAL) composée des représentants des bailleurs, de la commune et de l'État. Certaines catégories de ménages sont prioritaires pour l'attribution : les ménages reconnus prioritaires Dalo, les personnes sans domicile et mal-logées, les femmes victimes de violence...

Des dispositions récentes (Loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017) ont renforcé l'obligation des réservataires à attribuer les logements de leur contingent à des ménages à faibles ressources et hors QPV, afin de favoriser la mixité sociale. Cependant, on constate une difficulté pour les ménages les plus pauvres à accéder au parc social. En 2018, la part des attributions de logements sociaux hors QPV dédiées aux demandeurs de logements sociaux du premier quartile de ressources a été de 14 % seulement (soit -2,5 points par rapport à 2017), alors que l'objectif fixé par la loi Égalité et citoyenneté est de 25 %. Si en 2019, on devrait atteindre un taux de 18 % d'attributions hors QPV aux demandeurs du premier quartile, on est encore loin de l'objectif légal.

En moyenne, un demandeur de logement social sur quatre a obtenu satisfaction en 2018. Cependant, cette moyenne cache des disparités importantes en fonction du revenu du candidat et de ses conditions de logement précédentes. Si les chances d'attribution sont de 16 % pour les personnes ayant des revenus inférieurs à 500 € mensuels, elles montent à 27 % pour les personnes percevant entre 1 500 et 2 000 euros mensuels. Les différences sont encore plus nettes lorsque l'on s'intéresse à la situation de logement des demandeurs : les « logés gratuitement », autrement dit les décohabitants, ont eu, en 2018, un taux d'attribution de 47 %, ce qui n'a été le cas que de 8 % des hébergés à l'hôtel et 15 % des sans-abri.

Les EPCI ont la possibilité d'organiser un dispositif de « cotation » des demandes de logement social, à savoir une méthode d'application de points à chaque demandeur, en fonction de critères déterminés, pour prioriser les demandes. Cinq

⁵³ USH, « Les Hlm en chiffres », 2019.

EPCI ont décidé à fin 2019 de se doter d'un tel système, entré en vigueur dans deux EPCI seulement, ce qui ne permet pas d'en tirer un bilan consolidé. Conformément à la loi ELAN, le dispositif de cotation de la demande de logement social deviendra obligatoire à fin 2021.

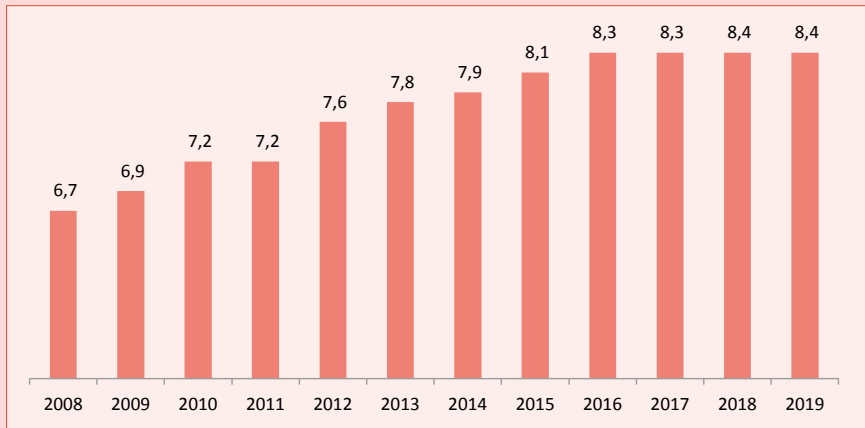
Une faible mobilisation du parc privé au profit des ménages pauvres

Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, intermédiation locative...).

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Au 1^{er} janvier 2019, 3,1 millions de logements étaient vacants en France selon l'Insee, un chiffre qui a nettement progressé depuis 10 ans : la vacance des logements est passée de 6,7 % en 2008 à 8,4 % en 2019 en métropole (stable depuis quatre ans)⁵⁴. Elle renvoie à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire ou de règlement de succession, vacance expectative, vacance de désintérêt, etc.), sachant qu'un certain taux de vacance est considéré comme « frictionnel » (délais de déménagement et d'amélioration ou de renouvellement du parc).

Figure 2.15 : Taux de vacance en France



Source : Insee, France métropolitaine.

⁵⁴ Insee Focus n° 173, « 36,6 millions de logements en France au 1^{er} janvier 2019 », décembre 2019.

Dans le parc Hlm, 2,9 % des logements étaient vacants au 1^{er} janvier 2019 (un peu plus de 138 000 logements), dont la moitié depuis plus de trois mois⁵⁵. Avec des écarts allant de 2,1 % de vacance en Île-de-France à 5,2 % en Bourgogne-Franche-Comté.

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016⁵⁶, analysant des données de 2013, souligne que 11 % des logements inoccupés correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc⁵⁷, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local⁵⁸: les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique⁵⁹ et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le rapport estime à 137 000 le nombre de logements vacants depuis plus de deux ans en zone tendue (A, Abis et B1), dont un quart sont particulièrement dégradés. Il reste donc 103 000 logements durablement vides et directement habitables en zone tendue.

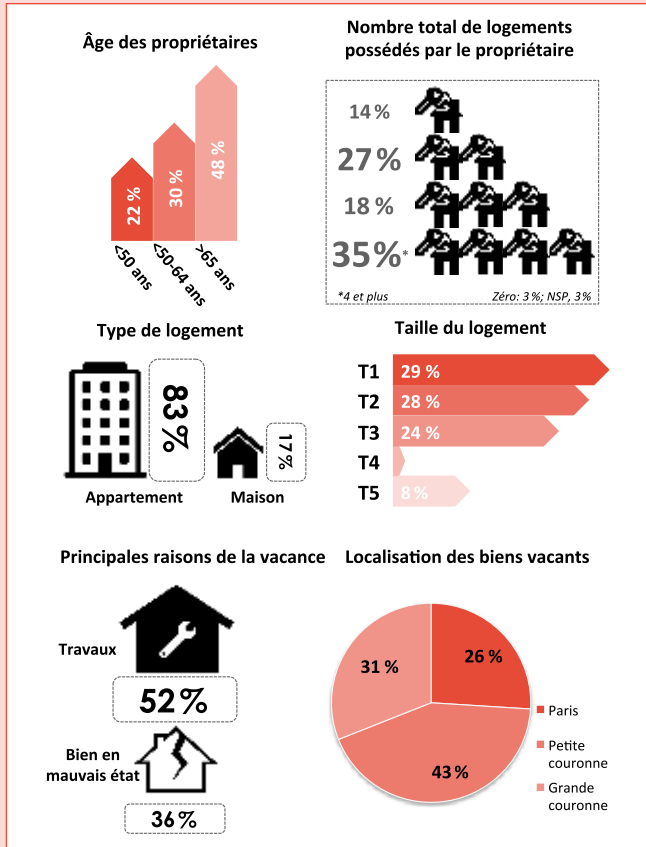
⁵⁵ CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2019 », novembre 2019.

⁵⁶ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

⁵⁷ La vacance augmente pour les biens dégradés. Ainsi, en PACA, 26 % des logements vacants depuis plus de trois ans sont potentiellement insalubres contre 6 % pour ceux vacants depuis moins d'un an.

⁵⁸ La part de la vacance durable (2 ans) varie, selon les territoires, de 15 % en zone tendue à 25 % en zone B2 et C.

⁵⁹ Notamment la Creuse, l'Allier, le Gers, la Nièvre, la Lozère et la Corrèze.

Figure 2.16 : Les caractéristiques des logements vacants en Île-de-France⁶⁰

Source : SGMAP, « étude sur les logements vacants », Octobre 2015.

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998, permettant de réduire la vacance dans les agglomérations concernées. 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants sont aujourd'hui concernées, permettant la mise en recouvrement de 161 millions d'euros en 2017.

⁶⁰ L'enquête a été réalisée par téléphone, auprès d'un échantillon de propriétaires d'au moins un logement inoccupé depuis plus de six mois, au cours des quatre dernières années en Île-de-France, et ayant reçu un avis de taxe sur les logements vacants, entre le 23 septembre et le 6 octobre 2015. Enquête réalisée sur un échantillon de 200 personnes issues d'un fichier fourni par l'administration fiscale. SGMAP, « Étude sur les logements vacants », présentation du 13 octobre 2015.

Tableau 2.17 : Nombre d'avis d'impôt TLV mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d'avis TLV mis en recouvrement ⁶¹
2013	250 362	200 792
2014	229 886	188 019
2015	Nd	184 062
2016	Nd	191 141
2017	Nd	199 855

Source : DGFP. Le ministère de la Cohésion des territoires ne dispose plus de données actualisées.

Par ailleurs, la loi ELAN du 23 novembre 2018, à la suite de la loi MOLLE de 2009, prévoit la mise en place d'un nouveau dispositif expérimental d'occupation temporaire de locaux vacants à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social, par le biais d'une convention et d'un contrat de résidence temporaire entre le propriétaire et un organisme public, un organisme privé ou une association agréée, pour une durée maximale de trois ans pouvant être prorogés par périodes d'un an.

CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : DES NIVEAUX EXTRÊMEMENT BAS

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds de ressources et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant 6 à 12 ans.

Entre 2007 et 2018, près de 140 000 logements ont été conventionnés par l'Anah dans le parc privé, avec ou sans travaux, auprès de bailleurs privés. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé⁶², le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible. Le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 8 985 en 2018⁶³ (dont 70 % en loyer social ou très social, le reste en loyer intermédiaire). Ces chiffres ne comprennent pas les conventions signées avec les bailleurs institutionnels, qui ont connu une chute encore plus forte au cours de la période. Cette diminution générale s'explique notamment par la réorientation, depuis 2011, des aides de l'Anah en faveur des propriétaires occupants

⁶¹ Un avis de mise en recouvrement rassemble les logements soumis à la TLV d'un même propriétaire à une même adresse. Le nombre de logements soumis à la TLV est donc supérieur.

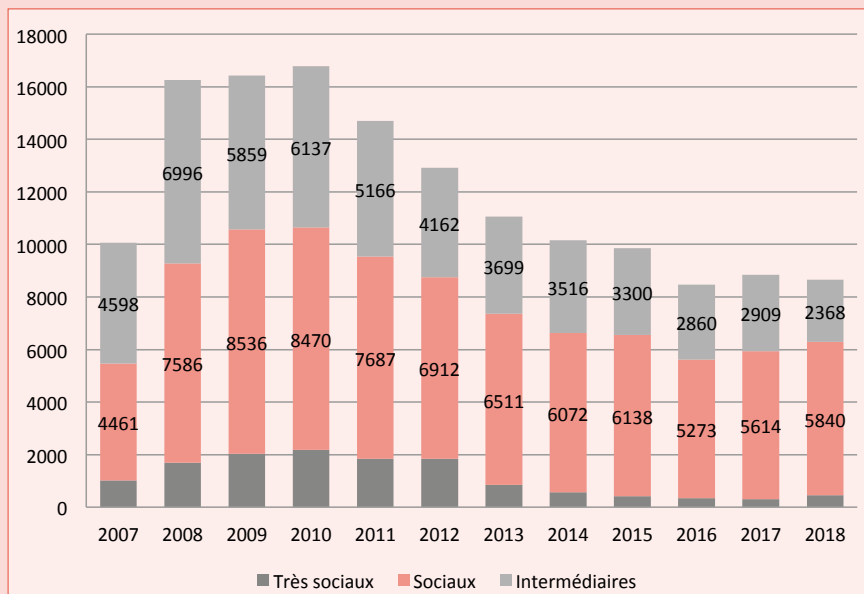
⁶² CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013.

⁶³ Chiffres clefs, Anah, 2018.

(par ailleurs nécessaire) au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif⁶⁴. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée : tombée à son plus bas niveau historique, elle ne représente que 450 logements en 2018 (5 % des conventionnements).

Le dispositif fiscal « Louer abordable », ou « Cosse », a remplacé le « Borloo ancien » en 2017. En échange d'un abattement fiscal sur les revenus locatifs allant de 15 à 85 %, le bailleur s'engage, dans le cadre d'un conventionnement Anah, à louer son bien à des locataires sous plafond de ressources, à un niveau de loyer intermédiaire, social, très social ou en intermédiation locative, pour six ou neuf ans. Le dispositif ne prévoit pas de conventionnement possible en zone C (hormis en intermédiation locative), sauf depuis le 1^{er} janvier 2019 sous conditions de travaux et de loyers sociaux ou très sociaux. À noter que le contrat proposé aux bailleurs avec ou sans travaux a récemment été baptisé « Louer Mieux ».

Figure 2.18 : Logements conventionnés Anah à loyers maîtrisés, avec ou sans travaux



Source : Anah.

L'intermédiation locative représente également un bon outil pour mobiliser le parc privé à des fins sociales, mais avec 39 000 places gérées en 2018, son déploiement est encore trop progressif et trop souvent sous forme de sous-location (voir 1^{ère} dimension).

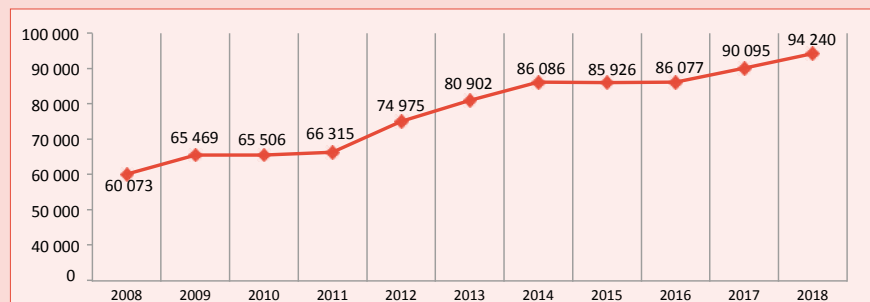
⁶⁴ La modification des règles de financement des travaux, réorientées vers les propriétaires occupants et concentrées sur la lutte contre la précarité énergétique, est jugée moins favorable aux propriétaires bailleurs et contribue à expliquer cette baisse du nombre de conventionnement avec travaux.

La difficile mise en œuvre du droit au logement opposable

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi instituant le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement⁶⁵. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du tribunal administratif.

Depuis cette date jusqu'à fin 2018, 855 664 recours ont été déposés en vue d'obtenir un logement. En 2018, 94 240 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre représentant une hausse de 4,6 % par rapport à 2017. Depuis 2008, la hausse du nombre de recours a été presque systématique. Ces chiffres cachent de fortes disparités entre départements : si dans la Nièvre, l'Ille-et-Vilaine, la Haute-Saône ou la Creuse aucun recours Dalo n'a été enregistré, 59 % des recours ont été enregistrés en Île-de-France (principalement à Paris et en Seine-Saint-Denis) et 14 % en région PACA.

Figure 2.19 : Nombre de recours Dalo Logement reçus (2008-2018)



Source : InfoDaloO T51 – Données du 20/02/2019 et statistiques manuelles des Bouches-du-Rhône pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

LE DALO : UN RÉVÉLATEUR DES SITUATIONS PASSÉES ENTRE LES MAILLES DU FILET

Le suivi des motifs de recours fait apparaître de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée en amont. Plus du tiers proviennent de ménages dépourvus de logement ou hébergés chez un particulier (41 % des recours ayant obtenu une décision favorable en 2018). On recense aussi une part importante de ménages dans des logements sur-occupés ou non décents, en présence d'une personne mineure ou handicapée (15 %), ainsi que des

⁶⁵ Le recours hébergement au titre du droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.

personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (22 %), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (23 %) ⁶⁶.

UNE LOI DALO PEU RESPECTÉE

En 2018, seulement 34 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008) ⁶⁷. Ce taux est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont tendance à être prises au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situation des personnes et de la loi, en raison d'une interprétation parfois restrictive des critères de reconnaissance par les commissions de médiation. À Paris, plus particulièrement, le taux de décisions favorables a chuté de 70,5 % à 39 % entre 2008 et 2018. En outre, le comité de suivi Dalo remarque l'hétérogénéité des pratiques des commissions de médiation selon les territoires et les années (demande de pièces justificatives abusives...), ce qui produit une inégalité entre les personnes pour accéder à leur droit. L'instruction du 13 décembre 2017 rappelle que les commissions de médiation ne doivent pas tenir compte de l'offre disponible dans l'examen des recours, tout en les invitant à se référer au guide actualisé paru en novembre 2017 ⁶⁸, et rappelle aux préfets les règles applicables en cas de manquement aux règles d'attribution.

Par ailleurs, le comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo dénonce depuis plusieurs années une stigmatisation des ménages reconnus prioritaires par certains acteurs du logement et par les communes, conduisant parfois à une discrimination dans les attributions de logements sociaux. Une enquête réalisée par le Crédoc et FORs ⁶⁹ a mis en lumière l'ambivalence des représentations des « ménages Dalo » par les acteurs du logement. Ils sont tantôt considérés comme des ménages « posant problème » par de nombreux bailleurs qui insistent sur leur fragilité supposée, leur accès au parc social s'en trouvant restreint (importance des refus en CAL, voire absence de positionnement par « auto-censure » des réservataires) et tantôt considérés comme des ménages « lambda », ce qui peut conduire à délégitimer leur statut prioritaire pour un relogement. Ces représentations et préjugés nourrissent des inégalités de traitement à des étapes clés de la procédure Dalo ou de l'instruction des dossiers par les bailleurs.

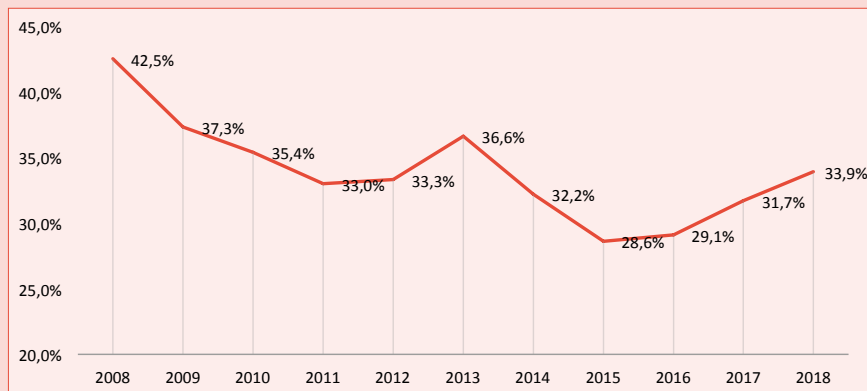
⁶⁶ Comité suivi de la loi Dalo, *Bilan chiffré du droit au logement opposable, 2017*.

⁶⁷ 2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affectent spécifiquement les ménages allocataires du RSA.

⁶⁸ *Guide pour les commissions de médiation, ministère de la Cohésion des territoires, novembre 2017*.

⁶⁹ FORs-Crédoc, « La mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo) à l'épreuve des représentations et des préjugés », 2015.

Figure 2.20 : Taux de décisions favorables des commissions de médiation



Source : Comité de suivi de la loi Dallo.

Le nombre de ménages logés chaque année suite à un recours Dallo est en hausse depuis 2008, atteignant 20 589 relogements en 2018. Fin 2018, ce sont 167 517 ménages qui ont été logés sur l'ensemble de la période suite à un recours Dallo. Mais la loi est très loin d'être respectée. Seuls 28 % des 31 962 ménages reconnus prioritaires pour un logement en 2018 ont été logés⁷⁰, et 20 961 ménages sont restés sans solution.

De plus, le nombre de ménages restant à loger reste très important : au total, **62 907 ménages sont toujours en attente d'un logement**, dont 43 % depuis plus de trois ans. 52 % d'entre eux ont déposé un recours en Île-de-France. Dans un arrêt du 9 avril 2015, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme pour ne pas avoir relogé une famille reconnue prioritaire au titre du Dallo depuis 2010. Aux yeux de la Cour, le manque de ressources de l'État pour assurer le relogement ne constitue pas un argument recevable pour justifier la non-exécution de ce jugement⁷¹.

Un arrêt du Conseil d'État du 14 février 2018 reconnaît par ailleurs aux demandeurs reconnus comme prioritaires, ayant essayé un refus en commission d'attribution, la possibilité de saisir le tribunal administratif afin qu'il ordonne au préfet, garant du Droit au logement opposable, de faire usage de ses pouvoirs en matière d'attribution directe.

⁷⁰ *InfoDallo, « suivi de cohorte », Comité de suivi de la mise en œuvre du Dallo, données arrêtées au 22 mars 2018. Il s'agit de la part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile). Pour améliorer la fiabilité des données (non prise en compte des données du département des Bouches-du-Rhône et de l'Île-de-France), les résultats ont été redressés à partir d'une enquête d'ajustement.*

⁷¹ *Arrêt définitif dans l'affaire Tchokontio Happi c. France, Requête n° 65829/12, CEDH, 9 juillet 2015.*

Tableau 2.21 : Suivi d'activité du Dalo de 2008 à 2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Recours déposés	59 609	61 755	61 319	60 831	71 860	80 900	86 148	86 054	86 263	90 223	94 240	839 202
Décisions prises	33 652	49 053	54 386	57 323	68 288	86 990	85 799	87 992	85 322	86 980	94 374	790 159
Décisions favorables	14 889	19 353	19 960	20 256	24 642	32 472	28 047	25 598	25 241	27 721	31 962	270 141
Taux de décisions favorables	44 %	39 %	37 %	35 %	36 %	37 %	33 %	29 %	30 %	32 %	34 %	34 %
Bénéficiaires logés suite à offre	3 203	8 880	10 700	10 987	13 014	17 174	19 543	20 407	20 863	20 702	20 589	166 062
Bénéficiaires restant à loger (selon l'année du recours Dalo des ménages)	1 010	2 714	3 538	3 143	3 586	4 633	4 230	4 440	5 613	9 039	20 961	63 007

Source : InfoDalo (données du 20 février 2019).

Le Dalo vise également à garantir la mise en œuvre du droit à l'hébergement de toute personne, quel que soit son statut administratif. Le nombre de recours demeure assez faible ; en augmentation depuis 2008, il a dépassé de peu les 10 000 recours par an entre 2013 et 2017, mais est retombé à 9 711 recours en 2018. 74 % de ces recours ont donné lieu à une décision favorable des COMED en 2018. Hélas, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est seulement de 10 % en 2018.

Le non-respect par l'État des décisions des COMED peut entraîner des recours contentieux devant les tribunaux administratifs en vue d'enjoindre le préfet à exécuter ces décisions. Ces « recours en injonction » ont continué de reculer en 2017, et s'élevaient au nombre de 6 621 contre 6 735 l'année précédente, et 9 873 en 2014. Ils restent très inférieurs au nombre de ménages restant à reloger.

Tableau 2.22 : Nombre de contestations des décisions des COMED

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441	nc	nc
Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 048	3 620	3 369	3 029	2 952
Recours en injonction	5 625	5 732	7 372	9 873	7 808	6 735	6 621	7 285
Recours indemnitaires	36	531	783	1 104	1 511	1 484	1 437	1 546

Source : Conseil d'État.

Les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de relogement de personnes reconnues au titre du Dalo entraînent le paiement d'une astreinte⁷² : en 2018, 28,2 M€ d'astreintes ont été liquidés, dont 27,2 M€ pour l'Île-de-France. La loi de finances 2020 prévoit une dotation de 40 M€ pour le paiement des astreintes. Leur produit est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé en 2011 pour financer des actions d'accompagnement de personnes reconnues prioritaires, ainsi que des actions de gestion locative adaptée pour leur relogement.

Les différentes options de relogement pour les ménages prioritaires Dalo restent en deçà des possibilités. Si le contingent préfectoral est le plus mobilisé (56 % des relogements Dalo en 2018), les logements concernés restent encore sous-identifiés⁷⁴, et le contingent d'Action Logement n'a permis de reloger que 1 506 ménages en 2014 sur un potentiel de 17 500 logements. Action Logement s'est depuis engagé, en 2016, à reloger 11 500 ménages prioritaires franciliens dans les trois années suivantes. Cependant, au global, avec 8 874 relogements (2 323 en 2016, 2 900 en 2017 et 3 651 en 2018), le compte n'y est pas, malgré une progression des attributions. Pour l'année 2017, par exemple l'Ancols indique que le taux d'attribution à des ménages Dalo sur le contingent Action logement était de 5,9 %⁷⁵. En 2018, 12 % seulement des relogements de ménages Dalo ont été effectués sur le contingent Action Logement.

Diverses stratégies d'évitement sont mises en place par certaines collectivités pour limiter l'accueil des ménages prioritaires sur leur territoire, en refusant de participer à leur relogement sur leur contingent ou de loger des ménages provenant d'autres communes. Face à cela, l'État n'a encore jamais usé de son pouvoir d'attribution directe.

La poursuite de la mobilisation des contingents réservés à l'État et des autres réservataires, et la mise en œuvre de la réforme des attributions prévue par la loi Égalité et citoyenneté, doivent permettre d'augmenter le nombre de propositions de logement puisqu'elles prévoient qu'un quart des attributions Hlm soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante (34 ménages relogés seulement en 2016)⁷⁶.

⁷³ Dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

⁷⁴ En 2012, le CGEDD estimait que le contingent préfectoral représentait 21,4 % du parc social dans 21 départements « tendus ».

⁷⁵ Note relative à l'obligation DALO du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction, Exercice 2017, Ancols, octobre 2018.

⁷⁶ « L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du droit au logement opposable », Comité de suivi de la loi DALO, 9^e rapport, 2015.

Tableau de bord

3^e DIMENSION.

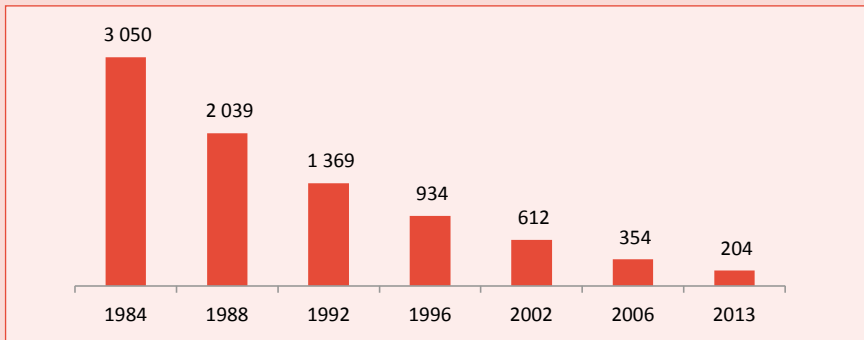
Les mauvaises conditions d'habitat

La part des ménages considérant leurs conditions actuelles de logement comme satisfaisantes ou très satisfaisantes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies, s'établissant à 77 % en 2013 contre 52 % en 1973. À l'inverse, la part des ménages estimant que leurs conditions de logement sont insuffisantes ou très insuffisantes a régressé (de 15 % à 6 %)¹. Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, passoires thermiques... Des millions de ménages restent aujourd'hui confrontés à des formes graves de mal-logement.

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements

Le confort sanitaire des logements s'est amélioré de façon très nette au cours des dernières décennies : en 2013, moins de 1 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs (contre 15 % en 1984). Ce sont toutefois 204 000 ménages qui restent aujourd'hui privés de ce confort sanitaire de base. Parmi eux, 173 000 ne disposent pas de WC intérieurs et 117 000 de baignoire ou de douche².

Figure 3.1 : Évolution du nombre de logements sans confort sanitaire de base (en milliers)



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

¹ Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », *Insee première* n°1 546, avril 2015.

² *Ibid.*

Au-delà de l'inconfort sanitaire, on peut estimer que 2 090 000 personnes vivent dans des logements privés de confort, dans la mesure où elles ne disposent pas du confort sanitaire de base, n'ont pas de chauffage central ou de coin cuisine, ou parce que la façade de leur logement est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères sont des indices laissant supposer que d'autres problèmes peuvent affecter ces logements, notamment lorsqu'ils sont petits, anciens et/ou dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau...

À cet égard, de fortes inégalités apparaissent en fonction des niveaux de vie, les ménages les plus pauvres (premier décile) étant touchés par l'inconfort dans des proportions bien supérieures aux plus aisés (dernier décile) : ils sont ainsi 8,8 fois plus nombreux à vivre dans des logements qui ne disposent pas de tous les éléments du confort de base (eau courante, installation sanitaire, WC intérieurs, chauffage) et 7,9 fois plus nombreux à subir une installation électrique défective.

Au-delà de l'inconfort sanitaire de base, plusieurs millions de personnes vivent dans **des logements connaissant un ou plusieurs défauts graves**, avec des conséquences potentielles sur leur santé ou leur sécurité. Selon l'Insee³, les logements comportant au moins deux défauts graves de confort représentent 3,4 % du parc en 2013 : il s'agit principalement de petits logements (7,5 % des T1 et 5,5 % des T2). Les habitants des DOM sont particulièrement touchés : en Guadeloupe, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort et 10 % en cumulent au moins deux, comme en Martinique (existence d'un vis-à-vis à moins de 10 mètres, problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations...) ; en Guyane, 47 % des ménages sont confrontés à au moins un défaut grave de leur logement⁴.

Figure 3.2 : Des dysfonctionnements persistants à l'intérieur des logements (en %)

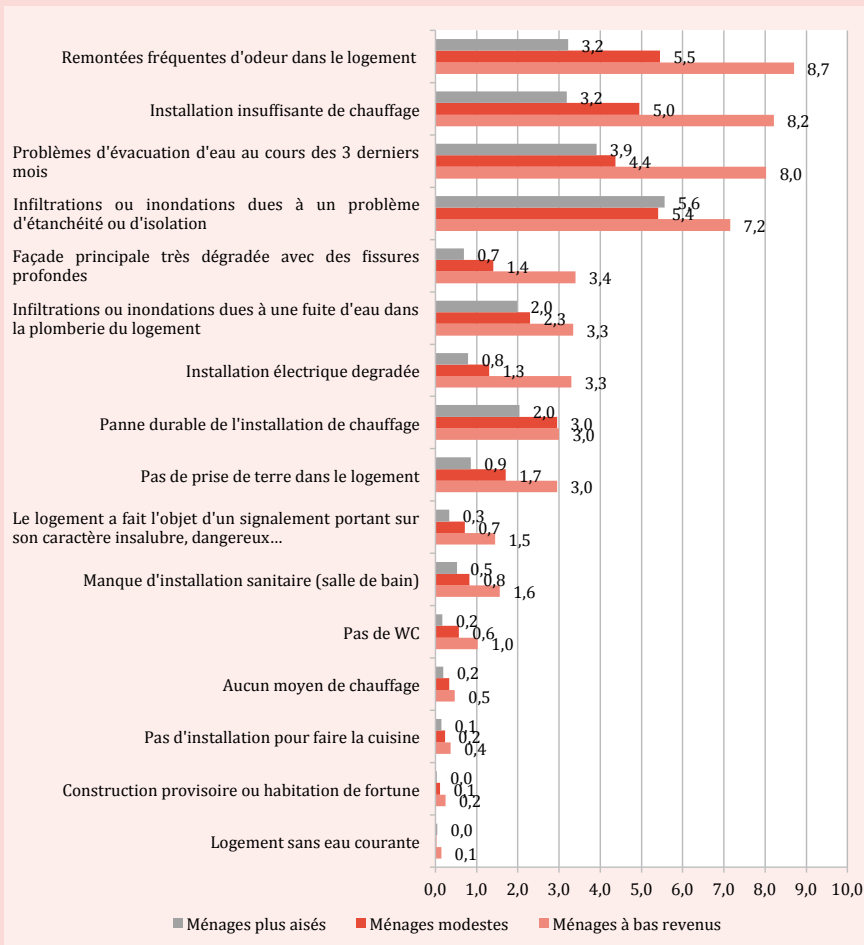


Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

³ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, fiches « Confort, qualité et défauts du logement ».

