



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24





FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24



PRÉFACE DU PRÉSIDENT

L'État du mal-logement en France 2019

Notre société est aujourd'hui bien fragile, bien malade et bien trop fracturée pour que nous ne soyons pas préoccupés par le sort qu'elle réserve aux plus démunis.

Ce rapport sur « L'État du mal-logement en France », présenté le 1^{er} février 2019, est le 24^e. Il serait injuste de prétendre que le constat est le même que le 1^{er} février 1954, date à laquelle l'abbé Pierre a lancé son cri d'alerte à la Nation. Mais il nous faut admettre que la situation s'est aggravée à bien des égards depuis sa première édition. Et que le nombre des rapports n'a pas suffisamment infléchi les politiques publiques censées combattre ce fléau, loin s'en faut hélas !

Le mal-logement ne sera véritablement combattu avec la vigueur nécessaire que si les acteurs qui doivent s'y employer le font à la fois depuis le terrain et depuis le plus haut sommet de l'État.

Depuis le terrain, où a été lancé le grand projet du « Logement d'abord », au travers de nombreuses expériences associatives depuis des années, relayées aujourd'hui par l'engagement de villes et départements, affichant leur volonté d'apporter leur contribution à la réponse à ce mal qui nous ronge : la vie sans domicile. Le présent rapport a voulu décrypter la façon dont cette démarche se met peu à peu en mouvement sur les territoires et quelles approches et ambitions se manifestent concrètement.

Depuis le plus haut sommet de l'État, également. Car si L'État a un rôle déterminant dans la construction, la rénovation, les évolutions législatives, fiscales et financières, il a également pour mission de tendre la main aux personnes touchées par des conditions de vie indignes... Et pourtant, il se montre bien souvent insuffisamment attentif aux droits de celles et ceux dont il est garant.

La Fondation a ainsi voulu savoir comment et pourquoi la puissance publique en venait à laisser sans solution, et parfois jusqu'à la rue, des personnes sortant d'institutions (aide sociale à l'enfance, prisons, hôpitaux psychiatriques) au mépris de nos grands principes républicains.

À l'heure où le pays s'interroge sur son devenir, il est particulièrement souhaitable, et même urgent, que les plus fragiles soient au cœur des décisions d'avenir que la collectivité prendra. Il en va du contrat social qui nous lie comme des valeurs cardinales qui le portent.

LAURENT DESMARD

Président de la Fondation Abbé Pierre

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage

Manuel Domergue (animation),
René Ballain,
Yves Colin,
Sarah Coupechoux,
Noria Derdek,
Jean-Claude Driant,
Florian Huyghe,
Frédérique Kaba,
Patrice Lanco,
Frédérique Mozer,
Christophe Robert,
Gilbert Santel,
Florine Siganos,
Joaquim Soares,
Didier Vanoni,
Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain, avec la participation d'Anissa Ghiouane, Frédéric Cesbron et Maxime Favier de l'Observatoire de l'hébergement et du logement de l'Isère (OHL).

FORS-Recherche Sociale : Ariane Alberghini, Juliette Baronnet, Alice Best, Raphaël Grandseigne, Clémence Petit, Tiphaine Vanlemmens, Didier Vanoni.

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

Ont participé au travail interne à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Laurent Desmard et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés et bénévoles : Marie Avisse, Cécile Bénodet, Aurore Bournaud, Cécile Boutiali, Malika Chafi, Sophie Chambefort, Sylvie Chamvoux, Marie-Eva Charasson, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Julie Courbin, Laurie Dejean, Fadila Derraz, Véronique Etienne, Linda Flecq, Julia Faure, François Fassy, Eloïse Follon, Estelle Germain, Véronique Gilet, Thierry Hergault, Matthieu Hoarau, Florent Houdmon, Sonia Hurcet, Jean-Michel Jamont, Stéphanie Lamarche-Palmier, Stéphane Martin, France Michel, Samuel Mouchard, Pascal Paoli, Marie Rothhahn, Bruno Six, Véronique Stella, Mélanie Tridon, Asimina Tsalpatourou.

Groupe de travail des associations partenaires de la Fondation Abbé Pierre

Véronique Baudet, Sébastien Castells, Kheira Cheikh, Aline Di Carlo, Daniel Duckwitz, Anaëlle Fevre, Philippe Langonné, Célya Lefebvre, Thomas Lemaitre, Anne Mesnard, Karine Navard, Laurent Patix, Sandra Pawlow, Christine Ramakistin, Serge Roussel, Patrick Rouyer, Saadia Salim, Nadia Sergent, Cyril Thouroux, Guillaume Vallade.

Coordinateur des textes : Yves Colin.

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 : Face au mal-logement et à l'injustice : il faut changer de politique 12

CHAPITRE 1 : Aux portes de la rue. Quand l'État abandonne les personnes sortant d'institutions..... 46

Introduction 47

Partie 1 : Les personnes sortants d'institutions : des publics fragiles et peu accompagnés 53

> A. La sortie de la protection de l'enfance : une entrée dans la vie adulte précoce et brutale après un parcours déjà difficile 53

> B. La sortie de prison : sans logement, quelle possibilité de réinsertion ? 65

> C. La sortie d'hospitalisation psychiatrique : une double détresse pour les personnes précaires et sans domicile 74

Partie 2 : Des publics vulnérables à l'abandon : pourquoi les sorties d'institutions se passent-elles si mal82

> A. Des institutions qui renforcent la vulnérabilité des personnes 82

> B. La sortie de l'institution : un moment charnière, témoin des failles institutionnelles 92

> C. Des difficultés spécifiques d'accès à l'hébergement et au logement pour les sortants d'institutions 103

Partie 3 : Vers le non-abandon : comment réaliser le « Logement d'abord » dès la sortie des institutions ? 109

> A. Prévenir les ruptures en sortie d'institutions 110

> B. Accès au logement, accompagnement, décloisonnement : trois conditions nécessaires pour réussir le « Logement d'abord » pour les sortants d'institutions 125

Conclusion : En finir avec le scandale des « sorties sèches » .. 143

CHAPITRE 2 : Communication ou révolution ?

Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain 149

- > Des objectifs souvent trop modestes 153
- > Une mise en place laborieuse, une gouvernance incertaine 158
- > Les premiers pas de la réforme des attributions :
un gisement encore trop peu exploité 163
- > PLAI, pensions de famille, IML :
la production de logements abordables fragilisée ? 168
- > L'accompagnement des personnes : une plate-forme et après ? 175
- > Sortants d'institutions, expulsions, bidonvilles, droit au séjour :
quand le Logement d'abord cherche à agir sur les causes
du sans-abrisme 180
- > L'accompagnement au changement : un foisonnement d'initiatives
prometteuses qui se heurtent encore à des habitudes bien ancrées ... 188

Conclusion 193

TABLEAU DE BORD

« Les manifestations du mal-logement » 199

- > 1^{re} dimension
L'absence de domicile personnel 203
- > 2^e dimension
Les difficultés d'accès au logement 216
- > 3^e dimension
Les mauvaises conditions d'habitat 226
- > 4^e dimension
Les difficultés pour se maintenir dans son logement 239
- > 5^e dimension
Les blocages des parcours résidentiels 247

« Le suivi des politiques du logement » 254

- > Axe 1 :
Produire suffisamment de logements accessibles partout
où les besoins existent 257
- > Axe 2 :
Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement 274
- > Axe 3 :
Plus de justice sociale et de solidarité 288
- > Axe 4 :
Les territoires face aux besoins sociaux 321

ANNEXES

Les chiffres du mal-logement	341
> L'enracinement du mal-logement	346
Glossaire	354
Bibliographie	361





**Face au mal-logement
et à l'injustice,
il faut changer
de politique**

Introduction

Face au mal-logement et à l'injustice, il faut changer de politique

Le 5 novembre, deux immeubles se sont effondrés, aux 63 et 65 rue d'Aubagne, en plein centre-ville de Marseille. Huit victimes ont été retirées des décombres. Bien connue de tous, la situation de ces deux immeubles vétustes est révélatrice de l'insuffisance dramatique des pouvoirs publics - Ville, métropole et État - en matière de lutte contre l'habitat indigne. Elle est dénoncée depuis de longues années par la Fondation Abbé Pierre, et en mai 2015, un rapport officiel¹, établi à la demande du ministère du Logement, estimait à plus de 40 000 le nombre de logements indignes à Marseille « *présentant un danger pour la santé ou la sécurité des 100 000 occupants qui y vivent* ». Toujours selon ce rapport, l'immense majorité (31 500) sont habités par des locataires qui n'ont pas les moyens de vivre ailleurs et paient des loyers démesurés par rapport à la qualité du logement qu'ils occupent.

On trouve là en condensé toute la violence que le mal-logement fait vivre aux ménages les plus modestes : insalubrité et mise en danger², niveaux de loyer élevés surtout quand un quart de la population marseillaise a des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, absence de choix et de perspective résidentielle qui font du logement insalubre un horizon indépassable. Ce drame révèle aussi l'insuffisance voire l'incurie de l'intervention publique à leur égard, une incurie qui tue : trop peu d'immeubles font l'objet d'un arrêté de péril ou d'insalubrité³, des dispositifs incitatifs pour encourager l'amélioration de l'habitat insuffisants, des propriétaires privés indécis, voire des marchands de sommeil parfois, qui remettent sur le marché des logements inconfortables ou dangereux sans aucun contrôle et continuent à percevoir l'APL. Ce drame rappelle, si besoin était, que la crise du logement n'est pas un accident ou un fait divers, mais le résultat de rapports de force, de choix ou de non-choix politiques.

Devant le choc provoqué par l'effondrement de ces deux immeubles marseillais, les évacuations de bâtiments considérés comme dangereux se sont multipliées pour concerner, un mois après le drame, près de 200 immeubles. Au total, plus de 1 500 personnes ont ainsi été déplacées en quelques semaines, sans anticipation

¹ Christian Nicol, « La requalification du parc immobilier privé à Marseille », *Rapport à Madame la ministre du Logement, mai 2015*.

² *La situation est telle que des assureurs refusent désormais de prendre en charge le risque « effondrement », sauf au prix de cotisations fortement majorées.*

³ *Ce qui exonère les propriétaires de leurs obligations de travaux et ne permet pas de les solliciter pour contribuer financièrement au logement quand il s'avère indispensable.*

et sans organisation à la hauteur pour les reloger. On espère qu'il ne s'agit pas seulement là de la réaction d'élus craignant de voir engagée leur responsabilité pénale pour mise en danger de la vie d'autrui ; mais que s'amorce une véritable prise de conscience des conditions de vie dégradées que supportent les ménages les plus modestes et de la nécessité de conduire une politique résolue de lutte contre l'habitat insalubre associant l'État et les collectivités locales. À Marseille évidemment mais aussi sur les nombreux territoires où prolifère l'habitat insalubre, notamment en Île-de-France⁴ ou dans l'ancien bassin minier des Hauts-de-France.

2018 : CHRONIQUE INTERMINABLE DE L'INACCEPTABLE

Cette actualité récente fait écho à d'autres manifestations insupportables mais souvent moins spectaculaires du mal-logement, que la Fondation Abbé Pierre dénonce année après année. Les attaques contre le droit à l'hébergement sont la manifestation la plus violente d'un certain recul collectif dans le domaine de la solidarité la plus élémentaire. Dans certains départements, des critères de remise à la rue de plus en plus durs ont vu le jour à la fin du plan hivernal, au printemps 2018. Dans les Hauts-de-Seine, 200 familles à l'hôtel qui appellent le 115 pour renouveler leur prise en charge s'entendent répondre qu'elles devront retourner à la rue si leurs enfants ont plus de trois ans, à moins qu'elles ne comptent une personne enceinte, handicapée, victime de violences conjugales ou de prostitution. À Lyon, des familles sont expulsées des centres d'hébergement d'urgence avec des enfants âgés tout juste d'un an (contre trois auparavant). Le plan grand froid 2018-2019 réserve l'accès à l'hébergement aux personnes « avérées à la rue » : une demande déposée auprès du SIAO par une personne ou une famille à la rue n'est plus considérée comme suffisante, elle doit être confirmée par une association, un travailleur social, un élu, et quand ce sont les trois, les personnes sont surpriorisées. À Marseille, seules les femmes enceintes de huit mois ont la certitude de pouvoir rester hébergées à condition de présenter un certificat médical qui prouve l'avancée de leur grossesse. À Paris, une travailleuse sociale raconte avoir refusé un hébergement au cours d'une maraude à un couple terrorisé dormant à la rue pour la première fois avec ses deux enfants handicapés : « *Quand on leur a dit qu'ils ne seraient pas hébergés, la femme a fondu en larmes... Ce soir-là, je n'ai pas trouvé les mots. Je me suis dégoûtée... Le 115 devient la vitrine d'un système qui tourne à vide* »⁵. L'Ardèche, département qui n'est pas spécialement connu pour sa tension, a fermé au 31 mars 2018 la quinzaine de places d'hôtel ouvertes au cours de l'hiver, sans orientation particulière des personnes qui y avaient trouvé refuge. Enfin, des malades se retrouvent à la rue si la gravité de leur cas n'est pas jugée suffisante.

⁴ IAU, « L'Habitat indigne et dégradé en Île-de-France », novembre 2018.

⁵ Isabelle Rey-Lefebvre, « Loterie, liste de sans-abri "avérés" : les signes d'épuisement de l'hébergement d'urgence », *Le Monde*, 22 décembre 2018.

En substance, la mise en place de critères sélectifs d'accès à l'hébergement provoque des ruptures de prise en charge et une remise à la rue massive des personnes accueillies dans le dispositif hivernal, alors que l'accueil inconditionnel est censé demeurer la règle. Cette réalité n'est pas neuve, mais elle se trouve de plus en plus assumée, codifiée, officialisée, comme si la gestion de la pénurie l'emportait pour de bon sur l'accès aux droits humains les plus fondamentaux. Dans le Rhône, un diaporama de la DDCS portait sur la meilleure manière d'organiser la « discontinuité de la mise à l'abri », dans le but de « garantir au plus grand nombre une prise en charge », au mépris du principe légal de continuité⁶. La jurisprudence administrative, peu à peu, entérine ce renoncement au principe pourtant affirmé dans la loi de l'accueil inconditionnel⁷. Il s'est trouvé des tribunaux administratifs pour estimer que la « détresse » de telle ou telle personne sans domicile n'était pas suffisante pour mériter un hébergement, qu'il fallait aussi prendre en compte l'ampleur des demandes dans les villes tendues au détriment d'une « liberté fondamentale ». Le Conseil d'État lui-même est allé jusqu'à renier le droit à un simple hébergement à une famille albanaise avec des enfants de 4, 8 et 11 ans à Clermont-Ferrand, au prétexte que ses membres avaient déjà été hébergés « pendant la période nécessaire à leur départ après le rejet de leur demande d'asile et n'ont pas accepté l'aide au retour qui leur a été proposée »⁸. Il a également récemment rejeté des recours au prétexte que les demandeurs d'hébergement n'avaient pas réussi à « prouver » qu'ils vivaient à la rue⁹. Il a enfin rejeté la demande d'une famille en estimant que l'état de santé de la fille d'une requérante déboutée de l'asile, âgée de 15 mois, « qui a été opérée à deux reprises après sa naissance, [et] ne nécessitait que des consultations de contrôle tous les quatre mois environ », ne constitue pas une « circonstance exceptionnelle » suffisante à la faire accéder à un hébergement d'urgence¹⁰.

De même, chacun connaît le mobilier urbain anti-SDF, qui vise à faire partir plus loin, de manière plus ou moins retorse, plus ou moins discrète, les personnes sans-abri, en rendant la ville aussi inhospitalière que possible pour les « indésirables », et aussi aseptisée que nécessaire pour attirer les chalands, les touristes ou les électeurs. Ces dispositifs, qu'ils choquent ou rassurent secrètement les riverains, sont généralement mis en œuvre de façon détournée, cachée, presque honteuse, tant ils symbolisent un accroc à notre commune humanité. La nouveauté de cette année, c'est que le ministre de l'Intérieur, le 18 mai 2018, ait pu en faire la demande publiquement, suite à l'évacuation, après des mois d'attentisme, d'un campement parisien : « *Il faudrait travailler avec la mairie de Paris pour*

⁶ Diaporama « Point d'étape renfort hivernal 2017-2018 » – DDCS Rhône – Page 9 en Annexe. Cité par HCLPD, « Cinq conditions nécessaires pour la mise en œuvre du « Logement d'abord », 2018.

⁷ *Jurislogement-HCLPD*, « Le principe de l'accueil inconditionnel au regard de la jurisprudence 2012-2018 », consulté sur < www.jurislogement.org >.

⁸ CE, 13 juillet 2016, n° 400074.

⁹ CE, 19 février 2018, n°418098 ; CE, 23 février 2018, n°418168.

¹⁰ CE, 20 avril 2017, n°409797 (N°57).

aménager ces lieux afin que les migrants ne reviennent pas ! », avait-on alors pu entendre de sa bouche.

Et lorsque le mobilier urbain ne suffit plus à rejeter les plus démunis des espaces publics, certains s'évertuent à criminaliser la grande pauvreté. En août, la Rochesur-Yon condamne la mendicité agressive. La municipalité de Besançon interdit la mendicité dans la rue et « l'occupation de manière prolongée en station debout, allongée ou assise » de la voie publique. L'arrêté de Nice contre la « mendicité agressive qui régit les activités constitutives de troubles à l'ordre public notamment la mendicité sur les secteurs touristiques » a donné lieu à 159 procès-verbaux, 117 timbres amendes et 379 interventions (mains courantes) en 2018¹¹.

Hors hiver, les refus au 115 sont la règle, comme l'a rappelé le Collectif des associations unies lors d'une conférence de presse deux jours avant l'hiver : « À Toulouse, sur 100 personnes qui appellent au 115, moins de 10 arrivent à avoir quelqu'un au téléphone. Et, dans 95 % des cas, il n'y a pas de solution. À Paris, le 17 décembre, 500 personnes en famille ont appelé le 115 sans obtenir d'hébergement. En Seine-Saint-Denis, c'est 250 personnes, majoritairement en famille, chaque jour ». Une réalité banale qui ne semble devenir choquante aux yeux de l'opinion qu'en dessous d'une certaine température, quand la société se résigne alors à proposer des hébergements d'urgence temporaires ou quelques mètres-carrés de gymnase pour éviter les morts de froid, alors même que plus de 500 personnes identifiées meurent chaque année à la rue dans l'indifférence quasi-générale, hormis quelques associations déterminées, comme le Collectif Les Morts de la Rue, qui s'échine encore à les compter, à les nommer, à raconter brièvement ce qu'a été leur vie avant de les mettre en terre.

On pourrait poursuivre cette litanie sans fin. À Paris, en mars 2018, la Fondation révèle l'existence d'une dizaine d'appartements indignes entre 0,9 et 6 m² loués entre 250 et 480 euros par mois. Cet été, à Lille, 120 personnes sont évacuées du bidonville « Banay » le 27 juillet, 135 personnes le sont celui de « Pasteur » le 20 août. Fin octobre, 271 personnes (les mêmes pour beaucoup) se retrouvent dispersées entre sept lieux différents. A Paris encore, en juin, un couple est expulsé de son logement avec ses trois enfants, sans solution. Ils dorment dans la salle d'attente d'un hôpital, puis décident de s'installer dans le hall du collège de leur fils pour alerter les services scolaires. Les parents d'élèves solidaires se sont cotisés pour leur payer un mois d'hôtel. Aujourd'hui, la famille habite un logement en banlieue parisienne, indécemment et hors de prix.

À Montpellier, en juillet, une famille avec quatre enfants mineurs, dont trois en situation de handicap, occupe toujours un logement au 5^e étage sans ascenseur : son recours Dalo n'a pas abouti au motif qu'elle est logée chez un bailleur social et que sa demande relève d'une demande de mutation, bien qu'elle remplisse le critère

¹¹ <http://site.ldh-france.org/nice/2018/07/15/tribunal-facon-deloigner-sdf-de-nice/>

du délai d'attente anormalement long. Son recours contentieux est rejeté au motif que l'instruction n'aurait pas démontré de contre-indication médicale à la marche et à la station debout prolongée. Pourtant, les certificats médicaux indiquaient bien que les trois enfants étaient dans l'incapacité de monter les marches¹².

Nous ne pouvons attendre que d'autres drames viennent endeuiller la société pour susciter une prise de conscience temporaire, avant que le carrousel de l'actualité déplace le projecteur et invite à regarder ailleurs. Qui se souvient aujourd'hui de l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra dans la nuit du 14 au 15 avril 2005, de ses 24 morts dont 11 enfants, alors que la solution hôtelière dénoncée pour ses insuffisances est toujours sollicitée pour faire face à l'urgence ? Si l'hôtel peut être une solution tampon pour 15 jours, voire 2 mois, elle ne constitue pas une bonne réponse pour des durées plus longues. Pourtant **44 % des familles qui sont hébergées dans les 550 hôtels meublés** de la région parisienne, **le sont depuis plus de deux ans**. Il en résulte une saturation du dispositif hôtelier qui accueille 45 000 personnes chaque nuit en France dont la moitié sont des enfants. Chaque jour, cinq bébés naissent dans des familles vivant à l'hôtel¹³.

DES ANALYSES DU MAL-LOGEMENT QUI NE SONT PLUS CONTESTABLES

Manifestations extrêmes et marginales ? Il est vrai que le confort moyen des Français s'est nettement amélioré depuis des décennies, et à bien des égards cette évolution se poursuit, si l'on s'en tient à des critères comme le taux de WC intérieurs, de coin cuisine ou d'accès à l'eau chaude. Mais le mal-logement touche plus largement 4 millions de personnes. Au-delà de ce premier cercle de mal-logement, les difficultés de logement fragilisent un halo de 12 millions de personnes en France. Certaines difficultés sont même en augmentation, si l'on pense à la précarité énergétique, au surpeuplement¹⁴ ou aux copropriétés en difficulté¹⁵.