⁴ *Ibid*, fiches « DOM ».

Figure 3.3 : Part des ménages confrontés à 16 défauts de logement, selon le niveau de vie en 2013



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

HABITAT INDIGNE, INSALUBRE, NON DÉCENT...

L'habitat indigne⁵ constitue un phénomène massif en France, dont l'ampleur reste mal appréhendée. Depuis plusieurs années, **une estimation a établi à 600 000 le nombre de logements indignes**, à partir des données sur le parc privé

⁵ *L'habitat indigne a été défini par la loi MOLLE de 2009 : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».*

potentiellement indigne (PPPI)⁶ exploitées par les acteurs locaux. Cette estimation est toutefois approximative, sachant que les fichiers sur lesquels elle repose (le cadastre notamment) présentent des biais importants, et que le PPPI n'a pas pour objectif un décompte national mais plutôt le repérage des zones géographiques potentiellement plus concernées que d'autres par l'habitat indigne. Certains secteurs en France sont davantage touchés par ce phénomène : l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais (et notamment l'ancien bassin minier), Paris et la première couronne, ainsi que le pourtour méditerranéen et son arrière-pays, de Nice à Perpignan.

Le ministère de la Cohésion des territoires a publié en 2014 une autre estimation portant sur 420 000 logements indignes, laquelle serait largement sous-estimée selon les différents spécialistes (elle ne tient pas compte notamment des locaux impropres à l'habitation ou des divisions pavillonnaires).

DÉFINITIONS

Insalubrité : le Code de la santé publique définit comme insalubre « tout logement, immeuble bâti ou non, vacant ou non, groupe d'immeubles ou îlot constituant soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins » (art. L.1331-26 du CSP).

Péril : le Code de la construction et de l'habitation considère en « péril » les « bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique » (article L.511-1 du CCH).

Décence : la décence d'un logement s'évalue selon le respect de caractéristiques de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité. Le décret du 9 mars 2017 ajoute à ces caractéristiques des critères relatifs aux performances énergétiques du logement (étanchéité des fenêtres, bon état des dispositifs de ventilation...) en vue de la location (décret n°2002-120 du 30 janvier 2002).

NB : les définitions de l'insalubrité et du péril sont des notions administratives, qui permettent à l'administration de désigner les logements présentant un danger pour la santé ou la sécurité des personnes. La notion de décence est utilisée quant à elle dans les rapports locatifs, entre bailleurs et locataires, pour définir les caractéristiques du logement qui doivent être respectées dans le cadre d'une location.

⁶ Il renvoie notamment aux catégories cadastrales 7 et 8, ainsi qu'à une partie de la catégorie 6, croisées avec les revenus des ménages qui se situent sous le seuil de pauvreté (au sens de Filocom). Les locaux d'habitation et locaux à usage professionnel ordinaires sont classés en 8 catégories, qui servent à calculer la valeur locative et le montant de l'impôt. La catégorie 8 regroupe les locaux indignes, vétustes et ne présentant pas les équipements nécessaires à l'habitation. Les locaux des catégories 6 et 7 présentent une meilleure qualité architecturale, mais une superficie trop petite et/ou une absence de locaux d'hygiène.

Encore mal sériés par la statistique publique, les logements indignes représentent pourtant une menace réelle pour leurs occupants, pouvant avoir des conséquences tragiques : huit personnes ont ainsi perdu la vie dans l'effondrement d'immeubles vétustes dans le centre-ville de Marseille le 5 novembre 2018. Des évacuations massives ont ensuite eu lieu les semaines suivantes : fin novembre 2019, la ville recense 3 252 personnes évacuées (dont 2 875 ont été relogées ou réintégrées depuis), 195 immeubles toujours évacués et 175 immeubles réintégrés par leurs occupants. Bon nombre de ces immeubles n'étant pas sous arrêté de péril le jour de l'évacuation, effectuée par précaution, les occupants sont contraints de continuer de payer le loyer, et la ville est obligée de prendre en charge financièrement l'hébergement hôtelier. Fin novembre 2019, il est estimé que 377 personnes sont encore prises en charge et hébergées par la Ville de Marseille.

L'HABITAT INDIGNE EN OUTRE-MER

La problématique de l'habitat indigne, précaire ou spontané est particulièrement prégnante en Outre-mer et recouvre des situations extrêmement variées. Schématiquement, l'habitat indigne se manifeste sous plusieurs formes et dans des proportions très différentes selon les territoires.

L'habitat spontané/informel peut prendre la forme d'importants bidonvilles qui se sont développés récemment autour des centres urbains, notamment à Mayotte et en Guyane, mais également de constructions plus diffuses. La « loi Letchimy » définit l'habitat informel et les secteurs d'habitat informel comme : « *constitués par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes* ». Cependant, tout l'habitat spontané n'offre pas de conditions d'habitat insalubre ou indigne (mais reste en revanche précaire du fait de l'« illégalité » de son occupation) : « *Faisant partie intégrante des modes d'habiter et des modes de production de la ville, l'urbanisation spontanée concerne toutes les catégories de population, de précaire à aisée, rompant ainsi avec la représentation commune du bidonville, et regroupe une large gamme d'habitats, de l'abri en tôle à la villa en dur* », souligne le GRET. L'ensemble des territoires d'Outre-mer ont ainsi connu un développement important de l'habitat informel au cours du XX^e siècle en réponse à l'exode rural, dans un contexte de déficit de logements disponibles. Une partie de ces auto-constructions génère cependant de l'insalubrité à moyen/long terme du fait de l'absence de viabilisation primaire, du non accès aux services de base et d'une localisation parfois en zones à risque.

Dans les **centres-bourgs**, on identifie une autre typologie de logement insalubre : il s'agit de petits **bâtiments collectifs**, en général R+2, le plus souvent abandonnés et squattés mais parfois encore habités par leurs propriétaires ou des locataires. À La Réunion, les pratiques de marchands de sommeil dans des petits immeubles anciens des centres urbains sont de plus en plus signalées. Ces habitations sont

«découpées » pour accueillir des populations en exclusion, dans des conditions de logement extrêmement dégradées, voire dangereuses. En Guyane, des poches d'insalubrité occupent souvent les fonds de cours ou des immeubles dégradés et sont, en général, le fait de marchands de sommeil qui louent des logements indignes à une population souvent étrangère, et fréquemment en situation irrégulière. L'insalubrité revêt plusieurs formes : surpopulation et promiscuité, présence d'animaux nuisibles (rats, cafards...), humidité, nuisances de l'environnement, taudis, squats, etc.

Enfin, l'**habitat dit « traditionnel » dans le diffus** désigne les cases en bois, sans éléments de confort, qui n'ont jamais été réhabilitées. En Guadeloupe et à La Réunion (et dans une moindre mesure en Martinique), il s'agit d'un habitat qui n'est plus conforme aux normes de construction et de confort actuelles : indécence, péril, indignité, construction en matériaux « légers », etc. Ces logements sont le plus souvent situés dans les zones rurales ou à risque naturel et habités par des propriétaires occupants âgés. Les statuts fonciers et d'occupation de ces habitats sont complexes : les occupants ne disposent pas toujours d'un titre de propriété, avec de nombreux cas d'indivision foncière, ou bien ont été régularisés *a posteriori*. En Guyane, dans les bourgs et villages isolés, en général le long des fleuves, l'habitat traditionnel des « Noirs Marrons » ou des Amérindiens est essentiellement constitué de carbets ou de petites cases d'une pièce, en bois et couverts de tôles ondulées ou de paille, sans accès à l'eau, à l'électricité, ni aux réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures.

Difficiles à définir et à repérer, les différentes formes de l'habitat indigne en Outre-mer, conjuguées à leur développement continu, sont également difficiles à quantifier. D'après le bleu budgétaire de la mission Outre-mer (PLF 2020), **l'habitat insalubre concernerait près de 110 000 logements sur un parc total de près de 900 000 logements (soit 12 %)**, tandis que le développement de **l'habitat spontané touche tout particulièrement la Guyane et Mayotte** dans un contexte de démographie en forte croissance et de pression migratoire. Aux Antilles comme à La Réunion, les grosses poches d'habitat insalubre ont été traitées et la problématique de l'habitat indigne renverrait aujourd'hui davantage à la persistance de logements indignes en diffus, souvent occupés par des personnes âgées.

Tableau 3.4 : Logement indigne et habitat informel dans les territoires d'Outre-Mer

Guadeloupe ⁷	30 000 logements indignes , dont 11 000 logements insalubres et 4 700 habitations de fortunes ou case traditionnelles.
Martinique ⁸	25 038 logements dégradés , dont la qualité globale est jugée médiocre ou très médiocre selon les critères relatifs au caractère architectural de l'immeuble, à la qualité de la construction, aux équipements de l'immeuble et du logement. 7 769 logements très dégradés. 756 cases traditionnelles, 953 habitations de fortune, 5 576 logements en bois.
La Réunion ⁹	33 240 bâtis précaires dont 1 976 habitations de fortune et 19 725 « cases traditionnelles ». 15 601 bâtis indignes recensés dans 20 communes, dont 30 % à 40 % inoccupés.
Guyane ¹⁰	37 300 habitations spontanées , c'est-à-dire n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme et n'étant pas cadastrée. 8 700 logements potentiellement insalubres , évalués selon leur aspect extérieur. 5 300 logements insalubres au bâti irrémédiable , dont les parcelles nécessitent de lourds travaux ou qu'il faut entièrement détruire, de par le danger qu'elles représentent pour ses habitants.
Mayotte ¹¹	20 000 logements en dur présentant au moins un défaut grave (absence d'eau, de WC, de bain/douche, d'installation électrique non dangereuse, de cuisine). 25 200 constructions fragiles , de fortune (tôle, bois, végétal ou terre), représentant 40 % des résidences principales.
Polynésie Française ¹²	10 000 logements insalubres à Papeete.
Nouvelle Calédonie ¹³	1 800 à 2 000 logements insalubres dans le Grand Nouméa.

⁷ Accord régional Guadeloupe du Plan logement Outre-mer (PLOM) signé en avril 2016, dont les chiffres sont repris par le diagnostic du PDALHPD. INSEE, Dossier Guadeloupe n°12, mai 2017.

⁸ Observatoire de l'habitat de Martinique (2017).

⁹ Agorah, Bilan des observatoires 2019, décembre 2019. Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne, Plaquette 2019, juillet 2019.

¹⁰ Habitat informel : Audeg, « L'urbanisation spontanée en Guyane : recensement du phénomène en 2015 », Obs Habitat n°6, novembre 2018. Habitat insalubre : Étude SIAGE, AG Environnement, Recensement de l'habitat potentiellement insalubre de Guyane, 2014. Audeg, « L'habitat en Guyane : chiffres clés », Obs Habitat, n°2, août 2017.

¹¹ Insee Analyses n°18, Évolution des conditions de logement à Mayotte, Août 2019. PDALHPD de Mayotte, 2018-2023.

¹² Syndicat mixte pour la gestion du contrat de ville (Act Consultants, PTPU, Urbis), Étude préalable d'un programme de lutte contre l'habitat indigne dans l'agglomération de Papeete, 2014.

¹³ Enquête de terrain du Syndicat intercommunal du Grand Nouméa, 2010.

Zoom sur les conséquences sanitaires du mal-logement

Vivre dans de mauvaises conditions d'habitat entraîne des risques réels pour la sécurité et la santé (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au plomb ou au monoxyde de carbone...). De nombreuses pathologies trouvent leur origine dans un habitat dégradé et insalubre, souvent en lien avec de l'humidité et des moisissures dans le logement : pathologies allergiques et respiratoires, inflammation de la peau et des muqueuses (eczéma), maux de tête et de gorge, infections pulmonaires... Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que la prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires était associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs¹⁴. Les professionnels de santé repèrent de plus en plus l'impact de l'habitat indigne ou non-décent sur le bien-être et l'état psychique des ménages : troubles du sommeil, troubles de l'humeur (tristesse, colère, perte d'énergie, etc.), stress, anxiété et dépression, dévalorisation sociale et dégradation de l'image de soi, troubles du comportement...

Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme (intoxication par le plomb contenu dans certaines peintures, touchant principalement les enfants), qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990. Il provoque des troubles du système nerveux ainsi que des maladies rénales et des retards psychomoteurs. Il n'existe pas de traitement du saturnisme, ni des troubles irréversibles qu'il entraîne. Le fléau reste très préoccupant dans certaines régions¹⁵, alors que des études de l'Institut national de veille sanitaire (INVS) ont pointé un recul des dépistages ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués.

Alors qu'il existe peu de recherches en France sur le sujet, la Fondation Abbé Pierre a initié une étude en 2013 sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique. Celle-ci a par exemple montré que 48 % des adultes exposés à la précarité énergétique souffrent de migraines et 22 % de bronchites chroniques contre 32 % et 10 % des personnes qui n'y sont pas exposées. Les enfants exposés, quant à eux, souffrent à 29,8 % de sifflements respiratoires, contre 7,1 % chez les autres. La précarité énergétique conduit en outre de nombreux ménages à utiliser des chauffages inadaptés, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, éventuellement accentué par l'absence d'aération. Dans ces conditions, on observe plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. Enfin, l'humidité du logement accroît le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures.

¹⁴ Bush RK, Portnoy JM, Saxon A, Terr Al et Wood RA, « The medical effects of mold exposure », *Journal of Allergy Clinical Immunology*, 2006.

¹⁵ Avec 4 361 enfants touchés en France métropolitaine et 972 dans les DOM selon Etchevers A., Bretin P., Le Tertre A., Lecoffre C. (InVS), « Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009 », 2013.

En 2013, une étude économétrique de l'OFCE a démontré que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être dans un logement surpeuplé, bruyant ou humide augmentait de 40 % le risque pour ses occupants de se déclarer en mauvaise santé. Pour un logement difficile à chauffer, ce risque accru s'élève à 50 %¹⁶.

La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin depuis 2000. Depuis 2009, le budget ne prévoit plus d'aide à la rénovation Hlm PALULOS classique. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée principalement par le Programme national de rénovation urbaine puis à l'avenir par le NPNRU, tournés essentiellement vers les QPV (5 560 logements réhabilités en 2018). Deux dispositifs fiscaux sont également mis en œuvre pour encourager la rénovation de logements dans le parc social : un abaissement du taux de l'éco-PLS et l'instauration d'un taux réduit de TVA à 5,5 %. La loi de finances pour 2018 avait initialement remonté la TVA à 10 % mais la clause de revoyure a restauré la TVA à 5,5 % dans les opérations ANRU. De plus, l'accord entre l'État et les bailleurs sociaux d'avril 2019 incluait un objectif de 125 000 rénovations thermiques par an. Cependant, la ponction sur le logement social (« réduction de loyer de solidarité »), risque de fragiliser ce type d'opérations.

Tableau 3.5 : Logements améliorés dans le parc social

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PALULOS	47 808	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132	688	977
PNRU	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200	6 940	5 560
Eco-PLS	-	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400	64 000	43 409
Total	78 063	97 730	109 664	82 063	76 276	48 281	69 315	77 596	73 978	56 732	71 628	49 946

Source : ministère de la Cohésion des territoires, bilan DGALN/DHUP.

Dans le parc privé, l'amélioration des logements a été en baisse régulière pendant 10 ans (à l'exception de 2009, année marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du plan de relance). Après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 708 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah a progressé de 54 % sur la période 2012-2018, et s'établissait à 94 028 en 2018.

¹⁶ OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015.

	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Propriétaires occupants	63 380	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952	58 770	58 326	51 269	61 075	68 529
Propriétaires bailleurs	115 005	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 721	4 705	5 270	4 118	4 425
Aides au syndicat		24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214	14 444	13 017	15 259	21 074
Total	178 385	131 362	112 744	160 491	107 056	72 482	60 708	65 076	74 705	77 475	69 556	80 452	94 028

Source : Anah.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, départements, associations et opérateurs) s'est accrue sur la plupart des territoires. Mais là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, **l'intervention publique reste insuffisante**, voire inexistante.

Les moyens budgétaires consacrés directement par l'État à la lutte contre l'habitat indigne¹⁷ sont à nouveau en baisse, après une augmentation en 2019 : pour 2020, le PLF prévoit 15,5 M€ (22,7 M€ en 2019, soit -32 %) ¹⁸. On peut aussi regretter, depuis 2018, l'extinction de l'APL-accession, dont une partie aidait les propriétaires occupants modestes à financer des travaux de rénovation.

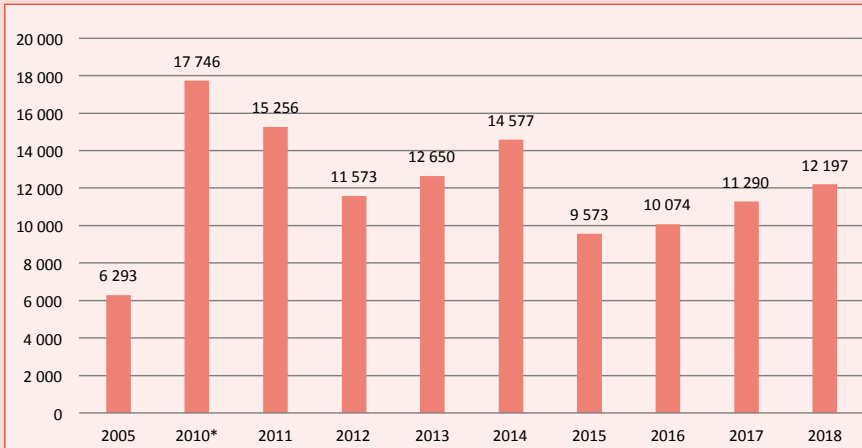
Du côté de l'Anah, les efforts s'étaient intensifiés entre 2005 et 2010, passant de 6 300 à 17 700 logements subventionnés (le périmètre des logements traités a été élargi en 2010 à l'habitat « dégradé » et « très dégradé »¹⁹ à côté de l'habitat indigne au sens strict). Cette intervention en faveur de la lutte contre l'habitat indigne représente quelque 10 000 à 15 000 logements subventionnés chaque année. Pour 2018, 87 % de l'objectif initialement fixé a été réalisé, avec 12 197 logements aidés au titre de la LHI.

¹⁷ *Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...*

¹⁸ *Action « Lutte contre l'habitat indigne » du Programme 135 de la mission Cohésion des territoires.*

¹⁹ *Le nouveau régime des aides de l'Anah a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.*

Figure 3.7 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires, travaux d'office)



Source : Anah.

* À partir de 2010, les interventions de l'Anah ne concernent plus uniquement les logements indignes traités mais aussi les logements très dégradés.

Depuis 2008, l'Anah gère également le dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, peine à monter en charge. Les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 11,5 M€ en 2016²⁰, et 13 M€ en 2018 pour 33 opérations de RHI (mais seuls 4 M€ ont été effectivement dépensés).

Tous les départements sauf deux sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), dans lesquels l'Agence régionale de santé (ARS), la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) doivent s'impliquer pleinement. Leur rôle est de développer un projet départemental et de s'engager dans la réalisation d'objectifs annuels, tout en coordonnant l'intervention des acteurs locaux. Ils ne fonctionnent pas tous de la même manière et selon une démarche réellement collaborative (à Paris, par exemple, les associations ne sont pas invitées). En mars 2017 était annoncée la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne dans chaque département, chargé de piloter le PDLHI et d'assurer la coordination entre les acteurs (services de l'État, associations et opérateurs, justice...) ²¹.

²⁰ Rapport annuel de performance 2017.

²¹ Instruction du gouvernement du 15 mars 2017 relative à la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Tableau 3.8 : Procédures du Code de la santé publique et du Code de la construction et habitation engagées

Procédures du Code de la santé publique									
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
L.1331-26	Insalubrité rémédiable et irremédiable	985	1 230	1 144	1 230	1 133	981	987	960
L.1331-26-1	Danger imminent	267	295	312	335	359	311	329	371
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	454	543	514	663	622	507	408	461
L.1331-23	Locaux surpeuplés	12	26	36	35	49	60	48	34
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	19	16	30	21	42	37	49	41
L.1331-25	Périmètres insalubres	6	3	1	3	7	5	2	2
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	376	413	600	555	672	903	935	993
L.1334-2	Saturnisme	NC	NC	NC	NC	NC	NC	913	NC
	Total	2 119	2 526	2 637	2 842	2 884	2 804	3 671	2 862
Procédures du Code de la construction et habitation									
	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
L. 511-1	Immeubles menaçant ruine							1 011	
L. 123 - 3	Sécurité des hotels meublés							8	
L. 129 - 1	Sécurité des équipements communs des immeubles collectifs							26	
	Total							1 045	

Source : enquête EHI.

Selon les données issues de l'enquête EHI, le nombre de procédures liées au Code de la santé publique a augmenté de 35 % entre 2010 et 2017, et notamment les arrêtés pris selon l'article L3111-4 du Code de la santé publique (danger sanitaire ponctuel) qui ont enregistré une hausse de 164 % sur la période.

Les polices des maires sont également sous-utilisées, alors que le maire est l'acteur principal de la lutte contre l'insécurité des bâtiments. De plus, alors même que l'arrêté ne suffit pas à contrer l'inaction des propriétaires, les travaux d'office (dont les coûts peuvent ensuite être recouverts auprès des propriétaires) sont rarement menés : seulement 637 procédures (toute compétence confondue) en 2016, dont un quart par la Ville de Paris dans le cadre d'arrêtés de danger sanitaire ponctuel.

En 2017, les arrêtés d'insalubrité préfectoraux n'ont donné lieu qu'à 466 travaux d'office. Comme le souligne le rapport Vuilletet²², la complexité des procédures et le manque de moyens des maires les empêchent souvent d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ces travaux.

Non seulement le nombre d'arrêtés pris chaque année est insuffisant à endiguer l'habitat indigne, mais de nombreux arrêtés ne sont pas suivis d'effets. Fin 2016, près de 11 000 arrêtés avaient échoué sans avoir été suivis d'effets, dont la moitié, soit 5 475, portait sur des arrêtés de danger imminent, et 4 334 d'insalubrité. Cela sans compter le manque d'informations sur le suivi de nombreuses procédures (péril imminent et ordinaire, périmètres insalubres, saturnisme...).

Par ailleurs, la loi ALUR a renforcé l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : création d'un nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat de nouveaux biens immobiliers pour les marchands de sommeil, instauration d'une astreinte administrative à l'encontre des bailleurs indélébiles, en amont des procédures pénales, pour les conduire à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police, sans attendre la substitution de l'État ou de la collectivité territoriale, pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard. Elle crée aussi un permis de diviser dans des zones définies pour éviter l'utilisation par les marchands de sommeil de la division pavillonnaire, ainsi qu'une déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement (« permis de louer », déjà mis en place dans de nombreuses villes comme Bagnolet, Bobigny, Gennevilliers, Tourcoing, Roubaix, Clichy...).

Enfin, la loi ALUR prévoit la possibilité de conserver des aides au logement pendant 18 mois, au cours desquels le bailleur doit rendre décent le logement loué, et le locataire n'est redevable que du loyer résiduel. En 2017, d'après la CNAF et l'ANIL, 3 347 situations de non-décence étaient concernées par une conservation des aides au logement. Pour la grande majorité d'entre elles, des travaux ont été effectués dans les 18 mois par les propriétaires²³. La CNAF et l'ADIL soulignent aussi les bénéfices d'une telle mesure sur la mise en réseau des acteurs, la création de partenariats et la meilleure information des allocataires sur leurs droits.

²² Guillaume Vuilletet, « Simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitat durable pour tous », 2019.

²³ *Mise en place de la mesure de conservation de l'allocation de logement en cas de non-décence du logement. Organisation partenariale, mise en œuvre opérationnelle et premiers résultats. Enquête des réseaux ANIL/ADIL et Cnaf/Caf. Aline Abauzit, Nicole Mauray (ANIL) et Emily Normand (Cnaf). Octobre 2019.*

La non-décence : une action préventive possible par deux leviers

La non-décence d'un logement peut être évaluée à l'aune des critères énoncés dans le décret décence et dans ceux du Règlement sanitaire départemental, ce qui appelle à une plus grande coordination des deux acteurs qui interviennent en la matière, la CAF et le maire. Si les litiges relatifs au décret décence relèvent du droit privé, la CAF peut conserver le versement des allocations logement au propriétaire pendant 18 mois, et les reverser au bailleur si les travaux sont réalisés à la fin du délai. En matière de RSD, le maire est compétent pour veiller à ce que les logements de sa commune respectent les critères de décence, salubrité et sécurité qui y sont édictés. En cas de non-respect, le maire doit le constater dans un procès-verbal et peut faire une injonction ou prendre un arrêté de mise en demeure du propriétaire. En cas d'inexécution des travaux par le propriétaire, le maire peut dresser une contravention de 3^e classe (amende de 450 €).

La loi ELAN renforce cette politique, notamment la systématisation du recours aux astreintes administratives, permettant d'inciter les propriétaires à mettre en œuvre les mesures prescrites par les arrêtés de police. Elle renforce également les peines de confiscation des biens des marchands de sommeil en les rendant obligatoires sauf décision contraire du juge, et crée une présomption de revenus imposables pour les marchands de sommeil. Il est également prévu l'harmonisation des procédures des polices spéciales, en appuyant la lutte contre l'habitat indigne au niveau intercommunal, ou en sécurisant l'intervention des maires dans le cadre de leur police générale.

FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CONDITIONS D'HABITAT SOUVENT RUDIMENTAIRES, UNE RÉHABILITATION INACHEVÉE

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants (FTM) visaient initialement à répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers, mais se sont pérennisés. Si beaucoup de ces personnes pratiquent des allers-retours dans leur pays d'origine, on trouve dans ces foyers de nombreux résidents âgés, restés en France le plus souvent pour des raisons de santé (après avoir exercé des métiers difficiles), pour pouvoir bénéficier de leur retraite (quand ils n'ont pas de complémentaire santé), et qui restent dans le foyer où ils ont leurs habitudes de vie.

La population des FTM s'est par ailleurs diversifiée avec l'arrivée d'autres migrants, l'accueil d'un nombre croissant de personnes de nationalité française (24 %) plus jeunes, et l'ouverture à un public féminin (4 %). La CILPI estime qu'environ 100 000 personnes vivent officiellement dans 687 foyers, dont près de la moitié en Île-de-France.

Au fil du temps, les conditions d'accueil en FTM sont apparues de plus en plus inadaptées aux besoins de leurs occupants (vieillesse du bâti et des

équipements, surpopulation dans de nombreux FTM, sous-dimensionnement des sanitaires et des cuisines...), donnant lieu à des pratiques dangereuses (cuisines illégales, branchement illicite de nombreux appareils électroménagers dans les chambres...). Ce processus de dégradation a justifié le lancement d'un Plan de traitement en 1997, visant à la fois à rénover les foyers vétustes (mise aux normes, production de logements meublés individuels et autonomes avec kitchenette et sanitaires...) et à les transformer en résidences sociales.

Le parc de foyers de travailleurs migrants est constitué de 687 structures, majoritairement implantées en Île-de-France. Le « plan de traitement » des foyers de travailleurs migrants lancé en 1997 visait deux objectifs complémentaires : la rénovation des foyers vétustes et leur passage au statut de résidence sociale. Au 31 décembre 2018, les 2,4 milliards d'euros engagés depuis 1997 dans ce plan de traitement avaient permis de traiter 438 foyers. En 2018, 14 projets de réhabilitation ont été validés par la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), pour un montant total de 140 M€ de travaux²⁴. 3 333 places ont été traitées en 2018, mais à la fin de l'année, 153 FTM (soit 24 328 places) sont toujours en attente de traitement, exposant leurs résidents à des conditions de vétusté parfois dramatiques.

FACE AU DÉVELOPPEMENT DES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ, UNE INTERVENTION SOUVENT LABORIEUSE

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indécents, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus copropriétaires dans des immeubles très dégradés : de nombreux ménages sont aujourd'hui en grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors que 29 % des logements appartiennent à une copropriété en 2015²⁵ (9,96 millions de logements, dont 7,7 millions de résidences principales), certains sont concernés par de graves difficultés techniques, financières et sociales qui peuvent se cumuler²⁶.

²⁴ Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, *Rapport d'activité 2018*.

²⁵ *Filocom, 2015*.

²⁶ Voir *Fondation Abbé Pierre, « Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées », Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014*.

Copropriété dégradée, fragile, en difficulté... De quoi parle-t-on ?

Ces différentes notions ne renvoient pas à des définitions strictes mais à des catégories de l'action publique et judiciaire. Le terme de « **copropriété dégradée** » fait historiquement référence au bâti et aux modalités d'interventions publiques sur ce parc (grille de dégradation de l'Anah).

Le terme de « **copropriété en difficulté** » désigne des dysfonctionnements plus globaux qui s'alimentent mutuellement et conduisent la copropriété dans ce que l'on appelle une « spirale de dégradation ». Cette notion plus large s'est imposée avec le temps et elle est définie à partir de cinq facteurs propres à la copropriété :

- la situation comptable et financière (endettement du syndicat des copropriétaires),
- le fonctionnement des instances de gestion et de gouvernance, y compris les capacités de mobilisation des copropriétaires,
- l'état du bâti,
- la solvabilité des propriétaires (la capacité financière à faire face aux charges courantes et au besoin de travaux),
- la situation sociale des occupants.