Le dernier rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale¹⁶ (Onpes) éclaire notamment une facette peu visible des difficultés de logement : l'effort financier des ménages à bas revenus confrontés à une charge excessive liée au logement. Ni l'accroissement du parc social qui accueille de

¹² Dans le cadre de l'examen du projet de loi Elan, un amendement visant à intégrer dans le public éligible au Dalo les personnes vivant dans des logements inadaptés à leur handicap, largement porté par le monde associatif et des parlementaires de tous bords, a été refusé à l'Assemblée, voté au Sénat puis, à la dernière minute en commission mixte paritaire, effacé par la majorité sans la moindre explication.

¹³ Christine Laconde, Directrice du Samusocial de Paris, entretien paru dans le journal de la Fondation Abbé Pierre, « Et les autres ? », numéro 101 d'octobre 2018.

¹⁴ Fondation Abbé Pierre, « Le surpeuplement, un problème de taille », rapport sur l'état du mal-logement 2018.

¹⁵ Voir la rubrique « Les Chiffres du mal-logement » à la fin du rapport.

¹⁶ ONPES, « Mal-logement, mal-logés », rapport 2017-2018, juin 2018.

plus en plus de ménages modestes, ni le ciblage des aides à la personne, n'ont pu empêcher la hausse considérable de l'effort financier que consentent les plus modestes pour se loger. Ce qui conduit les auteurs du rapport à considérer que **l'augmentation de la dépense de logement au regard du revenu constitue « la manifestation la plus nette de la détérioration des conditions de logement ».**

Cette dimension du mal-logement n'est pas qu'un problème de pouvoir d'achat. Pour des centaines de milliers de personnes, le prix du logement se traduit par une perspective de tomber à la rue sous l'effet d'une expulsion locative. 150 000 ménages sont en effet chaque année menacés par une procédure judiciaire d'expulsion pour impayés et plus de 15 547 ont effectivement été mis à la porte avec le concours des forces de l'ordre en 2017. Un chiffre en augmentation chaque année, qui a plus que doublé en 15 ans, sachant que deux à trois fois plus de ménages menacés d'expulsion quittent leur logement sans attendre la police.

Grâce aux rapports de l'Onpes comme à ceux de la Fondation Abbé Pierre chaque 1^{er} février depuis maintenant 24 ans, ou aux travaux de l'Insee ou des associations, l'analyse du mal-logement est aujourd'hui mieux documentée, ses manifestations bien identifiées, et ses fondements sont mis à jour. Autant d'éléments qui ne devraient pas autoriser les responsables politiques à feindre la surprise quand s'écroule un immeuble vétuste, quand un hôtel meublé s'enflamme ou quand une partie de la population modeste – couches populaires et classe moyenne inférieure – confrontée à l'affaiblissement du reste-à-vivre sous l'effet de la progression du coût du logement, se révolte.

Le mal-logement s'inscrit dans un contexte social où la pauvreté se situe toujours à un haut niveau, où le revenu disponible des ménages progresse moins vite que de nombreuses dépenses contraintes (logement, énergie, etc.) et où les inégalités s'approfondissent, instituant une nouvelle frontière entre les ménages les plus riches et les couches moyennes et populaires, sans perspective réelle d'amélioration de leur situation et guettées par le déclassement et la peur de tomber. **Le tassement de leur niveau de vie est perçu par bon nombre de Français comme doublement injuste** : injuste au regard des avantages démesurés dont bénéficie une petite minorité privilégiée ; injuste, parce qu'il est pris comme la preuve d'une indifférence politique des gouvernants.

Face au mal-logement et à l'injustice sociale, on ne peut plus continuer ainsi. Nous le savions, nous le disions mais désormais, depuis le mouvement des « gilets jaunes » et le débat social qui l'a accompagné, tout le monde le sait, tout le monde le dit. Ne pas agir pour aider les plus modestes, pour leur redonner des perspectives d'amélioration de leur condition et de leur situation résidentielle deviendrait tout simplement indécent.

1 - La lutte contre la pauvreté : un plan ambitieux mais contredit par la politique économique et fiscale

L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ EN FRANCE APPELLE UNE INTERVENTION PUBLIQUE AMBITIEUSE

Très attendu, après la déception générale liée au non-plan banlieues, qui n'avait pas repris les conclusions du rapport Borloo, le plan de lutte contre la pauvreté a fini par être présenté (après de nombreux reports) en septembre 2018 par le président de la République. L'état du pays l'imposait. La pauvreté a en effet fortement progressé entre 2006 et 2016 sous l'effet de la crise économique : 820 000 personnes supplémentaires en 10 ans, essentiellement parmi les jeunes, les familles monoparentales, les chômeurs et les travailleurs pauvres. Si cette augmentation semble enrayée depuis 2012, pour un taux de pauvreté stabilisé à 14 % de la population, cela reflète surtout la stagnation du niveau de vie médian entre 2011 et 2016 sous l'effet de la faible progression des salaires des couches moyennes.

Si les effets de la stagnation salariale et du pouvoir d'achat sont plus limités en France qu'ailleurs, nous le devons à l'efficacité du système de redistribution. Il a en effet plutôt bien joué son rôle d'amortisseur pendant la récession, puisque le revenu moyen des 20 % les plus modestes qui aurait été de 533 euros avant impôts et prestations sociales, est de 933 euros après leur prise en compte. **Sans les transferts sociaux, le taux de pauvreté en France ne serait pas de 14 % mais de 24 %.** Et les écarts de niveau de vie entre les 20 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches qui étaient en 2010, de 1 à 7, ne sont plus que de 1 à 3,8 après redistribution à la même date. Ce qui souligne l'importance de ces mesures redistributives dans la lutte contre la pauvreté, et montre que les moyens consacrés aux minima sociaux et diverses prestations ne sont donc pas si mal utilisés. Les politiques publiques n'échouent pas toujours à lutter contre l'exclusion que suscite la pauvreté à condition qu'elles s'en donnent les moyens. C'est ainsi que la pauvreté des personnes âgées est bien moindre aujourd'hui qu'il y a 40 ou 50 ans (amélioration des retraites et du minimum vieillesse).

Dans les années à venir, une baisse du chômage pourrait contribuer à réduire le taux de pauvreté, mais la diminution des APL pourrait avoir l'effet inverse tandis que la faiblesse des salaires et le développement du travail à temps partiel contraint pourraient favoriser le développement d'une pauvreté laborieuse, à la manière de pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, qui comptent moins de chômeurs que la France mais davantage de pauvres. Fin 2015, on comptait déjà deux millions de travailleurs pauvres (près d'un pauvre sur quatre travaille).

En définitive, les évolutions sociales des dernières années montrent que « la marée ne fait plus monter tous les bateaux ensemble » : la création de richesses et les gains de productivité ne sont plus partagés équitablement. Si bien qu'un surcroît

de croissance éventuel ne se traduirait pas forcément par une amélioration du sort des pauvres. Au contraire, l'enrichissement des plus riches fait courir à la société un risque de désolidarisation qui mine la cohésion sociale. À tel enseigne que l'on pourrait conclure à notre entrée dans un « nouvel âge » des inégalités où l'enrichissement exponentiel des plus riches s'accompagne d'un appauvrissement des ménages les plus pauvres.

PLAN PAUVRETÉ : DES AVANCÉES ET DES MANQUES

Dans ce contexte, le plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté a été plutôt bien accueilli. La plupart de ses mesures vont dans la bonne direction, car elles s'attaquent aux « inégalités de destin », en affirmant une volonté d'agir à la racine des processus d'exclusion sociale et notamment en faveur des enfants et des jeunes.

Au rang des avancées figurent de nombreux points, d'ampleur inégale.

On peut citer sans exhaustivité la priorité accordée aux enfants (places réservées en crèche, formation des professionnels de la petite enfance, petits déjeuners et tarifs sociaux dans les cantines, dédoublement des classes de CP et CE1 en REP, etc.), pour avoir une action correctrice dès la naissance et éviter la reproduction générationnelle de la pauvreté. Le plan contient également un renforcement des mesures en direction des jeunes pour éviter les sorties sans formation du système scolaire et favoriser leur inclusion (empêcher les « sorties sèches » de l'aide sociale à l'enfance, obligation de formation jusqu'à 18 ans, soutien à la Garantie jeune...). Il annonce également une simplification de l'accès aux aides pour encourager ceux qui y ont droit mais ne les demandent pas et lutter contre le non-recours. Enfin, un effort financier de huit milliards d'euros sur quatre ans est consenti, dont la plus grande partie est consacrée à l'augmentation progressive de la prime d'activité (et dont la montée en charge est appelée à s'accélérer suite aux réponses du Gouvernement au mouvement des gilets jaunes en décembre 2018).

Des réserves doivent toutefois être soulignées, parmi lesquelles **l'absence d'annonce concernant la revalorisation du RSA** qui constitue pourtant le dernier filet de protection en matière de revenus, l'absence de son ouverture aux jeunes de moins de 25 ans qui en restent privés et la faible prise en compte des grands précaires. Citons aussi **le flou du « revenu universel d'activité » (RUA)**, qui n'est pas universel au sens où il sera distribué sous plafonds de ressources et générateur et sous condition de s'inscrire dans un parcours d'insertion sans pouvoir refuser « plus de deux offres raisonnables d'emploi » (mais qu'advient-il alors de ceux qui refusent ?). Le futur RUA pourrait également absorber les APL, avec le risque de les raboter au passage. De manière générale, de nombreux observateurs craignent une insuffisance des moyens sur la durée du plan de lutte contre la pauvreté. À ce stade le plan ne dit rien ou si peu des conditions de mise en œuvre, par exemple de l'accompagnement vers l'emploi, alors que les moyens qui lui sont alloués sont très largement aux mains des conseils départementaux en charge de la compétence d'action sociale et que des différences énormes existent entre départements.

LE LOGEMENT ABSENT DU PLAN PAUVRETÉ ALORS QU'IL EST UN FACTEUR MAJEUR D'APPAUVRISSMENT

Autre lacune de taille, le logement est le grand absent du plan de lutte contre la pauvreté, à moins de considérer que la stratégie du Logement d'abord en constitue le volet logement. Il est essentiellement abordé à travers l'objectif au cours du quinquennat de résorber les bidonvilles, où vivent 16 000 personnes. Le plan pauvreté accorde des moyens supplémentaires pour l'hébergement, pour accueillir les familles afin de leur éviter l'hôtel ou pour les maraudes. Mais sur le terrain les expulsions sans relogement se poursuivent comme avant, malgré une directive qui demande davantage d'accompagnement. Et le Défenseur des droits, une fois de plus, dénonce à Calais, Ouistreham, Grande-Synthe et Paris, « l'état de dénuement extrême et généralisé des exilés [qui] découle des nombreuses entraves à l'accès à la nourriture, à l'eau et à l'hygiène et de l'insuffisance des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour faire face à la situation »¹⁷.

La faible part consacrée au logement dans le plan pauvreté est au fond assez inexplicable quand les analyses de l'Onpes, comme celles de la Fondation Abbé Pierre, soulignent le poids du logement dans les dépenses des ménages et son rôle dans l'aggravation de la pauvreté et des inégalités.

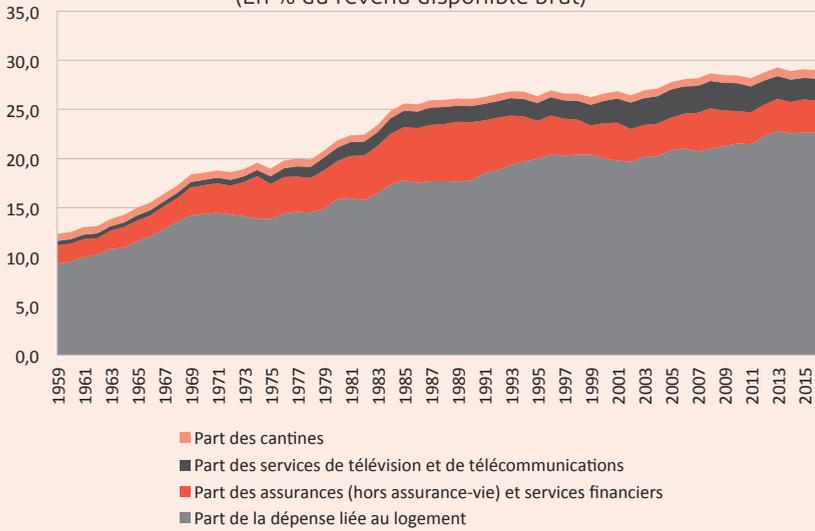
Le rapport de l'Onpes pointe en effet une augmentation continue des taux d'effort, particulièrement sévère depuis 2006 pour les ménages à bas revenus¹⁸ locataires du parc privé, qui consacrent 42,4 % de leur revenu en 2013 à la dépense logement, soit huit points de plus qu'en 2001. Il est aujourd'hui clairement établi que **les dépenses contraintes, celles qui sont engagées dès que commence le mois, pèsent de plus en plus sur les ménages pauvres et modestes**. Les premiers y consacrent 61 % de leur budget et les seconds 39 %. Et les dépenses d'énergie consacrées au logement et aux transports sont celles qui ont le plus progressé en un an. D'octobre 2017 à octobre 2018, le fioul domestique a progressé de 30,4 %, le gaz de 21 %, tandis que le gazole et l'essence augmentaient respectivement de 22,6 % et de 14,6 %.

¹⁷ Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », décembre 2018.

¹⁸ Pour l'Onpes, les ménages à bas revenus sont ceux des deux premiers déciles.

Evolution de la part des dépenses pré-engagées dans le revenu des Français

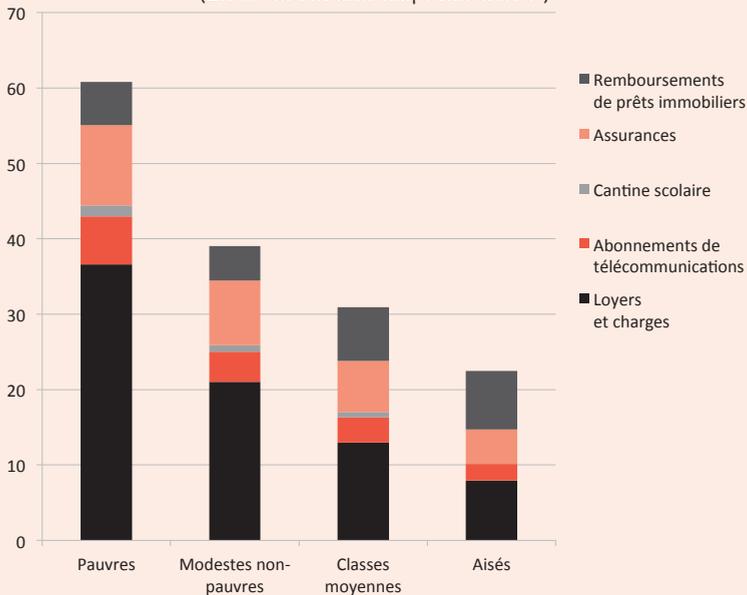
(En % du revenu disponible brut)



Source : Comptes nationaux - Base 2010, Insee (1959-2016).

Part des dépenses pré-engagées, selon le niveau de vie

(En % du revenu disponible brut)



Lecture : En 2011, 61 % du revenu disponible des ménages pauvres est consacré au paiement des dépenses pré-engagées.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2011. (France métropolitaine, hors étudiants). Pauvres = sous le seuil de pauvreté. Modestes non pauvres = entre le seuil de pauvreté et le 4^e décile des niveaux de vie. Classes moyennes = entre le 4^e décile et le 3^e quartile. Aisés = supérieur au 3^e quartile.

DES CHOIX ÉCONOMIQUES ET FISCAUX QUI CONTREDISENT LES ORIENTATIONS DU PLAN PAUVRETÉ

Plus fondamentalement, l'impact des mesures du plan pauvreté risque d'être réduit voire annulé par la politique générale de ce gouvernement, le réduisant *in fine* à une série de dispositifs résiduels de traitement de la pauvreté que les mesures générales de politique économique et fiscale contribueraient à alimenter. Or, dans la lutte contre la pauvreté des mesures spécifiques toujours utiles pèsent moins que les mesures fiscales de redistribution plus globales. **Traiter la pauvreté d'un côté, contribuer à l'accroître d'un autre, ne peut déboucher que sur une impasse.**

C'est ainsi que la capacité redistributive de l'impôt est mise à mal par la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Alors qu'il avait rapporté 4,2 milliards d'euros en 2017, son remplacement par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) va faire baisser la contribution au budget de l'État à 1,2 milliard. Car le nombre de ménages assujettis passe de 350 000 contribuables (ISF) à 120 000 (IFI).

Les baisses d'impôts pour les plus aisés, en additionnant le « prélèvement forfaitaire unique » (*flat tax* sur les revenus du capital) et la suppression de l'ISF, représentent un coût de cinq milliards d'euros par an alors qu'elles concernent seulement quelques centaines de milliers de ménages. C'est ainsi qu'un ménage qui touche 400 000 euros de revenus financiers annuels bénéficie d'un cadeau fiscal de 96 000 euros sous forme de baisse de son impôt sur le revenu¹⁹. Notons que ces cadeaux ont été accordés en tout début de mandat, alors que les mesures du plan pauvreté ont nécessité plus d'un an de réflexion...

La baisse de taxation du patrimoine aurait pu être compensée par une hausse des droits de succession, comme le programme du candidat Emmanuel Macron le laissait entendre, mais le Président une fois au pouvoir y a renoncé. Les enjeux sont pourtant majeurs : les mesures favorables à la détaxation des héritages prises depuis 2004 ont privé l'État d'environ six milliards d'euros de recettes par an, à une époque où 60 % de la richesse est héritée, contre 30 % il y a 40 ans²⁰. Cette inégalité de traitement contribue aussi à affaiblir la légitimité de la politique fiscale et à mettre en danger le consentement à l'impôt.

La fin de la taxe d'habitation et la baisse des cotisations sociales salariales ont un périmètre d'application plus large et ne concernent pas seulement les moins fortunés. La fin de la taxe d'habitation s'appliquera normalement à tous les ménages, en proportion de la valeur locative cadastrale de leur logement. Mais elle ne profite pas aux plus pauvres qui en étaient déjà exonérés – pas moins de cinq millions de

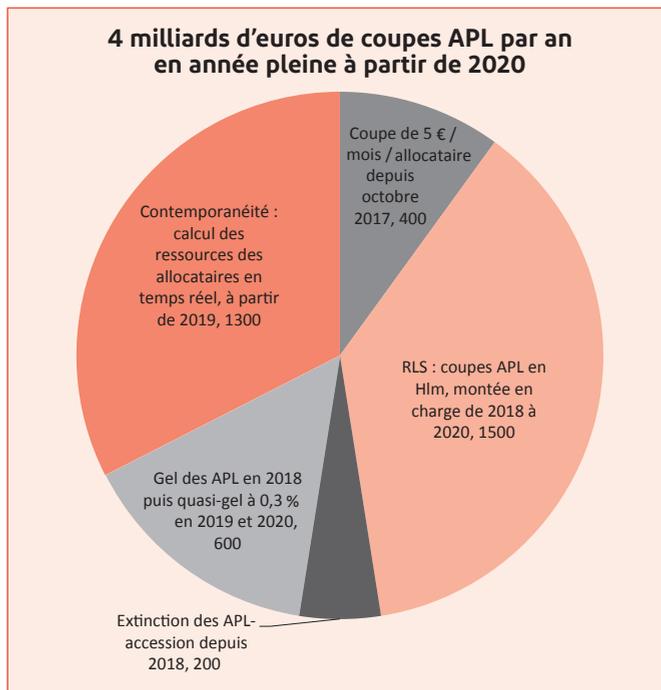
¹⁹ Calcul établi par l'Observatoire des inégalités.

²⁰ Selon les estimations de Nicolas Frémeaux, auteur des « Nouveaux Héritiers, » Le Seuil, La République des Idées, Paris, 2018.

ménages – pour qui la réforme ne change rien. Elle profitera, une fois en vigueur pour tous, essentiellement aux 20 % les plus riches, qui à eux seuls y gagneront près de la moitié du cadeau fiscal total, soit huit à dix milliards d'euros par an.

Si certaines taxes ou cotisations baissent, d'autres augmentent et affectent directement les catégories populaires et modestes comme la CSG ou la taxe sur les carburants. Deux mesures sur lesquelles le président de la République est revenu le 10 décembre dernier en réponse aux revendications des gilets jaunes. À cela s'ajoutent l'augmentation accélérée de la prime d'activité qui va gonfler le revenu des ménages à bas salaires d'environ 90 euros par mois, des heures supplémentaires et une prime de fin d'année défiscalisées. Au total, cela pèse pour environ 10 milliards d'euros sur le budget de l'État. Difficile à l'heure actuelle de juger s'il s'agira d'un léger tournant social du quinquennat, puisque tout dépend de la manière de financer ce geste. Par une réduction des dépenses publiques et des restrictions de services ? Par un prélèvement sur les dividendes versés par les entreprises ou par les plus aisés ? Par une augmentation des déficits ?

Quant aux mesures concernant les aides personnelles au logement prises la première année du quinquennat, elles n'ont pas été remises en question alors qu'elles ont un impact considérable sur les catégories populaires et les ménages les plus pauvres (elles sont essentiellement versées aux ménages les 30 % les plus pauvres) : coupe de 5 euros d'APL par mois, extinction de l'APL accession, gel des APL en 2018, puis quasi gel à 0,3 % en 2019 et 2020, réduction de loyer de solidarité (RLS) en Hlm, nouveau mode de calcul des APL en « contemporanéité »... En année pleine, ces différentes mesures représenteraient près de 4 milliards d'euros d'APL économisés par l'État à partir de 2020, dont 2,5 milliards sont supportés directement par les ménages. Ces économies pour les budgets publics viennent évidemment augmenter le poids des dépenses contraintes dans leur budget et réduire d'autant leur capacité à faire face à d'autres dépenses.



Estimation des économies générées par les réformes des APL depuis 2017 (en millions d'euros/an).