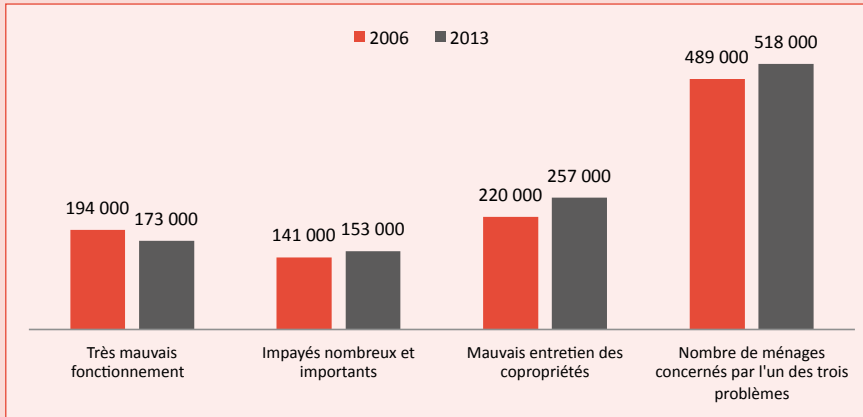
Peuvent s'y ajouter des facteurs exogènes relatifs à l'environnement de la copropriété, le marché immobilier ou le contexte urbain qui peuvent avoir un impact sur les copropriétés et leurs habitants (dépréciation de la valeur du bien, propriétaires « captifs » en raison de la difficulté/impossibilité de vendre, arrivée potentielle d'occupants peu solvables ou propriétaires « par défaut », et de bailleurs indélélicats).

La copropriété peut être considérée comme « **fragile** » quand un ou plusieurs de ces piliers fonctionnent mal, en particulier quand le taux d'endettement du syndicat des copropriétaires se creuse (définition juridique).

Une copropriété est considérée comme « **en difficulté** » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêche notamment le paiement des charges courantes et l'entretien nécessaire de l'immeuble, mais aussi la prise de décision collective par les copropriétaires ou la mise en œuvre de ces décisions.

Dans le cadre de l'enquête Logement, l'Insee interroge les propriétaires occupants sur le fonctionnement de leur copropriété. En 2013, près de 518 000 d'entre eux ont déclaré être confrontés à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés nombreux et importants dans leur copropriété (contre 489 000 en 2006, en hausse de 8 %), soit **au total plus de 1 123 000 personnes concernées**. Ces chiffres ne concernent toutefois que les propriétaires occupants, et constituent donc **une estimation basse de la population concernée**, sachant que les observations de terrain montrent une surreprésentation des locataires dans les copropriétés en difficulté. Les demandes auprès des tribunaux d'instance pour paiement des charges sont en outre en constante augmentation et sont passées de 21 400 en 2004 à 28 700 en 2017 (+34 %).

Figure 3.9 : Propriétaires occupants dans des copropriétés en difficulté



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

Un outil statistique national réalisé par le CETE Nord-Picardie pour le compte de l'Anah et de la DGALN a été mis en place à partir des données Filocom. Il classe les copropriétés en quatre groupes selon leur degré de fragilité et en fonction de plusieurs critères : revenus des occupants, sur-occupation, vacance, état du bâti... **En 2013, 107 000 copropriétés appartiennent ainsi à la catégorie D**, celle des copropriétés les plus fragiles, soit près de 1,97 million de logements. Un nombre qui a connu une augmentation soutenue de 6,2 % entre 2011 et 2013. Les trois quarts des copropriétés de la famille D sont de petites copropriétés (de 10 logements et moins). Si leur poids en nombre de logements est relatif, elles représentent un enjeu important : étant peu visibles, souvent hors périmètre d'intervention (NPNRU, PNRQAD, centres-bourgs...), elles participent de la dégradation de certains quartiers des villes moyennes, de gros centres-bourgs voire de certaines agglomérations.

L'intervention publique dans les copropriétés est souvent laborieuse. Le nombre de logements aidés par l'Anah dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté est en légère augmentation en 2018 pour atteindre 13 732 logements (+21 %). En secteur diffus, le nombre de logements aidés est passé de 230 en 2006 à 3 494 en 2009 sous l'effet des crédits exceptionnels du plan de relance, puis est remonté à 7 342 en 2018, en hausse de 88 % en un an.

Tableau 3.10 : Logements en copropriété traités par l'Anah

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur programmé	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767	12 381	11 348	13 732
Logements subventionnés en aide au syndicat en secteur diffus			3 494			1 722	2 242	751	579	636	3 911	7 342

Source : Anah / Ministère de la Cohésion des territoires.

La mise en œuvre des plans de sauvegarde et des opérations programmées (OPAH, OPAH-CD) nécessite d'aborder le phénomène sous toutes ses dimensions (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement, etc.), de mobiliser des acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banques, fournisseurs d'énergie, etc.), de reloger les occupants et de racheter des logements (portage immobilier)²⁷. Le manque de connaissance du parc des copropriétés participe de cette complexité à intervenir et à prévenir leurs difficultés. Des « opérations de requalification des copropriétés dégradées », instaurées par la loi ALUR, ont été déclarées d'intérêt national à Clichy-sous-Bois en 2015 et Grigny 2 en 2016²⁸, et dernièrement au Val-Fourré, à Mantes-la-Jolie (Yvelines) en 2019.

Par ailleurs, l'Anah a expérimenté entre 2012 et 2015, puis pérennisé deux dispositifs destinés à favoriser une intervention précoce sur les copropriétés en difficulté : le dispositif de veille et d'observation (VOC), qui permet de soutenir le développement d'un observatoire local, et le Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), qui soutient les missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des copropriétés et de leurs habitants). Au 31 décembre 2018, 62 POPAC et 7 VOC étaient en cours ; 24 POPAC et 5 VOC sont en projet.

Alors que s'achève le plan triennal 2015-2018 de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté, le gouvernement a présenté le 10 octobre 2018 un plan « Initiative copropriétés » s'élevant à 2,74 milliards d'euros sur 10 ans, destinés à la résorption de 684 copropriétés en difficulté représentant 56 000 logements (dont 14 sites « de priorité nationale » copilotés par l'Anah et l'État auprès des

²⁷ Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », de Dominique Brayé en 2012.

²⁸ L'opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) du quartier du Bas-Clichy est la première d'intérêt national au sens de la loi ALUR. Dans le périmètre de ce nouveau type d'opération, qui vise à traiter globalement les causes des dysfonctionnements observés sur les copropriétés, sont prévus à la fois des actions ciblées et préventives (OPAH, plan de sauvegarde...), des opérations d'aménagement et des dispositifs de recyclage des copropriétés.

collectivités²⁹). Ce plan, dont les collectivités locales seront « *les maîtres du jeu* »³⁰, comprend trois axes d'action : le recyclage des copropriétés dégradées (la démolition d'immeubles et la reconstruction d'une offre nouvelle de logements) ; le redressement des copropriétés en difficulté (acquisition provisoire des logements, réalisation de travaux de rénovation, assainissement de la gestion et du fonctionnement) ; la prévention de la dégradation de copropriétés (mobilisation du VOC et du POPAC).

Le plan Initiative copropriétés bénéficie aussi d'un appui de la Caisse des Dépôts, formalisé par un partenariat avec l'Anah signé lors du Congrès 2019 de l'USH : une aide de 100 M€ (*via* une société de portage) sera dédiée à l'acquisition et le portage de 5 000 logements sur toute la période, pour les redresser, les démolir ou les transformer en logement social. Par ailleurs, CDC Habitat ambitionne de rénover 15 000 logements supplémentaires d'ici 2028 grâce aux fonds prévus par la Caisse des Dépôts.

La circulaire du 8 février 2019 associe les Parquets aux PDLHI, prévoit la nomination d'un sous-préfet référent pour assurer la présidence et l'animation des plans, ainsi que la mise en place de plans départementaux pluriannuels de lutte contre l'habitat indigne. Elle **oriente l'action publique dans le sens d'une politique pénale « ferme et adaptée » et prévoit la création de groupes locaux opérationnels de traitement de la délinquance dédiés** à la lutte contre l'habitat indigne (GLTD-LHI), en listant six départements dans lesquels cette structure apparaît « particulièrement pertinente » : la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, l'Essonne, le Nord, les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône. Le gouvernement a aussi créé en septembre 2019 un numéro unique, « **Info logement indigne** » au **0806 706 806**, mettant en relation locataires, bailleurs et propriétaires avec l'ADIL afin de leur délivrer une information sur leurs droits et obligations, mais aussi sur les aides et l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier pour mettre le logement aux normes ou permettre le relogement des occupants.

²⁹ Clichy-sous-Bois, Epinay-sur-Seine, EPT Terre d'Envol, Evry, Grenoble-Échirolles-Saint Martin d'Hères, Grigny, Mantes-la-Jolie, Marseille, Montpellier, Mulhouse, Nîmes, Saint-Étienne-du-Rouvray, Toulouse, Vaulx-en-Velin.

³⁰ Ministère de la Cohésion des territoires, Dossier de presse « Initiative copropriétés. Une stratégie nationale d'intervention sur les copropriétés », 10 octobre 2018.

12 millions de personnes en précarité énergétique

Un accroissement de la précarité, des coûts de l'énergie et du logement, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, ont conduit sur une période récente à l'explosion du phénomène de la « précarité énergétique »³¹.

À partir de l'ENL 2013, plusieurs indicateurs permettent d'appréhender différentes dimensions de ce phénomène. Des situations de taux d'effort énergétique excessif (TEE)³² sont constatées chez 3,6 millions de ménages (6,6 millions de personnes), dont 2 millions de ménages pauvres et modestes. Par ailleurs, plus de 4,7 millions de ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'année, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière (durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique), la mauvaise isolation de leur logement et la faible performance de leur chauffage. Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid est en hausse très marquée depuis des années. Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013 (jusqu'à 27,3 % pour les ménages modestes).

Tableau 3.11 : Différents indicateurs de précarité énergétique

	Nombre de ménages concernés	Nombre de personnes concernées	Part des ménages concernés
Ménages consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	3 631 000	6 610 000	14 %
Ménages pauvres et modestes consacrant plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques	2 835 000	5 500 000	34,7 %
Ménages ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	4 767 000	11 026 000	18,8 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	1 920 000	4 792 000	27,3 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité	1 443 000	3 558 000	20,5 %

Source : ENL 2013, Insee, exploitation spécifique FAP.

Au total et sans doubles comptes, 5,6 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique en 2013 (soit 20,4 % des ménages)

³¹ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, définit la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

³² Dépenses d'énergie supérieures à 10 % des revenus (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %).

représentant 12 millions d'individus. Ce chiffre est obtenu au regard d'au moins un des indicateurs définis par l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) (ceux-ci cherchant à mesurer le taux d'effort énergétique, mais aussi les comportements de restriction et le ressenti de l'inconfort par les ménages)³³.

L'ONPE indique qu'en 2018, 3,4 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique au sens du seul indicateur du taux d'effort énergétique à 8 %³⁴ (soit 11,7 % des ménages et 6,7 millions d'individus). Ceci représente une baisse de 2,8 points par rapport à 2013, mais la baisse est moins marquée (1,4 point) si l'on corrige l'indicateur de l'effet conjoncturel lié à la météo (hiver moins rude en 2017 qu'en 2013). L'évolution positive de cet indicateur s'explique probablement par l'amélioration de la performance énergétique du parc de logements. À noter toutefois que cet indicateur est en hausse de 0,4 point par rapport à 2017, en raison de la hausse des prix de l'énergie.

Dans son Baromètre Énergie Info, le médiateur national de l'énergie indique que 15 % des ménages ont déclaré avoir une sensation de froid dans leur logement au cours de l'hiver 2019, à cause de la mauvaise isolation du logement pour 4 répondants sur 10. De plus, un tiers des répondants a restreint son chauffage au cours de l'hiver 2019 pour éviter des factures trop élevées³⁵.

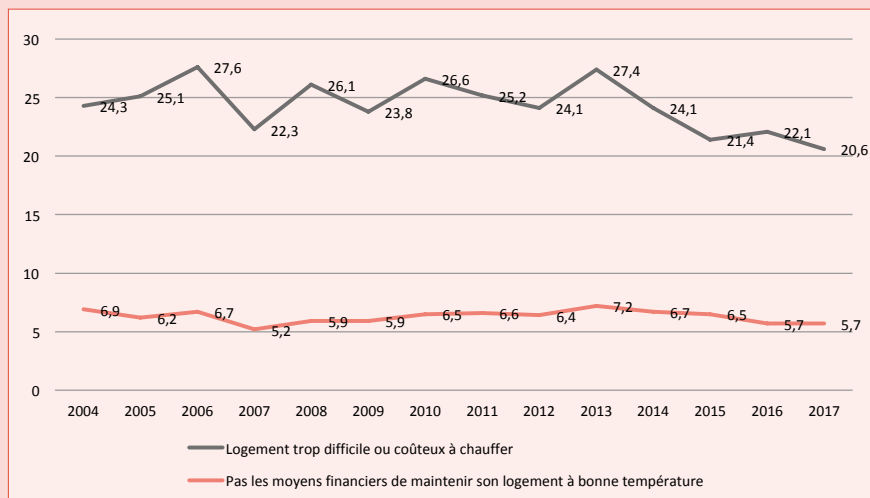
L'enquête annuelle de l'Insee SRCV (Statistiques sur les revenus et conditions de vie), quant à elle, fait état de difficultés à se chauffer plutôt stables dans le temps et très répandues. En 2017, 20,6 % des ménages interrogés déclaraient vivre dans un logement trop difficile ou trop coûteux à chauffer, et 5,7 % estimaient ne pas avoir les moyens de maintenir leur logement à la bonne température.

³³ L'ONPE a mené une réflexion sur les méthodes pour caractériser et mesurer le phénomène de la précarité énergétique. L'estimation de 5,6 millions de ménages (étudiants, DOM et personnes mobiles exclus) est obtenue en additionnant les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant les trois indicateurs : taux d'effort énergétique supérieur à 10 % réduit aux trois premiers déciles, BRDE/m² et BRDE/UC (bas revenus dépenses élevées par m² ou par unité de consommation) et Froid réduit aux trois premiers déciles et à trois motifs liés à la précarité (en retranchant les doubles comptes). Selon l'ONPE, cette méthode permet d'obtenir une « enveloppe » des ménages en précarité dans ses différentes formes.

³⁴ Il s'agit des ménages dont les dépenses énergétiques sont supérieures à 8 % de leur revenu, et dont le revenu par UC est inférieur au 3^e décile des revenus.

³⁵ Il s'agit d'un indicateur déclaratif tiré de l'enquête « Baromètre énergie-info » 2019, réalisée par le médiateur national de l'énergie auprès d'un échantillon de 1 500 personnes. Le répondant est considéré comme étant en situation de précarité énergétique s'il déclare avoir une sensation de froid dans son logement du fait d'une ou plusieurs raisons parmi : la mauvaise isolation, l'installation chauffage insuffisante, la limitation du chauffage en raison de son coût, les coupures d'énergie liées à un impayé, les pannes de chauffage.

Figure 3.12 : Part des ménages ayant du mal à se chauffer



Source : SRCV.

De ce fait, **les interventions des fournisseurs d'énergie suite aux impayés d'énergie sont globalement en hausse** entre 2017 et 2018 : + 4,2 % de hausse des interventions pour impayés (572 440 interventions contre 549 387 en 2017), principalement due aux impayés d'électricité. Ces interventions se traduisent par une interruption de fourniture ou par des réductions de puissance de l'électricité. Cette augmentation semble se confirmer en 2019 : au premier semestre 2019, les interventions pour impayés (coupures ou réductions de puissance) ont augmenté de 18 % pour l'électricité et de 10 % pour le gaz.

Selon le bilan énergétique de la France pour 2017, les dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement s'élevaient en moyenne à 1 520 €, comme en 2016 (contre 1 386 € pour le carburant).

RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE POUR LES PLUS MODESTES : DES AVANCÉES INSUFFISANTES

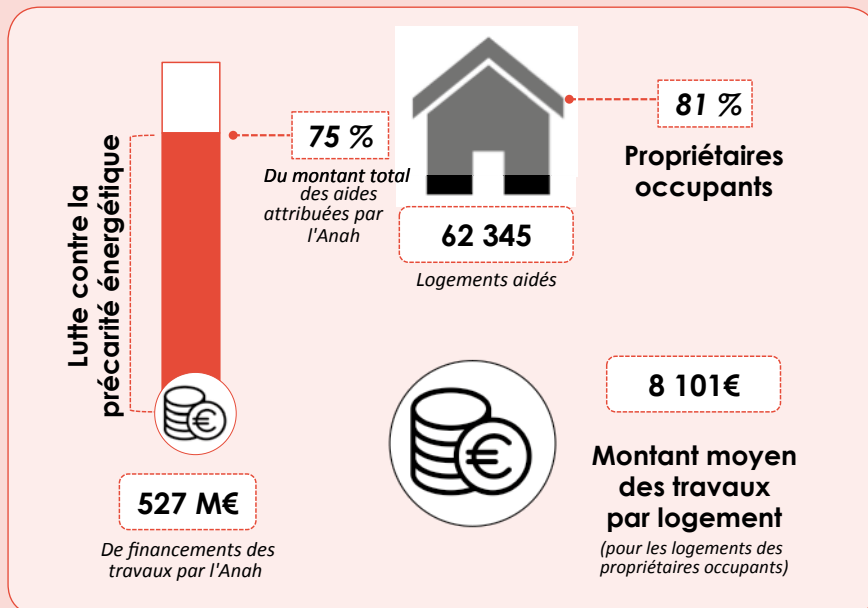
Face à la précarité énergétique, il apparaît nécessaire d'agir à la fois sur le parc de logements par la rénovation énergétique des « passoires thermiques », occupées par des ménages modestes qui n'ont pas accès à des logements de qualité, et sur le budget des ménages à travers des aides à la quittance.

La loi de transition énergétique a fixé en 2015 un objectif de 500 000 logements rénovés par an, dont au moins la moitié occupée par des ménages modestes. En conséquence, l'objectif annuel de réhabilitation des logements privés occupés par des ménages modestes est fixé à 130 000 logements, en sus des 120 000 rénovations annuelles de logements Hlm. Pour y parvenir, l'Agence nationale de

l'habitat (Anah) s'est vu fixer un objectif initial de rénovation de 70 000 logements en 2016 dans le cadre du programme Habiter Mieux puis 100 000 en 2017. Face aux difficultés à monter en puissance, l'objectif est fixé à 75 000 logements par an sur la durée du quinquennat actuel. Quoiqu'il en soit, ce niveau n'est pas de nature à respecter l'objectif présidentiel initial d'éradication des 7,5 millions de passoires énergétiques privées en 10 ans, qui nécessiterait d'atteindre un niveau de 750 000 rénovations par an. Le gouvernement a revu ses ambitions à la baisse pour ne plus viser désormais, en 10 ans, que la rénovation des passoires appartenant et occupées par des ménages modestes (c'est-à-dire en excluant les logements locatifs), soit 1,5 million de logements³⁶. Même pour réaliser ces 150 000 rénovations par an, le programme Habiter Mieux dans son calibrage actuel semble très insuffisant.

Avec le programme Habiter Mieux, l'Anah accorde depuis 2010 aux ménages modestes une subvention assortie d'un accompagnement à la réalisation des travaux, conditionnée à une amélioration de la performance énergétique de leur logement d'au moins 25 % pour les propriétaires occupants et 35 % pour les propriétaires bailleurs et syndicats de copropriétaires. Entre 2013 et 2018, 286 109 logements ont bénéficié du dispositif, après des débuts pourtant difficiles (12 786 ménages aidés en 2012).

Figure 3.13 : Les chiffres clés 2018 de lutte contre la précarité énergétique



Source : Anah, Rapport d'activité, 2018.

³⁶ Plan de rénovation énergétique des bâtiments, octobre 2017.

Avec 62 345 logements rénovés, l'année 2018 marque une nette amélioration par rapport à 2017 (+19 %, après une augmentation de 28 % entre 2016 et 2017). Il s'agit du meilleur résultat atteint par le programme depuis son lancement en 2010 (et le bilan de l'année 2019 s'annonce en hausse plus importante encore). Il reste cependant inférieur à l'objectif officiel qui avait été fixé à 75 000 logements rénovés par an pour le quinquennat actuel. Un objectif qui a été ramené à 60 000 logements par an dans la loi de finances pour 2020, mais qui ne concernera plus que le programme Habiter Mieux Sérénité, Habiter Mieux Agilité ayant été fusionné dans la « Prime Rénov ». Cette augmentation du nombre de logements aidés en 2018 s'est traduite par une diminution de l'aide moyenne par logement (-9 %).

Tableau 3.14 : Suivi du programme Habiter Mieux

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en Meuros
Propriétaires occupants	27 530	189	44 054	317,9	43 710	311,7	34 419	249,3	44 132	321,8	51 107	414
Propriétaires bailleurs	2 150	85,5	3 580	66,5	3 791	60,6	4 469	81,2	3 606	67,8	3 664	75,8
Syndicats de copropriétaires	1 555	9,6	2 197	18	2 205	20,1	2 108	19	4 528	28,6	7 574	37,3
Total	31 235	284,1	49 831	402,4	49 706	392,4	40 996	349,5	52 266	418,2	62 345	527,1

Source : Anah.

La volatilité des budgets de l'Anah, essentiellement basés sur des recettes fluctuantes et imprévisibles, en particulier le produit des cessions des quotas carbone et les contributions des fournisseurs d'énergie, conduit à des phénomènes de *stop-and-go* qui déstabilisent les ménages et démobilisent les opérateurs locaux. Des variations qui s'ajoutent à l'instabilité chronique des aides quant à leurs montants et aux travaux et publics éligibles.

Le programme Habiter Mieux a été à nouveau réformé en 2018 et en 2019. En 2018, il a été décliné en trois offres : Habiter Mieux sérénité, Habiter Mieux agilité et Habiter Mieux copropriété. Dans le cadre du Grand Plan d'Investissement 2018-2022, il a bénéficié d'un renforcement à hauteur de 110 millions d'euros en 2018 et 2019, une enveloppe portée à 170 millions en 2020.

En ce qui concerne Habiter Mieux Agilité (9 047 logements aidés en 2018), certains opérateurs s'inquiétaient d'une aide qui n'est plus conditionnée à un bouquet de

travaux ni à un accompagnement, au risque de financer des gestes trop sommaires, en passant à côté des ménages les plus en difficulté, et sans l'aide d'opérateurs professionnels. Cette aide fusionnera en 2020 avec la nouvelle prime « Ma Prime Rénov » de l'Anah, issue de la transformation du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). La prime sera destinée d'abord aux ménages modestes en 2020, puis élargie en 2021 à tous les ménages hormis les 20 % les plus aisés, date à laquelle le CITE sera supprimé.

La loi de transition énergétique de 2015 a également créé une obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) sur les ménages modestes. L'obligation faite aux vendeurs d'énergie à l'égard des ménages en situation de précarité énergétique a été revue à la hausse pour la quatrième période du dispositif (2018-2020). Ce sont deux milliards d'euros qui devraient être consacrés à la réalisation d'économies d'énergie chez les ménages aux revenus les plus faibles.

La loi prévoit également **l'intégration d'un critère de performance énergétique dans l'appréciation de la décence des logements**, condition pour leur mise en location. Un décret du 9 mars 2017 complète celui du 30 janvier 2002 : il prévoit que le logement doit également être protégé contre les infiltrations d'air parasites et permettre une aération suffisante. Ce texte est très peu ambitieux car il ne chiffre pas le niveau de performance énergétique attendu. Il ne permet pas d'afficher un objectif clair aux propriétaires, et soumet l'amélioration des conditions de vie des locataires de passoires énergétiques aux aléas d'interprétation de deux critères flous. À noter que d'autres critères du « décret décence » initial pouvaient déjà être utilisés contre la précarité énergétique, comme un équipement de chauffage en bon état de fonctionnement, une installation permettant un chauffage normal, le clos et le couvert...

La loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 ne comble que partiellement les lacunes du décret décence. Elle instaure un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an, un seuil qui sera prochainement défini par décret mais annoncé à un niveau très élevé de 700 kWh.m²/an d'énergie finale, alors qu'un logement est généralement considéré comme une passoire énergétique à partir de 330 kWh.m²/an d'énergie primaire. Autre limite : si le logement fait partie d'un immeuble en copropriété et que le bailleur démontre qu'il n'a pas pu atteindre le seuil de performance malgré ses efforts, le juge ne pourra pas ordonner les travaux. Dans un délai plus lointain, à partir de 2028, la loi prévoit que la consommation énergétique des bâtiments à usage d'habitation ne devra pas excéder 330 kWh.m²/an d'énergie primaire, avec un délai supplémentaire jusqu'en 2033 pour les copropriétés en difficulté. Mais les sanctions en cas de non-respect de ces normes ne sont pas encore définies.

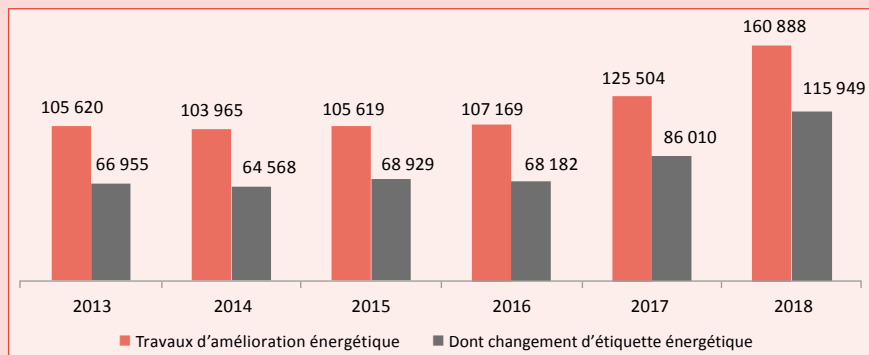
Quant à la question des bailleurs impécunieux qui n'auraient pas les moyens d'investir, soulignons que cela ne représente qu'une petite minorité de bailleurs (7 % des passoires du parc locatif privé appartiennent à des bailleurs très modestes, et 6 % à des bailleurs modestes), et que l'Agence nationale de l'Habitat leur propose

déjà des aides aux travaux en échanges de loyers modérés, qui pourraient être augmentées et simplifiées en cas d'obligation réelle de rénover³⁷.

En ce qui concerne le parc social, le mouvement Hlm s'est engagé dans le cadre du Grenelle de l'environnement à rénover 800 000 logements d'ici 2020. En 2013 comme en 2014, environ 105 000 logements sociaux ont bénéficié de travaux de rénovation thermique, dont près des deux tiers entraînant un changement de classe énergétique ; cette tendance se confirme avec 120 000 logements rénovés en 2015, dont 75 000 changements de classe, d'après les estimations de l'USH.

Suite à la mise en place en mai 2016 du prêt de haut de bilan bonifié par la Caisse des Dépôts et Action Logement, 1,4 milliard d'euros ont été prêtés aux bailleurs sociaux pour la rénovation thermique de leurs logements. Le nombre de travaux d'amélioration énergétique a ainsi augmenté de 50 % entre 2016 et 2018, pour atteindre 161 000 logements rénovés énergétiquement d'après l'USH dont 116 000 changements d'étiquette énergétique. Dans le cadre de la « clause de revoyure » négociée en 2019 entre l'USH et l'État, le monde Hlm s'est engagé à rénover thermiquement 125 000 logements par an jusqu'en 2022. En 2018, 21 % du parc social était classé E, F ou G³⁸ (2 points de moins qu'en 2017). Au 1^{er} janvier 2019, 4 % du parc social est en étiquette énergétique F et 1 % en G, soit environ 250 000 logements sociaux qui pourraient être qualifiés de « passoires énergétiques » (RPLS).

Figure 3.15 : Evolution du nombre de Hlm bénéficiant de travaux d'amélioration énergétique



Source : USH.

UN CHÈQUE ÉNERGIE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX

Face à la précarité énergétique, divers dispositifs d'aide à la quittance existent pour les ménages modestes. Depuis mars 2018, le chèque énergie remplace les tarifs sociaux qui existaient jusqu'alors pour l'électricité et le gaz de ville et bénéficiaient à

³⁷ CGEDD-IGF, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », 2018.

³⁸ « Les Hlm en chiffres », USH, octobre 2019.

3,1 millions de personnes fin 2015. Créé par la loi de transition énergétique de 2015, ce nouveau dispositif vise à aider les consommateurs vulnérables à payer leur facture d'énergie, quel que soit leur mode de chauffage. Le chèque est automatiquement envoyé aux ménages modestes, qui doivent ensuite le renvoyer à leur fournisseur d'énergie. 3,6 millions de ménages ont reçu un chèque énergie en 2018, pour un montant allant de 48 à 227 euros. 2,8 millions de ménages l'ont utilisé.

Le gouvernement a augmenté son montant moyen de 150 à 200 € en 2019 puis, suite au mouvement des « gilets jaunes », a annoncé que 2,1 millions de ménages supplémentaires en bénéficieraient en 2019, pour des montants moindres : entre 48 et 76 euros par ménage supplémentaire. Le plafond de ressources pour en bénéficier est passé de 7 700 à 10 700 euros par an pour une personne seule. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une enveloppe de 881,9 M€.

La persistance du surpeuplement

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et de sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de sur-occupation. Pour les familles concernées et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs³⁹...

D'après l'enquête Logement de 2013⁴⁰, **2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement**. En excluant les étudiants, ce sont 8,5 % des ménages qui sont concernés. Le surpeuplement concerne tout particulièrement les jeunes et les ménages de l'unité urbaine de Paris. Le surpeuplement « accentué » (lorsqu'il manque deux pièces ou plus au logement) concerne plus de 218 000 ménages en 2013 (soit 934 000 personnes). Les situations de « surpeuplement modéré » (lorsqu'il manque une pièce au logement) concernent 2 446 000 ménages (soit 7 655 000 personnes).

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 17 % pour atteindre 218 000 (soit 934 000 personnes), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages d'une seule personne) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement historique, sachant que jusqu'ici les tendances démographiques et résidentielles conduisaient plutôt des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. L'augmentation du surpeuplement concerne particulièrement les ménages à bas revenus : selon l'Insee, leur taux de surpeuplement est passé de 18,7 % à 20,3 % entre 2006 et 2013, tandis qu'il restait stable pour les ménages modestes et diminuait pour les ménages à haut revenus.