En regard des avantages dont bénéficient les plus riches, les coupes dans différentes prestations sociales vont également contribuer à affaiblir le cadre général de lutte contre la pauvreté. Si le minimum vieillesse (833 euros) sera revalorisé de 35 euros en 2019 et 2020 (soit un peu plus de 4 % par an), les allocations familiales, APL et pensions de retraite seront désindexées de l'inflation et augmentées de 0,3 % seulement ces deux années²¹, soit à un rythme bien inférieur à celui de l'inflation attendue. Si ces dernières années le niveau de l'inflation était limité (0 % en 2015, 0,2 % en 2016, 1 % en 2017), sa progression devrait être de 1,8 % en 2018. Les économies attendues de ces mesures représenteraient 3,5 milliards en 2019 et près de 7 milliards en 2020, autant de ressources en moins pour les catégories qu'elles visent et qui vont contribuer à la dégradation de leur pouvoir d'achat. Cela laisse intactes, voire creuse les inégalités de départ. Ce qui va finalement à l'inverse de ce que le plan pauvreté cherche à combattre.

Enfin, la question du débouché vers l'emploi reste problématique quand le nombre de contrats aidés est en forte diminution et que l'accès à l'emploi se fait dans des conditions de plus en plus précaires (CDD, travail à temps partiel, auto-entrepreneuriat, etc.).

²¹ Ainsi que la prime de rentrée scolaire, le complément de libre choix du mode de garde, les pensions d'invalidité, ainsi que deux prestations qui ont bénéficié par ailleurs de coups de pouce, à savoir la prime d'activité et l'allocation adulte handicapé.

DES REPRÉSENTATIONS QUI JUSTIFIENT LES INÉGALITÉS

Ces arbitrages de début de mandat, fort peu redistributifs, s'inscrivent dans une philosophie de la société inégalitaire plus ou moins assumée qui se dessine peu à peu à coups de petites phrases ou de slogans. L'exécutif n'a certes jamais attaqué frontalement « l'assistanat » ou les immigrés comme on avait pu le connaître par le passé, mais il renvoie à des images de la société, de la pauvreté et de la richesse discutables, qui laissent implicitement planer l'idée qu'il ne serait pas pertinent d'aider davantage les plus pauvres, mais très efficace de relâcher la pression sur les plus aisés.

La vision de la pauvreté semble ainsi régulièrement distinguer les bons et les mauvais pauvres, reprenant une approche finalement très traditionnelle aboutissant à **un traitement de la pauvreté oscillant entre l'aide et la sanction**. Le plan pauvreté s'appuie par exemple sur deux principes très justes : la prévention et l'accompagnement. Mais ces notions demandent à être précisées, car leur maniement récurrent n'est pas dénué d'ambiguïtés. L'accent mis sur la prévention ne doit pas conduire à réduire le traitement direct de la pauvreté dans une logique plus curative. Les aides directes aux plus pauvres ne représentent pas un « pognon de dingue » déversé dans un puits sans fond qui enfermerait leurs bénéficiaires dans l'assistanat, mais le minimum vital qu'une société doit à ses membres les moins favorisés. **On ne peut distinguer ces deux dimensions** du traitement de la pauvreté, **aider ceux qui risqueraient de devenir pauvres sans aider les pauvres eux-mêmes, aider les enfants pauvres sans aider leurs parents**. De même, l'accompagnement ne peut être réduit à une perspective de retour à l'emploi comme le suggère la conditionnalité des aides à la reprise d'un travail et un contrôle accru des chômeurs qui rechigneraient à accepter les « offres raisonnables qui leur sont adressées ». Il doit aussi viser l'accès aux droits et le rétablissement personnel des personnes pauvres, il ne doit surtout pas servir à justifier le refus d'augmenter les prestations sociales.

Plus généralement, la sortie de la pauvreté dans la philosophie du gouvernement passe par le retour au travail et par un travail « qui paie ». Ces principes ne sont pas contestables s'ils conduisent à augmenter la prime d'activité pour éviter le phénomène des travailleurs pauvres. Mais cet accent mis sur le travail peut aussi s'avérer hypocrite et injuste. Hypocrite, quand on pense à la baisse de la fiscalité des revenus du capital (*flat tax*) et au refus de s'attaquer à l'accumulation et à la transmission du patrimoine, qui est pourtant l'exact opposé de la valeur travail. Injuste, s'il s'agit de justifier l'oubli des personnes qui ne peuvent pas travailler et survivent grâce à des minima sociaux indigents (550 euros par mois pour une personne seule au RSA). Il semble encore nécessaire de rappeler que la France subit un chômage de masse, près de six millions de personnes étant inscrites à Pôle emploi, dont plus de la moitié n'ont aucune activité. Rappelons aussi que dans ce contexte, il ne suffit pas de chercher un travail pour en trouver, même en traversant la rue, soit parce qu'il n'y en a pas faute d'activité économique suffisante pour en créer, soit parce qu'il ne correspond pas à la formation ou aux contraintes

des demandeurs d'emploi (garde d'enfants, éloignement, état de santé, etc.). Sans même parler de la conformité ou non des emplois proposés aux aspirations des personnes elles-mêmes, si tant est que l'on reconnaisse encore aux demandeurs d'emploi le droit à choisir un tant soit peu leur métier.

Si l'on s'intéresse aux représentations véhiculées par le pouvoir au sujet du haut de l'échelle sociale, il apparaît que la métaphore présidentielle de la « cordée » ne fonctionne plus quand certains ont le sentiment de n'y être pas rattachés et qu'elle sert finalement à justifier les privilèges de ceux qui en sont à la tête. Les montagnards savent bien que la cordée n'avance qu'au rythme des plus faibles. **L'image des premiers de cordée révèle même une conception discutable de la société : verticale**, justifiant les inégalités, présentant les plus riches comme les moteurs de la société et le filet de sécurité des plus pauvres. Les premiers de cordée sont ceux qui découvrent de nouvelles voies, qui prennent les risques pour les autres et les tirent vers le haut. Cette image valorisante est-elle vraiment réservée aux plus riches d'entre nous ? Les plus pauvres ne sont-ils créateurs d'aucune richesse ? Ne sont-ils pas plus exposés aux risques ? Ne sont-ils que des poids qui pèsent sur notre société, condamnés à suivre les voies ouvertes par d'autres ? L'image de la cordée est au final simplement venue rajeunir celle du « ruissellement » censé résulter des avantages octroyés aux plus aisés, mais qui n'a jamais fait la preuve de son efficacité²².

2 - Le Logement d'abord : une ambition louable dans un contexte de fragilisation de la production Hlm

Dans ce contexte davantage propice aux reculs sociaux qu'à la conquête de nouveaux droits, les personnes sans domicile sont pourtant l'objet d'une politique en leur faveur qui semble très ambitieuse. Proposée par la Fondation Abbé Pierre aux candidats à l'élection présidentielle de 2017, et plus globalement par le secteur associatif depuis des années, la politique du Logement d'abord a été reprise dans le programme d'Emmanuel Macron puis lancée officiellement en septembre 2017, quelques mois après son élection. Elle a ensuite été déclinée dans un « Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » couvrant la période 2018-2022 et elle fait l'objet, depuis le printemps 2018, d'une mise en œuvre accélérée sur 23 territoires, qui s'étaient portés volontaires dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt.

Un chapitre de ce rapport est consacré à une première évaluation du Logement d'abord à partir des territoires où cette stratégie commence à se déployer.

²² Selon les propos de l'économiste américain Robert Reich, secrétaire d'État au travail sous la présidence Clinton. Voir Arnaud Parienty, « Le mythe de la théorie du ruissellement », *La Découverte*, Paris, 2018.

Soulignons ici simplement les incohérences entre, d'un côté, une politique qui a pour objectif de développer des solutions pérennes de retour au logement et, d'un autre, des mesures qui contribuent à affaiblir les bailleurs sociaux qui sont les principaux pourvoyeurs de logements abordables pour les populations les plus modestes.

LE LOGEMENT D'ABORD, UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA POLITIQUE SOCIALE DU LOGEMENT ?

Fruit d'une concertation avec les acteurs de l'hébergement et du logement, la politique du Logement d'abord est ambitieuse puisqu'elle vise à réorienter rapidement et durablement les personnes sans domicile, depuis la rue ou un hébergement vers le logement, et à leur proposer un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire. À contre-courant de la démarche « en escalier » qui faisait du logement le terme d'un processus d'insertion, elle en fait la condition. Elle cherche ainsi à rompre avec des politiques qui n'ont pas permis de faire face à un sans-abrisme persistant en France, et pas davantage à la saturation toujours croissante des dispositifs d'hébergement et des diverses formules d'habitat transitoire qui se sont pourtant développées depuis une vingtaine d'années.

Pour relever ces défis, le plan Logement d'abord propose un changement de modèle d'intervention qui prend appui sur les nombreuses expérimentations développées outre-Atlantique et en Europe, et qui toutes soulignent l'efficacité et la pertinence d'un accès direct au logement, y compris pour les personnes à la rue qui en sont les plus éloignées. Cette politique, si elle est dotée des moyens suffisants et portée par l'ensemble des acteurs, est de nature à renouveler l'action qui s'est développée à partir des années 1990 en faveur du logement des personnes défavorisées et à organiser l'action de tous autour de ce nouveau paradigme. Elle est aussi de nature, **en offrant aux plus fragiles le même horizon résidentiel que les autres ménages** – disposer d'un logement décent et autonome avec un statut de locataire de droit commun – à désenclaver la dimension la plus sociale de la politique du logement. Les cinq priorités du plan Logement d'abord (production de logements abordables, attributions de logements sociaux aux plus précaires, accompagnement adapté, prévention des ruptures, mobilisation des territoires), déclinées en 16 axes d'intervention, ne sont pas contestées.

La mise en œuvre du plan repose aussi sur des moyens spécifiques : le financement de 40 000 PLAI par an (ce qui représenterait un saut par rapport aux 30 458 financés en 2017), le développement de 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative sur cinq ans (dont la moitié en mandat de gestion) et la construction de 10 000 nouvelles places en pensions de famille sur la durée du plan. Dans de nombreux territoires, cette nouvelle approche, à force d'être répétée, finit par interroger les pratiques des différents acteurs, à remettre en cause habitudes et préjugés. Elle se traduit par des moments de formations, de débats, elle infuse petit à petit dans les discours, à défaut pour l'instant de se traduire par des bouleversements sur le terrain.

Si les objectifs du plan Logement d'abord font l'objet d'un large consensus, les conditions requises pour qu'il soit une réussite font débat ou ne sont pas appréhendées à leur juste mesure : l'attribution des logements sociaux profite insuffisamment aux ménages les plus modestes ; la production de logements sociaux vraiment accessibles pourrait bien être sacrifiée sur l'autel des coupes budgétaires ; la mobilisation du parc privé est insuffisante et trop peu ciblée socialement ; la prévention des expulsions ne donne pas des résultats suffisants et alimente le sans-abrisme comme l'absence de prise en charge des sortants d'institutions (protection de l'enfance, prison, hôpital psychiatrique) conduit trop souvent au retour à la rue.

Toutes les conditions nécessaires à la mise en œuvre du Logement d'abord sont importantes, mais c'est sans doute celle qui concerne la production d'une offre de logements abordables qui est la plus structurelle et déterminante à long terme pour la réussite du plan, et qui suscite aujourd'hui le plus d'inquiétude.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD CONFRONTÉE À LA FRAGILISATION DU SECTEUR HLM

Lors du congrès de l'USH de 2017, le Gouvernement a annoncé une ponction inédite sur les bailleurs sociaux. La « réduction de loyer de solidarité » (RLS), qui se traduit par une baisse concomitante des APL et des loyers Hlm, aboutit à un prélèvement de 830 millions d'euros par an en 2018 et 2019, puis de 1,5 milliard à partir de 2020. Elle s'ajoute à la hausse de la TVA en 2018 et 2019, pour un coût de 700 millions d'euros par an. Avec des conséquences qui se font déjà sentir sur les services aux locataires, la production, la rénovation et l'entretien du parc... alors que la mise en œuvre de la stratégie du Logement d'abord suppose une augmentation de la construction notamment des logements très sociaux.

• *Un prélèvement sans précédent sur les bailleurs sociaux*

Sur les quatre milliards d'euros par an d'APL économisés par l'État à partir de 2020, près de la moitié sera prélevée sur les bailleurs sociaux (1,5 milliard d'euros), puisque l'État leur impose des baisses de loyers presque proportionnelles aux coupes APL des locataires Hlm. Sans compter le gel des loyers Hlm en 2018 et peut-être pour les années suivantes. De plus, alors qu'elles avaient bien souvent partiellement compensé le désengagement de l'État sur les aides à la pierre depuis 15 ans, les collectivités locales sont elles aussi soumises à un régime de rigueur de plus en plus strict.

La RLS amputera à terme les deux tiers de l'autofinancement net des bailleurs sociaux (de 2,2 milliards d'euros en 2016, il passera à 720 millions à partir de 2020), réduisant à peau de chagrin les fonds propres nécessaires à l'investissement. À l'horizon 2020, pour maintenir un même niveau d'activité, les organismes Hlm devront investir 3,4 milliards de fonds propres dans les opérations de construction

ou de réhabilitation (sur la base des 2,7 milliards de fonds propres mobilisés par les organismes en 2016, majorés des 700 millions d'euros pour le passage de la TVA à 10 %). Avec l'application des mesures de la loi de finances pour 2018, le déficit de fonds propres pour investir serait supérieur à deux milliards d'euros²³. Comment le couvrir ?

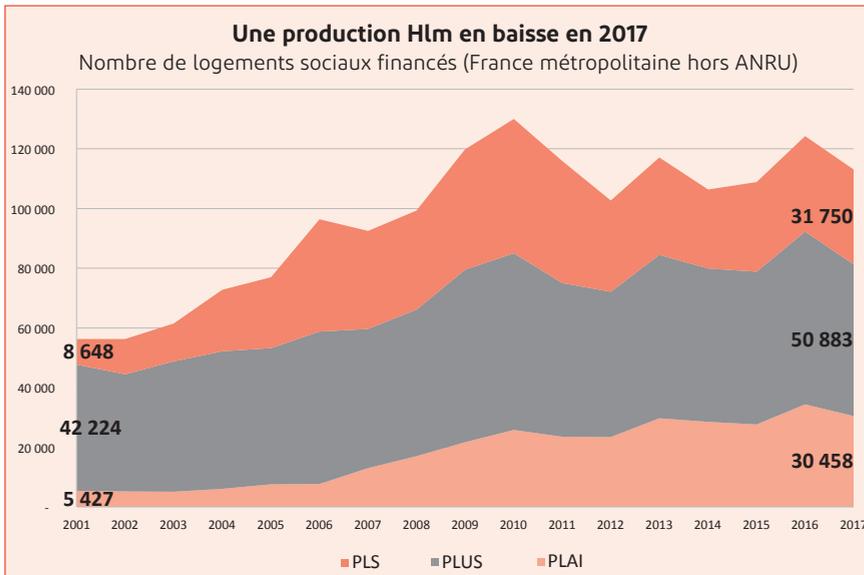
À cette fin, le Gouvernement a annoncé des mesures de compensation, sous forme d'allongement de la durée des prêts, de stabilisation du taux du livret A, de prêts de « haut de bilan » ou de diverses facilités de trésorerie. Mais ces concessions sont loin de compenser la dureté des coupes budgétaires puisque selon les estimations de l'USH, cela n'améliorerait que de 800 millions les fonds propres à investir. Ces mesures sont contestables car elles consistent à échanger des ressources immédiates contre des prêts de long terme, qu'il faudra bien rembourser un jour ou l'autre. **Une stratégie à courte vue et risquée à long terme**, dans un secteur sur lequel pèse déjà 140 milliards d'euros de dette. Sans compter les interrogations et les réserves que suscite l'allongement de la durée des prêts de la part des collectivités territoriales qui apportent leurs garanties.

C'est donc, comme y invite le Gouvernement, le produit des ventes de logements sociaux qui devrait permettre de maintenir la capacité d'investissement des organismes Hlm. Mais il faudrait pour cela que les ventes dégagent une ressource de près de 1,9 milliard d'euros par an contre 600 millions aujourd'hui d'après les calculs de l'USH. C'est-à-dire passer de 7 000 à 30 000 le nombre de ventes annuelles ce qui paraît un objectif difficile à atteindre (sans parler des 40 000 logements affichés par le Gouvernement).

• ***Les conséquences de la RLS sont déjà là : la production est en berne***

Sans surprise, les dernières tendances sur le plan de la construction Hlm sont inquiétantes. En 2017, les derniers mois de l'année ont marqué une chute de 10 % des agréments. Plus inquiétant encore, la baisse se concentre sur les logements très sociaux (PLAI : - 11 %) et sociaux (PLUS : - 12 %) mais n'affecte pas les logements les moins sociaux (PLS). Cette faible production semble se confirmer en 2018.

²³ Si l'on considère que les ressources mobilisées par le secteur Hlm en 2020 seront de 1,32 milliard d'euros correspondant à la capacité d'autofinancement de 720 millions d'euros et au produit de la vente de logements sociaux au rythme actuel, soit 600 millions d'euros. Il y aurait donc un déficit de 3,4 milliard d'euros - 1,3 milliard d'euros = 2,1 milliard d'euros.



Ces premières alertes ne doivent pas être prises à la légère. À la fois pour le sort des mal-logés et pour la santé de l'économie locale. 10 000 logements sociaux lancés en moins, cela signifie un milliard d'euros d'investissements en moins dans l'économie. Voire plus, car de nombreuses opérations mixtes mêlant logements sociaux et privés sont empêchées par les freins à la production Hlm. La chute brutale du nombre de permis de construire (- 5 % en un an entre décembre 2017 et novembre 2018) vient à cet égard confirmer le risque d'un « choc de l'offre » à l'envers.

Les exemples de terrain sont nombreux. Dès l'annonce de la RLS, les organismes de logement social ont fait leurs calculs et revu leurs budgets à la baisse. « *L'impact de la RLS c'est pour Territoire habitat dès 2018, 43 % de logements mis en chantier en moins, soit six millions d'euros en moins d'activité pour les entreprises locales !* », explique ainsi Marie-Hélène Ivol, vice-présidente de l'office public du Territoire de Belfort²⁴. Chez Arcade, qui construit 5 000 logements par an, la production pourrait chuter d'un tiers à partir de 2020.

La Fédération des Offices publics de l'habitat a prévu pour ses membres une « baisse des engagements de 25 à 30 % » en 2018, et « une baisse des crédits d'entretien de 10 % ». En Bourgogne-Franche-Comté, les bailleurs sociaux annoncent des investissements qui passeront de 500 à 300 millions d'euros par an à partir de 2020²⁵.

²⁴ <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/ArticlesImpression&cid=1250281418483>

²⁵ <https://www.estrepublicain.fr/actualite/2018/07/31/baisse-des-loyers-hlm-vers-une-diminution-des-investissements-en-bourgogne-franche-comte>

Chez de nombreux bailleurs, les conséquences les plus lourdes ne sont pas encore visibles mais auront bel et bien lieu. Chez Emmaüs Habitat, par exemple, les investissements immédiats n'ont pas été annulés pour respecter les engagements déjà pris, mais les projets futurs sont d'ores et déjà remis en cause. « *Aujourd'hui, détaille la directrice générale Claire Lanly, il nous faut dire non aux idées de projets émergentes, y compris quand ces projets paraissent mieux sécurisés en montage financier, comme les pensions de famille, et c'est douloureux. Cela se ressentira à partir de 2020 avec une baisse des carnets de commande des entreprises.* »

La Caisse des dépôts est venue confirmer, à demi-mots, les craintes liées à la RLS. Dans son étude annuelle *Perspectives*²⁶ d'octobre 2018, consacrée aux perspectives financières à long terme des bailleurs sociaux, elle estime que « le résultat récurrent généré par l'activité locative se dégraderait fortement au cours des 20 prochaines années, du fait de la RLS qui pèse sur les recettes locatives et de la charge de la dette ». Même dans son scénario le plus optimiste, **la Caisse envisage une baisse continue de la production Hlm.** Celle-ci passerait ainsi sous la barre des 100 000 à partir de 2020, puis se situerait à une moyenne de 63 000 entre 2027 et 2055. Bien loin des objectifs de 150 000 Hlm à construire chaque année, objectif annuel (jamais atteint) lors du précédent quinquennat. Les Hlm survivront mais, pour reprendre les termes de l'étude, « au prix d'un repli substantiel de la production de logements à moyen terme ». Dans ce scénario, la construction est donc prévue pour « diminuer (- 38 % d'ici à vingt ans) ». À noter que les réhabilitations seraient elles aussi orientées à la baisse, passant de 115 000 à 90 000 par an. De plus, ce scénario, déjà inquiétant, est basé sur une hypothèse plus qu'optimiste de réduction continue des frais d'exploitation des bailleurs de 0,3 % par an pendant des décennies, sans expliquer comment y parvenir sans dégrader la qualité de la gestion de proximité. En effet, aujourd'hui, à l'heure de la paupérisation et du vieillissement des habitants des Hlm, la tendance est inverse, avec une hausse régulière de ces frais (+ 0,5 point de loyer de plus par an).

Ces sombres « perspectives » ont été renforcées par une étude de décembre 2018 de Standard and Poor's, qui prédit que, suite à la RLS, « les dépenses d'investissements vont être en première ligne, que ce soit pour de nouvelles constructions, l'achat de logements existants ou la maintenance ». L'agence de notation, selon laquelle les mesures de compensation du Gouvernement « sont loin de compenser les baisses de loyers », décrit une forte augmentation de la dette des organismes et la dégradation de leur excédent brut d'exploitation d'ici à 2020²⁷.

Pour compléter ce tour d'horizon, signalons l'étude de l'autre grande agence de notation, Moody's, qui écrit que « certains bailleurs sociaux français ne parviendront plus à afficher une capacité d'autofinancement suffisante pour

²⁶ Banque des territoires, « Perspectives. L'étude sur le logement social », édition 2018.

²⁷ *Le Moniteur*, « La réforme des Hlm plombe leurs dépenses d'investissement selon Standard and Poor's », 12 décembre 2018. *Standard and Poor's*, « French Social Housing Operators' Credit Quality Can Withstand Rent Cuts And Sector Reform », 12 décembre 2018.

assurer le maintien de leurs plans de développement au niveau actuel. En effet, certains ne seront plus en mesure d'apporter suffisamment de fonds propres pour atteindre les seuils leur permettant d'emprunter suffisamment auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour maintenir le même niveau de croissance. Ces mêmes bailleurs auront également des difficultés à obtenir des financements comparables auprès de prêteurs privés ».