³⁹ Voir à ce sujet le Chapitre 1 du rapport sur « L'État du mal-logement en France 2018 », p.34- 134 « Le surpeuplement, un problème de taille ».

⁴⁰ Insee première n°1546, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », avril 2015.

Tableau 3.16 : Surpeuplement des logements

	Nombre de logements (en milliers)					Nombre de personnes (en milliers)				
	1992	1996	2002	2006	2013	1992	1996	2002	2006	2013
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	218	1 411	1 027	1 037	797	934
Surpeuplement modéré (2)	2 121*	2 211*	2 370	2 170	2 446	4 830*	4 958*	7 933	6 865	7 656
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	28 060	56 103	57 785	58 592	59 620	63 216

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

(1) S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002 et 2006.

D'après l'enquête SRCV, 12 % des Français vivent ou ont vécu dans un logement surpeuplé en 2014 ou 2017, et 6 % y ont vécu de manière durable (en 2014 et en 2017). C'est particulièrement le cas des familles monoparentales (16 % de surpeuplement durable), des ménages ayant des revenus du 1^{er} quartile (16 %), des locataires du parc social (18 %) et des habitants de l'unité urbaine de Paris (12 %) ⁴¹.

Les habitations mobiles, entre choix et contrainte

Caravanes, péniches, mobile homes, roulottes, camping-cars, camions aménagés... D'après l'Insee, les habitations mobiles constituaient en France une solution de logement pour 87 000 personnes en 2006. Le recensement de 2014 ne permet pas de mesurer l'évolution de cette population, puisqu'il indique simplement un résultat global pour l'ensemble des personnes en habitations mobiles ou sans abri (soit 139 252 personnes concernées, contre 127 024 en 2006). Si l'itinérance est un choix pleinement assumé pour certains, d'autres y recourent de façon contrainte à défaut de pouvoir accéder à un logement adapté à leurs besoins. L'enquête Logement de 2013 indique que plus de 280 000 personnes ont recouru à diverses formes d'habitations mobiles (hors tourisme) ⁴² à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement.

⁴¹ Insee, « Une personne sur dix connaît des difficultés de logement durables », *Insee Première* n°1743, mars 2019.

⁴² Exploitation Fondation Abbé Pierre.

Une récente étude a été produite pour le compte de l'ONPES à partir des données du Secours Catholique sur les personnes accueillies entre 2006 et 2015 et résidant dans des habitations mobiles⁴³. En comparant ces données avec l'ensemble des ménages accueillis par le Secours Catholique en 2015, les ménages vivant en habitat mobile sont plus souvent :

- de nationalité française (79 % contre 64 %),
- inactifs (57 % contre 45 %),
- âgés de moins de 25 ans ou de plus de 60 ans,
- des couples avec enfants (37 % contre 24 %),
- sans ressources (24 % contre 19 %) ou vivant de transferts (55 % contre 36 %),
- moins formés que les ménages en logements ordinaires ou sans logement personnel.

Au-delà de ces traits communs, le Secours Catholique distingue quatre types de profils au sein de cette population :

- les familles précaires (45 % de l'ensemble), avec une sur-représentation des mères seules et des familles nombreuses, éloignées de l'emploi, endettées et vivant dans ce type d'habitat depuis plusieurs années,
- les « ménages qui n'ont pas accès à un logement correspondant à leurs ressources » (32 %), qui sont pour beaucoup retraités ou occupant un emploi aidé, sans enfants et vivant de façon sédentaire dans ce type d'habitat depuis moins de deux ans,
- les ménages étrangers arrivés il y a moins de six mois (18 %), ne maîtrisant pas le français et se déclarant le plus souvent itinérants (près de 45 % d'entre eux),
- les « personnes actives ayant récemment connu des ruptures » (5 %), principalement des hommes seuls, sans enfants, au chômage (environ 67 %) et sédentaires (84 %).

ZOOM SUR LE MAL-LOGEMENT CHEZ LES GENS DU VOYAGE

La population dite des « Gens du voyage »⁴⁴ présente une grande variété de situations du point de vue de l'habitat : ménages en mobilité volontaire ou subie, durées de mobilité variables (et non linéaires dans le temps pour un même ménage⁴⁵), statuts d'occupation divers (propriétaires occupants, locataires, hébergés, occupants sans

⁴³ *Étude du Secours Catholique pour l'ONPES* « Les ménages vivant en caravanes, mobile homes, péniches... », 2017, in *Mal-logement, mal-logés, Rapport 2017 de l'ONPES. La base de données concerne 15 288 ménages accueillis et vivant dans une habitation mobile, soit environ 1 500 ménages par an entre 2006 et 2015.*

⁴⁴ L'appellation « Gens du voyage » renvoie à une catégorie administrative liée au mode d'habitat, sans connotation ethnique ; néanmoins ce terme juridique est presque systématiquement utilisé pour désigner des populations hétérogènes (Tsiganes, Manouches, Gitans, Yéniches, Roms...) pour lesquelles des similitudes peuvent être constatées dans leurs modes de vie. Il convient d'insister sur le fait que tous les Gens du voyage ne sont pas Tsiganes, et inversement. Si le nombre précis de « Gens du voyage » en France n'est pas connu, les estimations varient de 250 000 à 500 000.

⁴⁵ Elle peut varier d'une année à l'autre et au cours de son parcours résidentiel en fonction de sa situation économique, de raisons familiales ou de santé.

droit ni titre), lieux de vie variés (des tissus urbains et pavillonnaires aux espaces naturels, en passant par toutes sortes d'espaces industriels). Comme l'indique l'association FNASAT, la caractéristique centrale des Gens du voyage n'est pas tant la mobilité que la conservation de la caravane comme mode d'habiter. S'ils ne sauraient être considérés à ce titre comme mal-logés, une grande partie d'entre eux souffrent toutefois de conditions de vie dégradées.

Sous l'effet d'importantes défaillances des collectivités locales, la réponse aux besoins en habitat des Gens du voyage reste très insuffisante (aires d'accueil, terrains familiaux, habitat adapté). Passant de terrain en terrain pour trouver un espace disponible, certains finissent par s'arrêter dans les seuls interstices laissés libres au stationnement spontané : abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc. L'évaluation des besoins (d'ancrage et d'habitat notamment) est loin d'être systématique dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage, et très rarement poussée à un niveau fin dans les territoires.

D'après la FNASAT, 208 456 personnes vivant de manière permanente en résidence mobile sont identifiées avec un besoin d'accéder à un habitat ou d'amélioration de leur habitat⁴⁶. Parmi les situations de mal-logement répertoriées, les trois plus fréquentes sont : les installations privées sur des terrains en antagonisme avec l'urbanisme (91 % des documents analysés par la FNASAT), les installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation (78 %) et l'ancrage sur les aires d'accueil temporaire (73 %). Ces situations sont également les plus « repérables », les ménages en itinérance contrainte étant moins visibles ou moins pris en considération par les collectivités.

	Récurrence dans les documents analysés
Terrains en propriété avec aménagements non-conformes aux règlements d'urbanisme et/ou insalubres	91 %
Terrains avec installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation avec des conditions de vie indignes	78 %
Installations durables sur une aire d'accueil et/ou rotations constatées d'aire en aire dans un territoire restreint	73 %
Itinérance contrainte à l'échelle du département ou dans des territoires plus restreints, en raison d'expulsions répétées	28 %

Source : FNASAT, février 2017. France entière.

Souvent anciennes, ces diverses situations résultent de stratégies individuelles face à la pénurie d'une offre d'habitat accessible et adaptée au mode de vie en

⁴⁶ FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales », février 2017. Ce chiffre est le produit d'un travail d'analyse et d'agrégation de données quantitatives issues des documents officiels et institutionnels disponibles à l'échelle de 86 départements.

résidence mobile (rareté des terrains de taille suffisante, règlements d'urbanisme interdisant l'installation de la caravane ou la constructibilité, coûts liés au foncier, difficultés liées aux raccordements aux réseaux...). Ce constat est en outre aggravé par des pratiques locales pouvant être discriminatoires (refus de vente, interdiction généralisée des installations de plus de trois mois de résidences mobiles dans les documents d'urbanisme, expulsions répétées...). Près des deux tiers des personnes interrogées en 2015 dans le cadre d'une étude de la fédération des centres sociaux de France et de la FNASAT⁴⁷ déclaraient avoir rencontré des difficultés à trouver un emplacement sur les aires d'accueil officielles.

Même lorsqu'ils accèdent à des places en aires d'accueil, les Gens du voyage y sont parfois exposés à des conditions d'habitat très dégradées : sur-occupation, défauts d'entretien des équipements sanitaires, voire insalubrité, implantation des aires près de zones de grande pollution (usines chimiques, fabrique de béton, silo à grain), règlements très contraignants (heures de visite, accès aux sanitaires).

UN DROIT À L'HABITAT ET À LA MOBILITÉ TROP SOUVENT BAFOUÉ POUR LES GENS DU VOYAGE

L'enquête nationale 2014 de l'ANGVC confirme le constat dressé en 2012, à savoir l'instauration d'un véritable « régime d'exclusion » à l'encontre des Gens du voyage, à travers des interdictions d'installation de résidences mobiles (95 % des documents d'urbanisme en France n'autorisent pas l'habitat mobile)⁴⁸. L'ANGVC relève par ailleurs un manque d'intérêt persistant des élus locaux vis-à-vis de ce public. Des refus de scolarité d'enfants du voyage sont également constatés.

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage fixe un cadre d'action contraignant pour les collectivités, avec l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil (auquel figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants), et le devoir pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans. Les données disponibles mettent en évidence un retard important dans la mise en œuvre de ce dispositif d'accueil temporaire, le législateur ayant régulièrement reporté le délai de réalisation des aires d'accueil.

⁴⁷ *Fédérations nationales des centres sociaux, FNASAT*, « Gens du voyage, des habitants ignorés. Vers une meilleure prise en compte des familles dites « Gens du voyage » sur les territoires au travers de l'agrément centre social », octobre 2017. Enquête réalisée auprès de 235 personnes.

⁴⁸ *Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC), enquête nationale 2014 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités*, « Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1 211 communes et collectivités ». *Un certain nombre de carences ont pu être constatées du côté des services de l'État concernant l'information délivrée aux collectivités à travers les « porter-à-connaissance » et l'insuffisance des contrôles de légalité des documents d'urbanisme. À noter que la loi ALUR, du 24 mars 2014, prévoit désormais la prise en compte de tous les modes d'habitat dans les PLU et ouvre la possibilité d'une installation sur des zones agricoles, forestières ou naturelles, si les PLU le prévoient.*

Fin 2018, soit 18 ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, 74,8 % des 39 015 places en aires d'accueil prescrites dans ces schémas ont été financées. Le retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 26 873 fin 2015 d'après la Cour des comptes⁴⁹. De ce point de vue, ce sont seulement 69,2 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées. Les objectifs fixés n'ont été atteints que dans 18 départements. On estime que près de 11 500 familles ne trouvent donc pas de places aujourd'hui. Le bilan des financements connaît un ralentissement depuis deux ans, avec seulement 132 places financées en 2018 (entièrement en région Pays de la Loire) et 61 en 2017 contre 495 en 2015.

Les schémas départementaux d'accueil récents des Gens du voyage insistent sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant manifesté une volonté d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés). Il convient de rester vigilant sur ce point car le développement indispensable d'une offre en logements adaptés doit s'accompagner d'un développement des places en aires d'accueil suffisant pour répondre aux besoins de mobilité des familles. Ces schémas doivent être révisés tous les six ans à partir de leur publication : 91 des 96 départements concernés disposaient effectivement d'un schéma révisé à la fin de l'année 2018.

Tableau 3.18 : Financement des aires permanentes d'accueil (en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total 2000-2018
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	52	160	495	61	40	132	29 198
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	-	-	-	-	-	-	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	205	52	160	495	61	40	132	31 833
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	2	-	-	-	-	-	125

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

* En nombre d'aires (et non de places).

Pour satisfaire aux besoins des Gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux a ouvert la possibilité pour l'État de cofinancer l'aménagement de terrains familiaux locatifs par les

⁴⁹ Cour des comptes, « L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », *Rapport annuel 2017*.

Tableau de bord

4^e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale, congé délivré par le bailleur : face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. Parfois l'impayé résulte d'une situation ponctuelle, mais ces situations peuvent aussi s'ancrer dans le temps et conduire dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile¹. Depuis la crise économique de 2008, ces difficultés ont pris une ampleur considérable sous l'effet d'une hausse marquée des coûts du logement et de la précarité, sans que les mécanismes d'aides publiques ne parviennent à les enrayer.

L'augmentation des taux d'effort

Depuis le début des années 1960, le poids de la dépense de logement dans l'ensemble des dépenses de consommation a plus que doublé, passant de 11 % à 27 % en 2018, tandis que la part des dépenses consacrées à l'alimentation a été divisée par deux sur la même période². D'après l'enquête SRCV de l'Insee³, les ménages consacrent en moyenne 19,3 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2015, soit un taux d'effort en légère hausse depuis 1992 (+2,7 points). Ces chiffres masquent toutefois d'importantes disparités selon les niveaux de vie, et les ménages les plus modestes paient toujours le plus lourd tribut. D'après l'enquête Logement de 2013, le taux d'effort s'élevait à **31,8 % en moyenne chez les ménages modestes** (trois premiers déciles) et même **55,9 % chez les plus pauvres** (1^{er} décile), contre 12,5 % chez les ménages aisés (trois derniers déciles).

Mêmes disparités suivant les statuts d'occupation : alors que le taux d'effort moyen est de 7 % chez les propriétaires libérés de toute charge de remboursement en 2015, il s'élève à 26 % chez les accédants à la propriété et 29 % chez les locataires du secteur libre. Bien qu'ils bénéficient de loyers modérés, les locataires du secteur social ne sont pas épargnés : en 2015, ils consacrent 26 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 19 % en 1992, et ont subi la plus forte augmentation de leur taux d'effort (+7 points) sur la même période. Parmi les ménages à bas revenus, le taux d'effort brut s'établit, au final, à 21 % pour les ménages propriétaires, 58 % pour les

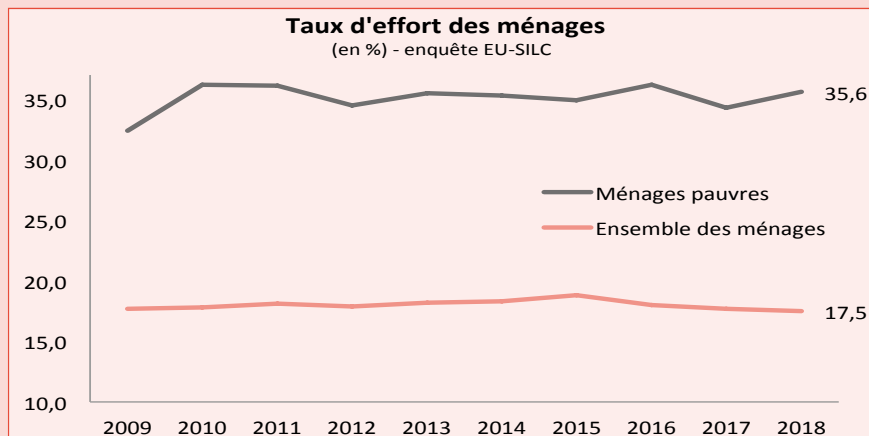
¹ Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Rhône-Alpes 2016, Regards sur les expulsions à partir de la formation de l'impayé*.

² CGDD, « Comptes du logement 2018 », septembre 2019.

³ Insee, « Taux d'effort en logement : en prenant en compte le coût du service de logement, les propriétaires français sont bien placés en Europe », juillet 2018.

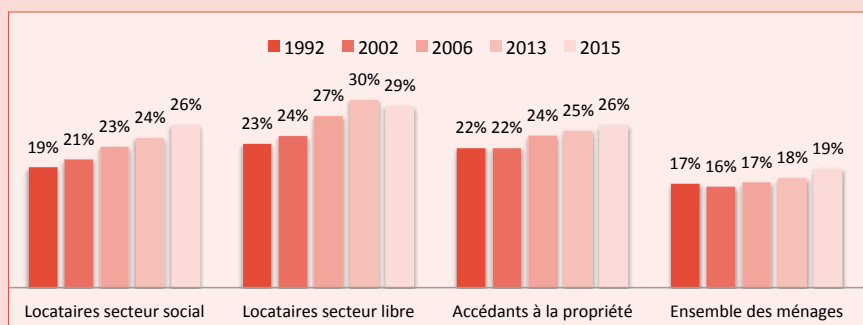
accédants à la propriété, 45 % pour les locataires du parc social et 60 % pour les locataires du parc privé⁴.

Figure 4.1 : Part du coût du logement dans le revenu disponible par type de ménage et niveau de revenus



D'après l'Insee, la dépense moyenne annuelle brute en logement au m² des ménages locataires⁵ est nettement plus élevée dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants (125 €/m², et même 179 €/m² à Paris) que dans les autres territoires (92 €/m² pour les communes rurales). Certaines catégories de ménages ont une dépense annuelle en logement supérieure à la moyenne nationale : les locataires du secteur libre (137 €/m²), les sous-locataires et locataires d'un logement meublé (201 €/m²), ou encore les ménages jeunes (142 €/m² pour les moins de 30 ans).

Figure 4.2 : Taux d'effort net selon le statut d'occupation



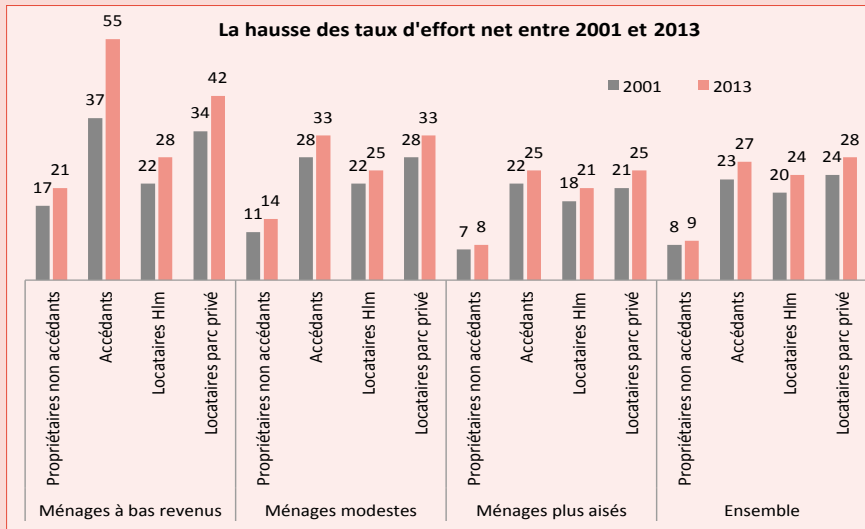
Source : ENL (1992, 2002, 2006, 2013) enquête SRCV INSEE (2015)

⁴ DREES, « Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages », février 2019, données issues de l'ENL de 2013.

⁵ Dans la définition de l'Insee, la dépense annuelle en logement des locataires, estimée en euros par m² habitable, comprend le loyer, les charges locatives, l'eau et l'énergie et la taxe d'habitation. Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017.

De fait, les dépenses de logement ont fortement augmenté depuis le milieu des années 1980 : entre 2004 et 2014, leur part dans la consommation des ménages est passée de 18,5 % à 20,1 %, soit plus du double de ce que l'on observait il y a 50 ans⁶. Les ménages à bas revenus subissent des taux d'effort nets, c'est-à-dire après le versement des aides au logement, beaucoup plus élevés que les autres ménages : 34 %, contre 24 % pour les ménages modestes et 16 % pour les plus aisés en 2013⁷. Pour les locataires du parc privé à bas revenus, ce taux d'effort net s'élève même à 42 %.

Figure 4.3 : Évolution du taux d'effort net selon le statut d'occupation et le niveau de revenu



Source : ENL.

L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF POUR SE LOGER

Pour caractériser l'« effort financier excessif lié au logement⁸ », la Fondation Abbé Pierre s'attache à observer le taux d'effort de l'ensemble des ménages ainsi que le « reste à vivre » (après avoir assumé les dépenses de logement). Cette approche conduit à un total de 5,7 millions de personnes concernées en 2013 (plus de

⁶ Insee, *ERFS 2005 et 2011, SRCV 2005, Budget de famille 2011, SOeS Comptes du logement*.

⁷ DREES, « Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages », n°32, février 2019

⁸ Est considéré ici en effort financier excessif tout ménage qui consacre plus de 35 % de ses revenus aux dépenses de logement, et dont le niveau de vie résiduel est inférieur à 65 % du seuil de pauvreté. Le taux d'effort pris en compte correspond à la charge financière annuelle nette après déduction des aides à la personne (loyers ou charges de remboursement d'emprunt, charges quittancées et de copropriété, dépenses d'eau, d'électricité et de combustible) rapportée au revenu total annuel du ménage (avant impôts et incluant l'ensemble des transferts sociaux hors aides au logement). Le seuil de pauvreté est de 880 euros par mois en 2006 (résiduel à 572 euros) et 1 000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

2,7 millions de ménages). Le nombre de ménages concernés a augmenté de 26 % par rapport à 2006 (et même de 32 % pour les ménages des trois premiers déciles).

Tableau 4.4 : Évolution de l'effort financier excessif lié au logement

	2006	2013	Variation 2006-2013
Ménages en effort financier excessif	2 156 000	2 713 000	+ 26 %
- dont déciles 1-3	1 835 000	2 417 000	+ 32 %
- dont décile 1	1 339 000	1 619 000	+ 21 %
Ensemble des ménages	26 363 000	28 060 000	+ 6 %

Source : ENL.

La hausse non régulée du coût du logement

Cette augmentation de l'effort financier pour se loger reflète une hausse des prix de l'immobilier qui a été considérable au cours des deux dernières décennies au niveau national. Alors que la période 1965-2000 avait été marquée par une relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages, la situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut⁹, sur l'ensemble du territoire. Malgré la crise économique, les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables. Même s'ils ont diminué légèrement entre 2012 et 2015, ils sont repartis à la hausse depuis, avec un rythme d'augmentation annuelle de près de 3 % en France, en creusant toujours les écarts entre zones tendues et détendues. Ils restent aujourd'hui largement supérieurs de 63 % à la moyenne historique (1965-2001) représentée par ce « tunnel »¹⁰. En 2019, la hausse des prix du logement se poursuit : l'indice des prix a augmenté de 3,3 % en France entre le troisième trimestre 2018 et le troisième trimestre 2019¹¹. Elle a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouvelles catégories de la population auparavant épargnées par la crise du logement. D'après les Comptes du logement, les dépenses courantes associées au service de logement s'établissent à 354,7 milliards d'euros en 2018, en hausse de 2 % par rapport 2017 (après une augmentation de 1,7 % en 2017)¹².

⁹ Jacques Friggit, « Le prix des logements sur le long terme », *CGEDD*, 2018.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Insee*, *Indice des prix des logements neufs et anciens – troisième trimestre 2019, décembre 2019*.

¹² *CGDD*, « Compte du logement 2018 », *septembre 2019*

L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ

Depuis les années 1970, la part du loyer dans le revenu des locataires a doublé. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires, en particulier des jeunes ménages surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements¹³. D'après les données de l'Insee, sur la période 2000-2018, la composante « loyer réel » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 37 %, dans des proportions moindres que la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+44 %). Ces données confirment la tendance observée par le CGDD¹⁴ : entre 1984 et 2014, **les prix des loyers ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+3 %) que les prix à la consommation (+2,1 %).**

Tableau 4.5 : Évolution des prix des logements, des loyers, de l'énergie et des prix à la consommation

	2000-2019
Prix des logements anciens (1)	+ 130 %
Composante « loyer » dans l'IPC (2)	+ 37 %
Loyers moyens parc privé (3)	+ 57 %
Indice des prix à la consommation (IPC) (4)	+ 44 %
Électricité, gaz et autres combustibles (5)	+ 94 %

(1) Insee, prix des logements anciens.

(2) Insee, Composante « loyers » des résidences principales de l'IPC.

(3) OLAP, loyers moyens dans 11 agglomérations enquêtées par l'OLAP de 2000 à 2012, et dans 6 agglomérations pour 2013 et 2014 (réduction du périmètre des observations de l'OLAP).

(4) Insee, IPC.

(5) Insee, Composante « Électricité, gaz et autres combustibles » de l'IPC.

Cette tendance haussière tend à se stabiliser depuis 2014, traduisant une augmentation des loyers libres moins forte (+0,8 % en 2014, +0,2 % en 2016, +0,3 % en 2017, puis +0,6 % en 2018) d'après les Comptes du logement¹⁵. Afin d'analyser l'évolution des loyers du secteur privé, des observatoires locaux sont progressivement mis en place sur le territoire. Au total, 28 observatoires couvrent à ce jour 48 agglomérations, un tiers de la population française et la moitié des loyers privés. La création de cinq nouveaux observatoires est prévue en 2020, ainsi que l'intégration de nouvelles données issues de la Cnaf et de l'Anah. Les données sont collectées selon des méthodes identiques, validées par le comité scientifique du

¹³ Jacques Friggit, *Op. cit. De 1970 à 2006, le revenu des locataires d'un local loué vide est passé de 99 % à 75 % du revenu moyen de l'ensemble des ménages. Par ailleurs, l'augmentation de la qualité intrinsèque des logements locatifs est principalement imputable à l'amélioration de leur confort et notamment de la surface par unité de consommation (+34 % entre 1970 et 2006).*

¹⁴ CGDD, « Compte du logement 2014 - premiers résultats 2015 », février 2016.

¹⁵ CGDD, « Compte du logement 2018 », septembre 2019.

réseau et traitées par l'ANIL et l'OLAP afin de les homogénéiser au niveau national (www.observatoires-des-loyers.org).

L'observatoire privé Clameur¹⁶ indique quant à lui, après une période de légère baisse des loyers du parc privé entre 2014 et 2017, une reprise à la hausse de l'indice des loyers à l'échelle de la France entière entre 2017 et 2018. La progression des loyers en 2018 (+ 1,4 %) reste néanmoins inférieure à l'inflation.

L'ENCADREMENT DES LOYERS DANS LE PARC PRIVÉ

Ces évolutions ont amené les pouvoirs publics à instaurer différentes formes d'encadrement des loyers. Depuis 2012, un décret pris chaque année interdit, dans 28 agglomérations tendues, les hausses de loyer supérieures à l'IRL en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement de bail, sauf en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué. Si une relocation sur cinq sans travaux importants donne encore lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL en 2017, comme en 2016, en violation apparente de la loi, cette situation est de moins en moins fréquente. C'était effectivement le cas dans 50 % des relocations en 2010 et 2011, 40 % en 2013, 30 % en 2014 et 2015, et 25 % de 2016 à 2018¹⁷. La hausse des loyers de relocation a repris en 2017 et 2018 (+ 3,5 %) après une faible hausse en 2016 (+ 0,3 %).

De plus, la loi ALUR avait instauré en 2014 un autre dispositif d'encadrement des loyers, fondé sur des valeurs observées à l'échelle locale. Dans les agglomérations tendues dotées d'un observatoire agréé, le préfet devait fixer chaque année, pour chaque catégorie de logement et secteur géographique, des loyers de référence par m². Les logements mis en location ne pouvaient excéder de plus de 20 % le loyer médian (appelé loyer de référence majoré), sauf à justifier d'un « complément de loyer » par des caractéristiques propres au logement. En cas de litige, le locataire ou le propriétaire pouvaient saisir la commission départementale de conciliation, puis le juge en l'absence d'accord.

Plusieurs travaux ont mis en évidence des signes de modération des loyers suite à l'instauration de ces deux dispositifs. Pour l'OLAP, la stabilité des loyers constatée en 2016 était due à la variation quasi nulle de l'IRL en 2016, à l'encadrement des loyers de relocation dans l'agglomération parisienne, et confirmait pour Paris l'effet des arrêtés d'encadrement des loyers issus de la loi ALUR depuis le 1^{er} août 2015¹⁸.

¹⁶ Michel Mouillart, « La conjoncture du marché locatif privé en 2018 », *Clameur*, mars 2019.

¹⁷ OLAP, « Évolution en 2018 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2019.

¹⁸ OLAP, « Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2016.

La CLCV¹⁹ a réalisé une enquête en 2017 sur la mise en place de l'encadrement des loyers à Paris et à Lille selon laquelle 38 % des annonces de location dépassaient les loyers de référence majorés. En moyenne, les loyers supérieurs à la limite la dépassaient de 16 % à Paris, soit 143 euros par mois, et de 24 % à Lille, soit 123 euros par mois. Le taux de conformité est plus élevé pour les grands logements (68 % des T4) que pour les studios (59 %). Par ailleurs, 73 % des annonces d'agences consultées étaient conformes, contre 50 % pour les biens loués en direct entre particuliers.

Selon l'OLAP, la part des loyers supérieurs aux loyers plafonds parisiens est passée de 26 % en 2015 à 23 % en 2016 et 21 % en 2017, et les compléments de loyer de 186 euros en 2015 à 165 euros en 2016 et 134 euros en 2017²⁰. Cependant, la justice a annulé les arrêtés d'encadrement à Lille en octobre 2017, puis à Paris le mois suivant. Dans les deux cas, le tribunal administratif a motivé sa décision par le fait que l'encadrement des loyers ne pouvait concerner une seule commune et devait être appliqué à l'ensemble des agglomérations lilloise et parisienne.

Suite à cette annulation, la CLCV a reconduit son étude sur les loyers parisiens en 2018 afin d'en mesurer l'impact²¹ : seulement 48 % des annonces auraient été conformes au dispositif cette année, soit une forte baisse par rapport aux résultats des trois précédentes enquêtes (entre 58 % et 62 %). En Île-de-France, le dernier rapport de l'OLAP²² montre une accélération de la hausse des loyers : après une augmentation de 0,8 % en 2017, les loyers du secteur privé ont augmenté de 1,5 % en 2018 (1,7 % à Paris). Il s'agit de la hausse de loyers annuelle la plus élevée observée dans l'agglomération parisienne depuis 2014, supérieure à la hausse de l'indice des prix à la consommation (+1,2 %).

La loi ELAN du 23 novembre 2018 abroge les articles de la loi ALUR relatifs à l'encadrement des loyers et prévoit la mise en œuvre d'un dispositif similaire mais à titre expérimental pour cinq ans dans les zones tendues, sur propositions des collectivités volontaires (EPCI compétents, Paris, établissements publics territoriaux du Grand Paris, Métropole de Lyon et d'Aix-Marseille) sur tout ou partie de leur territoire. En cas de non-respect du plafond de loyer, la loi prévoit l'obligation pour les bailleurs de mettre en conformité le contrat et de rembourser les trop-perçus aux locataires. Ce nouveau dispositif est entré en vigueur à Paris le 1^{er} juillet 2019, tandis que d'autres villes comme Lille et Grenoble envisagent de faire de même.

¹⁹ CLCV, « Encadrement des loyers à Paris et Lille : 62 % d'annonces conformes », 2017. *Enquête réalisée d'après l'analyse de 1 394 annonces immobilières sur 13 sites différents.*

²⁰ OLAP, « L'encadrement des loyers à Paris : un resserrement des écarts en 2017 et une accentuation de l'érosion du parc », décembre 2018.

²¹ CLCV, « Loyers parisiens », juillet 2018. *Étude réalisée à partir de l'analyse de 2 500 annonces (1 000 annonces exploitables).*

²² OLAP, « Évolution en 2018 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2019.

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et menacées

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement jouent un rôle essentiel : versées sous conditions de ressources, elles sont indispensables à l'équilibre du budget des ménages à bas revenus. Toutefois, régulièrement rognées par les gouvernements successifs, elles ne suffisent pas à compenser la hausse des prix de l'immobilier, des loyers et des charges pour de nombreux ménages.

En 2018, 6,6 millions de ménages²³ ont perçu une aide au logement (APL, ALF, ALS), chiffre en légère augmentation par rapport à 2017. 16,9 milliards d'aides au logement ont été versées par la CNAF en 2018²⁴, en recul de 5,9 % par rapport à 2017. Le montant moyen mensuel versé atteint 217 € pour l'APL (contre 249 € en 2017), 193 pour l'ALS et 316 pour l'ALF.

Le nouveau gouvernement, à partir de l'été 2017, a multiplié les attaques contre les aides personnelles. Depuis le 1^{er} octobre 2017, les aides sont réduites forfaitairement pour tous les allocataires de cinq euros par simple décret, pour une économie annuelle de 369 millions en 2018. La loi de finances pour 2018 a ensuite créé une « réduction de loyer de solidarité » (RLS) imposée par l'État dans le parc social. Entrée en vigueur le 1^{er} février 2018, elle s'accompagne d'une baisse de l'APL correspondant à 98 % de la baisse de loyer. Cette mesure a permis une économie budgétaire de 767 millions d'euros en 2018 (870 millions prévus en 2019). L'article 126 de la loi de finances pour 2018 prévoyait également le gel des prestations au 1^{er} octobre 2018, au lieu de les indexer sur l'inflation (59 millions d'euros d'économies en 2018 et 226 en 2019) et l'extinction de la plupart des aides personnelles à l'accession, impactant à la fois la sécurisation de l'accession sociale à la propriété et la possibilité pour les propriétaires pauvres d'engager des travaux. Cette dernière mesure a induit une économie de 18 millions d'euros en 2018. Ces mesures expliquent la baisse des dépenses d'aides au logement d'un milliard d'euros entre 2017 et 2018, et ce alors que le nombre d'allocataires a augmenté. Cela représente une baisse de près de 5,9 % sur une année, et concerne majoritairement les APL, qui ont diminué de 9,3 %, les autres aides personnelles étant également en baisse (-2 % pour l'ALS et -3,1 % pour l'ALF)²⁵.

Le PLF 2018 engageait une réforme dite de « contemporanéisation des ressources » visant à calculer les APL sur la base des revenus actuels (et non plus des données fiscales en année n-2). Initialement prévue en janvier 2019, l'entrée en vigueur de ce nouveau mode de calcul, plusieurs fois reportée, devrait intervenir en avril 2020 et devrait engendrer 1,2 à 1,3 milliard d'économies par an en année pleine.

²³ Ministère de la Cohésion des territoires.

²⁴ PLFSS 2020, « programme de qualité et d'efficacité famille ».

²⁵ CNAF, « l'e-essentiel », n°187, 2019.

1,2 million de foyers bénéficiaires pourraient voir leur allocation diminuée en moyenne de 1 000 € par an et 600 000 ménages perdraient même toute allocation du fait d'une augmentation de leurs revenus, mais le gouvernement n'a publié aucune simulation précise des effets de la réforme sur les allocataires. De plus, la revalorisation des aides au logement sera plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020, bien loin du niveau de l'inflation.

Enfin, la réflexion engagée par le gouvernement sur la création d'un revenu universel d'activité (RUA) laisse entrevoir une nouvelle évolution des aides au logement. L'objectif du RUA est de repenser l'articulation entre le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement. Parmi les premières pistes évoquées par le ministère des Solidarités²⁶ apparaît le principe d'un RUA composé d'une prestation « socle » pour les personnes en situation de grande précarité, et d'aides supplémentaires pour répondre à la spécificité des situations, dont ferait partie un « supplément logement » attribué selon les mêmes objectifs que les aides au logement actuelles, mais avec une remise à plat des bases ressources et des barèmes.

Tableau 4.6 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	6 074	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520	6 481	6 517	6 606
Dont propriétaires accédants	635	544	537	524	494	483	461	435	411	382
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	13 804	15 928	16 357	16 730	17 390	17 708	18 013	18 114	18 007	16 960

Sources : CNAF et CCMSA.

L'évolution des revenus d'exclusion (plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée), depuis 2002, montre un resserrement régulier des aides sur les ménages disposant de faibles ressources. En 2010, plus de la moitié des ménages allocataires avait des revenus sous le seuil de pauvreté.

En 2018, les ménages bénéficiaires ont des ressources en moyenne équivalentes à 0,73 SMIC, et 40 % des ménages bénéficiaires locataires ont un revenu entre 0 et 0,5 SMIC. En zone 2 (agglomérations de plus de 100 000 habitants hors Paris), étaient exclus de l'APL :

²⁶ Note du ministère des Solidarités publiée dans le cadre de la concertation sur le revenu universel d'activité, 7 novembre 2019.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1 smic,
- un couple avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,8 smic.

Les femmes sont surreprésentées parmi les personnes de référence des ménages allocataires (41 % contre 28 % en moyenne), en raison de la part importante de familles monoparentales parmi les bénéficiaires (22 % contre 9 % en moyenne). Les allocataires sont également plus jeunes que la population : les 18-24 ans représentent 19,3 % des allocataires en 2017 (contre 9,7 % de la population de 15 ans et plus). Enfin, 70 % des personnes de référence sont ouvriers ou employés²⁷.

DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

Depuis 20 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires²⁸. Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, alors que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %. À tel point que, d'après l'Ancols, le forfait charges en Hlm, d'un montant moyen de 63 €/mois, ne couvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires²⁹.

En 2018, 77 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds. Cette proportion a fortement augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. Quant aux ménages dont le loyer est plus du double du loyer-plafond, leur part a triplé en 13 ans (+6,8 points) pour toucher 10,6 % des allocataires fin 2015. Le décrochage est très net dans le parc privé, où en 2018, 91 % des allocataires supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 59 % des allocataires sont concernés³⁰.

²⁷ DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profil et conditions de vie », les dossiers de la DREES n°42, octobre 2019.

²⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années : absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007 ; en 2012, le barème des APL a été indexé non pas sur l'évolution de l'IRL, mais selon un taux de 1 % ; en 2014, la revalorisation annuelle est intervenue au 1^{er} octobre (+0,57 %), et non au 1^{er} janvier, représentant un manque à gagner de neuf mois pour les bénéficiaires. La revalorisation était de 0,75 % en 2017, n'a pas eu lieu en 2018, et est plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020.

²⁹ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

³⁰ PLFSS 2020, « Programme de qualité et d'efficacité famille ».

Tableau 4.7 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	24,1	23,8	22,9	22,9	22,9	22,7
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	74,9	76,2	77,1	77,1	77,1	77,3

Sources : Données 2001 et 2010 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF. PLFSS « programme de qualité et d'efficacité Famille » à partir de 2013.

DES TAUX D'EFFORT DES ALLOCATAIRES QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2018, les aides personnelles au logement permettaient de ramener le taux d'effort médian de 38,6 % à 18,7 %. Il est bien plus élevé dans le parc privé (25,6 %) que dans le parc public (11,6 %), et les catégories familiales pour qui les aides au logement participent le plus à la réduction du taux d'effort sont les familles monoparentales, en raison de leurs ressources moins élevées et d'un meilleur accès au parc public.

Tableau 4.8 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2018 (en %)

	Taux d'effort net médian	Impact des aides sur le taux d'effort (2017)
Configuration familiale		
...Isolés (sans enfants)	25 %	-50,7 %
...Familles monoparentales		
avec 1 enfant	17,7 %	-53,4 %
avec 2 enfants	15,3 %	-57,5 %
avec 3 enfants ou plus	8,2 %	-70,6 %
...Couples		
sans enfants	20,8 %	-46 %
avec 1 enfant	17,3 %	-44,5 %
avec 2 enfants	16,4 %	-41,9 %
avec 3 enfants ou plus	12,1 %	-50,9 %
Type de parc		
...Accession à la propriété	24,6 %	-20,7 %
...Public	11,6 %	-62,9 %
...Privé	25,6 %	-48,1 %
Total	18,7 %	-51,7 %

Source : Programme de qualité et d'efficacité « Famille », PLFSS 2020.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Cependant, elles ne réduisent plus suffisamment des dépenses de logement en augmentation. Dans le parc privé, 30 % des allocataires des aides au logement ont des taux d'effort nets supérieurs à 41 %, et 10 % subissent un taux d'effort dépassant 66 %³¹.

L'évolution des taux d'effort des allocataires témoigne de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. Les réformes mises en œuvre depuis le début du quinquennat aggraveront encore cette détérioration des APL, au risque d'accroître le taux d'effort net des ménages pauvres et modestes. À titre d'exemple, le ministère de la Cohésion des territoires a calculé les effets en 2018 sur les taux d'effort de quelques ménages-types des mesures prises en 2017 (coupe de 5 €/mois/allocataire, gel des APL, réduction de loyer de solidarité et gel des loyers Hlm). Celles-ci s'avèrent loin d'être indolores pour ces ménages à bas revenus. Dans le parc social en zone II, une personne seule au RSA voit son taux d'effort net passer de 15,6 à 16,6 % à cause des réformes. Dans le parc privé, un couple sans enfants au RSA voit son taux passer de 32,9 à 34,2 %. Une mère célibataire au SMIC avec un enfant voit son taux d'effort net passer de 25,5 à 26,1 %.

Tableau 4.9 : Effet des réformes APL de 2017 sur le taux d'effort net

Zone II	Taux d'effort net sans les réformes	Coupe 5 €	Gel partiel des barèmes	Gel des loyers Hlm	RLS	Impact global des réformes
Isolé sans enfants en Hlm percevant le RSA	15,60 %	+1,00 %	+0,60 %	-0,50 %	-0,10 %	+1,00 %
Couple dans le privé avec 2 enfants percevant le RSA	26,00 %	+0,50 %	+0,50 %	-	-	+1,00 %
Couple dans le privé sans enfants percevant le RSA	32,90 %	+0,70 %	+0,60 %	-	-	+1,30 %
Isolé dans le privé avec un enfant percevant le RSA	33,10 %	+0,70 %	+0,70 %	-	-	+1,40 %
Isolé dans le privé sans enfants percevant le RSA	38,10 %	+1,00 %	+0,60 %	-	-	+1,60 %
Isolé dans le privé avec un enfant gagnant 1 SMIC	25,50 %	+0,30 %	+0,30 %	-	-	+0,60 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

DES FSL SOUS PRESSION

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institués en 1990 dans chaque département — ont pour vocation d'aider les ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans leur logement : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des

³¹ DREES, « Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie », n°42, octobre 2019.

factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social... Même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent toutefois pas à répondre à la hausse des demandes. Faute de moyens financiers suffisants, **certains conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides**, entraînant des disparités territoriales importantes.

Malgré des difficultés d'actualisation des données depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère de la Cohésion des territoires sur la période 2013-2015 pour 43 départements montrent que le nombre de ménages aidés diminue depuis 2013, qu'il s'agisse de l'aide à l'accès³² ou au maintien dans le logement.

Tableau 4.10 : Nombre de ménages aidés par le FSL

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre total de ménages aidés financièrement	218 012	194 366	188 501	168 881	141 805
Dont :					
Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	61 905	60 451	59 854	56 665	50 467
Nombre global de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	156 107	133 915	128 647	112 216	91 338
Dont :					
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	38 248	25 343	29 782	26 808	25 231
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	31 658	29 845	29 913	27 214	24 156
Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	105 850	89 984	87 232	75 728	73 688
Nombre de ménages aidés pour le paiement du téléphone	68	55	53	77	81

Source : ministère de la Cohésion des territoires. Ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 43 départements ayant répondu à l'enquête annuelle entre 2013 et 2017 (ils représentent 34,7 % de la population couverte par les 102 FSL existants en 2017).

Les montants moyens des aides sont en baisse, sauf pour les aides au paiement de factures d'eau et d'énergie, et illustrent les plafonnements du nombre de mois de loyer faisant l'objet d'une aide ou du montant des aides versées. Les ménages

³² L'aide à l'accès à un logement locatif recouvre des aides financières, prêts et subventions versés par les FSL ; elle peut permettre de financer le paiement d'un dépôt de garantie, le « premier loyer » (afin de compenser le non versement de l'aide au logement le premier mois), les frais d'agence, l'assurance, l'ouverture des compteurs, le déménagement, l'achat de mobilier et d'électroménager. Cette aide peut également permettre de régler d'anciennes dettes de loyer, de factures d'énergie, d'eau et de téléphone pour faciliter l'accès à un nouveau logement.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

ne connaissent d'ailleurs pas la même égalité de traitement selon l'endroit où ils vivent, le plafond de ce montant pouvant être différent d'un territoire à un autre.

Une étude de Ville et Habitat alertait en 2015³³ sur le risque de renforcement de la logique de « guichet social », au détriment des missions d'accompagnement des ménages dans la résolution de leurs difficultés. Elle met en lumière des effets de report sur les FSL, alors que les mécanismes de solidarité nationale (minima sociaux, aides personnelles au logement, tarifs sociaux de l'énergie...) peinent à répondre aux besoins. L'effet levier des FSL apparaît enfin très lié à la réalité des marchés locaux de l'habitat et à leur articulation avec les autres dispositifs d'accès à un logement abordable et adapté.

De l'impayé à l'expulsion locative

DES IMPAYÉS EN HAUSSE

Après une hausse spectaculaire des impayés de loyer ou de charges entre 2002 et 2006 (+66 %), leur progression a été plus modérée en 2013 (+2 %), se stabilisant toutefois à un niveau élevé avec **493 000 locataires concernés**. Cette situation s'explique par une diminution des impayés dans le parc privé (-6 %), alors qu'ils ont continué de progresser dans le parc social (+5 %). La situation est assez différente pour les ménages vivant en Île-de-France, dont les impayés ont augmenté de 23 % et les difficultés de paiement de 12 %. Là aussi, ce sont les locataires Hlm qui sont les plus touchés. Par ailleurs, **1,9 million de ménages déclarent avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes**.

Tableau 4.11 : Évolution des impayés locatifs (1996-2013)

	1996	2002	2006	2013
Total (tous statuts locatifs)	325 000	289 000	481 000	493 000
Dont secteur locatif social	218 000	187 000	294 000	298 000
% par rapport au parc locatif social	5,3 %	4,4 %	6,4 %	6,5 %
Dont secteur locatif privé	107 000	102 000	186 000	171 000
% par rapport au parc locatif privé	2,1 %	1,8 %	3,4 %	2,9 %

Source : ENL.

Les bailleurs sociaux indiquent de leur côté que 789 000 de leurs locataires (18,5 %) avaient un retard de paiement fin 2017, dont 271 000 depuis plus de trois mois (soit 6,3 % des ménages présents dans le parc) et 61 000 de plus de 12 mois

³³ Ville et Habitat, « Place et rôle des fonds de solidarité pour le logement dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », pour le compte de la DGALN, la DGCS, la DIHAL et l'ADF, avril 2015.

(soit 1,4 % des ménages)³⁴. Après une période de diminution (22 % des locataires étaient en retard de paiement en 2013), ces chiffres sont repartis à la hausse en 2017, le taux de locataires en impayés atteignant le niveau de 2014-2015.

Les différentes sources sur le profil des ménages en situation d'impayé établissent un portrait de la population concernée : ce sont plus souvent des personnes seules et des familles monoparentales (chacune de ces catégories représente 40 % des ménages en impayés enquêtés par l'ANIL en 2014³⁵), et des personnes sans emploi (la moitié selon l'enquête de l'ANIL). Les causes de l'impayé de loyers sont avant tout la récurrence des situations de précarité et la tension sur le marché immobilier ainsi que le rapport de force avec le bailleur en cas d'insalubrité du logement³⁶. D'après l'ANIL, **la grande majorité des situations d'impayés locatifs (58 %) découlent d'une diminution des ressources, elle-même liée à un événement imprévu : perte d'un emploi (31 %), problème de santé (10 %), séparation (6 %)**. Suite à cette baisse de ressources, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer. Les causes des impayés évoquées depuis dix ans par les ménages faisant appel à la plateforme « Allô Prévention expulsion » sont très proches : perte ou changement d'emploi (40 %), évolution de la situation familiale (17 %), problème de santé (17 %), surendettement (12 %), conflit avec le bailleur (7 %)³⁷. La grande majorité de ces locataires (près de 7 sur 10) disposent de revenus très modestes se situant sous le seuil de pauvreté, et près d'un sur deux consacre plus de 40 % de son revenu au paiement du loyer.

Par ailleurs, un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants ont connu des accidents de paiement, d'après l'ENL, en 2013 : 782 000 ménages ont eu des difficultés pour rembourser leurs emprunts ou payer leurs charges de copropriété dans les deux années qui ont précédé l'enquête (soit une augmentation de 41 % par rapport à 2006). Parmi eux, 82 000 ménages étaient même en situation d'impayés (en hausse de 17 % par rapport à 2006).

³⁴ USH, « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête sur les données 2017 », 13 juin 2019.

³⁵ ANIL, « Bailleurs et locataires face à l'impayé », enquête en face-à-face auprès de 4 400 personnes, 2014.

³⁶ CREDOC pour l'ONPES, « Étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative », février 2017.

³⁷ Fondation Abbé Pierre, « Bilan 10 ans de la plateforme téléphonique Allô prévention expulsion », 2019.

Tableau 4.12 : Impayés de remboursement d'emprunt ou de charges chez les propriétaires

	2006	2013	Variation 2006-2013
Difficultés de remboursement dans les deux années précédant l'enquête	555 000	782 000	+ 41%
Dont situations d'impayés au moment de l'enquête	71000	82 000	+17%

Sources : ENL, France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

En 2018, une part non négligeable des 147 853 situations déclarées recevables par les commissions de surendettement relève du logement³⁸. Depuis 2010, la structure de la dette des ménages surendettés s'est modifiée : le poids des dettes à la consommation a diminué tandis que celui de l'endettement immobilier a doublé, pour atteindre 48 % de la dette. Cette tendance s'est légèrement inversée en 2018, notamment en raison du contexte toujours favorable des taux d'intérêt sur les crédits immobiliers.

Tableau 4.13 : Caractéristiques des dettes relatives au logement en 2018

	Nombre total de dossiers	Part des dossiers concernés (%) *	Part de l'endettement global (%)
Dettes immobilières	21 505	14,5	35,2
Dont prêts immobiliers	18 307	12,4	31,6
Dont arriérés	1 239	0,8	0,5
Dont solde après-vente de la résidence principale	3 309	2,2	3,1
Dettes de logement	72 563	49,1	5,6
Dont loyer et charges locatives	67 598	45,7	5,0
Dont charges de copropriété	2 854	1,9	0,3
Dont frais de maison de retraite ou spécialisée	836	0,6	0,1
Dont dépôts de garantie	5 976	4,0	0,1
Dettes d'énergie et de communication	78 225	52,9	1,7
Dont électricité, gaz, chauffage	57 442	38,8	1,1
Dont eau	36 906	25	0,4
Dettes fiscales	58 927	39,9	3,6
Dont taxe d'habitation	45 509	30,8	0,7
Dont taxe foncière	9 799	6,6	0,3

Source : Banque de France, 2018.

* Les dossiers cumulent fréquemment plusieurs types de dettes.

³⁸ Banque de France, *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2018, analyses nationale et régionale, janvier 2019.*

LA HAUSSE DES EXPULSIONS LOCATIVES

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés se maintiennent à des niveaux extrêmement élevés. En 2018, près de 154 583 ménages ont été assignés en justice, dont plus de 146 000 pour impayés de loyers (+36 % par rapport à 2001), et **119 554 décisions d'expulsions ont été prononcées**, dont plus de 115 000 pour impayés locatifs³⁹ (+42 % depuis 2001).

Tableau 4.14 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire *	125 706	140 587	155 874	155 004	155 277	159 953	173 703	167 213	160 847	158 743	154 583
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	107 639	128 782	145 384	145 828	146 224	150 847	166 146	159 812	152 037	151 289	146 870
Décisions de justice prononçant l'expulsion *	nd	nd	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196	127 412	124 550	119 554
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	81 080	99 768	109 160	113 669	115 086	120 533	126 441	126 946	122 673	120 202	115 316
Nombre de commandements de quitter les lieux **	47 473	53 976	58 739	55 957	49 685	51 096	59 357	67 905	63 081	65 828	68 241
Nombre de demandes de concours de la force publique **	36 400	40 476	42 917	41 466	38 691	41 333	43 930	51 959	49 688	50 596	49 216
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique **	16 844	23 054	26 502	27 998	24 225	22 822	28 375	35 339	33 495	33 837	33 542
Nombre d'interventions effectives de la force publique **	6 337	10 182	11 670	12 759	11 487	10 132	11 604	15 151	15 222	15 547	15 993

* Source : ministère de la Justice.

** Source : ministère de l'Intérieur.

Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique, les données indiquent une hausse régulière entre 2001 et 2018, traduisant un durcissement très net : **les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont doublé** et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 151 % depuis 2001, pour atteindre 15 993 expulsions. Si la diminution du nombre d'assignations amorcée depuis 2015 se poursuit, cette baisse du nombre de procédures engagées ne se traduit pas sur la fin des procédures : les commandements de quitter les lieux, les accords du concours

³⁹ Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est inférieur à 40 %.

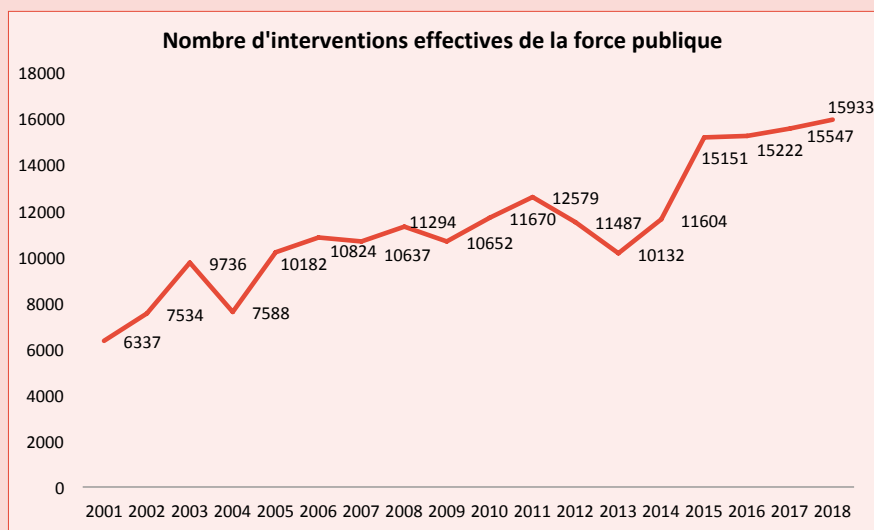
Les difficultés pour se maintenir dans son logement

de la force publique et leur exécution sont toujours plus nombreux chaque année. Entre 2014 et 2018, le nombre d'assignations a diminué de 11 %, tandis que les interventions effectives de la force publique ont augmenté de 37 %.

Notons que le nombre de ménages expulsés et contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données relatives aux seules expulsions dont la procédure légale est allée jusqu'à son terme. En effet, bon nombre de ménages quittent leur domicile sous la crainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier, mais les trajectoires résidentielles de ces ménages restent aujourd'hui largement méconnues d'un point de vue statistique. On peut simplement rappeler qu'environ la moitié des commandements de quitter les lieux, concernant plus de 30 000 ménages, ne sont pas exécutés compte tenu du départ « volontaire » des occupants⁴⁰.

Enfin, de nombreux ménages demeurent dans le logement malgré la résiliation du bail et restent donc expulsables à tout moment et se retrouvent ainsi dans des situations de grande fragilité.

Figure 4.15 : Expulsions locatives avec concours de la force publique



Source : ministère de l'Intérieur.

D'après une étude du Crédoc pour le compte de l'ONPES⁴¹, il existe de fortes disparités territoriales en matière d'assignations en justice pour défaut de paiement du loyer. En 2014, le taux d'assignation (nombre d'assignations rapporté au nombre total de locataires) variait ainsi de 0,2 % dans la Nièvre à 2,5 % dans l'Essonne. Si ces disparités peuvent s'expliquer par les structures

⁴⁰ IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », 2014.

⁴¹ ONPES, *Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018*.

économique, sociale et démographique des départements (cherté des loyers, taux d'effort net élevé, surreprésentation des familles monoparentales et des ménages surendettés...), les pratiques administratives et judiciaires auraient elles aussi un impact sur le taux d'assignation. Un rapport public⁴² avait d'ailleurs pointé en août 2014 l'hétérogénéité de ces pratiques comme une source d'inégalité de traitement entre les locataires confrontés aux impayés.

LA DIFFICILE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

La loi ALUR redéfinit les missions des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), chargées de coordonner, évaluer et piloter les dispositifs départementaux de prévention des expulsions définis par les PDALHPD, et d'examiner les situations individuelles. Un système de signalement de l'impayé à la CCAPEX a été créé, afin de permettre un traitement le plus en amont possible de toute procédure judiciaire⁴³. Pour les personnes physiques, ce signalement est toutefois effectué uniquement pour les commandements de payer pour lesquels le montant ou l'ancienneté de la dette sont supérieurs à certains seuils. Pour les personnes morales, la saisine est obligatoire au moins deux mois avant assignation.

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion, mais ils y bénéficient de dispositifs spécifiques de prévention. D'après une enquête de l'USH, 473 000 plans d'apurement amiable ont été signés en 2017, soit une légère baisse par rapport à 2016 (497 000), et 13 600 protocoles de cohésion sociale⁴⁴ ont été signés (14 400 en 2016). Le nombre de ménages ayant bénéficié d'un effacement de leur dette au titre du surendettement est en légère augmentation en 2017 (28 000, contre 25 000 en 2016), pour une dette moyenne s'élevant à 2 800 € (3 000 € en 2016)⁴⁵.

Tableau 4.16 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer en Hlm

	2012	2013	2014	2016	2018
Ménages en retard de paiement de trois mois ou plus	6,3 % 260 000	7,1 % 285 000	6,4 % 276 000	6,3 % 274 500	6,3 % 271 000
Plans d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000	497 400	473 000
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500	14 400	13 600

Source : USH.

⁴² IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, op. cit.

⁴³ Parmi les autres avancées de la loi ALUR, on peut citer l'extension des délais de paiement de 24 à 36 mois, des délais pour quitter les lieux de 1 à 3 ans maximum, le maintien des aides au logement aux ménages « de bonne foi » en impayés, etc.

⁴⁴ Ces protocoles visent à rétablir ou maintenir le versement de l'aide au logement, reprendre le paiement courant du loyer, résorber la dette et signer un nouveau bail, dans un délai maximal de trois mois à l'issue du protocole.

⁴⁵ USH, « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête sur les données 2017 », 2019.

Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Le ministère du Logement a lancé en 2016 un plan national de prévention des expulsions locatives, élaboré par un pôle national dédié au sein de la Dihal, décliné dans une instruction interministérielle du 22 mars 2017. Quarante-huit mesures visent à faire baisser le nombre d'expulsions, notamment grâce à une amélioration de l'information des locataires, des bailleurs et des acteurs locaux (réalisée par une antenne de prévention départementale), à un repérage et un traitement des difficultés en amont de la procédure judiciaire, ainsi qu'à la formation des travailleurs sociaux et des intervenants dans les procédures d'expulsion, de surendettement et de sécurisation des paiements.

Parallèlement, le décret du 6 juin 2016 a confirmé le maintien du versement de l'aide personnelle au logement pour les allocataires « de bonne foi » en situation d'impayé, annoncé par la loi ALUR. Il vise également à simplifier le traitement des impayés grâce à une définition commune de la notion d'impayé et des délais de traitement réduits de 8 à 11 mois maximum (contre 9 à 16 auparavant).

À l'occasion du comité de pilotage du 9 mars 2018, le ministère de la Cohésion des territoires a présenté les éléments de mise à jour du plan d'actions : élargir le champ d'intervention (enjeux sanitaires, accès aux droits, emploi...), articuler ce plan à celui du Logement d'abord, et renforcer le travail entre les ministères. Ce nouveau plan contient trois axes principaux : l'amélioration de la méthodologie de traitement des signalements précoces au sein des CCAPEX, le renforcement de l'efficacité des dispositifs d'apurement de la dette, et le développement des mécanismes de relogement précoce.

La loi ELAN prévoit enfin l'autorisation d'un protocole de cohésion sociale après un effacement de dette locative, pour éviter l'expulsion de locataires Hlm, une amélioration des informations transmises à la CCAPEX, ainsi qu'une meilleure articulation entre les mesures de surendettement traitant la dette locative et la décision judiciaire qui en découle au moment de la résiliation du bail.

Plusieurs chantiers importants sont néanmoins encore en cours : le déploiement d'EXPLOC⁴⁶ destiné à améliorer la connaissance des personnes menacées d'expulsion et à fournir des indicateurs de suivi, le développement de CCAPEX locales de traitement des impayés, la généralisation des antennes de prévention des expulsions au sein des ADIL... L'instruction du 10 mai 2019⁴⁷ a par ailleurs lancé la généralisation des « points conseil budget », lieux d'accueil et d'accompagnement budgétaire, après l'expérimentation menée depuis 2016 dans quatre régions.