Comme le résume la commission des finances du Sénat, « La France semble donc renoncer à conserver un haut niveau de production de logements sociaux, alors même que les experts de la Commission européenne prennent en exemple l'accroissement de la construction en France depuis les années 2000 pour encourager les États membres à investir dans le logement social »²⁸.

Pour un Gouvernement qui prétendait « moderniser » le secteur Hlm, dynamiser la croissance, redevenir un moteur et un exemple européen et séduire les observateurs financiers internationaux, le moins que l'on puisse dire est que le secteur du logement après 18 mois de mandat s'avère aller totalement à contre-sens.

• **Des ventes plus nombreuses qui vont réduire d'autant le parc locatif social, suivant de biens mauvais exemples européens**

Plus pernicieux encore peut-être que les baisses de production et d'entretien, la RLS risque de forcer le monde Hlm à chercher un nouveau modèle de financement du logement social, alors que le modèle actuel, basé sur des prêts avantageux de la Caisse des dépôts, une fiscalité allégée, des aides à la pierre et des aides à la personne, a fait ses preuves en France depuis un siècle.

Le Gouvernement a ainsi demandé aux bailleurs, sommés de se regrouper, de **vendre 1 % de leur parc chaque année, soit 40 000 logements, cinq fois plus que le volume de ventes actuel. Cette injonction est particulièrement dangereuse** à l'heure où plus de deux millions de ménages sont en attente d'un logement social. Si elle était respectée, elle diminuerait presque par deux le rythme d'accroissement du parc social (qui gagne actuellement environ 80 000 logements de plus par an).

Pour parvenir à ses fins, le Gouvernement a prévu d'intégrer pendant dix ans au décompte SRU les logements sociaux vendus, contre cinq ans aujourd'hui (ce qui diffèrera d'autant l'obligation faite aux communes de construire des logements sociaux), de vendre en bloc des immeubles Hlm à une société chargée de les revendre ensuite à l'unité et de permettre à des investisseurs privés d'acheter les logements sociaux PLS de plus de 15 ans, vides ou occupés. Un amendement voté à l'Assemblée permettait même de vendre n'importe quel logement à n'importe quel acheteur, après une période de dissociation de propriété, avant d'être supprimé *in extremis* au Sénat.

²⁸ Philippe Dallier, *Rapport pour le PLF 2019, Mission « Cohésion des territoires », Sénat, 2018. Le rapport fait allusion à « Commission européenne, Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, document de travail, janvier 2018 ».*

Les risques de privatisation d'une partie du parc social deviennent à cet égard de plus en plus inquiétants. Si tel était le cas, cela entrainerait un accaparement privé de richesses accumulées depuis des générations, limiterait la taille du parc social et la durée de vie des logements « sociaux » et pourrait créer ici ou là de nouvelles copropriétés dégradées. Ces tentations de marchandisation ou de financiarisation du parc social vont à rebours de son statut de patrimoine de la nation qui devrait être le sien, de bien commun pérenne sanctuarisé, sans but lucratif, destiné à mettre en œuvre le droit au logement et la mixité sociale.

Elles vont aussi à rebours des enseignements en Europe de ces deux dernières décennies. Vendre massivement des logements sociaux, c'est ce que le **Royaume-Uni** de Margareth Thatcher avait mis en œuvre au début des années 1980 avec sa politique du « Right to buy », le « droit à acheter », offrant aux locataires du parc social la possibilité d'acquérir leur logement. Conséquence : en Angleterre, entre 1981 et 2018, le parc de logement social a diminué d'un million d'unités, alors que sur cette même période, le nombre de ménages s'est accru de 30 % et les prix du logement ont considérablement augmenté²⁹. Aujourd'hui, les associations estiment qu'il manque quatre millions de logements en Angleterre et que 340 000 logements dont 145 000 sociaux devraient être produits chaque année pour répondre aux besoins³⁰. Ce manque de logements a entraîné une paupérisation des locataires, contraints de vivre dans le parc privé plus cher et de moins bonne qualité, et tributaires des aides au logement en voie de diminution elles aussi³¹, tandis que le nombre de sans-abri explose³². Est-ce vraiment un modèle à suivre³³ ? C'est d'ailleurs cette situation qui a poussé Theresa May à

²⁹ National Audit Office, Housing in England : overview, 2017.

³⁰ England short of four million homes, National Housing Association and Crisis, 2018.

³¹ Vulnerability amongst Low-Income Households in the Private Rented Sector in England, David Rhodes and Julie Rugg, Université de York et Nationwide Foundation, septembre 2018.

³² National Audit Office, Homelessness, septembre 2017.

³³ Standard and poor's détaille de manière précise – et très inquiétante – l'hypothèse qui verrait les bailleurs sociaux français suivre l'exemple britannique, avec des conséquences dramatiques pour leur modèle économique : « Effet collatéral des réformes et des baisses de loyers, certains organismes Hlm français pourraient accroître leur exposition à des activités non traditionnelles, y compris des activités de marché telles que le développement de la vente ou de la location privée. Si le mouvement s'avérait massif, nous pourrions alors réévaluer notre vision du risque du secteur, reflétant la détérioration de la qualité des revenus, qui serait plus volatile que les revenus de loyers sociaux traditionnels. Les organismes Hlm seraient confrontés à une forte concurrence d'opérateurs privés et ne bénéficieraient pas de prêts bonifiés pour des activités non traditionnelles. Les collectivités locales pourraient aussi progressivement éviter de fournir de nouvelles garanties d'endettement aux entités et à leurs projets si elles jugeaient les opérateurs ou le secteur plus risqués. Nous avons récemment observé cette situation au Royaume-Uni, dans le contexte de réductions continues du loyer social initiées par le gouvernement central depuis 2016. En juillet 2018, nous avons donc revu à la baisse notre évaluation du risque du secteur pour certaines associations de logement du Royaume-Uni. Nous avons constaté une implication rapide et parfois massive dans des activités non traditionnelles, y compris la vente directe et le développement en vue de vendre, avec une exposition au risque que nous considérions comme ne correspondant plus au faible risque sectoriel généralement associé à un fournisseur de logements sociaux traditionnel. » Standard and Poor's, « French Social Housing Operators' Credit Quality Can Withstand Rent Cuts And Sector Reform », 12 décembre 2018.

annoncer un plan de deux milliards de livres à destination des bailleurs sociaux afin de lancer de nouveaux programmes de logements sociaux d'ici 2022³⁴.

De son côté, **l'Allemagne** apparaît comme inspiratrice de la pratique de logements sociaux à durée déterminée, qui semble faire des adeptes en France. Il n'existe plus en Allemagne de bailleurs sociaux à proprement parler mais des bailleurs publics ou privés à but lucratif qui gèrent des logements sociaux. Le pays connaît depuis les années 1950 une décroissance du nombre de logements sociaux du fait de la réduction des subventions fédérales et du caractère temporaire des conventions dont la durée a été largement réduite (passant de 45 ou 50 ans à 10 ou 25 ans aujourd'hui)³⁵. Pendant longtemps, le nombre de logements perdant le statut de logement social a été supérieur au nombre de logements sociaux produits. Avec moins de 1,4 million de logements sociaux en 2017 et une faible production de logements neufs, les grandes villes connaissent une pénurie historique de logements entraînant une hausse des prix spectaculaire (les prix de l'immobilier ont augmenté de 80 % entre 2009 et 2017 dans les grandes villes³⁶). Notre voisin, aujourd'hui, s'en mord les doigts et Angela Merkel a annoncé en septembre dernier qu'un budget de 5,7 milliards d'euros serait alloué à la production de 1,5 million de logements sociaux en quatre ans, au renforcement des aides et à l'accession à la propriété.

La Suède, après avoir également connu une diminution des investissements publics dans le parc de logements publics depuis les années 1990, puis une vente importante de ce parc dans les années 2000, connaît aujourd'hui une pénurie sans précédent. Le Boverket, Conseil national du logement, estime qu'il serait nécessaire de construire 600 000 logements d'ici 2025 pour répondre aux besoins.

À l'inverse, le modèle du logement social à la française, adossé au livret A, qui est tant critiqué par le Gouvernement comme inefficace et trop coûteux, a permis de constituer un patrimoine sur le long terme, de la même manière que les parcs sociaux autrichien ou néerlandais. Ce patrimoine s'est constitué grâce aux investissements publics. Or, ces investissements dans la construction de logements ont chuté en Europe passant de 42 à 27 milliards entre 2007 et 2016 (Eurostat). Ils ont pourtant permis de produire massivement dans les périodes de pénurie que ce soit en France, au Royaume-Uni, ou en Suède.

La Commission européenne a d'ailleurs pris la mesure de ce besoin dans l'ensemble de l'Union et a, à plusieurs reprises, pointé dans certains rapports du Semestre européen, notamment celui de la France³⁷, l'offre de logement insuffisante en particulier pour les plus pauvres. Le Socle européen des droits sociaux, signé par l'ensemble des États membres en novembre 2017, prévoit en son point 19

³⁴ *Ministry of Housing, Communities and Local Government, A new deal for social housing, 2018.*

³⁵ *Stefan Kofner, Social Housing in Germany : an inevitably shrinking Sector ?, 2017.*

³⁶ *Deutsche Bank Research, The German housing market in 2018, janvier 2018.*

³⁷ *Commission européenne, Semestre européen, rapport France, 2018.*

l'accès au logement pour ceux qui en ont besoin. Et la production de logements « abordables » est largement encouragée, notamment grâce aux fonds proposés par la Banque européenne d'investissement. Le projet de budget de l'Union présenté par la Commission européenne³⁸ prévoit à ce titre une augmentation significative de ces fonds notamment dans le domaine des investissements dans les infrastructures sociales³⁹.

3 - Au-delà des pauvres et des sans-domicile, quelles réponses aux couches populaires et aux classes moyennes ?

La politique de lutte contre la pauvreté comme la stratégie du Logement d'abord visent spécifiquement les personnes pauvres ou sans domicile. Ces deux politiques, dont la mise en œuvre risque d'être entravée par les orientations de la politique économique et fiscale conduite en parallèle, ne doivent pas résumer la dimension sociale de la politique du logement.

Il est légitime de s'interroger sur les orientations de l'action publique qui permettent à ceux qui ne sont ni pauvres, ni sans domicile, de vivre mieux et d'être mieux logés. La question de la cohérence entre ces deux niveaux de l'action publique est cruciale, car elle permet de distinguer une politique résiduelle en direction des pauvres agissant comme la voiture balai de l'action publique et une autre, que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux, dans laquelle la dimension sociale de la politique du logement s'inscrit dans une logique de transformation sociale, de lutte contre les inégalités qui fracturent la société, et de rétablissement de la justice sociale.

LES DANGERS D'UNE POLITIQUE RÉSIDUELLE

Les risques d'une politique résiduelle, proposant un simple filet de sécurité minimal pour les très pauvres, sont bien connus. D'une part, une telle politique ignore la perméabilité entre très pauvres et modestes qui vont et viennent fréquemment d'une catégorie à une autre et, dans le champ du logement, entre les 4 millions de mal-logés et les 12 millions de fragilisés par le logement. D'autre part, cette politique représenterait un danger, en cette période de remise en cause de la fiscalité, pour la légitimité de ce système uniquement attaché à la compassion envers les publics en marge sans s'attaquer aux inégalités plus larges.

³⁸ Commission européenne, COM (2018) 321 final, *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend*.

³⁹ 3^e Regard sur le mal-logement en Europe, FEANTSA et Fondation Abbé Pierre, 2018.

Une politique du logement ambitieuse ne doit pas viser simplement la réinsertion des plus exclus mais répondre à des ambitions plus structurantes : des investissements publics massifs sont nécessaires pour façonner les villes, éviter l'étalement, le mitage urbain et la ségrégation spatiale, préserver les sols de la spéculation, agir de manière contracyclique en cas de déprime de l'activité, anticiper les ruptures pour prévenir en amont les risques de tomber dans le mal-logement.

Une politique du logement purement résiduelle est un faux-ami pour les plus pauvres. On le voit avec deux sujets d'actualité, le revenu universel d'activité (RUA) envisagé par le Gouvernement, et la politique à l'égard du logement social. En annonçant le futur « RUA », le Président, lors de l'annonce de sa stratégie de lutte contre la pauvreté, prévoyait que les APL, qui bénéficient à plus de six millions de ménages, pourraient être intégrées aux minimas sociaux et soumises à l'impératif de retrouver un travail, sous peine de radiation. Cela pourrait bien conduire à changer la nature de cette aide, constamment attaquée depuis 15 ans et en particulier depuis 2017, qui deviendrait alors un minimum social sous conditions, avec un risque de nouvel abaissement des plafonds de ressources pour y être éligible, et de possibles économies supplémentaires pour l'État.

Si l'APL est intégrée au RUA, cela aura un impact sur le logement et notamment sur le secteur Hlm. D'élément de solvabilisation de la dépense logement (essentiellement pour les locataires) versé directement au bailleur (système du tiers payant), l'aide personnelle au logement deviendrait ainsi partie intégrante du revenu. Au bénéficiaire reviendrait alors la charge d'en faire le meilleur usage et de payer notamment son loyer et ses charges locatives, avec des risques sérieux de hausse des impayés et des expulsions.

Ce recentrage social des APL redouté pourrait aussi se retrouver dans le monde Hlm. « Généraliste », notre modèle de logement social français est régulièrement attaqué par ses adversaires comme faisant la part trop belle aux ménages aisés, qui y bénéficieraient d'une rente à vie, alors que ce phénomène de ménages aisés demeurant dans le parc social est très marginal. Certaines critiques à l'égard d'un parc Hlm parmi les plus importants du monde espèrent faire des économies en lui assignant un rôle « résiduel », destiné à n'accueillir que les plus exclus, malgré les risques avérés de renforcer la ségrégation urbaine en concentrant les plus pauvres dans les mêmes quartiers Hlm. Or, **si la Fondation Abbé Pierre plaide constamment pour un accès prioritaire des plus mal-logés au parc social, elle n'en est pas moins attachée à sa vocation généraliste**, où chaque ménage potentiellement victime de la crise du logement, au-delà donc des plus mal-logés, peut trouver une réponse s'il le souhaite. Mais, pour réaliser cette vocation, pour qu'une attribution Hlm à un ménage des classes moyennes qui subit les prix du marché, n'aboutisse pas à refouler un ménage pauvre, il faut desserrer l'étau en accroissant la taille du parc social. Alors que deux millions de ménages sont en attente d'un logement social, on voit bien que la solution n'est pas seulement de mieux organiser la file d'attente, mais de la réduire.

Or, si l'on veut préserver la capacité d'investissement des organismes Hlm pour construire comme pour réhabiliter le parc, notamment au niveau thermique, tout en baissant les loyers qu'ils perçoivent, il faut revenir sur la réduction de loyer de solidarité et augmenter les aides à la pierre. A défaut, c'est le modèle du logement social qui serait alors fortement remis en cause, alors qu'il a fait preuve de son efficacité et qu'il a permis de faire face à la crise de 2008, contrairement à ce qu'ont connu d'autres pays d'Europe.

L'ENCADREMENT DES LOYERS : UN OUTIL POUR LE POUVOIR D'ACHAT ET LES MOBILITÉS

Réduire l'impact du coût du logement sur le budget des ménages pauvres et moyens, supposerait également, du moins pour ceux qui sont locataires dans le secteur privé, d'agir pour encadrer les loyers. L'expérience montre qu'il est illusoire, dans le contexte de marchés immobiliers tendus dans les grandes agglomérations, d'attendre que le marché s'autorégule et que les bailleurs proposent spontanément des loyers adaptés aux ressources des locataires, qui sont par ailleurs orientées à la baisse depuis des années.

L'encadrement des loyers a été introduit dans la loi Alur en 2014, mais le gouvernement d'alors en a limité l'application dès août 2015. Puis son application là où elle avait été lancée, a été annulée par le tribunal administratif à Paris et à Lille⁴⁰, sur saisine des associations de propriétaires et des agents immobiliers, pour des raisons de forme (l'encadrement aurait dû s'appliquer à l'agglomération entière, pas seulement à la ville centre). **Cet encadrement avait pourtant fait la preuve, encore timide mais bien réelle, de son efficacité** à diminuer le nombre et le niveau des « compléments de loyers » supérieurs au plafond imposé : « *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.

La disposition a été réintroduite par la loi Elan en novembre 2018, avec la possibilité de l'appliquer à une partie seulement des agglomérations concernées mais sa mise en œuvre, temporaire et expérimentale, a été laissée à l'initiative des collectivités locales, dont on sait que seules deux ou trois s'en saisiront⁴¹. Quand

⁴⁰ *L'encadrement des loyers a fonctionné à Paris du 1^{er} août 2015 au 28 novembre 2017, jour de son annulation par le tribunal administratif. À Lille, l'expérience a été plus brève encore, entre le 1^{er} février et le 17 octobre 2017, censurée là encore par décision du tribunal administratif. Dans les deux cas, le juge reprochait un périmètre circonscrit à la commune-centre. Ce qui a conduit à la réécriture de la loi.*

⁴¹ *La loi Elan promulguée le 23 novembre 2018, ouvre la possibilité de remettre en vigueur l'encadrement des loyers. Ce dispositif consiste, dans les zones dites tendues, soit 28 agglomérations en France, à fixer, à partir des loyers relevés par des observatoires agréés, des prix de référence par mètre carré, type de logement et quartier. Les bailleurs ne peuvent ensuite louer qu'à condition de respecter un loyer plafond qui soit au maximum 20 % supérieur à ce loyer de référence.*

on laisse le logement peser de plus en plus lourd dans le budget des ménages et réduire la part de leurs dépenses arbitrables, comment s'étonner que la question du pouvoir d'achat ressurgisse dans le débat public ?

LES PARCOURS ENRAYÉS VERS LE PARC LOCATIF PRIVÉ ET L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Les mesures d'encadrement des loyers devraient être vigoureusement soutenues pour leur impact sur le pouvoir d'achat des ménages comme on l'a vu mais aussi parce qu'elles contribueraient, en rapprochant les loyers du secteur privé de ceux du parc Hlm, à la mobilité et à réduire la pression qui pèse sur le logement social, libérant ainsi des places pour de nouveaux entrants.

Pour bon nombre de locataires du parc social, la sortie vers un logement locatif privé est en effet aujourd'hui rendue difficile par le surcoût de loyer dont ils doivent alors s'acquitter. Bien souvent, du moins dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus, cela revient à doubler le loyer sans que les aides personnelles au logement, quand ils en disposent, progressent dans les mêmes conditions. Le décrochage est très net dans le parc privé, où 91 % des locataires en 2017 supportaient des loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL.

Parallèlement, **l'accès à la propriété des locataires Hlm tend à s'enrayer.** Ils sont en effet de moins en moins nombreux à le faire : entre 2002 et 2013, leur nombre s'est rétracté de 44 % (passant de 296 700 en 2002 à 165 400 en 2013), la baisse étant surtout sensible depuis 2006 (37 % en 7 ans). Ce mouvement est fortement indexé sur la situation économique des locataires du parc social qui se détériore.

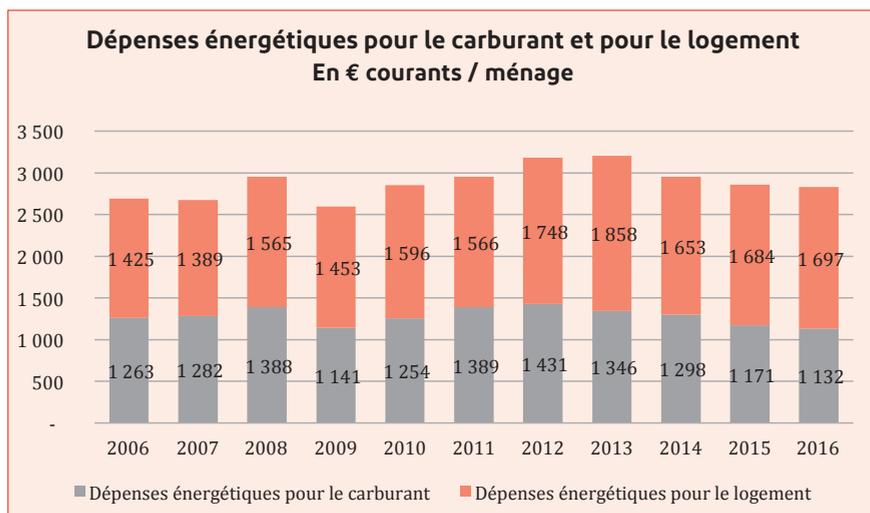
De façon plus générale, c'est le développement de l'accession à la propriété qui est aujourd'hui en question et, pour la première fois, on enregistre un recul du taux de propriétaires en France. Selon l'enquête *Patrimoine* de l'Insee, la part des propriétaires occupants parmi l'ensemble des ménages résidant en France est en baisse d'environ un point sur trois ans. Le taux de propriétaires, après avoir culminé à 58,7 % en 2014-2015, n'est plus que de 57,8 % en 2017-2018, retrouvant ainsi, à peu de choses près, son niveau de 2009-2010. Cela tient à la distribution inégale de la propriété selon les niveaux de revenus et selon les classes d'âge : les classes populaires n'arrivent plus à accéder à la propriété et les classes moyennes tirent la langue dans les zones tendues, et peinent de plus en plus pour rembourser le crédit, quand elles ont pu en contracter un, comme le montre l'augmentation de 41 % entre 2006 et 2013 du nombre de ménages déclarant des difficultés à payer leurs traites.

La diffusion de la propriété est également très fortement liée à l'âge des propriétaires. L'avancée en âge de la génération du baby boom, massivement propriétaire, alors que le taux de propriétaires est plus faible parmi celles qui

suivent, devait nécessairement se traduire par une baisse. La plus faible part de propriétaires dans les tranches d'âge entre 50 et 70 ans devrait rendre l'accès à la propriété plus difficile pour les générations nées depuis le début des années 1960, avec une problématique de mal-logement des retraités pauvres qui seront restés locataires du parc privé qui se dessine à l'horizon des prochaines décennies.