Les moyens consacrés à la prévention sont encore insuffisants pour la rendre pleinement effective : les CCAPEX ont des moyens très réduits pour fonctionner, et

⁴⁶ *L'application interministérielle de gestion de la prévention et des procédures d'expulsions locatives.*

⁴⁷ *Instruction du 10 mai 2019 relative à la généralisation de l'expérimentation des Points conseil budget*

le diagnostic social et financier avant audience, rendu obligatoire par la loi, est mis en œuvre de manière variable selon les départements. Enfin, malgré les circulaires du 26 octobre 2012 et du 22 mars 2017 demandant aux préfets de ne pas procéder à l'expulsion de ménages reconnus prioritaires DALO sans relogement, ce type d'expulsion perdure.

De manière générale, les expulsions avec le concours de la force publique augmentent régulièrement depuis 15 ans, notamment faute de budget suffisant pour indemniser les bailleurs en cas de refus du concours de la force publique pour expulser. Cette ligne budgétaire est en effet en baisse récurrente depuis 2005.

Tableau 4.17 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion (en M€)

Montant en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	66,7	78,4	37,1	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8	24,4	33*

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

* Changement de source et de mode de calcul.

Figure 4.18 : L'État indemnise moins les bailleurs, les expulsions augmentent

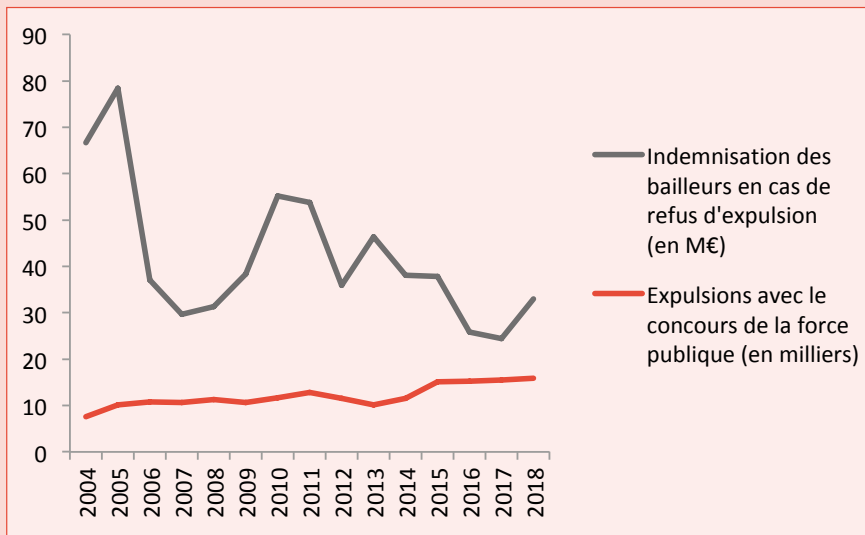


Tableau de bord

5^e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Tout comme l'accès au logement, la mobilité résidentielle des ménages est de plus en plus difficile et contrainte, et ces blocages peuvent avoir des effets collatéraux importants dans d'autres domaines : renoncement à un nouvel emploi¹, à une formation, à une installation en couple, une décohabitation... La situation est particulièrement difficile pour les personnes disposant de revenus modestes, comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait celle de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent à une ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés.

Les blocages de la mobilité résidentielle

La mobilité résidentielle a connu une forte inflexion au cours des années 2000. Les enquêtes Logement 2002-2013 montrent que la part des ménages ayant emménagé récemment dans un nouveau logement n'a cessé de diminuer, passant de 32,5 % à 26,8 % sur la période. Tous les secteurs et toutes les classes d'âge sont concernés. En 2014, 7,3 millions de personnes ont changé de logement en France, soit 11 % de la population (contre 9 % en Europe)².

Alors que la mobilité des accédants à la propriété était en légère hausse entre 2002 et 2006, elle a baissé fortement ensuite, conformément aux évolutions du marché entre 2006 et 2013. Sur la même période, **la mobilité résidentielle des locataires a connu une baisse continue, dans le parc privé** (-5 points entre 2002 et 2013) **et plus encore dans le parc social** (-11 points) traduisant des difficultés d'accès aux Hlm qui se sont particulièrement amplifiées.

¹ Selon une étude du Crédoc de 2011, deux millions de personnes ont refusé un emploi au cours des cinq dernières années parce que cela les aurait obligées à déménager en occasionnant un surcoût financier.

² Les mobilités résidentielles en France : tendances et impacts territoriaux, Rapport de l'observatoire des territoires, 2018.

Tableau 5.1 : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2002-2013)

	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	ENL 2002	ENL 2006	ENL 2013
Ensemble des emménagés récents	32,5 %	30,8 %	26,8 %
Propriétaires non accédants	6,2 %	6,3 %	4,4 %
Accédants à la propriété	37,2 %	39,3 %	31 %
Locataires secteur social	41,3 %	35,5 %	30 %
Locataires secteur libre	60,8 %	58,5 %	56 %

Source : ENL.

Les taux de mobilité au sein du parc locatif privé restent bien supérieurs, avec 30,2 % en 2018³, contre moins de 9,3 % dans le parc Hlm (taux le plus bas observé)⁴. La mobilité est toutefois plus faible pour les grands logements : dans le parc locatif privé, elle est de 22,4 % pour les 4 pièces et 21 % pour les 5 pièces et plus (contre 36,6 % pour les studios et 1 pièce)⁵. Le taux de mobilité est plus faible dans les territoires les plus tendus (zones A et B1) dans le parc social qui enregistre en 2016 un taux de mobilité de seulement 6,6 % en zone A (contre 13,1 % en zone C)⁶.

Tableau 5.2 : Taux de rotation dans le parc privé et dans le parc social (en %)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Parc locatif privé	30	27,4	28,4	27,6	27	27,4	30,6	29,8	28,6	31,6
Parc Hlm	9,8	10,3	10	9,9	9,6	9,5	9,7	9,8	9,4	9,3

Sources : Clameur, SDES, RPLS.

La baisse de la rotation au sein du parc social se traduit par un vieillissement de sa population : entre 1984 et 2013, l'âge moyen de ses locataires a augmenté de presque huit ans (contre un an dans le secteur libre) et l'ancienneté dans le logement a augmenté de cinq ans (alors qu'elle diminuait d'un an et demi dans le secteur libre)⁷.

³ Clameur, février 2019. Clameur (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux) observe et analyse les tendances du marché locatif privé dans 2 653 villes, regroupements de communes et pays de plus de 10 000 habitants. À l'échelle de la France, Clameur couvre 27,4 % du marché locatif privé.

⁴ Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2019, CGDD, novembre 2019.

⁵ Clameur, taux de mobilité résidentielle, moyenne annuelle 1998-2018.

⁶ Projet annuel de performance 2017.

⁷ Insee, « Les conditions de logement en France », 2017, p.124.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Cette baisse de la rotation conduit également à une diminution de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions. **Entre 2002 et 2013, ce sont 272 000 nouveaux ménages de moins qui ont pu entrer dans le parc Hlm** par période quadriennale. Cette baisse de la capacité d'accueil du parc social s'explique prioritairement par la chute des sorties du parc social, et notamment la panne de la primo-accession particulièrement forte pour les locataires du parc social, sachant qu'en 2013, pour la première fois depuis longtemps, on quitte plus le parc social pour rester locataire que pour devenir propriétaire.

Tableau 5.3 : Destinations résidentielles des ménages sortant du parc Hlm

	2002	2006	2013
Accession à la propriété	296 700	262 652	165 383
Parc locatif privé	189 406	199 935	204 123
Autres statuts	28 700	26 796	18 981
Ensemble	514 806	489 383	388 487

Source : ENL.

À noter toutefois qu'en 2016, le nombre de primo-accédants a augmenté (avec 560 000 ménages accédant à la propriété⁸). Deux raisons expliquent ce renversement de tendance. La baisse des taux d'intérêts, tout d'abord, qui permet aux ménages, à mensualités et durées de crédit identiques, de bénéficier d'un pouvoir d'achat immobilier de 30 % supérieur à celui auquel ils pouvaient prétendre en 2008. Les dispositifs de prêts aidés semblent aussi avoir contribué à augmenter le nombre de primo-accédants, qui ont été 70 % en 2016 à bénéficier d'un prêt à taux zéro et/ou d'un prêt à l'accession sociale.

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS À L'ORIGINE DE FORTES INÉGALITÉS

Les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des trois dernières décennies, comme en témoigne l'augmentation de l'indice de Gini⁹ créé par l'Insee pour mesurer les inégalités de probabilité d'accès à la propriété (en hausse de 36,4 % depuis 1984). Début 2018, 57,8 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, proportion en diminution par rapport à 2015 (- 0,9 point)¹⁰.

⁸ *Crédit foncier*, « L'accession sociale à la propriété », novembre 2017.

⁹ *L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalité. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité absolue)*. Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.52.

¹⁰ « Le patrimoine des ménages en 2018 », *division Revenus et patrimoine des ménages*, Insee, 3/12/2018.

Les ménages les plus pauvres ont vu les portes de l'accèsion à la propriété se refermer. La part de ménages propriétaires dans le premier décile de revenus a reculé de 20 points entre 1984 et 2013 (de 43,6 % à 24,2 %), tandis que celle des ménages du 10^e décile a progressé de 15 points (90 % en 2013)¹¹. En raison de la hausse des prix, et malgré des taux d'intérêt au plus bas, les conditions d'achat sont de plus en plus difficiles du point de vue de l'endettement. En 2018, un primo-accédant doit s'endetter sur 20 ans contre 15 ans en 2000 pour acheter un même logement¹².

En matière d'accèsion à la propriété, **les difficultés sont particulièrement marquées pour les jeunes ménages de moins de 30 ans**, qui sont contraints de s'endetter davantage, et plus longtemps, pour pouvoir acquérir un bien, et résident de plus en plus dans les zones rurales où les prix sont plus faibles. Les ménages immigrés¹³ sont aussi moins souvent propriétaires de leur logement par rapport au reste de la population (35 % en 2013, contre 60 %) : un écart qui s'est creusé entre 1996 et 2013 (-2 points dans la part des ménages immigrés, +4 points chez les ménages non immigrés¹⁴).

Les biens immobiliers acquis par les ménages propriétaires contribuent à valoriser leur patrimoine et à creuser ainsi les inégalités avec ceux qui n'ont pas pu le devenir. Début 2018, 70 % des cadres sont propriétaires de leur résidence principale, contre seulement 50 % des ouvriers qualifiés et 38 % des employés¹⁵.

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels **se traduisent aussi spatialement**. Les ménages les plus aisés ont non seulement plus de chance de devenir propriétaires (dans de bonnes conditions financières), mais ils ont également les moyens de choisir le territoire où ils veulent vivre. Selon l'Insee, **63 % des propriétaires vivent dans une zone « favorisée »¹⁶, contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social¹⁷**. Les inégalités se renforcent ainsi entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes, s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux.

¹¹ Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.27.

¹² CGEDD, « Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme », 10 janvier 2019.

¹³ *Un ménage immigré est un ménage dont la personne de référence est immigrée, résidant en France et née étrangère dans un pays étranger, selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'intégration, Insee.*

¹⁴ Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.76.

¹⁵ Insee, « Le patrimoine des ménages en 2018 », 2018.

¹⁶ *Une zone est ici appelée « favorisée » lorsque le niveau de vie médian est supérieur à celui de son environnement de référence (commune ou bassin de vie).*

¹⁷ Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.35.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Les mobilités résidentielles s'accompagnent d'une forte sélection sociale¹⁸. Les jeunes adultes, étudiants et cadres ont tendance à aller vers les pôles urbains, les ouvriers et employés vers les couronnes périurbaines, souvent des villes de taille moyenne, et les ouvriers ayant une famille plutôt vers les espaces peu denses. Le déplacement de la population des villes centres vers la périphérie, bien que moins intense qu'au début des années 1990, se poursuit et renforce l'éloignement des catégories populaires (ouvriers et employés) des métropoles et principaux pôles urbains.

Les territoires face aux besoins sociaux : un droit à la ville encore lointain

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté qu'ont les ménages ou non de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants... Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées.

Les territoires doivent faire face à une diversité de situations de mal-logement, que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes. La dispersion des compétences et la diversité des dispositifs ne les aident pas à organiser une cohérence d'ensemble. L'implication des collectivités est encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles.

**LOI SRU : UNE LOI QUI FAIT SES PREUVES
MALGRÉ UNE APPLICATION INÉGALE**

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard d'ici 2025. La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort¹⁹ et revu à la hausse les exigences de production : le taux de logements sociaux à atteindre est porté de 20 à 25 % dans les agglomérations les plus tendues²⁰ et un objectif « qualitatif »

¹⁸ *Observatoire des territoires, CGET, « Les mobilités résidentielles en France, tendances et impacts territoriaux », rapport 2018.*

¹⁹ *Communes de 3 500 hab. (1 500 en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 hab. (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire), ainsi que les communes dites "isolées" de plus de 15 000 hab. en croissance démographique hors agglomération ou intercommunalité.*

²⁰ *À l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.*

oblige les communes à produire au moins 30 % de PLAI et pas plus de 20 ou 30 % de PLS. En parallèle, les prélèvements pour les communes en état de carence peuvent être quintuplés.

• Taux de réalisation des objectifs de rattrapage

Sur la période triennale 2014-2016, 1 152 communes étaient assujetties à la loi SRU. 55 % d'entre elles ont atteint ou dépassé leur objectif quantitatif de production. Au total, ces communes ont contribué au financement ou à la réalisation de 189 000 logements sociaux (contre 140 000 en 2011-2013 et 130 500 en 2008-2010), soit 106 % des objectifs cumulés.

Tableau 5.4 : Bilans triennaux d'application de la loi SRU

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152
Nombre de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	359	405	613	633	629
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif quantitatif	369	325	364	389	523
Taux de communes ayant atteint leur objectif quantitatif	49 %	55 %	63 %	62 %	55 %
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000	180 000
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000	189 000
Taux de réalisation global des LLS	141 %	154 %	164 %	156 %	106 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

En 2018, la production a été de 53 418 logements sociaux (17 318 PLAI, 24 698 PLUS, 11 402 PLS), représentant 49 % du total de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés cette année-là en France (hors Anah)²¹. Ce chiffre est en baisse par rapport à l'année 2017 (57 079), tout comme la production globale de logements sociaux. Le taux de logements sociaux des communes SRU continue à s'accroître chaque année, mais à un rythme insuffisant pour atteindre l'objectif en 2025, notamment pour les communes qui ont accumulé les retards.

Tableau 5.5 : Évolution des taux de logements sociaux dans les communes SRU

	2017	2018	2019 (Prévision)
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 20 %	13,2	14,1	14,9
Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 25 %	16,9	17,1	18,2

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

²¹ Ministère de la Cohésion des territoires, « Bilan des logements aidés 2018 ».

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Si les résultats de la loi SRU sont globalement positifs, il n'en demeure pas moins que l'effort reste très inégal. **523 communes sur 1 152, soit 45 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal 2014-2016.** Parmi elles, 283 n'ont même pas réalisé la moitié de leur objectif, dont 125 qui ont un taux de réalisation compris entre 0 et 20 %. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région PACA où le taux de communes en état d'être carencées est de 77 %.

Tableau 5.6 : Nombre de communes et proportion de réalisation des objectifs quantitatifs de production (2014-2016)

	Objectif atteint entre 0 et 20 %	Objectif atteint entre 20 et 50 %	Objectif atteint entre 50 et 80 %	Objectif atteint entre 80 et 100 %	Objectif atteint ou dépassé	Total des communes soumises
Nombre de communes	125	158	171	69	629	1 152

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

Si l'on considère désormais aussi les objectifs qualitatifs de production, ce sont au total 649 communes qui n'avaient pas respecté leurs engagements (dont 126 communes leurs seuls objectifs qualitatifs).

Sur les 42 communes de plus de 100 000 habitants, 28 sont déjà au-dessus du taux de logements sociaux à atteindre en 2025. Sur les 14 restantes, 8 ont respecté leur objectif de production 2014-2016. Quatre n'ont pas respecté leur objectif quantitatif (Nice, Toulon, Aix-en-Provence et Boulogne-Billancourt), tandis que deux n'ont pas respecté leur seul objectif qualitatif (Marseille et Montpellier).

• Constats de carences

Certaines communes sont particulièrement récalcitrantes à produire des logements sociaux sur leur territoire : 30 ont ainsi été carencées au cours des quatre premières périodes triennales. Parmi elles, 25 n'ont pas atteint leur objectif 2014-2016 (dont 15 moins de la moitié). Sur les 218 communes carencées en 2011-2013, la majorité (132) n'a pas atteint son objectif triennal en 2014-2016 (77 n'ont même pas fait la moitié du chemin).

On peut regretter toutefois que les préfets fassent rarement preuve de sévérité à l'égard des maires récalcitrants. Sur les 649 communes n'ayant pas respecté leurs objectifs quantitatifs ou qualitatifs en 2014-2016, seulement 233 avaient été initialement proposées à la carence par les préfets, soit à peine plus d'une sur trois (36 %). Un taux rehaussé finalement à 41 % (269 carences) après les interventions de la commission nationale SRU et du ministre de la Cohésion des territoires. Ce taux reste toutefois bien inférieur à celui de la période triennale précédente (57 %).

Tableau 5.7 : Constats de carence

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	649
Nombre de constats de carence	140	239	197	218	269
Taux de constats de carence par rapport au nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	38 %	74 %	54 %	57 %	41 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a introduit le principe du contrat de mixité sociale signé entre le préfet et les communes volontaires fixant les moyens que ces dernières se donnent pour atteindre leurs objectifs. Au 1^{er} janvier 2019, 213 contrats étaient signés, en majorité avec des communes carencées. Dans la plupart des zones tendues, ils concernent autant des communes carencées que déficitaires et l'on peut noter une certaine réticence des communes à s'approprier cet outil.

• Majorations des prélèvements, communes exemptées...

Un rapport du CGEDD publié en avril 2016 souligne que les prélèvements financiers sur les communes retardataires sont trop faibles pour être incitatifs (7 €/hab. dans le Var ou les Bouches-du-Rhône, 3 €/hab. en Île-de-France²²), en raison d'une majoration appliquée de manière très inégale selon les territoires par les préfets.

Pour la sixième période triennale 2017-2019, la loi Égalité et citoyenneté a prévu une possibilité d'exempter de la loi SRU des communes situées dans des agglomérations peu tendues, des communes hors agglomération mal desservies par les transports en commun, ou des communes ayant plus de la moitié de leur territoire urbanisé soumis à des contraintes de constructibilité. 274 communes²³ ont ainsi obtenu leur exemption pour 2018 et 2019, soit 51 de plus par rapport aux recommandations de la commission nationale SRU. Pour la période 2020-2022, 232 communes ont été exemptées.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 prévoit la comptabilisation pendant dix ans des logements sociaux vendus (au lieu de cinq ans jusqu'alors), et pendant cinq ans de ceux faisant l'objet d'un contrat de location-accession (PSLA) ou d'un bail réel

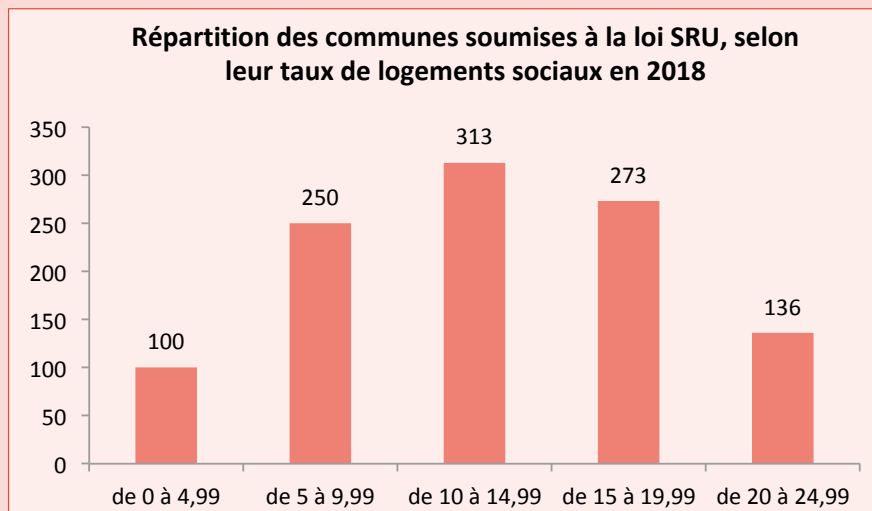
²² CGEDD, « Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (deuxième phase) », avril 2016.

²³ 190 communes hors agglomérations mal desservies en transports en commun, 62 communes dans des agglomérations peu tendues, 22 communes ayant plus de la moitié de leur territoire urbanisé soumis à une inconstructibilité.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

solidaire (BRS). Les communes dont le taux de logement social dépasse 20 % auront également la possibilité de mutualiser leurs obligations avec d'autres communes de leur EPCI (si celui-ci a la compétence PLU, la délégation des aides à la pierre et dispose d'un PLH) dans le cadre d'un contrat intercommunal de mixité sociale.

Figure 5.8 : 100 communes ont encore moins de 5 % de logements sociaux



En 2019, 1 063 communes sont soumises à la loi SRU (45 dans les départements d'Outre-mer) : 714 communes à un taux de 25 % de logements sociaux et 349 communes à un taux de 20 %.

LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RISQUE D'« ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

Dans les Zones urbaines sensibles (ZUS) qui ont été le principal zonage de la politique de la ville entre 1996 et 2015²⁴, l'aspiration à la mobilité apparaît particulièrement forte. D'après l'ENL 2013, 41 % des ménages résidant en ZUS déclarent vouloir changer de logement (contre 22 % des ménages hors ZUS) et ils sont trois fois plus nombreux à considérer que leurs conditions de logement sont insuffisantes (15 % contre 5 % des ménages en France)²⁵.

²⁴ Les ZUS ont été définies par la loi comme des territoires « caractérisés par la présence de grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». En 2014, elles comptaient 4,4 millions de personnes, soit 7 % de la population française métropolitaine. 23,2 % des logements sociaux étaient situés en ZUS (France entière). CGDD, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2014 », Chiffres & statistiques n°586, décembre 2014.

²⁵ Observatoire national de la politique de la ville, Rapport 2015, p.154.

Mais les perspectives résidentielles des ménages modestes en ZUS sont limitées, et seules les personnes disposant de ressources significatives parviennent à poursuivre ailleurs leur parcours. **Parmi les 30 % de ménages résidant en ZUS en 2012 et souhaitant déménager au cours de l'année suivante, seuls 16 % ont vu leur projet se réaliser deux ans plus tard**, et seuls 6 % de l'ensemble des ménages ont pu emménager hors ZUS²⁶.

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « Quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV)²⁷ sur la base d'un critère unique de revenus. On y compte un taux de chômage de 27 % chez les 15-64 ans (contre 10 % dans les agglomérations environnantes), et un taux de pauvreté de 44 % en 2015, trois fois plus qu'en France métropolitaine (14,6 %) ²⁸.

À une précarité des ménages accentuée par rapport à ceux vivant hors QPV, s'ajoutent des conditions de logement dégradées²⁹. Près d'un ménage sur quatre vivant en QPV (22 %) est en situation de surpeuplement (contre 12,5 % dans les autres quartiers des unités urbaines environnantes) et les logements y comportent plus de défauts graves de confort : installations électriques dégradées, fissures profondes sur les façades, infiltrations et inondations provenant de l'extérieur du logement.

Les quartiers d'habitat populaire se sont spécialisés dans l'accueil d'une population fragile. **La part de locataires du parc Hlm s'élève à 64 % dans les QPV, contre 14 % en France métropolitaine.** Les logements sociaux situés en QPV sont en moyenne plus anciens (leur année médiane de construction est 1969, contre 1979 dans les autres territoires). Ils sont également moins chers, avec un loyer médian à 5,1 €/m² (contre 5,8 € hors QPV) et comptent 58 % de Hlm dont les loyers sont très modérés (contre 32 % hors QPV). Pourtant, le taux d'effort net, en prenant en compte les aides au logement, des habitants des QPV (23 %) reste plus élevé que celui des ménages n'y vivant pas (19 %), compte tenu de leurs ressources également plus faibles.

²⁶ Observatoire national de la politique de la ville, *Rapport 2017*, p.44.

²⁷ Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, la nouvelle géographie prioritaire définie par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 compte désormais 1 296 quartiers prioritaires (QPV) en métropole, abritant 4,8 millions de personnes (selon le rapport annuel 2015 de l'Observatoire national de la politique de la ville), comptant plus de 1 000 habitants et situés dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants, et 218 quartiers situés dans les départements d'Outre-mer et en Polynésie française, où réside près d'un quart de la population (soit 700 communes représentant 390 agglomérations).

²⁸ ONPV – CGET, *rapport annuel 2018*.

²⁹ ONPV – CGET, « Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires », octobre 2018.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Tableau 5.9 : Caractéristiques du parc social dans et en dehors des QPV

	Logements sociaux situés en QPV	Logements sociaux situés dans les quartiers environnants des QPV
Année médiane de construction	1969	1979
Part des Hlmo *	57,7 %	32,2 %
Part des PLUS	6,6 %	14,9 %
Part des PLA ordinaires	12,1 %	26,4 %
Part des logements de 2 pièces ou moins	22,1 %	26,8 %
Part des logements de 5 pièces ou plus	9,6 %	8,4 %
Part des logements vacants depuis plus de trois mois	2,1 %	1 %
Ancienneté médiane dans le logement (en années)	7,3	6,5
Part des baux signés il y a plus de 20 ans	33,7 %	36,5 %
Loyer médian par m ² de surface habitable (en euros)	5,1 €	5,8 €

* Hlmo : habitation à loyer modéré ordinaire.

Champ : France métropolitaine, unités urbaines de 10 000 habitants ou plus. Source : SOeS, RPLS 2014.

Au 1^{er} janvier 2017, les logements PLUS représentent l'essentiel des logements sociaux en QPV (94 %), et 72 % d'entre eux datent d'avant 1977 (contre 57 % en QVA³⁰ et 34 % dans les autres quartiers)³¹.

Les perspectives de mobilité des locataires Hlm, surreprésentés en QPV, se heurtent à des écarts de loyer importants avec le parc privé : **le loyer moyen dans le parc social en QPV est de 5,1 €/m² contre 12,8 €/m² dans le parc privé en France**³². Ainsi les ménages qui sont dans une situation financière fragile sont plus nombreux à vouloir déménager que les autres (38 % contre 24 % de ceux qui sont dans une situation financière moyenne ou confortable), mais ils parviennent moins à quitter leur quartier : 13 % déménagent effectivement, contre 17 % de ceux qui sont dans une situation financière moins difficile³³.

³⁰ Quartier de veille active. Les quartiers qui relèvent, au 31 décembre 2014, d'un zonage de la politique de la ville et qui ne présentent pas les caractéristiques d'un quartier prioritaire de la politique de la ville à compter du 1^{er} janvier 2015 font l'objet d'un dispositif de veille active mis en place par l'État et les collectivités territoriales, Article 13 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³¹ « Le parc locatif social des QPV : des logements « très sociaux » nettement plus présents que dans les autres quartiers », ONPV, Rapport 2018.

³² Clameur, « Les tendances du marché entre 1998 et 2018, France entière », février 2019.

³³ CGET – ONPV, op.cit 2017.

La mobilité de ces locataires Hlm se heurte également à **une offre disponible de grands logements Hlm plus faible hors QPV** : pour les logements de 4 pièces et plus, la durée médiane d'occupation est de 9,4 ans pour les locataires en QPV, contre 7,8 ans hors QPV.

• Bilan du PNRU 2003-2015

À l'occasion du premier Programme national de la rénovation urbaine (PNRU), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a engagé près de 11,6 milliards d'euros avec un effet levier de 45 milliards d'euros de travaux réalisés sur la durée du programme. Le PNRU totalise 490 quartiers rénovés pour 4 millions d'habitants concernés par les projets.

Tableau 5.10 : Bilan du PNRU

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements construits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Opérations engagées	157 080	137 370	336 310	345 430	976 190
Opérations livrées	148 090	125 490	322 080	321 670	917 330

Source : PNRU MEMO, Les chiffres 2018, ANRU.

Le bilan du PNRU est contrasté. Globalement on a assisté au changement de la physionomie des quartiers ANRU mais pas de leur sociologie. Aujourd'hui, peu de ces quartiers sont sortis de la géographie prioritaire et les QPV ont tendance à se paupériser. Au-delà du travail sur le bâti existant, selon l'ANRU, le manque de stratégie de développement économique et social dans les QPV a été l'un des points faibles du premier programme.

• La mise en œuvre du Nouveau PNRU (NPNRU)

Le NPNRU a été instauré par la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en février 2014. L'investissement financier pour l'ANRU représente dix milliards d'euros pour le NPNRU, entre 2014 et 2025, dont sept milliards d'Action logement, deux milliards des bailleurs sociaux, un milliard de l'État.

Si ses premières années ont été marquées par un manque de dynamisme, le NPNRU a connu une nette accélération depuis 2018. Fin 2019, l'ANRU avait engagé plus de huit milliards d'euros pour permettre la réalisation d'opérations de renouvellement urbain estimées à 28 milliards d'euros tous financeurs confondus. Les 329 projets validés (sur 450 quartiers éligibles), impliquent 65 500 démolitions, 53 100 reconstructions et 84 800 réhabilitations de logements sociaux, ainsi que des interventions sur plus de 650 équipements dont 180 écoles.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Le règlement général de l'ANRU détaille les objectifs de ce nouveau programme : augmenter la diversité de l'habitat et la diversité fonctionnelle des quartiers, adapter la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines, renforcer l'ouverture du quartier et la mobilité des habitants et améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, tout en anticipant les évolutions et les mutations futures à l'échelle du bassin de vie. Le respect de ces différents objectifs participe à la recevabilité des projets de rénovation urbaine présentés par les collectivités mais également à leur éligibilité aux subventions accordées par l'ANRU ou bien aux prêts bonifiés octroyés par Action Logement après approbation de l'ANRU.

L'ANRU finance 20 à 30 % des projets de rénovation urbaine, les plus gros financeurs étant les bailleurs sociaux. Généralement, les crédits de l'ANRU sont répartis entre le logement social (62 %), les aménagements et équipements publics, notamment scolaire (30 %) et la conduite des projets (4 %).