LE CHANTIER HISTORIQUE DE L'ÉRADICATION DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Le mouvement des gilets jaunes a placé en haut de l'agenda la vulnérabilité énergétique des classes populaires et moyennes, leur fragilité à l'égard des fluctuations des prix de l'énergie, et au final leur pouvoir d'achat grevé par des dépenses énergétiques étouffantes pour se déplacer ou se chauffer. L'accent a plus souvent été mis sur les dépenses de carburant que sur le coût du chauffage du logement. Pourtant, une fois de plus la problématique du logement n'est pas abordée à sa juste mesure, puisque **les dépenses énergétiques pour se chauffer pèsent moitié plus que les dépenses de carburant dans le budget des Français.**



Source : SDES.

Avec près de 1 800 euros de dépenses de chauffage par an en moyenne, la mauvaise performance énergétique du parc de logements français provoque un problème de pouvoir d'achat, mais aussi, faute de pouvoir se chauffer correctement, un manque de confort, avec une hausse continue de la sensation de froid des ménages français, qui s'en plaignent pour 19 % d'entre eux en 2013, contre 11 % en 1996 d'après l'enquête nationale Logement. Avec des conséquences sanitaires avérées pour un sujet à la croisée de trois tendances de fond : la précarisation des revenus en bas de

l'échelle, une croissance importante des prix de l'énergie et la persistance de plus de sept millions de passoires énergétiques parmi les logements français.

Or, face à cette urgence sociale, sanitaire et écologique, le Gouvernement ne semble pas avoir pris la mesure des enjeux. Son premier souci a été de faire des économies sur ce chantier. Il a supprimé tout d'abord les APL-accession, qui aidaient les ménages modestes notamment à rembourser les prêts servant à financer leurs travaux. Puis il a rogné à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Après une longue concertation, un plan affichant des ambitions variables, ambiguës et contradictoires, a fini par être présenté. Alors que le candidat Macron souhaitait éradiquer les sept millions de passoires en 10 ans, le plan de son gouvernement n'affiche plus qu'un objectif sur cette période de rénovation des 1,5 million de passoires « appartenant à des propriétaires occupants modestes », sans mentionner celles – très nombreuses – occupées par des locataires. Au final, l'objectif reste le même qu'auparavant : 500 000 rénovations par an, dont 250 000 logements occupés par des ménages modestes (100 000 en Hlm et 150 000 donc dans le privé)⁴², et on en est toujours aussi loin. Sachant que l'analyse précise de l'atteinte ou non de ces objectifs est presque impossible faute d'outil de suivi fiable du nombre et de la qualité des rénovations... Son animation intermittente reste de plus écartelée entre le ministère de la Cohésion des territoires et celui de la Transition écologique, faute de pilote réellement identifié.

L'éradication des passoires serait pourtant un beau chantier, de nature à donner un sens concret à la transition énergétique dans le quotidien des Français et une utilité claire aux recettes issues de la taxe carbone. Une étude initiée par la coalition *Rénovons* a calculé que ce chantier ferait économiser 500 euros par ménage et par an, 800 millions d'euros de dépenses de soins, tout en créant 126 000 emplois⁴³. Un investissement important pour l'État, de l'ordre de grandeur de celui consenti pour le programme de rénovation urbaine dans les banlieues, mais qui serait remboursé en 25 ans.

Hélas, **la France n'a pas encore pris le train de la rénovation** et s'éloigne chaque année du chemin à prendre pour rénover tout son parc d'ici à 2050. En 2018, pour la première fois depuis six ans, les investissements dans la rénovation ont stagné⁴⁴. Sans intervention publique accrue, les niveaux ne seront jamais atteints. Et même avec des aides renforcées et des prix de l'énergie en hausse, les bailleurs privés, s'ils n'y sont pas obligés, ne prendront jamais le train en marche, tout simplement car ce sont eux qui paient les travaux mais leurs locataires qui en profitent. Or, l'État refuse encore et toujours d'intégrer à la définition de la décence

⁴² MTES-MCT, « Plan rénovation énergétique des bâtiments », avril 2018.

⁴³ SIA Partners « Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à horizon 2025 », 2017.

⁴⁴ I4CE, Panorama des financements climat, Édition 2018.

des logements un niveau de performance énergétique à atteindre, contrairement à ce que lui demandent de faire la loi de transition énergétique de 2015, les acteurs de la rénovation regroupés au sein de l'initiative *Rénovons*, et même les experts des grands corps d'État de l'IGF et du CGEDD dans un rapport qui n'a jamais été rendu public...⁴⁵

Cela ne signifie pas que rien n'est fait, puisque le budget de l'Anah est en hausse, de même que le nombre de logements rénovés dans le cadre de son programme Habiter Mieux (environ 68 000 en 2018 contre 52 000 en 2017), ainsi que les obligations des certificats d'économies d'énergie (CEE). Le Gouvernement a aussi annoncé que le crédit d'impôt transition écologique serait transformé en prime pour les plus modestes et ouvert aux bailleurs privés. Mais les dispositifs peinent toujours à monter en puissance, faute de stabilité, de lisibilité, de financements accrus pour limiter le reste-à-charge des ménages modestes et surtout faute d'accompagnement humain dans le dédale des travaux et des aides existantes.

En attendant que la rénovation des logements porte ses fruits, il est indispensable d'aider les ménages modestes à payer leur chauffage, pour éviter le froid. À cet égard, le « chèque énergie » vient d'être augmenté de 50 euros pour 3,6 millions de ménages, le portant à 200 euros en moyenne par an, puis élargi à 2,2 millions de ménages supplémentaires qui toucheront des chèques de 48 à 76 euros par an. Il s'agit d'avancées modestes mais réelles. Bien loin toutefois de ce qui serait nécessaire, d'après l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), pour que plus personne, parmi les ménages modestes, ne subisse un taux d'effort énergétique supérieur à 8 %. D'après l'ONPE, un tel geste financier se chiffrerait à trois milliards d'euros par an, trois fois plus que les montants actuels⁴⁶...

⁴⁵ IGF, CGEDD, « Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé », juillet 2018.

⁴⁶ ONPE, *Tableau de bord de la précarité énergétique*, édition 2018.

Conclusion : nous pouvons faire autrement

La période d'instabilité majeure dans laquelle nous nous trouvons donne lieu à un vigoureux débat autour des inégalités de richesse. Ce dernier recoupe la question de l'accentuation de la grande pauvreté qui laisse en état de survie et sans perspectives une part importante de nos concitoyens, au point que l'on finit par s'habituer à voir des personnes, parfois même accompagnées d'enfants, vivre à la rue. C'est le cas aussi de la fragilisation des personnes disposant de revenus modestes qui, sans être pauvres, ne parviennent pas à boucler les fins de mois ou à se chauffer et qui, compte tenu des dépenses contraintes auxquelles elles ont à faire face (loyers, charges, assurances...), ont déjà consommé les trois quarts de leurs ressources dès les premiers jours du mois. On le sait désormais : même le travail ne protège plus toujours de la pauvreté ou du mal-logement.

L'intensité et la gravité des problèmes ne sont évidemment pas les mêmes pour les uns ou pour les autres, mais ces deux catégories ont en revanche besoin d'être aidées. Pas de la même manière sans doute, mais il est essentiel de tout faire pour améliorer leur quotidien et éviter qu'une partie de la frange des « fragilisés » ne bascule dans la catégorie des « mal-logés » ou de la « grande pauvreté ».

Ces réalités rongent aussi progressivement notre cohésion, le sentiment d'appartenance commune et ce qui l'accompagne : la fiscalité, la redistribution, l'État-providence. À quoi bon payer taxes et impôts si c'est pour se maintenir dans de telles situations de précarité ou de fragilité économique, ou si les services publics de proximité ferment ? Comment accepter de participer au bien collectif et de prendre sa part aux efforts communs alors que 10 % des ménages détiennent 50 % du patrimoine total du pays.

Ces réalités entament par ailleurs peu à peu l'idée de « main tendue » aux autres, à ceux qui ont besoin d'être aidés, ceux qui seraient « différents », d'ici ou d'ailleurs, et alimentent le repli identitaire comme la tentation de chercher des boucs émissaires qui seraient ainsi coupables de toutes nos misères.

La bonne nouvelle c'est que personne, désormais, ne peut faire semblant et laisser entendre « qu'on ne savait pas vraiment », tant, au cours des dernières semaines de 2018, les budgets des ménages sont décortiqués et les notions de « pouvoir d'achat », de « dépenses contraintes » ou de « reste à vivre », couvrent les ondes. L'autre bonne nouvelle c'est que l'on pourrait vraiment faire autrement.

Faire autrement, ce serait partager davantage les richesses au sein de la société *via* une fiscalité plus redistributive, en imposant de façon plus progressive les revenus, les patrimoines des ménages et la transmission de ce patrimoine, sachant que cette dernière est au cœur de la reproduction des inégalités. Les Français témoignent généralement moins d'un « ras-le-bol fiscal » que d'un ras-le-bol contre l'injustice fiscale. Augmenter le taux moyen d'imposition des héritages d'un demi-point, en passant de 6 à 6,5 %, rapporterait un milliard d'euros, une

somme qui serait suffisante pour faire vivre la mise en œuvre sur les territoires du Logement d'abord et éviter que cette belle idée ne s'essouffle faute de soutien⁴⁷. On pourrait également instaurer une sorte de « taxe Tobin » de l'immobilier de luxe, en augmentant les droits de mutation sur les biens immobiliers les plus chers, et redistribuer cette somme pour lutter contre la ségrégation urbaine. On pourrait enfin, de manière plus structurelle, réformer la valeur locative cadastrale totalement obsolète pour taxer à leur juste valeur les logements et le foncier à travers la taxe d'habitation et la taxe foncière. La flambée des prix immobiliers est au cœur de la dynamique des inégalités : seule une fiscalité adaptée, juste et progressive pourra l'enrayer et procurer aux pouvoirs publics les recettes indispensables pour agir contre le mal-logement.

Faire autrement, ce serait renoncer à la « RLS », la ponction sur le monde Hlm, pour réussir le Logement d'abord et mener des projets sociaux. Le Gouvernement a manifestement joué les apprentis-sorciers de la coupe budgétaire sur les bailleurs sociaux. Face aux réalités inquiétantes qui se profilent, le plus raisonnable serait de revenir sur la RLS et la hausse de la TVA. Mais cela ne voudrait pas forcément dire un retour au statu quo. Annuler la ponction de 1,5 milliard pourrait se faire à la condition que les bailleurs sociaux mutualisent davantage leurs fonds propres et s'impliquent encore davantage dans la politique du Logement d'abord, promue à juste titre par le Gouvernement. Si les bailleurs sociaux peuvent à nouveau respirer et avoir la garantie de la pérennité de leur modèle économique, il sera possible de prévoir avec eux, par exemple, que les 40 000 PLAI annoncés par le président de la République soient vraiment tous des logements « très sociaux », c'est-à-dire sous les plafonds APL. Un objectif minimal indispensable pour que les ménages à bas revenus ne soient pas cantonnés aux logements sociaux les plus anciens qui sont bien souvent les seuls accessibles à leur portefeuille. Mais cet objectif représente un investissement supplémentaire d'environ 300 millions d'euros par an pour équilibrer les opérations, sous forme d'aides à la pierre. Pour atteindre l'objectif réellement nécessaire, c'est-à-dire 150 000 logements vraiment sociaux dont 60 000 PLAI, l'effort budgétaire serait bien plus conséquent. Enfin, si on souhaite encourager les bailleurs sociaux à prévenir davantage les expulsions locatives, à renforcer leur politique de gestion sociale de proximité, à mieux entretenir les immeubles, à produire ou à rénover davantage de logements à loyers abordables, une remise en cause de la RLS s'avère indispensable.

Faire autrement, ce serait accélérer la transition écologique, en réattribuant toutes les ressources générées par la fiscalité carbone aux plus pauvres et modestes. Aujourd'hui, les inégalités sapent l'idée même de fiscalité écologique. Or, si elle ne servait pas de fait à compenser la suppression de l'ISF, la taxe carbone pourrait représenter une occasion historique de rénover nos sept

⁴⁷ *Un revenu hérité de ses parents est aujourd'hui 13 fois moins taxé qu'un revenu tiré de son travail. Manuel Domergue, « Droits de succession : taxons les morts pour donner une chance aux vivants ! », Alternatives économiques, 26 septembre 2018.*

millions de passoires énergétiques et d'accompagner les ménages modestes pour sortir de la dépendance face à la hausse inévitable des prix de l'énergie.

Faire autrement, ce serait renoncer aux coupes récentes, en particulier sur les aides personnelles au logement qui concernent 13 millions de personnes pauvres et modestes. Ce serait diminuer ou renoncer à certaines baisses de ressources pour les finances publiques : renoncer à une partie du CICE, qui doit davantage être ciblé et accompagné de contreparties (embauches, investissement productif...) et revenir sur la suppression sans contrepartie de la taxe d'habitation pour les 20 % des ménages les plus aisés (qui va coûter aux ressources de la puissance publique près de 10 milliards d'euros par an) conformément aux promesses de campagne du candidat Macron.

Faire autrement, ce serait ne plus opposer les difficultés sociales et territoriales, celles entre les personnes pauvres d'un côté et les fragiles de l'autre, mais les considérer chacune à leur juste mesure, pour y apporter de justes réponses. Mais aussi les difficultés entre les territoires, en arrêtant d'opposer celles rencontrées dans les zones péri-urbaines ou rurales avec celles que vivent les habitants des quartiers populaires qui souffrent trop souvent de mise à l'écart, de concentration des fragilités et de discriminations. Là encore, les difficultés ne sont pas de même nature, de même intensité, mais appellent toutes des réponses de la puissance publique.

Faire autrement, ce serait enfin sortir d'une lecture dogmatique, notamment sur la régulation des marchés, pour prendre des mesures peu coûteuses mais efficaces pour les plus pauvres et modestes. Dans le domaine du logement, on peut penser à l'instauration d'une Garantie universelle des loyers qui faciliterait l'accès et le maintien dans le logement de ceux qui ne disposent pas de garant ou de caution, ou encore à l'encadrement des loyers du secteur privé dans les métropoles pour limiter les abus et redonner du pouvoir d'achat aux locataires... Bref, aligner les protections vers le haut plutôt qu'alimenter le dumping social à la baisse, comme le fait par exemple la loi Elan en créant un « bail mobilité » de un à dix mois, un bail précaire pour les précaires.

Alors oui, **lançons rapidement un débat national** sur la manière de répondre aux besoins sociaux et territoriaux dans notre pays, en y associant les citoyens, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises, les associations... Ce débat doit partir réellement de là où en sont les personnes, de ce qu'elles vivent vraiment ou de ce qu'elles ressentent, sans présager des résultats. Tous les grands choix politiques et fiscaux du quinquennat ont été faits. Les marges de manœuvre deviennent relativement étroites. C'est pourquoi il faut aujourd'hui revenir sur un certain nombre de choix structurants, qu'il s'agisse des cadeaux fiscaux aux plus riches ou des coupes dans les APL et les Hlm. Le débat de trois mois engagé suite au mouvement des gilets jaunes, doit dans cette perspective servir non seulement à dégager des propositions neuves, mais aussi à remettre en question certains choix du début de quinquennat.

Ce débat doit laisser réellement la porte ouverte aux changements nécessaires pour conduire à une société responsable et plus égalitaire. En d'autres termes, faisons confiance. Agissons de la façon la plus équilibrée et ouverte possible. Ce pourrait être une belle occasion de commencer à régénérer notre démocratie. L'année 2018, nous l'avons vu au début de cette introduction, a été marquée par d'innombrables faits et déclarations choquants au détriment des plus modestes. Elle a aussi été marquée, symboliquement, par une victoire en justice contre le « délit de solidarité », quand le Conseil constitutionnel en juillet 2018 l'a partiellement annulé à la demande de citoyens qui ne faisaient rien d'autre que de venir en aide à des personnes migrantes démunies à la frontière franco-italienne. Le Conseil l'a fait au nom **du principe désormais constitutionnel de « fraternité »** qui figure dans la devise de notre République. Puisse ce principe guider un tant soit peu l'année 2019.

CHAPITRE 1

**Aux portes de la rue.
Quand l'État abandonne
les personnes sortant d'institutions**

Introduction

« Chaque fois que l'on refuse 1 milliard pour le logement, c'est 10 milliards que l'on prépare pour les tribunaux, les prisons, les asiles de fous. »

(Henri Grouès dit l'abbé Pierre)¹

En 2015, la Fondation consacrait son 20^e rapport aux personnes qui se trouvaient « aux portes du logement », c'est-à-dire sans domicile personnel et contraintes de recourir aux dispositifs d'urgence, à la solidarité familiale ou, par défaut, condamnées à vivre à la rue. L'action menée par les acteurs de terrain pour favoriser l'accès aux droits conduit aujourd'hui à mettre la lumière sur un paradoxe encore trop négligé : les politiques portées par des acteurs publics comme associatifs s'emploient à reloger des gens à la rue, tandis que d'autres, faute de moyens ou de coordination, conduisent des milliers de personnes privées de logement aux « portes de la rue ».

L'image reflète le malaise croissant qui s'exprime chez les acteurs qui accompagnent des personnes fragiles sortant d'institutions avec la charge de préparer leur retour au « droit commun ». À cet égard, le parcours des personnes sortant d'hôpital psychiatrique, de prison, mais aussi ce qu'il advient des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance à leur majorité, sont des révélateurs des impasses et des déficiences de notre système de protection. La rupture qui a lieu, lorsque cesse leur prise en charge institutionnelle, est parfois vécue comme un abandon, voire comme un acte de violence.

- « *J'ai eu l'impression d'être trahi, je ne pensais pas qu'ils allaient m'abandonner comme ça. J'étais perdu.* » (Étienne, 21 ans, ex-mineur non-accompagné ayant vécu en foyer de ses 17 à ses 19 ans)

- « *À la sortie, j'étais à la rue, j'ai dormi dans ma voiture, pendant quatre mois et demi.* » (Jérôme, 23 ans, sorti après huit mois de détention en maison d'arrêt)

- « *Ils nous placent à l'hôpital mais ne trouvent pas de solution après. On me disait que j'étais pas capable d'avoir un logement. Alors je suis resté comme ça, un certain temps à la rue.* » (Robert, 46 ans)

Les témoignages de ce type sont fréquents parmi les personnes sans domicile. Selon l'enquête Sans-domicile 2012 de l'Insee², 7 000 personnes déclaraient avoir perdu leur logement suite à une hospitalisation, une incarcération ou d'autres

¹ Abbé Pierre, « *Pensées inédites, Pour un monde plus juste* », Cherche Midi, Paris, 2015.

² Selon la définition retenue par l'Insee, les personnes sans domicile désignent les personnes privées de logement personnel dormant dans un endroit non prévu pour l'habitation (rue, jardin public, gare, etc.) ou bien hébergées en urgence, ou pour une durée plus longue (en résidence sociale hors maisons relais, foyer de travailleurs migrant ou foyer de jeune travailleur), par un organisme d'aide ou une association.

raisons. 26 % des personnes sans domicile nées en France sont d'anciens « enfants placés en protection de l'enfance » (soit plus de 10 000 personnes), alors même que ce public ne représente que 2 à 3 % de la population générale³. Ce taux de placement dans l'enfance atteint même 36 % parmi les jeunes sans domicile âgés de 18 à 25 ans pour diminuer ensuite avec l'âge (moins de 10 % au-delà de 30 ans)⁴.

Ces chiffres ne rendent que partiellement compte de l'ampleur du problème puisqu'ils ne tiennent pas compte d'autres formes de mal-logement comme l'hébergement chez un tiers, les abris de fortune, squats, logements indignes... Nombreux sont les professionnels à en témoigner : parmi les personnes accueillies ou accompagnées dans leurs démarches pour être hébergées ou logées, un nombre non négligeable sortent d'institutions (ASE, prison ou services psychiatriques). Selon l'enquête Établissements sociaux (ES) 2012, 12 % des adultes hébergés en CHRS ont été admis suite à une sortie de service psychiatrique, de prison ou d'une autre institution⁵.



Les CHRS : des structures d'hébergement historiquement créées pour accueillir les sortants d'institutions

L'origine de la création des centres d'hébergement et de réinsertion sociale peut se trouver dans la loi du 13 avril 1946⁶. Ce texte, qui renforçait la lutte contre le proxénétisme, prévoyait l'aménagement d'établissements destinés à accueillir d'anciennes personnes prostituées. C'est à partir de la loi de 1953 qu'a été mise en œuvre la création des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale : ils ciblaient des catégories de publics précises parmi lesquelles les personnes prostituées, les sortants de prison et les « vagabonds ». **Il s'agissait alors de faciliter la « réadaptation » de personnes ne disposant pas de relais à leur sortie et d'éviter que l'absence de logement ne compromette leur rétablissement.** Puis les « vagabonds aptes au reclassement » ont été concernés, et, en 1974, tout adulte ou famille en difficulté sociale « en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale » (loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions)⁷.

³ Françoise Yaouancq et Michel Duée, « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations », *Insee, France, portrait social - édition 2014* ; Isabelle Fréchon et Maryse Marpsat, « Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement », *Économie et Statistique* n°488-489, 2016.

⁴ Françoise Yaouancq et Michel Duée, « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations », *Insee, France, portrait social - édition 2014*.

⁵ « L'hébergement social hors urgence : plus de 81 000 personnes sans logement accueillies en établissements », *Études et Résultats* n°0918, Drees, juin 2015.

⁶ « Hébergement social : environ 35 000 adultes et enfants sans logement sont hébergés en établissement », *Études et Résultats* n°10, DREES, mars 1999.

⁷ Emmanuel Woitrain, « Hébergement social. Environ 35 000 adultes et enfants sans logement sont hébergés en établissement », *DREES, Etudes et Résultats* n°10, mars 1999.

Si l'accueil des personnes sortant d'institutions était une des vocations initiales des CHRS, ils ne sont pas pour autant une réponse à leur besoin d'un logement pérenne.

Sans amalgamer les sortants de prison, de l'hôpital ou de l'ASE, il apparaît pertinent d'analyser ensemble des parcours et des difficultés qui ont pour point commun les ruptures produites à la sortie des institutions qui les ont un temps pris en charge, pour plusieurs raisons.

Premièrement, le fonctionnement des institutions qui les prennent en charge, hérité d'une longue histoire, commune pour partie, est potentiellement générateur de **ruptures fortes pour les personnes**. En effet, si l'on se réfère à la définition de ce qu'est une institution, y entrer comme en sortir constitue un changement radical pour les personnes et leur condition : « Caractérisées par un système de lieux, de règles et d'acteurs, les institutions peuvent être définies comme des dispositifs mais surtout comme des espaces de vie collective conçus pour encadrer tout ou partie des activités et besoins quotidiens des individus dont ils ont la charge⁸ ». Les difficultés qui se font jour à leur sortie illustrent ce que dénoncent de nombreux acteurs de l'action sociale, du logement et de l'hébergement : la discontinuité des parcours, le cloisonnement des politiques publiques et le fonctionnement même des institutions.

Deuxièmement, la plupart des diagnostics à 360°, des PDALHPD ou encore des rapports d'activité des SIAO identifient les personnes sortant d'institutions comme des publics rencontrant des freins particuliers et appelant une réponse adaptée et coordonnée des différents intervenants.

Troisièmement, leur poids dans la population en difficulté est loin d'être négligeable, sachant que la majorité des personnes issues de ces institutions parvient à se réinsérer dans la société mais que cette population est largement surreprésentée chez les mal-logés comme chez les sans-abri.

⁸ *Séminaire du Groupe de Recherche sur les Institutions Disciplinaires*, « Entre les murs, hors les murs. Revisiter l'histoire des institutions disciplinaires. 2017-2018 : Mobilités. Entrées, sorties et transferts des institutions ».



De qui parle-t-on ?

La protection de l'enfance : environ 170 000 enfants placés, dont 19 000 jeunes majeurs

Issue des ordonnances de 1945 du Conseil de la Résistance et de la volonté d'accompagner les mineurs à travers des actions de prévention plutôt que d'un point de vue répressif, la Protection de l'enfance désigne aujourd'hui l'ensemble des politiques tournées vers les mineurs en danger. Elle comprend à la fois des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, le repérage et le traitement des situations de danger pour l'enfant et les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection. Depuis 1983, le département, à travers le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), est en charge de la protection administrative et de la mise en œuvre des mesures de protection judiciaire. La protection de l'enfance concerne des jeunes âgés de 0 à 18 ans et peut se poursuivre, de façon plus sélective, jusqu'à 21 ans, généralement sous la forme d'un « contrat jeune majeur » conclu avec le service de l'ASE.

Deux types de mesures existent : une mesure dite « en milieu ouvert » – avec accompagnement éducatif au domicile des parents – ou une mesure d'accueil ou de placement – l'enfant est retiré de sa famille pour une durée allant de quelques jours à plusieurs années. Au 31 décembre 2016, la DREES estimait à 333 461 le nombre de mineurs et majeurs concernés : 164 347 étaient suivis en milieu ouvert et 169 114 étaient accueillis ou placés. Parmi ces derniers, 19 000 étaient majeurs. Alors que cette donnée existe dans de nombreux pays, il n'existe pas, en France, d'estimation du nombre de jeunes sortant de protection de l'enfance chaque année. Dans son rapport, le CESE se base sur le nombre de jeunes placés âgés de 17 ans pour estimer un « potentiel » de 27 000 jeunes sortants annuellement⁹.

71 000 personnes détenues en 2018 et près de 68 000 sortants de prison chaque année¹⁰

Au 1^{er} décembre 2018, 71 061 personnes étaient détenues dans les prisons françaises. Ce chiffre est en augmentation depuis 40 ans, ce qui s'explique notamment par un durcissement des politiques pénales. L'Observatoire international des prisons rapporte ainsi que la population carcérale a plus que doublé (moins de 30 000 en 1977).

⁹ Antoine Dulin, « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », CESE, 2018.

¹⁰ 93 786 levées d'écrou dont 67 749 détenus. *Les Chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2018*, Ministère de la Justice.

Environ 250 000 personnes sont prises en charge par l'administration pénitentiaire, « placées sous main de justice » (PPSMJ). Les deux tiers sont suivis en « milieu ouvert », tandis que près d'un tiers est incarcéré en « milieu fermé ».

420 000 patients hospitalisés en psychiatrie en 2017

En France, le système de prise en charge des troubles psychiques se caractérise par une diversité des organisations (secteur libéral, hospitalier, médico-social), des financements (rémunération à l'acte, établissements sous objectif quantifié national, budget global hospitalier), des structures (centres médico-psychologiques, lits hospitaliers, hôpitaux de jour, appartements thérapeutiques...) et des modalités d'accompagnement (services d'accompagnement à la vie sociale et d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés, groupes d'entraide mutuelle...).

L'offre de soins en établissements de santé s'organise¹¹ autour de trois types de prise en charge : à temps complet, à temps partiel et ambulatoire. La prise en charge à temps complet s'appuie essentiellement sur les 57 000 lits d'hospitalisation à temps plein, celle à temps partiel sur les 29 000 places d'accueil en hôpital de jour ou de nuit. La prise en charge ambulatoire, réalisée majoritairement en centre médico-psychologique, est la plus courante. Elle a concerné en 2017 plus de 2 millions de patients. En 2017, 420 000 patients ont été hospitalisés en psychiatrie. Parmi eux, 341 000 l'étaient à temps complet pour une durée moyenne de séjour de 58 jours chacun. Soulignons également que les hospitalisations sans consentement ont concerné 81 000 personnes.

Ce chapitre ne prétend pas s'immiscer dans les débats concernant le fonctionnement général de l'administration pénitentiaire, du secteur psychiatrique ou de l'aide sociale à l'enfance, même si d'aucuns les désignent « en crise ». Il est néanmoins légitime de se préoccuper de la manière dont ces institutions rencontrent le système du logement et le mettent à l'épreuve. Les constats soulignent en effet la nécessité d'agir en prévention pour que le retour dans le droit commun ne se réalise pas avec une solution mal préparée, peu adaptée, voire sans solution du tout, et le caractère particulièrement crucial que revêt l'exigence de procurer « d'abord » un logement à ces personnes.

Le Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 du gouvernement réaffiche clairement l'objectif de « réorienter

¹¹ Voir notamment la loi du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière et la loi du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social qui consacre la sectorisation et intègre la psychiatrie dans le cadre général de la carte sanitaire.

rapidement et durablement les personnes sans domicile depuis la rue ou l'hébergement vers le logement ». Un principe de prévention concernant plus spécifiquement les personnes sortant d'institutions est explicitement mentionné dans l'axe 13 du Plan :

« Pour prévenir l'entrée dans la grande exclusion, une attention particulière doit être portée aux jeunes pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance, aux jeunes pris en charge au titre de la protection judiciaire de la jeunesse, aux sortants de détention et aux personnes victimes de violence. »¹²

Cette orientation a trouvé récemment un écho particulier dans « La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » qui porte une attention particulière aux jeunes les plus vulnérables accompagnés par les services de l'aide sociale à l'enfance. Cet engagement devrait se traduire par une mobilisation renforcée de l'État en matière d'insertion professionnelle et un engagement contractualisé avec les départements qui ont la responsabilité de l'ASE, pour empêcher toute « sortie sèche », et pour qu'ils bénéficient d'un accompagnement jusqu'à leurs 21 ans.

En choisissant de s'intéresser aux jeunes quittant l'ASE comme aux personnes sortant de prison ou d'hôpital, la Fondation Abbé Pierre souhaite souligner la nécessité d'une approche préventive qui devrait trouver davantage sa place dans la politique du Logement d'abord menée sur les territoires. Tout ce qui peut être fait pour éviter que la fin d'une prise en charge institutionnelle se traduise par des difficultés accrues pour les personnes doit être recherché.

La réussite d'une telle démarche passe nécessairement par la prise en compte des souffrances vécues par ces personnes et la volonté d'atténuer les conséquences des ruptures qu'elles subissent à toutes les étapes de leur vie, qui seront décrites dans une première partie suivant le contexte propre à chacune des institutions par lesquelles elles sont passées. Nous analyserons ensuite un certain nombre de mécanismes communs à l'origine du risque de perte de logement pour les personnes qui ne parviennent pas à se loger lors de leur sortie de l'institution qui les prenait en charge. Enfin, fondées sur les principes du non abandon et du Logement d'abord, des expériences montreront dans une troisième partie qu'une meilleure anticipation des difficultés de logement que peuvent causer le passage en institutions et la sortie est possible, ainsi que l'accès au logement.

¹² Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022, p.32.

PARTIE 1. Les personnes sortant d'institutions : des publics fragiles et peu accompagnés

À travers la présentation des problèmes de logement et d'hébergement que rencontrent les personnes sortant de prison, d'hôpital ou de l'aide sociale à l'enfance, cette première partie a pour objet de mettre en lumière la véritable rupture que représente pour elles cette « sortie », laquelle peut intervenir sans véritable préparation et parfois de façon violente. Il s'agit de mettre en évidence que ce « passage obligé » vers le retour à la vie « ordinaire » est un véritable parcours d'obstacles et qu'il peut rapidement, s'il est mal négocié, conduire à la rue ou à l'hébergement d'urgence. Une sortie non préparée, ou qui n'est pas accompagnée dans le temps, peut aussi engendrer un retour vers la prison ou l'hospitalisation ou, pour les sortants d'ASE, être à l'origine d'une marginalisation durable.

En répétant qu'il ne s'agit pas ici de faire d'amalgame entre ces trois publics et en rappelant que leurs situations peuvent aussi entretenir de nombreuses similitudes avec d'autres « ruptures de prise en charge » (sorties de maternité, de l'armée, de CHR, de CADA...), nous voudrions montrer pourquoi ces personnes vivent souvent la sortie d'institution comme un véritable choc.

A. La sortie de la protection de l'enfance : une entrée dans la vie adulte précoce et brutale après un parcours déjà difficile

Depuis plusieurs années, les enquêtes conduites auprès des personnes sans domicile et des utilisateurs des services d'aide révèlent une surreprésentation des personnes ayant été placées par l'ASE ou par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) dans leur enfance¹³. **Cette fragilité accrue perdure bien après la fin de leur prise en charge et le risque d'être sans-domicile ne se limite pas au moment de la sortie de l'ASE**, loin de là : parmi les personnes qui ont connu pour la première fois la rue après l'ASE, 21 % l'ont connue moins d'un an après leur sortie, tandis que 39 % l'ont subie plus de dix ans après¹⁴. C'est pour cette raison que, outre l'attention particulière à porter au moment de la sortie, c'est aussi la suite des parcours qu'il faut soutenir. Il est nécessaire de passer d'une analyse centrée sur les sortants d'institutions à un soutien plus large aux personnes sorties d'institutions.

¹³ Fréchon, I. et Marpsat, M. (2016), *Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement*, Économie et Statistique n°488-489.

¹⁴ *Ibid.*

Le témoignage qui suit montre bien les flottements des itinéraires de vie et l'enchaînement des décisions importantes, parfois peu mûries, que sont amenés à prendre les jeunes « sortant de l'ASE ». Il montre aussi ce que sont les dysfonctionnements du système d'accompagnement (vers l'emploi, vers le logement...) et surtout, il exprime le sentiment d'abandon ressenti par bon nombre de jeunes dès la fin de la prise en charge de l'ASE.



Alexandre, 23 ans, à la rue après 21 ans en famille d'accueil

« J'ai toujours été dans la même famille d'accueil depuis mes trois mois. Sauf qu'à mes 21 ans, le contrat jeune majeur s'arrête net, qu'on ait quelque chose ou pas. On avait un peu parlé du logement avec la famille d'accueil, ils m'avaient juste dit qu'il fallait un garant et moi je n'en avais pas. Ou alors aller en FJT mais il fallait trois mois de salaire pour payer la garantie en arrivant.

Moi je n'ai jamais eu un emploi stable, c'était toujours des petits boulots à droite à gauche. J'ai fait des petits emplois via des amis de ma « mère adoptive » [Alexandre nomme ainsi sa famille d'accueil, qui n'est pas au sens propre sa famille adoptive]. Sinon pour tous les emplois il fallait le bac ou le permis. J'ai un BEP Sanitaire et social. Mais les hôpitaux c'est compliqué et sinon il y a des concours pour être infirmier ou ambulancier mais il faut payer. La mission locale m'a orienté vers la manutention mais c'était une petite mission. J'ai eu un petit contrat de professionnalisation comme employé de rayon mais ça s'est mal passé avec ma cadre.

*À l'ASE, ils ont essayé de faire une chose par une chose : d'abord le travail puis le logement, mais du coup quand ça bloque on se retrouve sans rien. En sortant, j'ai été hébergé chez une « sœur adoptive » pendant quelques mois. Autant sur la recherche du travail, ils m'ont accompagné, on a fait la lettre de motivation, le CV, on faisait des simulations d'entretien... Mais ils sont très centrés sur l'emploi, le logement ce n'était pas grand-chose. Je cherchais du travail mais la tension commençait à monter donc ce n'était plus possible. Elle, elle avait des revenus, elle devait vivre sa vie, ça la frustrait de me voir comme ça. J'ai cherché du travail en Normandie, j'ai des amis là-bas, mais je n'ai pas trouvé. Donc je suis revenu à Paris. **Je dormais dans le Forum des Halles.** C'était en travaux donc ils nous laissaient dormir là-bas. Maintenant c'est fini, **je me suis installé dans un parking à La Défense. Ça fait un an et demi que je suis à la rue.***

Le plus difficile quand tu es à la rue c'est de réfléchir posément. Au début, on se demande comment on va manger, se laver, dormir... J'ai essayé le CHAPSA¹⁵ pour dormir mais je préfère me débrouiller dehors. C'est une bonne structure mais les gens font n'importe quoi : il y a des agressions, des vols, l'alarme incendie qui se déclenche en pleine nuit.

*Pour le logement, j'ai vu une assistante sociale. Elle a essayé de me mettre dans un foyer de l'ASE mais il fallait payer, comme je n'étais plus à l'ASE. **Et ça n'a aucun intérêt parce que c'était un foyer, on était plusieurs dans une chambre, avec des jeunes de 15 ou 16 ans. Avec des jeunes de mon âge ça ne m'aurait pas dérangé, mais là j'ai refusé.** J'ai fait une demande de logement social, je ne veux pas être méchant mais ça ne sert à rien d'essayer de demander, on n'est pas prioritaires et il y a une énorme liste d'attente. **La plupart des gens que les assistantes sociales aident, ils ont le RSA, moi je n'ai rien comme j'ai moins de 25 ans.***

***Quand on commence à tomber dans la galère, les amis ils disparaissent.** J'ai des amis ici [ndlr : à la Défense], c'est plus comme des frères quand on est à la rue. Dehors quand on est seul, c'est la mort assurée. On apprend des autres, c'est eux qui nous disent où dormir, où manger. Le pire ennemi d'un homme à la rue c'est la solitude.*

***On m'a volé mon sac avec tous mes papiers, mes diplômes, etc.** quand je dormais, donc j'ai dû tout récupérer, c'était long. Honnêtement, quand on postule pour le travail, si on n'a pas pu prendre une douche ou se changer, on n'est pas bien. Et puis il y a une grande période de blanc dans mon CV. Sans internet on ne peut rien faire [pour les démarches et l'emploi]. Ici [à l'accueil de jour] l'ordinateur est en panne. Mon téléphone a été volé. Donc je dois aller à Pompidou, je me prends une amende dans le métro...*

Tout ce qu'on peut faire, c'est continuer les démarches en espérant s'en sortir. [...] Peut-être que je n'ai pas fait assez bien les choses, mais il faut qu'on nous donne une chance. »

¹⁵ CHAPSA : Centre d'hébergement et d'assistance aux personnes sans abri de Nanterre.

UNE PRISE EN CHARGE INSTITUTIONNELLE DESTINÉE À PROTÉGER UN PUBLIC VULNÉRABLE

Les jeunes sortants de la protection de l'enfance présentent des risques de fragilité accrus. Ils représentent un public particulièrement vulnérable et susceptible de rencontrer d'importantes difficultés en termes d'accès au logement. Parmi ces difficultés, certaines sont **liées à leur enfance et à leur histoire familiale** (les risques de connaître une situation de logement précaire à l'âge adulte sont plus élevés pour les personnes ayant connu des événements douloureux durant leur enfance et leur jeunesse¹⁶), **mais d'autres ont été aggravées ou engendrées par le placement ou par la sortie du placement.**

Les jeunes pris en charge par la protection de l'enfance

Au 31 décembre 2016, **299 600 mineurs et 20 900 jeunes majeurs bénéficiaient d'une prestation ou d'une mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance, selon l'ONPE.** Cela représentait un taux de 2 % des mineurs et de 0,9 % des 18-21 ans¹⁷. Parmi les jeunes mineurs et majeurs pris en charge par l'ASE, environ **169 114 étaient placés.** 35 % des enfants confiés à l'ASE étaient âgés de 10 ans ou moins, 53 % de 11 à 17 ans et 12 % de 18 ans et plus¹⁸. La prise en charge de mineurs a connu une évolution à la hausse continue depuis près de 10 ans (+ 13 %) du fait de l'augmentation des placements.

Si un certain nombre de jeunes ayant été placés partagent des caractéristiques communes, ils ne forment pas pour autant un groupe homogène et leurs parcours et les problématiques qu'ils rencontrent varient selon de nombreux facteurs (âge au moment du placement, motifs, durée et mode de placement, nombre d'étapes dans le parcours de placement, type de relations avec la famille...) ¹⁹.

Les causes les plus fréquentes à l'origine d'un placement sont l'existence de carences éducatives importantes, de difficultés psychiques des parents, de conflits familiaux, de maltraitance ou encore d'un alcoolisme ou une toxicomanie de l'un des parents²⁰. L'enquête ELAP²¹ souligne que les motifs

¹⁶ Firdion, J.-M. (2006), *Influence des événements de jeunesse et héritage social au sein de la population des utilisateurs des services d'aide aux sans-domicile*, In *Économie et Statistique*, n°391-392, 2006, Sans-domicile, pp. 85-114.

¹⁷ ONPE (2018). *Chiffres clés en protection de l'enfance. Note d'actualité. Janvier 2018.*

¹⁸ *Données DREES 2016.*

¹⁹ Firdion, J.-M. (2006), *op. cit.*

²⁰ Naves, P., Cathala, B. (2000), *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.*

²¹ *L'Étude Longitudinale sur l'accès à l'Autonomie des jeunes en Protection de l'Enfance (ELAP) est une étude menée depuis 2013 par une équipe de chercheurs et d'ingénieurs de l'INED (Institut National d'Études Démographiques) et du laboratoire « PRINTEMPS » de l'Université Versailles Saint-Quentin. Elle porte sur l'accès à l'autonomie des jeunes accueillis à l'aide sociale à l'enfance et vise à mieux comprendre leurs conditions de vie pendant et après le placement. Elle s'appuie sur les réponses à un questionnaire de 1 600 jeunes d'Île-de-France et du Nord-Pas-de-Calais âgés de 17 à 20 ans.*

du premier placement varient selon le sexe (les filles sont plus rapidement séparées de leur milieu familial), l'âge (les enfants très jeunes sont davantage placés) ou les territoires²².

Au 31 décembre 2016, les enfants confiés à l'ASE étaient principalement en famille d'accueil²³ (49 %) ou dans des établissements (38 %), majoritairement des Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS) ou des foyers de l'enfance²⁴. Les autres modes de placement se font chez un « tiers digne de confiance », un autre membre de la famille... Les jeunes placés durant leur enfance sont majoritairement orientés vers des familles d'accueil, alors que ceux placés durant l'adolescence ou plus tardivement sont davantage présents au sein des établissements²⁵. Parmi les jeunes interrogés dans le cadre de l'enquête ELAP, l'âge moyen au premier placement est de 14 ans et la durée moyenne de placement est de 4,6 ans (sans comptabiliser la durée des retours en famille qui interviennent parfois entre différents placements)²⁶.

À l'occasion des changements qui interviennent lors de la prise en charge, le passage par l'ASE contribue parfois à exposer les jeunes à de nouvelles ruptures dans des histoires individuelles déjà chaotiques. **Nombreux sont ceux qui connaissent plusieurs modes de placement au cours de leur prise en charge** qui sont autant d'interruptions qui s'ajoutent aux séparations familiales que ces enfants ont souvent connues : changement de personne référente, de lieu (d'établissement ou de famille d'accueil) ou de type de placement, aller-retour entre l'institution et la famille...²⁷ Ainsi, 40 % des jeunes de 17 ans interrogés dans le cadre de l'enquête ELAP avaient connu au moins trois lieux de placement différents²⁸.

²¹ Frechon, I. (2009), *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger. Trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*, MIRE.

²² *L'assistant familial héberge à son domicile, moyennant rémunération, un ou plusieurs jeunes en difficulté. Il constitue, avec les personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil. Il doit être titulaire d'un agrément délivré par les services de son département. Il a un statut de salarié, rémunéré en fonction du nombre d'enfants accueillis et de la durée de leur présence et il bénéficie d'un stage de formation de 60 h avant l'accueil du premier enfant.*

²³ Données DREES 2016.

²⁴ Frechon, I., Breugnot, P., Marquet, L. (2017), *La fin du parcours en protection de l'enfance. Lorsque le passé dessine l'avenir, 7e rencontres nationales des professionnels des MECS – Paris 30 et 31 mars 2017.*

²⁵ Frechon, I. (2009), *op. cit.*

²⁶ Céline Jung, « Les jeunes majeurs sans soutien familial : entre ruptures de parcours et trajectoires toutes tracées », *Vie sociale 2017/2* (n° 18), p. 67-80.