Dans le NPNRU, les EPCI sont pour la plupart les collectivités porteuses des projets, ce qui doit permettre de mener des projets urbains d'ampleur en cohérence avec les caractéristiques et les mutations des territoires. Dès 2014, les objectifs de la politique de la ville et de la rénovation urbaine ont été définis à l'échelle intercommunale dans les contrats de ville qui servent de base pour élaborer les projets. Leur portage au niveau de l'EPCI permet de les insérer dans une politique de rééquilibrage territorial plus global, renforcée par la création des conférences intercommunales du logement (CIL) et des conventions intercommunales d'attribution (CIA) des logements sociaux, essentielle pour reconstituer l'offre de logement social démolie, améliorer l'efficacité du processus de relogement et renforcer la mixité sociale. Cependant, cela suppose une importante coopération intercommunale qui fait défaut dans certains cas.

La diversification de l'habitat et des statuts d'occupation est l'un des axes principaux de la transformation des QPV. Pour cela, l'ANRU encourage les démolitions et limite la reconstruction de logements sociaux dans les périmètres des quartiers ANRU. La TVA abaissée à 5,5 % dans les zones ANRU et zones avoisinantes favorise l'accession à la propriété. Parallèlement, elle impose la reconstitution de l'offre démolie hors QPV dans l'agglomération avec au minimum 62 % de PLAI.

Une autre ambition affichée du NPNRU est la co-construction avec les habitants. Pour ce faire, en février 2014, la loi Lamy a créé les Conseils Citoyens constitués d'habitants tirés au sort et d'acteurs locaux, en théorie associés aux décisions concernant les QPV dès l'élaboration des contrats de ville puis dans les différentes phases des projets de rénovation urbaine (diagnostic, élaboration, suivi et évaluation). Le bilan et les avis recueillis sont mitigés, montrant des situations très contrastées, et globalement une difficulté à concilier les échéances dans la conduite des projets avec le temps long de la concertation avec des habitants souvent peu habitués à la technicité des projets urbains.

SOLIDARITÉS TERRITORIALES ET MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

Pour lutter contre les inégalités territoriales, l'État dispose de divers mécanismes de répartition des richesses entre les collectivités. La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la principale dotation de fonctionnement de l'État à leur destination comportant : une part « forfaitaire » (perçue par toutes les collectivités, en fonction de la superficie du territoire, du nombre d'habitants, d'élèves, etc.) et une part « péréquation » en faveur des communes les plus défavorisées (en fonction de leur potentiel financier).

En 2019, la DGF s'établissait à 26,9 milliards d'euros, un montant certes similaire à celui des deux années précédentes, mais très en deçà du montant de 2014 (40,1 milliards)³⁴. Néanmoins, derrière cette stabilisation récente, **environ 20 000 communes ont vu leur dotation forfaitaire baisser en 2018**, ce qui est en partie la conséquence de fusions d'EPCI : les communes ayant rejoint un EPCI plus riche que celui auquel elles appartenaient auparavant ont de ce fait vu leur potentiel financier augmenter et donc leur dotation baisser.

Au total en 2019, les montants consacrés à la péréquation s'élèvent à 11,9 milliards d'euros, soit une hausse de 3 milliards par rapport à 2013. Cette hausse est particulièrement marquée en ce qui concerne le bloc communal (+1,7 milliard d'euros), les départements (+1,2 milliard d'euros) alors que les montants consacrés à la péréquation ont reculé pour les régions (-105 millions d'euros)³⁵.

On peut distinguer deux niveaux de péréquation. **Une péréquation « verticale »** qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. Pour atténuer les effets de la baisse de la DGF entre 2014 et 2017, les dispositifs de péréquation verticale financés par l'Etat ont connu une hausse importante. Leur augmentation depuis 2013 est liée principalement au bloc communal. À cet égard, **le développement de l'intercommunalité a joué un rôle important**, notamment en mutualisant les ressources et les charges entre les communes, avec des transferts de la dotation de solidarité communautaire (DSU). La loi de finances pour 2020 a poursuivi ce renforcement : les dotations de solidarité urbaine et rurale (DSU et DSR) augmentent chacune de 90 millions d'euros. Au total, la part de la DGF consacrée à la péréquation (toutes collectivités confondues) était de 7,7 milliards d'euros en 2019, soit 28,8 % de la DGF. Le président de la République s'était déclaré prêt, en 2018, à engager la réforme de la DGF pour la rendre « plus lisible, plus juste et plus prévisible »³⁶, mais ce chantier n'a pas encore été ouvert.

³⁴ La DGF a en effet subi une baisse de 10 milliards entre 2014 et 2017 pour contribuer au redressement des comptes publics.

³⁵ Depuis 2018, une des dotations faites aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

³⁶ Discours d'Emmanuel Macron au 101^e Congrès des maires, 21 novembre 2018.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

La péréquation horizontale repose quant à elle sur une répartition des ressources fiscales entre les collectivités, et consiste à prélever une part des ressources des collectivités les plus riches pour les reverser aux collectivités moins favorisées. Bien qu'ils soient moins élevés en volume, les montants dédiés à la péréquation horizontale dans le bloc communal ont davantage augmenté que ceux dédiés à la péréquation verticale, signe d'une progression de la solidarité entre les territoires. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 780 millions en 2015 et 1 milliard depuis quatre ans³⁷. La péréquation horizontale est de fait limitée par la réduction, opérée sur le long terme, des ressources fiscales des collectivités, remplacées par des transferts financiers de l'État, « premier contributeur local »³⁸. Ce processus de diminution de la part des ressources propres des collectivités s'accroît en 2019 et 2020 avec les dégrèvements d'impôts au titre de la taxe d'habitation. **La réforme de la taxe d'habitation** engagée dès 2019 va conduire à une suppression progressive de cette ressource fiscale des communes : 80 % des foyers ne paieront plus aucune taxe d'habitation sur leur résidence principale dès 2020, et pour les 20 % restants la suppression se déploiera jusqu'en 2023. Pour compenser, les communes se verront transférer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et l'État apportera une compensation de la différence entre cette nouvelle recette et celle de la taxe d'habitation supprimée dont le mode de calcul fait débat. Les départements quant à eux se verront affecter une part d'impôt national en compensation.

Tableau 5.11 : Évolution des montants consacrés à la péréquation (en millions d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2019-2013
Bloc communal	Horizontale	590	820	1 050	1 953	1 998	2 105	2 105	+ 1 515
	Verticale	6 366	6 313	6 070	5 939	6 166	6 336	6 533	+ 167
Départements	Horizontale	339	373	963	1 139	1 214	1 260	1 412	+ 1 073
	Verticale	1 413	1 423	1 442	1 463	1 483	1 493	1 503	+ 90
Régions	Horizontale	23	93	56	87	92	128	134	+ 111
	Verticale	193	193	193	193	193	0*	0*	- 193
Total		8 924	9 214	9 774	10 774	11 146	11 222	11 687	+ 2 763

Source : DGCL, Comité des finances locales.

* Depuis 2018, la dotation faite aux régions et remplacée par une fraction de recettes de TVA.

³⁷ *Rapport 2019 de l'Observatoire des Finances Locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.*

³⁸ *PLF 2020, Jaunes budgétaires, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales – dégrèvements d'impôts locaux et compensations d'exonérations.*

Quelle intervention dans les territoires détendus ?

Entre les grands centres urbains où la demande est loin d'être satisfaite, et le « rural isolé » où les enjeux en matière de logements restent souvent limités à la question de l'habitat indigne, il existe toute une série de territoires en transition ou « interstitiels » : dans certains, la croissance démographique est forte, tandis que les politiques de l'habitat y sont moins importantes et que le parc existant peut souffrir de nombreux dysfonctionnements. Dans d'autres territoires en déprise démographique et économique, différentes formes de mal-logement touchent des populations qui y sont plus captives et plus isolées.

TERRITOIRES RURAUX ET REVITALISATION DES CENTRES-BOURGS

À rebours des discours présentant les inégalités territoriales de manière binaire, opposant centres et périphéries, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) met en avant la diversité territoriale en France³⁹. Les territoires ruraux en l'occurrence ne constituent pas un ensemble homogène et peuvent être distingués entre trois catégories :

- des territoires autour des villes, des littoraux et des vallées urbanisées, dynamiques et peu impactés par la crise,
- des campagnes agricoles et industrielles, marquées par les délocalisations et les pertes d'emploi,
- des campagnes vieillissantes à très faible densité, souffrant d'un enclavement prononcé.

Éloignés des pôles d'attractivité, ces territoires font face à de nombreux enjeux en matière d'habitat : fort taux de vacance (notamment en centre-bourg), dégradation du parc privé, précarité énergétique, faiblesse et rareté des outils mis à disposition... Les communes rurales comptabilisent 24 % des logements de la France métropolitaine soit 8,3 millions de logements, dont 6,2 millions de résidences principales, 1,4 million de résidences secondaires et logements occasionnels et 718 000 logements vacants. Les logements vacants en zone rurale représentent 25 % du stock français, tandis que les unités urbaines de 2 000 à 100 000 habitants en regroupent 36 %.

Dans les bassins de vie essentiellement ruraux, l'Anah a traité 1 902 logements indignes ou très dégradés en 2018 (contre 1 764 en 2017 et 2 220 en 2016), 24 902 logements au titre des économies d'énergie (22 358 en 2017, 18 094 en 2016) et 9 004 logements au titre de la perte d'autonomie (9 510 en 2017).

L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à partir de 2015 était également destinée à

³⁹ CGET, « Rapport sur la cohésion des territoires », juillet 2018.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

« revitaliser les centres-bourgs » des communes rurales. Ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain en 2016, puis à nouveau recentré en 2018 sur les zones détendues B2 et C jusqu'en 2021.

REDYNAMISATION DES VILLES MOYENNES

Entre ces territoires ruraux et les grandes métropoles se trouvent les villes moyennes (définies comme « *des unités urbaines de plus de 20 000 habitants inscrits dans un grand pôle urbain* ») auxquelles le CGET a consacré une étude en 2018⁴⁰ qui met en lumière leurs difficultés. Dans ces 203 villes moyennes vivent 23 % de la population, avec un taux de pauvreté de 17,8 % en moyenne. Ce phénomène affecte inégalement les villes moyennes ; les plus durement touchées (chute démographique, vieillissement de la population, délitement du tissu commercial...) se concentrent principalement dans le nord-est du pays.

En décembre 2017, le gouvernement a annoncé un **plan de redynamisation des villes moyennes**, baptisé « **Action cœur de ville** », en vue, notamment, de réhabiliter-restructurer l'habitat en centres-villes moyens. Sur une dotation de cinq milliards d'euros sur cinq ans, annoncée pour soutenir notamment la rénovation thermique ou l'aide à l'ingénierie auprès des collectivités locales, 616 millions d'euros ont été engagés. À la fin octobre 2018, la quasi-totalité des 222 conventions-cadres Action cœur de ville était signée. La mise en œuvre de ces conventions est confiée aux services déconcentrés de l'État et s'articule, selon les spécificités de la ville, autour de différentes thématiques (logement, offre commerciale et artisanale, mobilités, services).

L'accélération de la mise en œuvre du plan doit s'appuyer également sur un nouvel outil intitulé « opération de revitalisation de territoire » (ORT)⁴¹, créé par la loi ELAN. En octobre 2019, environ 60 ont été signées sur un objectif de 200 d'ici la fin de l'année 2019 et de 460 en 2020, allant au-delà des sites concernés par le plan Action cœur de ville. Par ailleurs, le dispositif de déduction fiscale « Normandie dans l'ancien », créé par la loi de finances pour 2019, vise à encourager la rénovation par les propriétaires bailleurs sur les 222 sites du plan Action cœur de ville et les signataires d'une ORT.

QUARTIERS ANCIENS DÉGRADÉS ET MISE EN ŒUVRE DU PNRQAD

Les quartiers anciens concentrent souvent les logements très dégradés, y compris dans des zones tendues, dans lesquels vivent les ménages les plus en difficulté. En 2009 a été lancé le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) visant une requalification urbaine et sociale de ces quartiers.

⁴⁰ CGET, « Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux », 2018.

⁴¹ *Convention signée entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et ses établissements publics.*

Suite à un appel à candidatures, 25 projets ont été sélectionnés, tandis que 15 autres quartiers font l'objet d'un accompagnement d'ingénierie par l'Anah et de réductions d'impôts pour les propriétaires bailleurs effectuant des travaux de restauration. La volonté était d'engager une politique ciblée sur un nombre réduit de sites. Les projets sont contractualisés dans des conventions de sept ans et portés par l'EPCI ou la commune.

Depuis le démarrage du programme en 2009 jusqu'à décembre 2018, 124 M€ de subventions ont déjà été engagés par l'Anah : au titre des travaux d'amélioration (93 M€), de l'ingénierie (11 M€) ou de la RHI (20 M€). Fin 2018, 1 105 logements sociaux ont été financés depuis 2011 pour un montant total de subventions s'élevant à 6 M€. 107 M€ de subventions ANRU ont été engagés sur les 25 conventions signées.

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par une instabilité chronique. En conduisant une décentralisation en plusieurs temps, les gouvernements successifs ont pris le risque d'une dilution des responsabilités. Mais le chantier est incontournable et comporte des avancées notables, avec les lois MAPTAM, ALUR, NOTRe et Égalité et citoyenneté, qui marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans la politique de l'Habitat et de la Ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités est censée améliorer la territorialisation des politiques du logement, tout en éclairant mieux les contextes locaux. Toutefois, l'État conserve un rôle crucial, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales, et de garde-fou pour éviter le risque d'une aggravation des inégalités territoriales.

L'INEXORABLE MONTÉE EN COMPÉTENCES DES EPCI

De plus en plus de compétences sont mises à disposition des intercommunalités pour répondre à une diversité de situations et de besoins locaux. L'élargissement des délégations de compétences en l'occurrence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants ainsi que la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cependant, cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement.

Par ailleurs, les lois ALUR et Égalité et citoyenneté ont élargi les compétences des EPCI en matière de politique de peuplement, notamment par l'intermédiaire des

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

conférences intercommunales du logement (CIL), qui ont pour objectif de définir la politique intercommunale en matière d'attribution des logements sociaux. Il s'agit notamment de rééquilibrer leur répartition à l'échelle du territoire intercommunal et de fluidifier les parcours résidentiels des ménages. Mi-2018, 60 % des EPCI ont créé leur CIL, 106 EPCI ont approuvé le document cadre d'orientations stratégiques sur les attributions et 31 EPCI ont signé une convention intercommunale d'attribution (CIA).

- **Délégation de compétence des aides à la pierre**

Dès 2005, 12 EPCI et 4 départements ont pris la délégation de compétence pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. Ce nombre a augmenté rapidement jusqu'en 2007, et reste depuis plutôt stable. Au 1^{er} janvier 2019, on compte 110 territoires délégataires (83 EPCI et 27 départements).

En 2018, les territoires délégataires des aides à la pierre ont contribué au financement de 60 096 logements sociaux sur un total de 108 612, ce qui représente 55 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social (hors ANRU), contre 57 % en 2017⁴². Dans le détail, les opérations financées par les délégataires ont représenté près de 53 % des logements financés en PLS, 57 % des logements financés en PLUS et 55 % des PLAI.

5.12: Bilan des logements aidés sur les territoires délégataires des aides à la pierre

	Logements sociaux financés	dont PLAI	dont PLUS	dont PLS	Lutte contre la précarité énergétique	Lutte contre l'habitat indigne
Total des logements aidés France entière	108 612	32 747	48 776	27 089	62 349	12 197
Dont territoires délégataires	60 096	18 115	27 725	14 256	27 444	5 770
Part des délégataires	55 %	55 %	57 %	53 %	44 %	45 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

- **Programmes locaux de l'habitat**

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les PLH relèvent de la seule responsabilité des EPCI dotés de la compétence Habitat, et sont devenus les pivots de l'action locale en matière de logement. Au total, fin 2018, 75 % de la population française réside sur un territoire couvert par une

⁴² Bilan 2018 des logements aidés du ministère de la Cohésion des territoires.

démarche PLH (65 % fin 2017), et 38 % des communes sont impliquées (28 % en 2017). Au 31 décembre 2018, 527 PLH sont recensés au niveau national, dont 315 exécutoires.

Le PLH a une portée opérationnelle, mais reste un document de programmation non prescriptif dont la cohérence est fondamentale avec les documents d'urbanisme, qui disposent de leviers opérationnels et sont opposables. Au 1^{er} janvier 2019, 45 % des communes étaient couvertes par un PLU intercommunal ou communal, 3 % par un plan d'occupation des sols (POS, caducs depuis le 1^{er} janvier 2016), 18 % par une carte communale, et 34 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme s'élaborent également de plus en plus à l'échelle intercommunale. Suite à l'appel à candidature PLUi annuel porté par le ministère de la Cohésion des territoires depuis 2010, on dénombre **616 EPCI compétents en matière de PLU** au 31 décembre 2018, soit 47 % des EPCI existants. Parmi les communautés compétentes, 80 % sont des communautés de communes, 15 % des communautés d'agglomération, 3 % des communautés urbaines et 2 % des métropoles. Cette dynamique va se poursuivre suite au transfert automatique de la compétence PLU des communes aux EPCI depuis le 27 mars 2017 (sauf en cas d'opposition des communes ayant rassemblé une minorité de blocage suffisante).

• Vers un élargissement des champs d'intervention ?

Par ailleurs, les territoires délégataires sont impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne (à hauteur respectivement de 44 % et 45 % des logements aidés au niveau national). La possibilité pour les présidents d'EPCI, depuis la loi ALUR, de se voir transférer les pouvoirs de police du maire en matière de lutte contre l'habitat indigne est encore peu mobilisée (seuls 140 EPCI étaient concernés en 2017)⁴³. Pour répondre à la complexité de la superposition des pouvoirs de police administrative en matière de traitement de l'habitat indigne, le rapport du député Guillaume Vuilletet, remis en octobre 2019, préconise la création d'un pouvoir de police unique dans le cadre d'une compétence sur l'habitabilité qui serait portée par les EPCI, chefs de file sur l'habitat.

Par ailleurs, une palette d'outils se dégage : plateformes territoriales pour la rénovation énergétique, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »⁴⁴, observatoires locaux des loyers... Ils prennent également plus ou moins part à la définition et à la coordination des actions locales en faveur des personnes défavorisées : PDALHPD, FSL intercommunaux possibles,

⁴³ Guillaume Vuilletet, « simplifier les polices de l'habitat indigne, promouvoir l'habitabilité durable pour tous », octobre 2019.

⁴⁴ Dispositif optionnel de déclaration ou autorisation de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé créée par la loi ALUR.

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

Centres Intercommunaux d'Action Sociale (environ 400 CIAS en 2016)⁴⁵... Les EPCI voient également leur rôle accru dans la politique de la ville⁴⁶.

Tous ces changements s'opèrent dans un contexte de fusions d'EPCI liées à la loi NOTRe qui ont donné naissance à de grands territoires, couvrant tout le territoire national, mêlant communes urbaines et rurales. Cette nouvelle carte intercommunale a donné lieu à 450 fusions de communautés, dont 80 % sont approuvées par les conseils municipaux concernés. On compte au 1^{er} janvier 2019 1 258 EPCI à fiscalité propre, en diminution de 39 % par rapport à la situation d'avant la réforme de la carte intercommunale, deux ans plus tôt. Leur taille moyenne est passée de 32 000 à 52 000 habitants, et de 17 à 28 communes.

DES DÉPARTEMENTS « APPUI »

La loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département et recentre encore son action sur la solidarité territoriale et sociale : prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes et autonomie des personnes âgées, accès aux droits et aux services publics dont il a la charge... Elle incite également au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles⁴⁷.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), introduits en 2006 par la loi portant engagement national pour le logement, sont destinés à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département, et doivent ainsi contribuer à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Au 31 décembre 2018, 28 PDH sont approuvés et signés, et 16 autres sont en cours d'élaboration. Cinquante-huit départements ne se sont pas engagés dans la démarche, le niveau d'appropriation de ce dispositif restant très variable selon les départements (et selon que ces derniers aient pris ou non la délégation des aides à la pierre ou qu'ils soient couverts par des PLH). De plus, la réforme de la fiscalité locale a induit des arbitrages importants de la part des conseils départementaux, qui se sont parfois accompagnés d'un recentrage sur les compétences principales (l'action sociale notamment). Vingt-cinq départements (dont 13 disposant d'un PDH approuvé) sont délégataires des aides à la pierre en 2018, un chiffre stable depuis 2013.

⁴⁵ UNCCAS, « Les Centres Intercommunaux d'Action Sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition », 2016.

⁴⁶ *Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.*

⁴⁷ *Elle prévoit le transfert ou la délégation de sept groupes de compétences : l'attribution des aides du FSL, le service public départemental d'action sociale, le plan départemental d'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des personnes en difficulté, les personnes âgées, le tourisme. La loi NOTRe prévoit une date butoir : à défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois compétences, leur totalité est transférée de plein droit à la métropole.*

DES RÉGIONS INÉGALEMENT IMPLIQUÉES

Si les régions voient également leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe, leur rôle est cependant conforté en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat, au-delà de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable devrait ainsi permettre l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques, dans le sens d'une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat. Par ailleurs, les régions développent différentes aides sociales liées au logement, soutiennent la production de logements sociaux en apportant des financements complémentaires et aident parfois à la mobilisation du parc privé (réhabilitations, remises sur le marché à des loyers maîtrisés...).

Conclusion : le financement des politiques de logement

La gouvernance des politiques du logement, au-delà des compétences dévolues à tel ou tel acteur, dépend également de l'origine des financements. À cet égard, le rôle des collectivités s'affirme, ainsi que les montants destinés à la péréquation financière entre territoires. Les collectivités sont le deuxième contributeur des aides au logement après l'État, principalement *via* les subventions d'investissement. Mais l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé.

Le total des aides au logement en 2018 a atteint 39,6 milliards d'euros, soit un recul de 4,9 % par rapport à l'année 2017, baisse beaucoup plus marquée que l'année précédente (-0,3 % entre 2016 et 2017). Cette baisse de plus de deux milliards d'euros s'explique principalement par la diminution des aides personnelles au logement (-6 %) et des avantages fiscaux aux producteurs de logement (-5 %), mais on observe aussi une diminution des subventions d'investissement (-3 %) et des avantages de taux (-14 %).

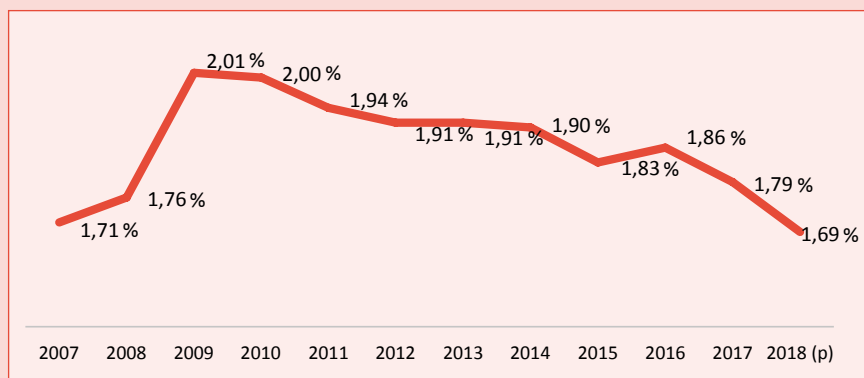
Ces 39,6 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 20,2 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 12,8 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privé en forte progression, aide à l'acquisition des logements, dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs...),
- 2 milliards de subventions d'investissement (subvention de l'État, des collectivités locales, d'Action Logement, de l'ANRU et de l'Anah aux organismes constructeurs de logements sociaux),
- 2,7 milliards d'avantages de taux (PTZ, Eco-PTZ, prêts Action Logement, prêts de la Caisse des Dépôts au logement locatif social...).

Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales

La part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement a progressé au cours des années 2000 avant de baisser depuis 2010. Entre 2003 et 2009, elle était passée de 1,62 % du PIB à 2,01 %, avant de redescendre à 1,90 % en 2014. Ce taux **a atteint son niveau le plus bas depuis 10 ans** (1,7 % en 2018), sous l'effet des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux, en particulier dans le cadre de la loi de finances pour 2018. Le gouvernement ne communique plus ces chiffres depuis cette date.

Figure 5.13 : Effort public pour le logement (en % du PIB)



CE QUE LE LOGEMENT RAPPORTE À LA COLLECTIVITÉ

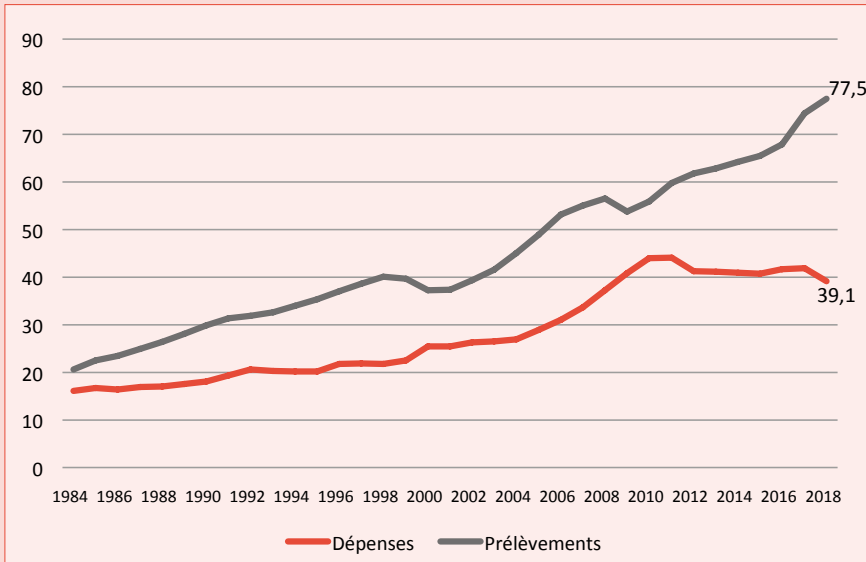
Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2018, le total des prélèvements liés au logement a représenté 77,5 milliards d'euros, en hausse de 3,8 % par rapport à 2017 :

- 16,4 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 32,1 milliards sur les producteurs de service de logement (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxe sur les charges et sur la production de service de logement),
- 14,7 milliards sur l'investissement en logement (taxes d'urbanisme, TVA sur terrains, sur logements neufs et sur les dépenses d'amélioration et de gros entretien des logements...),
- 13,9 milliards sur les mutations.

Le périmètre des prélèvements est très large puisqu'il intègre les consommations d'énergie liées au logement, les taxes sur les rémunérations des agents immobiliers et administrateurs de biens ; il n'est donc pas comparable au montant des aides.

Cette importante hausse du montant des prélèvements liés au logement est à mettre au regard des dépenses qui y sont dédiées, en baisse depuis 2011, si bien que l'écart entre les prélèvements et les dépenses ne cesse de se creuser.

Figure 5.14 : Le logement, un secteur qui rapporte à l'État plus qu'il ne coûte (en milliards d'euros)



Source : Comptes du logement 2018.

ANNEXES

Les chiffres du mal-logement

Glossaire

Les chiffres du mal-logement

L'enracinement du mal-logement

- Privation de logement personnel : de pire en pire
- Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid... pas du tout !
- Le coût du logement explose
- Des perspectives résidentielles bloquées
- Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres issus de notre exploitation de la dernière édition de l'enquête nationale Logement (2013). **4 millions de personnes souffrent de mal-logement ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,1 millions de personnes sont touchées** à des degrés divers par la crise du logement.

À côté de cette photographie statistique du mal-logement en France, **la Fondation Abbé Pierre révèle des tendances alarmantes à l'aggravation** de la situation pour la plupart des indicateurs disponibles, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, d'hébergés chez des tiers, de personnes subissant un effort financier excessif pour se loger ou de ménages souffrant du froid à domicile.



	ménages	personnes
4 millions de personnes mal logées		
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile ⁽¹⁾		143 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel ⁽²⁾	21 000	25 000
dont habitations de fortune ⁽³⁾		91 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers ⁽⁴⁾		643 000
TOTAL		902 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort ⁽⁵⁾	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » ⁽⁶⁾	218 000	934 000
TOTAL sans double compte	1 123 000	2 819 000
	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat ⁽⁷⁾		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités ⁽⁸⁾		24 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		3 953 000

SOURCES :

⁽¹⁾ Enquête Sans-domicile, Insee. Les sans-domicile, au sens de cette enquête, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

⁽²⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

⁽³⁾ Recensement de la population 2014 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans-domicile.

⁽⁴⁾ ENL 2013, calculs FAP. Ce groupe comprend un noyau dur (personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct, qui n'ont pas les moyens de décohabiter) ainsi que les plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct. À ce périmètre, semblable à celui des éditions précédentes défini par l'Insee, sont ajoutés les enfants non-étudiants de plus de 25 ans chez leurs parents qui n'ont encore jamais décohabité, souhaiteraient le faire mais n'en ont pas les moyens.

⁽⁵⁾ ENL 2013, calculs FAP. Comprend les logements remplissant au moins un de ces critères : pas d'eau courante, douche, WC intérieurs, coin cuisine, ou moyen de chauffage ou façade très dégradée. Notre définition de la privation de confort a évolué et n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

⁽⁶⁾ ENL 2013. Ménages auxquels manquent deux pièces par rapport à la norme de peuplement. La norme de peuplement est la suivante : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant.

⁽⁷⁾ FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016.

⁽⁸⁾ Cîpi. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement fin 2018.

12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement		
	ménages	personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté ⁽⁹⁾	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges ⁽¹⁰⁾	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré ⁽¹¹⁾	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique ⁽¹²⁾	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif ⁽¹³⁾	2 713 000	5 732 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b) (sans double compte)	4 952 000	12 138 000

4 MILLIONS DE PERSONNES SONT NON OU TRÈS MAL LOGÉES

Parmi les 902 000 personnes privées de logement personnel, l'enquête Sans-domicile de l'Insee 2012 compte 143 000 personnes sans domicile, qu'elles vivent en situation d'hébergement, en CADA, en abri de fortune, à l'hôtel ou à la rue. Le recensement de la population dénombrait en outre en 2014, 91 000 personnes en habitations de fortune (constructions provisoires ou mobil-homes tandis que l'ENL indique que 25 000 personnes vivent à l'hôtel en 2013). Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin **643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte** : personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct (69 000) ; personnes de plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome (339 000) ; majeurs de plus de 25 ans chez leurs parents incapables de décohabiter pour raisons financières (153 000) ; personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct (83 000).

⁽⁹⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des copropriétaires déclarant habiter dans une copropriété rencontrant des difficultés (impayés nombreux et fréquents, copropriété décrite comme fonctionnant très mal, absence de travaux d'entretien), et non des locataires. Cette définition n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

⁽¹⁰⁾ ENL 2013, calculs FAP.

⁽¹¹⁾ ENL 2013, calculs FAP. Personnes appartenant à des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie auxquels manque une pièce par rapport à la norme de peuplement, à l'exclusion des ménages d'une personne.

⁽¹²⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des personnes appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie et déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (privations financières, logement mal isolé ou mal chauffé).

⁽¹³⁾ ENL 2013, calculs FAP. Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par UC.

Ensuite, **2 819 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles**. 2 090 000 sont privées de confort, car leur logement ne possède pas d'eau courante, de WC intérieurs, de douche, de moyen de chauffage ou de coin cuisine, ou leur façade est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont bien souvent par ailleurs des indices laissant supposer que d'autres problèmes de confort affectent ces logements, souvent petits, anciens et dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau... Ensuite, 934 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 24 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que 208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions. Faute d'accès à une offre d'habitat adapté (terrain familial locatif, logement social adapté, terrain privé pour installer des caravanes), une partie des « Gens du voyage » se retrouvent en itinérance contrainte, ou s'installent sur des terrains non destinés à l'habitat au regard du droit de l'urbanisme, éloignés et isolés, parfois sans raccordement à l'eau et à l'électricité. D'autres restent durablement sur les aires d'accueil dans des conditions souvent difficiles (emplacement et environnement dégradés, vie collective subie, coût élevé de l'installation sans titre d'occupation protecteur).

UN HALO DE 12 MILLIONS DE PERSONNES FRAGILISÉES PAR LA CRISE DU LOGEMENT

Autour de ce noyau dur du mal-logement, constitué de 4 millions de personnes, se dessine **un halo beaucoup plus large, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement**, à un titre ou à un autre, de manière moins prégnante, mais avec de réelles répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois.

4 299 000 personnes modestes (1 055 000 ménages) appartenant aux trois premiers déciles de la population, vivent en situation de **surpeuplement dit « modéré »**, c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation.

1 210 000 personnes locataires étaient en situation **d'impayés de loyers ou de charges** au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative.

1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des **copropriétés en difficulté**, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien. À noter qu'il ne nous est pas possible dans l'ENL de calculer le nombre de locataires vivant dans ces copropriétés.

DE NOUVELLES FORMES DE FRAGILITÉS

Pour la seconde année, la Fondation Abbé Pierre a décidé d'intégrer à son décompte, parmi les personnes en difficulté, deux nouvelles formes de fragilisation par le logement à mieux appréhender : l'effort financier excessif et le froid à domicile.

La précarité énergétique touche des millions de personnes qui subissent des dépenses énergétiques excessives ou ont froid à leur domicile. Le noyau dur de la précarité énergétique, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité s'élève à 3 558 000 personnes (1 443 000 ménages).

L'effort financier excessif concerne quant à lui les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche 5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

Au total, sans double compte, ce sont donc **14 620 000 personnes** qui sont **victimes de la crise du logement**, qu'elles soient mal logées ou fragilisées par rapport au logement.

L'enracinement du mal-logement

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés (voir méthodologie), il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. La plupart de ces chiffres, issus de l'enquête nationale Logement ou de données administratives, montrent une dégradation de la situation, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, de l'hébergement contraint chez des tiers, de la sensation de froid, des procédures en justice et des expulsions pour impayés, de l'effort financier excessif, de la difficulté à déménager ou de l'attente d'un Hlm.

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. **Les locataires continuent de payer leur loyer, puisque le nombre d'impayés semble stable. Mais à quel prix...** Les Français sont 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage à cause de son coût. 20 % plus nombreux à être hébergés chez des tiers. 26 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. 6 % de plus à se serrer en surpeuplement accentué.

Mais ce mouvement n'est pas uniforme, puisque d'autres indicateurs montrent une certaine amélioration, par exemple en ce qui concerne le confort sanitaire de base, conformément à un mouvement historique d'amélioration de la qualité des logements et d'élévation des standards de vie. 99 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieurs et chauffage. Mais d'autres critères que le confort sanitaire de base s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres. On pense notamment à des éléments apparemment moins graves, mais bien plus répandus, comme l'inconfort thermique, les infiltrations d'eau, le bruit ou l'humidité, qui ont des conséquences avérées sur la qualité de vie et la santé.

Privation de logement personnel : de pire en pire

PERSONNES SANS DOMICILE : + 50 %

Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 50 %, d'après l'enquête Sans-domicile de l'Insee. Les phénomènes de grande exclusion se sont amplifiés. Et encore s'agit-il d'un décompte *a minima*, basé sur les personnes rencontrées dans les services d'hébergement ou de restauration pour les sans-domicile, qui ne prend donc pas en compte celles qui n'y ont pas recours, par exemple parmi les personnes qui vivent en bidonville. Cette tendance à l'aggravation du nombre de personnes sans domicile est confirmée par l'engorgement croissant du secteur de l'hébergement, pourtant lui-même en croissance continue, puisqu'il comprend aujourd'hui plus de 250 000 places.

HÉBERGEMENT CONTRAINT CHEZ DES TIERS : + 19 % (2002-2013)

Le nombre de personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers est passé de 411 000 en 2002 à 490 000 en 2013. Le « noyau dur » des hébergés contraints a légèrement diminué, passant de 79 000 personnes à 69 000 (- 13 %). Mais cette baisse est plus que compensée par la hausse des autres hébergés contraints, à savoir les majeurs hébergés de manière subie retournés vivre chez leurs parents (+ 20 %, voir ci-dessous) et les personnes âgées vivant chez des tiers sans lien de parenté direct avec l'occupant en titre (+ 66 %). Dans les chiffres du mal-logement, depuis 2016, nous avons ajouté, parmi les hébergés contraints, les personnes non étudiantes de plus de 25 ans empêchées pour des raisons financières de décohabiter, mais l'évolution de ce groupe n'est pas comparable avec 2002 car il n'était alors pas comptabilisé.

Le nombre de personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, est passé de 282 000 à 338 000 (+ 20 %). Cette hausse traduit la difficulté croissante, en particulier pour les jeunes, d'accéder à un logement à un coût modéré. Davantage locataires du parc privé, célibataires, précaires et résidant dans les petits logements des agglomérations les plus chères, les jeunes ont été logiquement touchés de plein fouet par la hausse des loyers de la décennie 2000. Quant à accéder à la propriété, cette option est devenue de moins en moins envisageable dans les zones chères.

Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid... pas du tout !

ABSENCE DE CONFORT SANITAIRE DE BASE : - 41 % (2006-2013)

Il s'agit du **principal motif de satisfaction** à la lecture de l'ENL 2013 : le nombre de personnes vivant dans des logements privés du confort sanitaire de base (eau courante, douche, WC intérieurs) poursuit sa chute. Entre 2006 et 2013, cette baisse serait de 41 % sur ces items, passant de 561 000 personnes en 2006 à 332 000 en 2013. Ces logements hors-normes ne concernent désormais plus que 0,7 % du parc total (205 000 logements), et sont habités en majorité par des personnes isolées. Des tendances d'ampleur significative sont également constatées à propos des logements sans coin cuisine (- 19 %, touchant 135 000 personnes en 2013) ou sans chauffage (- 55 %, touchant 388 000 personnes en 2013).

SURPEUPEMENT ACCENTUÉ : + 17 % (2006-2013), SURPEUPEMENT MODÉRÉ : + 6 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le surpeuplement a augmenté de manière inédite. Le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 185 000 à 218 000 (+ 17 %), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages

unipersonnels) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement de tendance historique. Jusqu'ici, les évolutions démographiques et résidentielles de fond conduisaient des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. Si bien que le taux de surpeuplement des ménages baissait de manière régulière et rapide, passant de 16,5 % en 1984 à 8,4 % en 2006 d'après l'Insee. Mais en 2013, pour la première fois, sous l'effet de la crise du logement, cette tendance s'inverse. De manière également inédite, la taille moyenne des logements diminue légèrement, passant de 91,2 m² en 2006 à 90,9 m² en 2013. Pour de nombreux ménages modestes, en particulier dans les grandes agglomérations (le pourcentage de ménages surpeuplés est de 20,2 % en Île-de-France) et pour les jeunes et les locataires, ces tendances se traduisent donc par un surpeuplement accentué plus fréquent. En Île-de-France, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a ainsi bondi de 25 % entre 2006 et 2013, passant de 109 000 à 136 000 ménages.

FROID À DOMICILE : + 72 % (1996-2013)

Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année est en hausse très marquée depuis des années. **Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013.** Concernant un indicateur aussi « subjectif », cette évolution reflète sans doute avant tout un changement des représentations du confort thermique, une montée en puissance dans l'opinion du thème de la précarité énergétique, sujet politique apparu dans les débats publics il y a moins de dix ans, érigé comme un problème d'habitat de moins en moins toléré. La sensibilité au froid étant traditionnellement plus forte parmi les personnes âgées et les chômeurs, l'accroissement de ces catégories ces dernières années est aussi une clé d'explication.

S'il faut remettre dans le contexte l'émergence de ce ressenti d'inconfort thermique, les chiffres demeurent alarmants. **En 2013, 4 161 000 ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid**, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière, durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique (1 070 000 ménages), à la mauvaise isolation de leur logement (2 107 000 ménages) ou à la faible performance de leur chauffage (1 267 000 ménages).

Autant de difficultés qui doivent interpeller les politiques publiques : alors que les autorités n'ont jamais autant combattu la précarité énergétique, celle-ci n'a jamais cessé de s'accroître...

Le nombre de ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 2 682 000 (soit 6 134 000 personnes) en 2006 à 3 388 000 (soit 7 697 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

Si l'on s'intéresse au seul critère de la privation de chauffage pour raisons financières, il a été avancé comme explication des épisodes de froid à son domicile par 1 070 000 ménages, représentant 2 317 000 personnes. En 2006, cela ne concernait que 761 000 ménages représentant 1 605 000 personnes, soit **une hausse de pas moins de 44 % du nombre de personnes en seulement sept ans.**

Le nombre de ménages modestes – appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie – déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 1 199 000 (soit 2 858 000 personnes) en 2006 à 1 443 000 (soit 3 558 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

Le coût du logement explose

IMPAYÉS DE LOYERS : + 2 %

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en impayés de loyers ou de charges est en légère hausse, passant de 481 000 à 493 000 (+ 2 %), soit 1 210 000 personnes. L'évolution des impayés, tout comme celle des loyers, n'est toutefois pas uniforme selon les territoires. En Île-de-France, par exemple, zone tendue par excellence, le nombre de ménages en situation d'impayés a bondi de 23 % sur la même période.

Au-delà des ménages en impayés au moment de l'enquête, près de quatre fois plus ont indiqué avoir eu, au cours des 24 mois précédant l'enquête, des difficultés à payer leurs loyers et charges, soit 1 933 000 ménages en 2013, 8 % de plus qu'en 2006.

DES PROCÉDURES POUR IMPAYÉS EN HAUSSE : + 21 % (2006-2014)

Si les ménages en impayés, d'après l'ENL, semblent aussi nombreux en 2013 qu'en 2006, les chiffres du ministère de la Justice montrent quant à eux une augmentation régulière des contentieux pour impayés de loyers ou défaut d'assurance. Entre 2006 et 2018, le nombre de ces procédures est passé de 132 000 à 147 000, soit une hausse de 11 %, tandis que les expulsions avec le concours de la force publique ont augmenté de 48 % au cours de la même période.

COPROPRIÉTAIRES EN DIFFICULTÉ : + 8 % (2006-2013)

Le nombre de ménages copropriétaires occupants résidant dans des copropriétés en difficulté s'est légèrement accru entre 2006 et 2013, de 8 %, pour atteindre 1 123 000 personnes. Les copropriétés en difficulté comprennent celles qui remplissent l'un ou l'autre de ces trois critères : **impayés de charges dans**

la copropriété « nombreux et importants » (+ 9 % entre 2006 et 2013), **une copropriété qui « fonctionne très mal**, les prestations correspondant au fonctionnement courant ne sont pas assurées » (- 11 %) ou une copropriété où « les prestations essentielles sont assurées mais **pas les travaux d'entretien** de l'immeuble » (+ 17 %).

PROPRIÉTAIRES EN IMPAYÉS DE REMBOURSEMENT D'EMPRUNT OU DE CHARGES : + 17 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages propriétaires en impayés de remboursement d'emprunt ou de charges est en hausse, passant de 70 000 à 82 000 (+17 %), soit 352 000 personnes. Au-delà des ménages en impayés au moment de l'enquête, près de dix fois plus ont indiqué avoir eu, au cours des 24 mois précédant l'enquête, des difficultés à payer leur remboursement d'emprunt et leurs charges. Leur nombre est passé de 555 000 ménages en 2006 à 782 000 en 2013 (soit 2 342 000 personnes) : une hausse de 41 % en sept ans.

PERSONNES EN TAUX D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF : + 42 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes vivant en ménages considérés comme en taux d'effort excessif, c'est-à-dire subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un niveau de vie résiduel, une fois les dépenses de logement payées, inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation en 2013, 572 euros en 2006), **a augmenté de 42 %**. Il est passé de 4 051 000 personnes (soit 2 156 000 ménages) **à 5 732 000 personnes (soit 2 713 000 ménages)**. À 47 %, les ménages touchés par cette situation de précarité financière due au coût du logement sont des ménages d'une seule personne. Au-delà de ce noyau dur de personnes en taux d'effort financier excessif et à bas revenus, **le nombre de ménages subissant des taux d'effort supérieurs à 35 % est passé de 4 692 000 à 5 280 000 sur la même période**.

Cette dégradation très nette de la situation des ménages à bas revenus et à dépenses de logement élevées reflète deux tendances inquiétantes des années 2000 : la hausse des prix à l'achat et à la location des logements et des charges et la précarisation des couches populaires, en particulier depuis la crise économique de 2008. D'un côté, les ménages ont donc vu leur revenu moyen augmenter de 2,33 % par an entre 2002 et 2013, tandis que leurs dépenses de logement s'accroissaient de 3,10 %, d'après l'ENL. Ce décalage est encore plus net pour les locataires. Sur cette même période, leurs revenus se sont accrus beaucoup moins vite (+ 1,15 % par an en Hlm et + 1,01 % dans le privé) que leurs dépenses de logement (+ 2,56 % en Hlm et + 3 % dans le privé).

Des perspectives résidentielles bloquées

MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE : - 13 % (2006-2013)

Depuis plusieurs années, la Fondation Abbé Pierre considère **l'assignation à résidence**, c'est-à-dire la difficulté à déménager et choisir son lieu de vie, comme une manifestation de fragilité dans le logement. D'un point de vue statistique, il est difficile de comptabiliser le nombre de personnes subissant cette contrainte et donc de les additionner parmi les mal-logés. Mais certains indicateurs fournissent des tendances. Par exemple, le taux d'emménagés récents, c'est-à-dire les ménages qui, lorsqu'ils sont interrogés, déclarent avoir déménagé au cours des quatre dernières années, est un indice intéressant. Or, celui-ci s'est fortement dégradé, puisque les emménagés récents étaient 32,5 % en 2002, 30,8 % en 2006 et seulement 26,8 % en 2013. **Soit une chute de la mobilité de 13 % entre 2006 et 2013. Et même de 19 % de 2002 à 2013.**

DEMANDEURS HLM : + 12 % (2006-2013)

Être demandeur Hlm n'implique pas forcément une situation de mal-logement, mais l'allongement de la file d'attente pour obtenir un logement social suggère une aggravation des tensions sur le marché du logement. En 2013, 1 406 000 ménages déclaraient comporter au moins un membre en attente d'un Hlm contre 1 212 000 en 2006 (+ 12 %). D'autant plus que **le nombre de demandeurs Hlm en attente depuis plus d'un an augmente de 24 %** (de 556 000 en 2006 à 688 000 en 2013). Cet accroissement sensible des demandes est le résultat, d'une part, de la hausse des prix à l'achat et à la location, en particulier dans les grandes agglomérations, et d'autre part de la baisse de mobilité des locataires du parc social, qui réduit d'autant le nombre de Hlm disponibles chaque année. Fin 2018, 2,1 millions de demandes Hlm étaient enregistrées

UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES LOCATAIRES HLM EN CHUTE : - 31 % (2006-2013)

Cette chute de la mobilité est particulièrement criante quand l'on regarde plus précisément le nombre de ménages qui ont pu quitter le parc social pour accéder à la propriété. En 2002, ils étaient 291 000 à avoir effectué au cours des quatre années précédentes ce parcours résidentiel, communément vu comme ascendant. **Ils n'étaient plus que 263 000 en 2006 et 165 000 en 2013. Soit une chute vertigineuse de 31 %** entre 2006 et 2013, et même de 44 % entre 2002 et 2013.

Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

À intervalles réguliers depuis 1955, l'Insee produit une enquête nationale Logement (ENL), posant des centaines de questions à la population française sur ses conditions

d'habitat. La dernière enquête disponible datait de 2006. Celle menée en 2013, dont nous exploitons ici les résultats, permet donc de mesurer l'impact de la crise économique sur l'état du mal-logement.

Pour autant, il n'est pas toujours possible de mesurer l'évolution dans le temps d'un phénomène car les questions ne sont pas toutes identiques d'une année sur l'autre. De plus, nos propres critères de mal-logement évoluent, intégrant des problèmes, comme la précarité énergétique ou l'effort financier excessif, qui n'étaient pas comptabilisés jusqu'ici. **Il n'est donc pas possible de comparer les chiffres de cette année avec ceux des années précédentes sans précaution.** Pour comparer ce qui est strictement comparable, nous avons donc choisi de retracer à part des évolutions sur des sujets précis.

Certaines limites de ces chiffres sont inhérentes à l'enquête nationale Logement (ENL). Même si elle est de grande ampleur, l'ENL reste une enquête par échantillon (menée auprès de 27 000 ménages en France métropolitaine). Toute extrapolation, aussi rigoureuse soit-elle, implique des biais et des approximations. De plus, cette enquête est déclarative, sans contrôle systématique de la véracité des réponses des enquêtés. De nombreuses questions laissent une grande place à la subjectivité, par exemple à propos du froid ressenti au cours de l'année précédente, ou à la mémoire, quand les ménages sont interrogés sur leur parcours résidentiel depuis de nombreuses années.

En dépit de ces limites structurelles, l'ENL constitue le meilleur outil statistique disponible aujourd'hui en matière de logement, en raison de son très grand nombre de questions, qui permet d'agréger des situations en évitant les « doubles-comptes », c'est-à-dire en évitant de compter deux fois les personnes qui cumulent plusieurs problèmes de logement différents. Elle permet, contrairement à de nombreuses statistiques disponibles, de comptabiliser les problèmes de mal-logement à partir des réponses des mal-logés eux-mêmes, et non à partir de leur recours, toujours partiels, aux dispositifs publics d'aide aux mal-logés. Faute de mieux, nous sommes parfois amenés à étudier certains phénomènes mal mesurés dans l'ENL à partir de l'action publique qui leur est dédiée, comme le degré de mise en œuvre des objectifs de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Certains ménages, comme les sans-domicile ou les personnes en FTM, qui ne sont pas pris en compte par l'ENL, sont comptabilisés ici grâce à d'autres sources (recensement, enquête Sans-domicile, etc). Certains phénomènes sont pourtant encore mal appréhendés par ces chiffres, comme les locataires de copropriétés en difficulté ou les personnes vivant dans un logement inadapté à leur handicap.

Quand cela est possible, la Fondation Abbé Pierre se base sur des critères déjà utilisés par l'Insee. Mais, nous choisissons parfois de proposer nos propres critères. Le choix de certains seuils, à partir desquels les personnes sont comptabilisées, peuvent naturellement prêter à débat : à partir de quel taux d'effort, et pour quel reste-à-vivre, un ménage subit-il un « taux d'effort excessif » ? Jusqu'à quel niveau

de revenu un ménage en surpeuplement modéré, ou souffrant du froid à domicile, est-il considéré comme « fragilisé par le logement » ? À partir de quel âge et à quelles conditions un enfant vivant chez ses parents est-il « mal logé » ? En tout état de cause, les options retenues par la Fondation — en concertation avec un certain nombre de chercheurs — représentent **une contribution au débat sur la connaissance du mal-logement.**

Enfin, pour mieux mesurer le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre essaie quand cela est possible de comptabiliser le nombre de personnes touchées, et non simplement le nombre de ménages. À noter enfin que les résultats issus de l'ENL présentés ici ne concernent que la France métropolitaine, qu'il s'agisse des données de 2006 ou de 2013.

GLOSSAIRE

- 115** : Numéro d'urgence pour les sans-abri.
- AADJAM** : Association d'accès aux droits des jeunes et d'accompagnement vers la majorité.
- AAH** : Allocation adulte handicapé.
- ACT** : Appartement de coordination thérapeutique.
- ACV** : Plan action cœur de ville.
- ADA** : Allocation pour demandeur d'asile.
- ADGVE** : Association des gens du voyage.
- ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AILOJ** : Association d'aide au logement des jeunes.
- AIS** : Agence immobilière sociale.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- ALEC** : Agences locales de l'énergie et du climat.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- ALUR** : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
- AMPIL** : Action méditerranéenne pour l'insertion sociale par le logement.
- ANAH** : Agence nationale de l'habitat.
- ANIL** : Agence nationale pour l'information sur le logement.
- ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
- ANSA** : Agence nouvelle des solidarités actives.
- ANVITA** : Association nationale des villes et territoires accueillants.
- APAGL** : Association pour l'accès aux garanties locatives.
- APEI** : Associations des parents d'enfants inadaptés.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- ARS** : Agence régionale de santé.
- ASE** : Aide sociale à l'enfance.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- ASPA** : Allocation de solidarité aux personnes âgées.
- ASS** : Allocation de solidarité spécifique.
- ASV** : Allocation spéciale vieillesse.
- AT-SA** : Accueil temporaire-service de l'asile.
- AVDL** : Accompagnement vers et dans le logement.
- BIT** : Bureau international du travail.
- BRDE** : Bas revenus dépenses élevées.
- BRS** : Bail réel solidaire.
- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
- CAES** : Centres d'accueil et d'évaluation des situations.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CAL** : Commission attribution de logements.
- CAO** : Centres d'accueil et d'orientation.

- CAPB** : Communauté d'agglomération du Pays Basque.
- CCAS** : Centre communal d'action sociale.
- CAPEX** : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
- CCH** : Code de la construction et de l'habitation.
- CCMSA** : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.
- CDD** : Contrat à durée déterminée.
- CDI** : Contrat à durée indéterminée.
- CEE** : Certificats d'économies d'énergie.
- CESE** : Conseil économique, social et environnemental.
- CETE** : Centre d'études techniques de l'équipement.
- CGDD** : Commissariat général au développement durable.
- CGEDD** : Conseil régional de l'environnement et du développement durable.
- CGET** : Commissariat général à l'égalité des territoires.
- CGLLS** : Caisse de garantie du logement locatif social.
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- CHU** : Centre d'hébergement d'urgence.
- CHUM** : Structures d'hébergement d'urgence dédiées aux migrants.
- CIA** : Conventions intercommunales d'attribution.
- CIAS** : Centre intercommunal d'action sociale.
- CIL** : Conférence intercommunale du logement.
- CILPI** : Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.
- CITE** : Crédit d'impôt pour la transition énergétique.
- CLAMEUR** : Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux.
- CLCV** : Consommation logement cadre de vie.
- CLH** : Commission locale de l'habitat.
- CLLAJ** : Comité local pour le logement autonome des jeunes.
- CLT** : Community land trust.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNDP** : Commission nationale du débat public.
- CNRS** : Centre national de la recherche scientifique.
- COB** : Centre ouest Bretagne.
- CODESI** : Commission d'examen des situations.
- COMED** : Commission de médiation Dalo.
- CREDOC** : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- CRIL** : Centre de ressources itinérant autour du logement.
- CROUS** : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires.
- CSG** : Contribution sociale généralisée.
- CSP** : Catégorie socio-professionnelle.
- DAHO** : Droit à l'hébergement opposable.
- DALO** : Droit au logement opposable.
- DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale.
- DDCSPP** : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.
- DDT** : Direction départementale des territoires.
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature.

- DGCS** : Direction générale de la cohésion sociale.
- DGF** : Dotation globale de fonctionnement.
- DGS** : Direction générale de la santé.
- DIHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
- DNA** : Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile.
- DPE** : Diagnostic de performance énergétique.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DRIHL** : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et au logement.
- DSR** : Dotation de solidarité rurale.
- DSU** : Dotation de solidarité urbaine.
- EHPAD** : Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.
- EIE** : Espaces info énergie.
- ELAN** : Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique.
- ENL** : Enquête nationale logement (Insee).
- EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale.
- EPLS** : Enquête sur le parc locatif social.
- ERFI** : Etude des relations familiales et intergénérationnelles.
- EROM (loi)** : Loi sur l'égalité réelle outre-mer.
- ESH** : Entreprise sociale de l'habitat.
- EXPLOC** : Application interministérielle de gestion de la prévention et des procédures d'expulsions locatives.
- FAC'IL** : Faciliter l'intermédiation locative.
- FAPIL** : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.
- FAS** : Fédération des acteurs de la solidarité.
- FDTA** : Fonds de développement de la transformation alimentaire.
- FEANTSA** : Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris.
- FILOCOM** : Fichiers des logements par communes.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FNAP** : Fonds national des aides à la pierre.
- FNASAT** : Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes.
- FNAVDL** : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.
- FNDOLLTS** : Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.
- FPIC** : Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.
- FRAFU** : Fonds régional d'aménagement foncier et urbain.
- FSL** : Fonds de solidarité logement.
- FTM** : Foyer de travailleurs migrants.
- GRL** : Garantie des risques locatifs.
- GUL** : Garantie universelle des loyers.
- HLM** : Habitation à loyer modéré.
- HUDA** : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.
- HYPTEAC** : Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées.

- IGF** : Inspection générale des finances.
- IML** : Intermédiation locative.
- INED** : Institut national d'études démographiques.
- INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques.
- INVS** : Institut national de veille sanitaire.
- IPC** : Indice des prix à la consommation.
- IRL** : Indice de référence des loyers.
- IRTS** : Institut régional du travail social.
- ISF** : Impôt de solidarité sur la fortune.
- LBU** : Ligne budgétaire unique.
- LES** : Logement évolutif social.
- LDH** : Ligue des droits de l'homme.
- LHI** : Lutte contre l'habitat indigne.
- LHSS** : Lit halte soin santé.
- LLS** : Logements locatifs sociaux.
- LLTS** : Logements locatifs très sociaux.
- LU** : Loyer unique.
- MAPTAM** : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- MEL** : Métropole Européenne de Lille.
- MNA** : Mineurs non accompagnés.
- MOLLE (loi)** : Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- MONALISA** : Mobilisation nationale contre l'isolement social des personnes âgées.
- MOUS** : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.
- MRIE** : Mission régionale d'information sur l'exclusion.
- NOTRe** : Nouvelle organisation territoriale de la République.
- NPNRU** : Nouveau programme de renouvellement urbain.
- ODENORE** : Observatoire des non-recours.
- OFCE** : Observatoire français des conjonctures économiques.
- OFII** : Office français de l'immigration et de l'intégration.
- OFS** : Office foncier solidaire.
- OLAP** : Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne.
- ONPE** : Observatoire national de la précarité énergétique.
- ONPES** : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- OPAC** : Office public d'aménagement et de construction.
- OPAH** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.
- OPAH-RU** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat et rénovation urbaine.
- ORCOD** : Opération de requalification de copropriétés dégradées.
- ORI** : Opération de restauration immobilière.
- ORT** : Opération de revitalisation de territoire.
- ORTHI** : Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne.
- PALULOS** : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.
- PDALHPD** : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

PDALPD : Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées.

PDH : Plans départementaux de l'habitat.

PDLHI : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.

PIB : Produit intérieur brut.

PIG : Programme d'intérêt général.

PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration.

PLF : Projet de loi de finances.

PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale.

PLH : Programme local de l'habitat.

PLI : Prêt locatif intermédiaire.

PLOM : Plan logement Outre-mer.

PLS : Prêt locatif social.

PLU : Plan local d'urbanisme.

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal.

PLUS : Prêt locatif à usage social.

PNRU : Programme national de rénovation urbaine.

PNRQAD : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

POPAC : Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement.

POS : Plan d'occupation des sols.

PPPI : Parc privé potentiellement indigne.

PRAHDA : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

PRIS : Points rénovation info service.

PRQAD : Programme de requalification des quartiers anciens dégradés.

PSLA : Prêt social location-accession.

PTRE : Plateforme territoriale de la rénovation énergétique.

PTZ (PTZ+) : Prêt à taux zéro.

QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

QVA : Quartier de veille active.

RFF : Réseau ferré de France.

RHI : Résorption de l'habitat insalubre.

RHS : Résorption de l'habitat spontané.

RHVS : Résidences hôtelières à vocation sociale.

RLS : Réduction de loyer de solidarité.

RNCLV : Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant.

RPLS : Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux.

RSA : Revenu de solidarité active.

RUA : Revenu universel d'activité.

SARE : Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique.

SAVS : Service d'accompagnement à la vie sociale.

SCHS : Service communal d'hygiène et de santé.

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif.

SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

SDF : Sans-domicile fixe.

SIAO : Système intégré d'accueil et d'orientation.

SLI : Société pour le logement intermédiaire.

- SLIME** : Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie.
- SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
- SMS** : Secteurs de mixité sociale.
- SNE** : Système national d'enregistrement.
- SNL** : Solidarité nouvelle pour le logement.
- SOLIHA** : Solidaire pour l'habitat.
- SPPEH** : Service public efficace de la performance énergétique dans l'habitat.
- SPP-IS** : Service public fédéral de programmation – Insertion sociale.
- SRCV** : Statistiques sur les ressources et conditions de vie.
- SRU** : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
- STECAL** : Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées.
- TEE** : Taux d'effort énergétique.
- TEPP** : Travail, emploi et politiques publiques.
- THIRORI** : Traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière.
- TLV** : Taxe sur les logements vacants.
- TVA** : Taxe sur la valeur ajoutée.
- UC** : Unité de consommation.
- UDAF** : Union départementale des associations familiales.
- UNAFAM** : Union nationale des familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques.
- UNCCAS** : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.
- UNCLLAJ** : Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes.
- USH** : Union sociale pour l'habitat.
- VEFA** : Vente en état futur d'achèvement.
- VISALE** : Visa pour le logement et l'emploi.
- VOC** : Veille et observation des copropriétés.
- ZUS** : Zone urbaine sensible.