²⁷ Frechon, I., Breugnot, P., Marquet, L. (2017), *Op. cit.*

« J'étais dans un foyer avec mon frère quand j'étais petit. Puis on était trop grands donc on a dû changer de foyer. Après on a été dans une famille d'accueil, mais ils ont déménagé dans le Sud, ils voulaient m'emmener mais le juge a refusé. C'était dur, moi j'aurais voulu rester avec eux. Du coup, à 17 ans j'ai dû retourner dans un foyer. » (Kévin, 21 ans, placé en famille d'accueil et foyers de 5 à 18 ans)

Parmi l'ensemble des jeunes placés, les « mineurs non accompagnés » (MNA, ex « mineurs isolés étrangers») se distinguent par leur parcours migratoire, à l'origine de difficultés spécifiques (difficulté à faire valoir leur minorité, barrière de la langue, enjeu de régularisation de leur situation administrative à la majorité, existence de troubles psychiatriques chez certains...), mais aussi par les modalités de leur prise en charge. En effet, si ces jeunes relèvent en théorie du régime général de la protection de l'enfance, on observe le développement, dans les discours comme dans les faits, d'une différenciation entre la protection de l'enfance généraliste et celle qui s'applique aux MNA, avec des modalités d'accueil et de suivi revues à la baisse (comme des placements à l'hôtel sans réel accompagnement²⁹). Ces mineurs ne sont pas soumis aux règles d'entrée et de séjour des étrangers et ne peuvent légalement faire l'objet d'aucune mesure d'éloignement. **D'après les chiffres du ministère de la Justice, 14 908 nouveaux mineurs non accompagnés ont été confiés aux départements sur décision judiciaire en 2017. Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance a triplé entre 2014 et 2017³⁰.**

Une prise en charge des jeunes majeurs sélective et qui tend à diminuer

La prise en charge des jeunes majeurs connaît une baisse légère mais progressive, principalement en milieu ouvert, qui traduit un désengagement des acteurs publics.

Les contrats jeune majeur sont en effet de moins en moins mobilisés : entre 2016 et 2017, leur nombre a diminué de plus de 10 % dans plus de la moitié des départements³¹. Certains départements les ont remplacés par d'autres allocations, souvent d'un montant moins important, tandis que d'autres ont défini des modalités d'accès de plus en plus strictes.

²⁹ CNAPE (2018), *Accompagner et accueillir les mineurs non accompagnés au regard de leurs besoins*, Février 2018.

³⁰ Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, IGA, IGAS, IGJ et ADF, Février 2018.

³¹ Ce désengagement a parfois été justifié par la forte augmentation du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge par l'ASE. ODAS (2018), *Dépenses départementales d'action sociale en 2017 : Un effritement inquiétant des marges de manœuvre*, La lettre de l'ODAS, Mai 2018.



Le contrat jeune majeur ou la prestation jeune majeur : une mesure non obligatoire

Si la prise en charge des jeunes par la protection de l'enfance n'est obligatoire que jusqu'à leurs 18 ans (jusqu'à la fin de l'année scolaire ou universitaire engagée durant l'année des 18 ans depuis la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant), les jeunes placés peuvent bénéficier d'une aide aux jeunes majeurs (jusqu'à 21 ans). Les textes officiels ne précisent pas la forme que prend cette aide, mais la signature d'un contrat entre le jeune et les représentants du département³² s'est progressivement systématisée³³. Pour bénéficier de cette aide, le jeune doit en faire une demande par écrit qui sera ensuite évaluée par l'ASE, selon différents critères. Quand elle est approuvée par le conseil départemental, la signature du contrat jeune majeur donne accès à un accompagnement, soumis à des engagements et des objectifs d'insertion. Le contrat peut comporter une aide financière, un accompagnement par un éducateur, un hébergement (chez un assistant familial, en établissement, dans des studios éducatifs ou logements autonomes) ou encore des soins médicaux ou psychologiques. Les objectifs du contrat portent majoritairement sur la poursuite ou la reprise de formation ou sur la recherche d'un emploi³⁴.

Pour les jeunes qui parviennent à obtenir un contrat jeune majeur, celui-ci s'avère souvent inadapté à leurs besoins et aspirations, à commencer par les plus vulnérables. Aussi, d'après l'enquête ELAP, 44 % des jeunes interrogés ont décidé eux-mêmes de sortir du dispositif à 18 ans. Pour 37 % d'entre eux, la fin de la prise en charge a été décidée par l'ASE et ne correspondait pas à leur volonté³⁵. **Seuls 1 % des contrats ont une durée supérieure à un an. À la fin du contrat, le jeune doit à nouveau défendre son projet pour obtenir son renouvellement.** Le contrat peut également être interrompu si l'ASE estime que le jeune n'a pas respecté ses engagements et atteint les objectifs fixés (échec scolaire, doute sur l'orientation...).

« En général ce sont des contrats de 3 à 6 mois, donc tous les 3 mois le jeune a un risque de se retrouver à la rue. Ce n'est pas constructif, les jeunes sont trop envahis par les objectifs du contrat, ils ne peuvent pas se concentrer sur des projets de long terme et sur leur insertion. » (Éducatrice)

³² Depuis 2007, l'accompagnement des jeunes majeurs relève exclusivement des conseils départementaux (ASE), cette compétence ayant été retirée de la PJJ.

³³ Céline Jung, « Les jeunes majeurs sans soutien familial : entre ruptures de parcours et trajectoires toutes tracées », *Vie sociale* 2017/2 (n° 18), p. 67-80.

³⁴ Frechon, I., Breugnot, P., Marquet, L. (2017), *op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

LA FIN DU PLACEMENT : LE RISQUE DE BASCULEMENT DANS UNE GRANDE PRÉCARITÉ



La situation résidentielle des jeunes à la fin de leur prise en charge (données issues de l'enquête ELAP)

À la fin de leur prise en charge, certains jeunes conservent leur situation de logement précédente (40 % des jeunes enquêtés). Il s'agit principalement de jeunes qui étaient chez un tiers digne de confiance, en FJT ou en famille d'accueil. Au contraire, la sortie de l'ASE signifie un changement de logement pour la grande majorité des jeunes qui étaient en foyer ou à l'hôtel. Près de la moitié (46 %) des jeunes qui n'ont pas bénéficié d'un contrat jeune majeur sont hébergés par leur famille de naissance à la sortie de l'ASE, 27 % d'entre eux sont locataires de leur propre logement. Quelques mois après la fin de leur prise en charge, de nombreux jeunes interrogés ont des situations professionnelles précaires (28 % de chômeurs, 12 % en CDD...) et des emplois peu qualifiés. Ils ne bénéficient que rarement d'un soutien financier de leur famille ou de garants.

Trois situations résidentielles se dégagent principalement :

Les jeunes qui sont encore dans des institutions (22 % des jeunes) : principalement en FJT (66 %) ou dans d'autres structures (résidence sociale, logement mis à disposition par une association...). Les jeunes qui sont en FJT sont souvent diplômés, en apprentissage ou stage rémunéré ou en emploi. Ils vivent généralement seuls et ont connu des trajectoires résidentielles stables. Dans les autres structures, les jeunes connaissent des situations plus précaires (pas de diplôme, souvent inactifs ou au chômage, 20 % d'entre eux ont connu la rue depuis la sortie du placement). Ce sont majoritairement des femmes et les deux tiers d'entre elles ont des enfants.

Les jeunes qui sollicitent leur entourage (41 % des jeunes). La plupart sont hébergés par leur famille. Ils sont plus jeunes et ont quitté l'ASE plus tôt, ce sont surtout des hommes, assez éloignés du marché du travail. Quelques jeunes sont également hébergés par des amis, par leur conjoint (surtout des femmes) ou par leur famille d'accueil, qui va alors au-delà de son rôle dans le cadre de l'ASE. Ces situations d'hébergement par la famille ou par des tiers sont souvent précaires et risquent de mener à une forte précarité résidentielle.

Les jeunes qui accèdent à un logement autonome (33 % des jeunes, dont 75 % dans le parc privé et 25 % dans le parc social), surtout en province. En Île-de-France, l'accès à ces logements est quasi-impossible et se fait

principalement grâce au bouche à oreille. Ce sont surtout les jeunes insérés et en couple qui accèdent à un logement du parc privé. Dans le parc social, on trouve des jeunes plus âgés, qui sont plus nombreux à avoir des enfants, qui ont généralement respecté les attentes de l'ASE (diplôme professionnalisant, pas de redoublement, contrat jeune majeur jusqu'à 21 ans) et qui n'ont jamais connu la rue depuis la sortie du placement. Ils sont souvent passés par un FJT, qu'ils décrivent comme une « passerelle » vers le logement social.

Des jeunes précipités dans la vie adulte

Qu'elle intervienne à 17, 18 ou 21 ans, **la sortie du dispositif de protection de l'enfance reste un moment de fragilité important**. Elle est vécue à bien des égards comme une « expulsion programmée³⁶ ». Une expulsion d'autant plus mal vécue qu'elle s'apparente à une épée de Damoclès que les professionnels ne manquent pas de brandir en rappelant aux jeunes pris en charge que leur suivi a une durée limitée. Même pour ceux qui éviteront *in fine* l'expulsion effective, sa simple perspective est déjà une violence : « *Ce n'est pas seulement l'expulsion en elle-même qui a des effets, mais également sa menace, écrit la sociologue Pascale Dietrich-Ragon. La perte du droit à résider et du sentiment de légitimité à occuper un logement engendre une incertitude résidentielle qui fragilise les individus³⁷* ».

Par ailleurs, se voir rappeler l'âge de sa majorité comme un cap à franchir ne signifie pas pour autant que la transition est préparée, notamment pour ce qui concerne les démarches concrètes qui attendent les nouveaux majeurs à leur sortie du dispositif : trouver un logement et un emploi, gérer ses démarches administratives... L'approche de la fin de la prise en charge est alors particulièrement redoutée.

« Avoir 18 ans, ça me fait peur depuis mes 15-16 ans. L'ASE met beaucoup la pression par rapport à ça. Il faut préparer la majorité. Je savais que je devais partir de ma famille d'accueil à 18 ans, ils me le disaient souvent. Ils m'ont encore plus mis la pression quand j'ai arrêté les cours, ils me disaient "Comment tu vas faire quand tu vas avoir 18 ans, etc. ?". Ils m'ont parlé très vite fait du contrat jeune majeur. Me débrouiller seule, je ne pense pas y arriver. En plus, je n'ai personne derrière sur qui compter, ni mes parents, ni famille, ni rien. Je suis obligée d'être aidée, au moins pendant mes études. Même si j'ai une bourse, etc., s'il y a un problème, il faut que j'aie une aide derrière sinon je ne peux pas m'en sortir. » (Karine, 17 ans, placée en famille d'accueil depuis sa petite enfance puis en foyer depuis quelques mois).

³⁶ Pascale Dietrich-Ragon, « Quitter l'Aide Sociale à l'Enfance. De l'hébergement institutionnel aux premiers pas sur le marché résidentiel », Paris, INED, Document de travail, 244, 2018.

³⁷ Ibid.

Si la fin de la prise en charge par les dispositifs de protection de l'enfance représente une période critique pour l'ensemble des jeunes qui ont été placés, elle est d'autant plus difficile quand elle n'a pas été souhaitée par le jeune et qu'elle intervient avant qu'il ne dispose des moyens pour être autonome. La préparation à la sortie, qui passe souvent par des changements importants dans sa vie quotidienne (comme le transfert du jeune en hébergement « autonome »), et les rappels réguliers de l'échéance des 18 ans peuvent être une telle source d'angoisse pour les jeunes que certains préfèrent quitter d'eux-mêmes les structures ASE pour ne plus subir cette pression. On peut véritablement parler **d'une injonction à l'autonomie, particulièrement précoce** si l'on se réfère à l'âge d'accès à l'autonomie des jeunes, qui se situe en moyenne à 23 ans en France³⁸. Ce qu'un professionnel de la protection de l'enfance traduit par ces mots : « *La réalité des publics, c'est que malheureusement, un jeune de 18 ans, c'est trop jeune pour qu'il puisse reconnaître les dispositifs de droit commun, c'est trop jeune. La fracture elle se fera* ».

On demande à des jeunes réputés fragiles et sans soutien familial d'être plus autonomes et indépendants que tout autre jeune. Le paradoxe est d'autant plus fort que la « protection » du système est levée de façon assez soudaine (l'accompagnement vers l'autonomie étant souvent tardif et limité) et globale (la fin de la prise en charge signifiant souvent un changement de logement mais aussi la perte du réseau de sociabilité, de ressources...) ³⁹. Les jeunes qui ne bénéficient plus de la protection de l'ASE se heurtent alors à un faisceau de difficultés et se trouvent confrontés à un isolement relationnel, à la faiblesse de leurs revenus et à une méconnaissance des démarches administratives. Autant de handicaps quand il s'agit de rechercher un hébergement ou un logement.



Sylvain, 29 ans, « En sortant j'ai été hébergé chez la mère d'un ami », avant de passer sept mois à la rue

« J'ai été dans la même famille d'accueil de mes 5 à mes 21 ans. Quand j'arrivais à mes 18 ans on m'a demandé si je voulais continuer avec un contrat jeune majeur. Ça se passait bien avec ma famille d'accueil donc j'ai voulu continuer.

J'avais des contrats jeune majeur de six mois renouvelables à chaque fois. Les objectifs c'était de continuer les études et d'avoir un

³⁸ Après une diminution amorcée au milieu des années 1990, le taux de cohabitation des jeunes avec leurs parents a de nouveau augmenté depuis le début des années 2000, poussé par la hausse du chômage et l'augmentation de la population étudiante. Fin 2014, 57 % des jeunes de 18 à 24 ans habitaient chez leurs parents, un taux qui atteignait 75 % pour les jeunes au chômage ou inactifs. À l'inverse de ce qui est imposé aux jeunes sortant de la protection de l'enfance, l'âge de la décohabitation recule (autour de 24 ans aujourd'hui) et se fait au prix d'un soutien familial important : fin 2014, 7 jeunes adultes de 18 à 24 ans sur 10 recevaient un soutien financier régulier de leurs parents.

³⁹ Antoine Dulin, (2018). Op. cit.

travail en parallèle. J'ai continué les études et j'ai pris un petit boulot dans la restauration. J'ai fait un diplôme BEP maintenance industrielle, mais **malheureusement j'ai raté le bac de peu**. C'est tombé pile poil l'année où je devais quitter la famille d'accueil. Tout à coup, il fallait que je me réadapte à d'autres situations, de nouvelles personnes... J'ai tenté de postuler à droite à gauche sans diplôme pour avoir des petits boulots mais ça n'a pas marché. Avec juste le BEP, c'est difficile de trouver un boulot.

C'était tendu pour la famille d'accueil de me garder après 21 ans. Et avec l'ASE et la famille d'accueil c'est vrai que j'aurais aimé être mieux préparé sur le logement. Par exemple, quand j'étais à la rue depuis quelques mois ma grande sœur de cœur [la fille de sa famille d'accueil] m'a dit qu'il y avait un immeuble pour des gens qui sortaient de l'ASE à côté de chez elle. **On ne m'en avait jamais parlé, je ne savais même pas qu'il y avait des structures pour après l'ASE.** J'ai été placé avec mon petit frère et on a eu deux référents, ils nous ont pas mal aidés mais pas sur le côté logement. Ça, je n'avais pas pris le temps de voir, on n'en a jamais parlé.

En sortant, j'ai été hébergé chez la mère d'un ami, j'ai eu énormément de chance, j'ai réussi à rebondir. Mais ça n'a duré qu'un an. Je ne trouvais pas de travail, j'ai fini par baisser les bras. Il y a eu des petits soucis par ailleurs à ce moment qui ont fait que **je me suis retrouvé à la rue**, de fil en aiguille j'ai pas mal chuté. **Ça a duré sept mois.** Le plus dur pour moi ça a été le fait d'être à la rue. Je ne savais pas du tout comment faire et comment trouver une solution, où aller. J'ai essayé de demander de l'aide à mes parents mais ils n'étaient pas là, je les ai connus mais ça se passait mal (...). Je n'ai plus de contact avec eux depuis.

Peu de temps avant d'être à la rue, j'avais été à la mission locale. C'est eux qui m'ont trouvé la place en CHR, qui m'ont aidé à trouver un toit. Je passais une fois par semaine pour donner des nouvelles. Je ne voulais pas les harceler mais quand même, je venais voir où ça en était le temps qu'ils me trouvent une place. Cela a pris quelques mois...

Je suis resté deux ans et demi dans le CHR. Ensuite, j'ai eu une place dans un foyer de plus longue durée et plus en autonomie mais ça s'est mal passé. On avait tout en commun, la cuisine, les sanitaires, c'était dégueulasse, il y avait embrouilles sur embrouilles. J'ai décidé de partir, je suis retourné à la rue pendant trois-quatre mois. Après, j'ai retrouvé un ami qui m'a pas mal aidé, ça fait un an que j'habite chez lui à Saint-Denis. Là, je suis en train de faire toutes mes démarches administratives, après je chercherai un boulot puis un logement, je suis dans une bonne lancée. »

Si la fin de la prise en charge est souvent synonyme de perte du logement, elle n'est pas considérée dans les faits comme une expulsion au sens juridique, et ne donne donc pas accès aux mêmes droits (pas de recours, de trêve hivernale...). Les jeunes concernés ne bénéficient pas non plus du principe de continuité d'accueil en vigueur (officiellement du moins) dans les centres d'hébergement pour sans-domicile. Ces « expulsions » *de facto* placent toutefois les sortants de l'ASE dans des situations très précaires et renforcent leur rejet des institutions.

Des jeunes en précarité résidentielle par manque d'anticipation et d'accompagnement

Peu accompagnés dans l'ouverture des droits et certaines démarches pourtant cruciales à leur insertion, les jeunes sortant de la protection de l'enfance n'ont que peu de chances de pouvoir accéder à un logement ordinaire. En l'absence de revenus, l'accès au logement est en effet particulièrement complexe pour ceux qui ne bénéficient pas ou plus d'un contrat jeune majeur ni du soutien de leurs proches, et qui n'ont pas encore trouvé un emploi. **Ils sont souvent contraints à faire appel aux dispositifs d'hébergement d'urgence**, fréquemment saturés et pour lesquels les jeunes isolés ne sont pas prioritaires.

« Dans ma tête ils avaient jusqu'à mes 21 ans pour me préparer donc ils auraient eu le temps de m'aider pour l'appartement, etc. Là [son contrat jeune majeur s'est finalement arrêté alors qu'il avait 19 ans] on n'a pas eu le temps et en plus à la fin on était trop nombreux, ils ne venaient plus trop nous voir et moi j'étais énervé donc quand ils venaient je m'enfermais dans ma chambre. [...] J'ai eu l'impression d'être trahi, je ne pensais pas qu'ils allaient m'abandonner comme ça. J'étais perdu. » (Étienne, 21 ans, ex-MNA, en foyer de ses 17 à 19 ans).

Ces difficultés concernent également les jeunes qui perçoivent de faibles revenus (grâce au contrat jeune majeur, à une formation en alternance...), souvent insuffisants pour se loger dans le parc privé. Les foyers de jeunes travailleurs (FJT) peuvent représenter une solution adaptée, mais les délais pour y accéder sont longs, la redevance demandée trop élevée en territoire tendu et certains gestionnaires sont réticents à l'idée de loger des jeunes à la situation financière très précaire (par exemple, pour les bénéficiaires d'un contrat jeune majeur de quelques mois seulement ou pour ceux bénéficiant de la Garantie jeunes). Pour ceux qui parviennent à obtenir une bourse d'études et une place en résidence universitaire se pose la question du logement durant l'été, période de fermeture pour de nombreuses structures de ce type.

Pour les jeunes les plus fragiles, cette rupture peut mener à une situation extrêmement précaire. Parmi ceux interrogés dans le cadre de l'enquête ELAP⁴⁰, sortis en moyenne depuis un peu moins d'un an du dispositif,

⁴⁰ Étude Longitudinale sur l'accès à l'Autonomie des jeunes en protection de l'enfance.

8 % ont déjà connu un épisode de rue. **Quand on pose la question à des jeunes déclarant que c'est l'ASE qui a décidé de la fin de leur prise en charge (non-renouvellement du contrat jeune majeur), 18 % déclarent avoir connu la rue moins d'un an après leur sortie de l'ASE⁴¹.**

« Je savais qu'on pouvait proposer aux familles d'accueil des jeunes majeurs. Mais on ne m'a jamais proposé. Ça aurait été mieux, il y aurait eu un accompagnement, je n'aurais pas été à la rue, je n'aurais pas fait de tentatives de suicide. » (L., 19 ans, placé en famille d'accueil depuis sa petite enfance, est retourné vivre chez son père peu avant sa majorité mais a dû quitter son domicile pour échapper à son comportement violent, a connu la rue et est aujourd'hui logé par une association).

B. La sortie de prison : sans logement, quelle possibilité de réinsertion ?

Près de 68 000 personnes sortent de prison chaque année en France, la majorité suite à une fin de peine, sans libération anticipée ou aménagements de peine qui ne concernent que 20 % des sortants⁴². D'après l'analyse des enquêtes hebdomadaires « flash logement » réalisées entre 2015 et 2017 par l'administration pénitentiaire, **6 % des personnes sortant de détention sur la période ne disposaient pas de solutions d'hébergement ou de logement, et 16 % disposaient d'une solution précaire (hébergement chez un tiers, dans une structure de logement adapté ou dans un centre d'hébergement), soit un total de 23 % sur l'ensemble des sortants (près de 19 000 personnes)**, alors que le logement est l'un des vecteurs déterminants de la réinsertion sociale et de la prévention de la récidive.

Ce constat interpelle : alors qu'elles font face à des injonctions à se réinsérer sur le plan social et professionnel et à prouver qu'elles « méritent » leur liberté, les personnes sortant de détention se retrouvent, une fois hors de prison, confrontées à toute une série de freins à leur réinsertion, l'absence de solution pérenne de logement étant l'un des obstacles les plus importants.

⁴¹ Frechon, I., Breugnot, P., Marquet, L. (2017), op. cit.

⁴² Parmi les personnes sortant de détention, on peut distinguer deux types de publics : les personnes qui sont libérées en fin de peine, et qui ne sont donc plus sous main de justice ; les personnes qui sortent de manière anticipée dans le cadre d'un aménagement de peine, et qui doivent continuer à purger tout ou partie de leur peine hors détention. Ce sont donc encore des personnes placées sous main de justice.

UN CUMUL DE DIFFICULTÉS RENFORCÉES PAR LA DÉTENTION (ET SES SÉQUELLES)

Le passage en prison apparaît le plus souvent comme une étape, généralement courte, parfois démultipliée en cas de récidive, dans le parcours des individus concernés. La grande majorité des personnes incarcérées sont condamnées à des courtes peines, qui concernent des délits⁴³. Ainsi, au 1^{er} janvier 2018, les personnes condamnées et détenues sont soumises, pour la majorité, à des peines inférieures à deux ans de prison qui relèvent du tribunal correctionnel (55,5 %, soit 27 454 personnes) ; 14,4 % à des peines supérieures à 10 ans.

Pour une grande part d'entre elles, **le passage en prison les fragilise** ; il peut même être à l'origine d'une rupture totale, à la fois sociale (perte du réseau familial/amical), professionnelle (perte d'un travail), résidentielle (perte du logement) et économique (absence de ressources voire accumulation de dettes).

Une population défavorisée avant l'entrée en prison

« *La prison, pour une grande part, n'est que le dernier maillon d'une chaîne, qui, d'échecs scolaires en précarités sociales, d'exclusions en discriminations, peut mener peu à peu aux illégalismes et à la délinquance.* »⁴⁴ Ce que reformule Nicole Maestracci : « **La désinsertion n'est pas seulement provoquée par la prison. Il s'agit d'un continuum dont la prison fait partie** »⁴⁵.

Les détenus sont principalement des hommes jeunes (au 1^{er} janvier 2018, les femmes ne représentaient que 3,5 % des personnes détenues). 23 % des personnes détenues avaient entre 18 et 25 ans, 19,2 % entre 25 et 30 ans (pour un âge moyen de 31,7 ans), 22,4 % étaient étrangères. Les détenus sont souvent peu ou pas qualifiés, 42 % étant sans diplôme⁴⁶, et connaissent un accès à l'emploi plus difficile et un emploi précaire. Selon des données de 2011, 29 % des personnes écrouées se déclaraient au chômage, et 30 % en emploi (dont stage et intérim), 35 % des personnes ne déclarant aucune situation⁴⁷.

Ces situations complexes au regard de l'emploi induisent des revenus souvent instables, voire une absence de revenus. D'après une étude publiée en 2012 sur la

⁴³ En France, l'immense majorité des condamnations pénales prononcées concerne des délits (plus de 90 %) pour une minorité de crimes... Un délit sur cinq conduit à une peine d'emprisonnement ferme, en général une courte peine : 96 % sont inférieures à trois ans, 78 % sont inférieures à un an, 56 % sont inférieures à 6 mois. Prévention de la récidive et individualisation des peines, Chiffres-clés, ministère de la Justice, Juin 2014.

⁴⁴ Conseil économique et social, « Les conditions de la réinsertion socio-professionnelle des détenus en France », 22 février 2006. cité par Christiane Beaurepaire, « La vulnérabilité sociale et psychique des détenus et des sortants de prison » *Revue du MAUSS, éditions La découverte*, N°40, T 2, 2012, p.128.

⁴⁵ Nicole Maestracci, « Repenser la sortie de prison », *Revue du MAUSS* 2012/2 (n°40), p. 204.

⁴⁶ *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2015*.

⁴⁷ KENSEY Annie, « Que sait-on de la situation socio-économique des sortants de prison ? », *Revue du MAUSS* 2012/2 (n° 40), p. 154.

vulnérabilité sociale et psychique des détenus et sortants de prison, 60 % seraient « en situation de précarité socio-économique durable à l'entrée en détention »⁴⁸, avec des ressources nettement inférieures à celles de la population générale, et **se situeraient sous le seuil de pauvreté. Enfin, 13 % des détenus seraient sans couverture sociale et 17 % couverts par la CMU.**

Une proportion non négligeable de détenus se déclare sans hébergement stable au moment de leur entrée en détention. Ainsi, selon les enquêtes hebdomadaires « flash logement » réalisées par l'administration pénitentiaire entre 2015 et 2017, sur un panel moyen de 2 181 entrants, 9 % des personnes se déclarent sans domicile fixe à leur entrée en détention⁴⁹, et même 12 % Outre-mer⁵⁰ et en Île-de-France (27 % en Seine-Saint-Denis)⁵¹.

L'incarcération concerne avant tout les populations les plus modestes, au point d'être considérée comme « la peine des pauvres »⁵², dès lors que les personnes qui présentent peu de garanties de représentation (un domicile, un travail, une situation familiale stable, etc.) sont plus sujettes à l'incarcération que les personnes socialement insérées.

La précarité des personnes en détention est souvent ancrée dans une histoire familiale. Elles sont principalement originaires d'un milieu social modeste (en 2011, 47 % des détenus avaient un père - ou beau-père - de catégorie socio-professionnelle ouvrière⁵³). Plusieurs des personnes rencontrées ont mentionné des liens familiaux distendus ou conflictuels, qui remontent parfois à l'enfance ou à l'adolescence. Sont évoquées ainsi, pêle-mêle, la maltraitance de la part des parents ou des proches, des périodes de placement (en foyer ou en famille d'accueil), voire des passages à la rue dès un très jeune âge, ce qui vient illustrer la porosité existante entre publics sortant de l'ASE, de détention et personnes SDF.

« *Ma mère m'a laissé quand j'avais deux mois. Comme ça. Sur le comptoir. Mon père m'a gardé. C'est pour ça, je ne peux pas lui en vouloir totalement. Il a toujours été là même s'il a été maltraitant. C'était les coups. Et il m'enfermait dans le placard. Je sais ce que c'est la carence affective. C'est pire que tout un enfant sans sa mère. [...] J'ai été dans trois familles d'accueil différentes entre 12 et 16 ans. Après mon père m'a repris. J'ai un*

⁴⁸ BEAUREPAIRE Christiane, *op. cit.*, p 128.

⁴⁹ Ces chiffres donnent à voir une « photographie » de la situation des entrants en détention : ils permettent d'avoir une meilleure appréhension des proportions de personnes potentiellement affectées par une problématique de logement à leur entrée en prison, mais ne correspondent pas au volume de personnes réellement concernées.

⁵⁰ L'administration pénitentiaire est organisée en 10 directions interrégionales qui ne correspondent pas aux régions administratives.

⁵¹ À noter que le département de Paris n'accueillait pas d'entrants sur la période où l'enquête a été réalisée, la maison d'arrêt de la Santé étant fermée, avec une réouverture prévue en 2019.

⁵² BONY Lucie, « De la prison, peut-on voir la ville ? Continuum carcéral et socialisation résidentielle », *Thèse de doctorat en géographie, 2014, p. 21.*

⁵³ KENSEY Annie, 2012.

peu fugué. Puis j'ai fait l'armée, cinq ans. C'était comme ma famille. J'allais devenir guide de montagne. Mais j'ai été réformé après m'être battu avec un gradé. Ça a été ma plus grande erreur. C'est là que tout a basculé. Mon père ne voulait plus de moi. » (Houssam, 45 ans, libérable après sept ans de détention dans le cadre d'un aménagement de peine).

Une institution carcérale aux conditions de vie éprouvantes et marquantes

L'expérience carcérale est souvent associée à des conditions de vie dégradantes, notamment du fait de l'état détérioré des prisons, et de la promiscuité qui y règne, la densité carcérale étant en moyenne de 118 % dans les prisons françaises en 2018. **La surpopulation carcérale est particulièrement dramatique en maison d'arrêt⁵⁴** : le taux d'occupation y était de 135 % en 2014, contre 94 % en centres de détention, et 80 % en maison centrale⁵⁵.

« J'ai fait sept ans de prison, avec toujours des rapports tendus, agressifs [...] Tous les jours en prison t'es stressé, à l'affût. [...] La prison est un milieu très violent. » (Houssam, 45 ans).



Jérôme, 23 ans – « Quand je suis sorti de détention, j'avais perdu mon appartement, et pour en avoir un autre, il fallait déjà que je paye mes dettes ».

Jérôme a connu une période de détention de huit mois, en maison d'arrêt. Son passage en détention a renforcé son isolement, alors qu'il était déjà en rupture familiale : *« J'ai plus de contacts familiaux. Et j'ai perdu quasiment tous mes amis du fait que j'ai été incarcéré, mes amis m'ont jugé par rapport à ça. **La détention a fait une rupture avec un peu tout le monde, mais côté familial c'était déjà avant la détention** ».*

Du fait de son incarcération, Jérôme a perdu son logement, et a accumulé des dettes locatives qu'il a dû régler à sa sortie : *« Au départ, personne ne les [le bailleur] a prévenus, c'est seulement au bout du 2e mois (...) qu'on leur a dit que « le jeune homme avait été embarqué par la gendarmerie », c'est seulement là qu'ils ont coupé le bail. Du coup, j'avais les dettes de deux loyers à régler. Les affaires, les habits, etc. pour les débarrasser, ils les ont*

⁵⁴ Les maisons d'arrêt accueillent les personnes en détention provisoire et condamnées à une peine ou avec un reliquat de peine de moins de deux ans. Les centres de détention accueillent les personnes détenues condamnées à une peine supérieure à deux ans et qui présentent les meilleures perspectives de réinsertion sociale. Les maisons centrales accueillent les personnes condamnées à une longue peine et/ou présentant des risques.

⁵⁵ IGAS, Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, 2016, p. 42.

*donnés à la gendarmerie, qui les a donnés à la prison, pour qu'elle me les redonne. Le reste (meubles, etc.), ça a été jeté à la benne. La CPIP⁵⁶ m'avait dit que **pour pouvoir faire une demande de logement, il fallait payer mes dettes** ».*

Jérôme est sorti de prison en mars 2017, sans logement ni accompagnement : *« À la sortie, j'étais à la rue, j'ai dormi dans ma voiture, pendant quatre mois et demi. C'est une voiture que j'avais avant mon incarcération, heureusement elle n'a pas été saisie. Quand je suis sorti de détention, j'avais perdu mon appartement car je ne pouvais pas payer mon loyer, et pour avoir un autre appartement, il fallait déjà que je paye mes dettes. Quand j'ai recommencé à travailler, tous les mois je leur virai 150 euros par mois [au bailleur] pour payer ma dette, j'ai mis quatre mois à rembourser. Et du fait que je n'avais pas eu de fiches de paye pendant huit mois, je ne pouvais pas chercher un nouveau logement ».*

À sa sortie de détention, Jérôme a retrouvé son ancien travail, mais sa situation déjà complexe sans logement s'est aggravée du fait d'un conflit avec son employeur : *« J'ai travaillé pour lui pendant trois mois après ma sortie de détention, mais vu que j'avais pas d'appartement, c'était très compliqué : faire sa vie dans une voiture, où tu peux pas faire à manger, tu peux pas te laver... J'ai arrêté de travailler pour lui, suite à des problèmes qu'on avait eus ensemble, mais il n'a pas accepté que je démissionne et il m'a bloqué mes papiers de travail (...) Le problème, c'est que j'avais plus de travail, et je ne pouvais pas avoir le chômage car les papiers étaient bloqués, ni le RSA car j'étais trop jeune, j'avais aucune solution pour reprendre quelque chose, c'était bloqué, tant que ce contrat-là n'était pas fini, je ne pouvais pas faire de demande de logement car je savais que je ne pourrais pas payer mes loyers. Une fois que j'ai eu les papiers qui indiquaient que mon contrat était fini, j'ai commencé à refaire des CV, à démarcher des employeurs ».*

Pendant toute cette période, Jérôme était encore en contact avec une CPIP, sans que ce suivi ne permette d'activer des relais au niveau des acteurs du logement : *« Le SPIP, pour les problèmes de logement, ça ne sert à rien. (...) Une fois les gendarmes m'ont trouvé dans la voiture, ils se sont inquiétés, ils ont toqué à la fenêtre, ils m'ont fait aller chez l'assistante sociale de la mairie ».*

Cette dernière a conduit Jérôme vers une association qui lui a permis de se reconstruire sur le plan personnel et professionnel. Si sa situation est aujourd'hui rétablie, le passage par la prison l'a fortement éprouvé.

⁵⁶ CPIP : Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation.

« L'incarcération, au départ ça a été un trauma, j'avais tout, un travail, un logement, une vie stable, et vous me mettez en prison, moi et pas un chômeur ? Pourquoi ne pas avoir un bracelet électronique ? Ils me l'ont refusé mais ça aurait été plus simple, j'aurais pu payer mes factures, j'aurais pas perdu mon appartement. Beaucoup de gens avec qui j'étais en prison y sont retournés depuis, ils avaient rien, ils ont préféré retomber dedans, en prison. »

À LA SORTIE : UN PARCOURS SEMÉ D'EMBÛCHES

L'expérience de la prison comme les projets de réinsertion qui lui succèdent nécessitent, pour une large part des personnes, une préparation en amont et un accompagnement : tous les acteurs s'accordent là-dessus. Et pourtant, faute d'anticipation, les personnes continuent majoritairement d'être dirigées vers les dispositifs d'accueil et d'hébergement d'urgence.

Une majorité de sorties sèches, sans accompagnement ni aménagement de peine

Les aménagements de peine permettent d'exécuter tout ou partie de la peine d'emprisonnement hors détention. Les aménagements de peine ordonnés au moment de la condamnation, avant l'incarcération, sont encore peu développés, et ceux intervenant après un placement en détention représentent environ 20 % des peines privatives de liberté, contre 12 % en 2003. Au 1^{er} décembre 2018, parmi les personnes écrouées bénéficiant d'un aménagement de peine, la majorité étaient sous surveillance électronique (10 988 personnes), tandis que 1 821 personnes étaient en semi-liberté et 915 en placement extérieur⁵⁷.

Ce constat de faible recours aux aménagements de peine peut s'expliquer par un contexte général de réticence du monde de la justice en France à mettre en œuvre de telles mesures, contrairement à ce qui s'observe dans d'autres pays européens⁵⁸ :

« Contrairement à ce qui est souvent dit, une peine aménagée est une peine exécutée. [...] Aujourd'hui en France il y a toujours cette conception que l'aménagement de peine est une mesure de faveur qui se mérite, alors qu'il devrait être la règle, et que l'incarcération devrait être le dernier recours. Il y a une logique morale d'un côté [l'aménagement de peine se mérite], contre une logique plus orientée sur la prévention de la récidive qui devrait être développée [l'aménagement de peine permet de se réinsérer]. » (Représentant de l'institution judiciaire).

⁵⁷ Statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1^{er} décembre 2018, Ministère de la Justice.

⁵⁸ D'après le rapport IGAS, la libération conditionnelle en France concerne moins de 8 000 personnes en 2012, contre 40 000 en Allemagne. p. 56.

Le développement insuffisant des aménagements de peine peut aussi être dû aux contraintes qui y sont associées. Tous les aménagements de peine sont en effet conditionnés à une série de critères à respecter par les personnes détenues : avoir un emploi ou un projet de formation, respecter ses obligations de soin, s'engager dans un projet d'insertion, avoir une adresse (garantie de représentation) et donc une solution d'hébergement ou de logement.

80 % des personnes détenues sortent de ce fait dans le cadre d'une sortie « sèche », sans aménagement de peine. Le risque de sortir sans transition est encore plus élevé pour les peines les plus courtes, inférieures à six mois (98 %), alors que tout passage en prison, même de courte durée, peut constituer une rupture. Faute de temps (pour les courtes peines) et de moyens, les détenus se sentent en général peu accompagnés dans leur préparation vers la sortie par leur CPIP, et notamment sur la question du logement.



Le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)

Le SPIP est un service de l'administration pénitentiaire à compétence départementale, qui intervient sur saisine des autorités judiciaires auprès des personnes détenues ou suivies en milieu ouvert. Il existe 103 SPIP. Parmi les missions du SPIP figurent notamment des actions en faveur de la réinsertion des personnes placées sous main de justice, et de la lutte contre leur désocialisation.

En milieu fermé, le SPIP doit aider à la décision judiciaire, notamment en proposant des projets d'aménagement de peine au juge. Le SPIP doit aussi aider à préparer la sortie de prison, en facilitant l'accès aux dispositifs de droit commun (logement, prestations sociales et sanitaires, travail, etc.), via la mobilisation du réseau de partenaires institutionnels (SIAO, CAF, Pôle emploi) et associatifs (structures assurant des dispositifs d'hébergement, de logement, de réinsertion).

Par ailleurs, les services du SPIP tendent également à se mobiliser pour les personnes considérées comme potentiellement dangereuses, présentant des risques de récidive⁵⁹. En cas de surveillance judiciaire post-carcérale, le juge peut réquisitionner une place d'hébergement pour cette personne, sans l'accord de la structure d'accueil, si aucune solution n'a été trouvée.

La majorité des anciens détenus font ainsi part des grandes difficultés rencontrées pour faire valoir leurs droits à la sortie, et d'une absence de préparation en détention qui leur est très préjudiciable :

⁵⁹ *Mesure de surveillance judiciaire des personnes dangereuses, surveillance de sûreté.*

« Ils font rien en prison, ils font rien du tout. Vous pouvez aller voir les gens de la sécurité sociale, etc., ils vous disent : “ Voilà ce qu’il faut faire à la sortie ”. Maintenant, c’est carrément le chef d’établissement qui vous envoie un courrier, avec tout ce que vous devez faire, les démarches à votre sortie de prison, ils n’oublient pas de mettre “ Si vous êtes dehors appelez le 115 ”, ça ils ne l’oublient pas. Pôle emploi, c’est pareil, ils n’ont pas le droit de faire des dossiers à l’avance. Moi j’ai fait toutes mes démarches tout seul, après la sortie. La seule chose qu’ils ont fait, c’est ma CNI, mais elle est à l’adresse de la prison [...]. Pendant deux mois, à la sortie, je n’ai pas eu de ressources, j’avais juste un petit pécule. Heureusement [la structure d’hébergement] me donne des tickets services, et 20 euros par semaine, jusqu’à ce que je touche le RSA. S’il n’y avait pas eu [la structure d’hébergement], je me serais retrouvé à la rue, ou dans un foyer d’hébergement d’urgence. » (Vincent, 59 ans, de multiples passages en détention, aujourd’hui accueilli en CHRS).

La perte du logement, des ressources financières et des soutiens familiaux ou amicaux engendrée par un passage en prison, ainsi que l’absence d’accompagnement à la sortie, conduisent régulièrement les sortants de prison les plus vulnérables à la rue. Pour certains, il s’agit de leur première expérience d’errance, pour d’autres, d’un retour à la rue : « Généralement le jour de la sortie de la prison ils se retrouvent à la rue. Ils viennent le jour même ici, souvent ils connaissaient déjà [notre accueil de jour] ». (Responsable d’un accueil de jour en Île-de-France).

Les témoignages recueillis expriment la détresse des libérés en fin de peine, qui sans soutien institutionnel ou relationnel, se retrouvent sans autre « solution » que celle de l’hébergement d’urgence. D’après des données du ministère de la Justice en juin 2014, **25 % des personnes accueillies en centres d’hébergement ont déjà fait l’objet d’une ou plusieurs condamnations pénales**⁶⁰. « Il n’y a pas d’accompagnement. Vous arrivez en fin de peine, ils ont pas le choix, il faut qu’ils vous mettent dehors, la seule chose qu’ils savent vous dire c’est que si vous avez rien, il faut appeler le 115. » (Vincent, 59 ans, de multiples passages en détention).

Ainsi, une fois sorties, les personnes libérées se retrouvent face à une série d’obstacles qui compromettent leurs possibilités de pouvoir continuer ou amorcer un processus de réinsertion (soins, formation, travail, etc.), les difficultés d’accès à un logement constituant bien souvent la barrière principale qui empêche de poursuivre les projets entamés avant ou pendant la période de détention.

⁶⁰ Ministère de la Justice « Prévention de la récidive et individualisation des peines, chiffres-clés », juin 2014.

Un abandon qui provoque peur, fantasmes, et parfois le retour en prison

La sortie de prison peut aussi susciter des craintes, notamment quand les personnes avaient une situation résidentielle instable avant leur incarcération, ou quand l'incarcération a conduit à la perte de leur logement ainsi qu'à une rupture avec le cercle familial et amical. Dans cette perspective, la sortie peut être un objet d'inquiétude, la peur de basculer dans une spirale de précarité (rue ou hébergement d'urgence) se faisant de plus en plus prégnante à mesure qu'approche la fin de la période de détention, quand la fin de peine n'a pas été aménagée et que les solutions existantes n'ont pas été activées.

« *Quand j'étais en prison, à la moitié, j'étais inquiet, je me demandais si j'allais me retrouver dehors, à la rue.* » (Michel, 70 ans, passage par 10 ans de détention, aujourd'hui depuis 6 ans dans un EHPAD).

À l'inverse, chez beaucoup de détenus, les discours sur leur devenir à la sortie de détention sont assez abstraits, notamment quand les personnes sont condamnées à de longues peines. Certains formulent des projets assez flous, parfois fantasmés, sans vision réelle des relais et des ressources institutionnelles qui peuvent être mobilisés pour y parvenir, quand d'autres projettent de revenir à leur environnement pré-carcéral, sans tenir compte des évolutions qui sont intervenues depuis. Ces derniers peuvent se heurter à des difficultés qu'ils n'avaient pas envisagées. C'est notamment le cas des personnes sans solution de logement stable, qui se font héberger chez un tiers (parents, conjoint, famille, amis) pendant quelques mois, jusqu'à la rupture.

« *Il y a des personnes qui sont hébergées chez un tiers, mais après quelques mois, cette solution disparaît, et il n'y a pas d'autres solutions à la place. Souvent, les personnes détenues s'y prennent tardivement pour les demandes d'hébergement.* » (Coordonnateur d'un dispositif d'information pour les personnes en détention).

Le manque de solutions de logement adaptées amène certains à retrouver les pratiques qui les ont conduits à la prison (délinquance, vol, addictions, etc.). Les sortants interrogés expliquent souvent qu'ils n'ont pas eu d'autres recours, en l'absence de ressources et de perspectives d'insertion « légale ». Le retour à l'environnement résidentiel pré-carcéral peut aussi conduire à retrouver les anciennes pratiques addictives ou délictueuses, qui ont justement mené en prison. Revient souvent dans le récit des personnes multirécidivistes la nécessité de « rompre avec le quartier » pour pouvoir « rompre avec la prison »⁶¹. Or les possibilités de changer d'environnement résidentiel pour entamer un nouveau parcours de vie peuvent être limitées, sans relais institutionnel pour les mettre en œuvre.

⁶¹ Bonie Lucie « Quel horizon à la sortie de prison ? Rapports résidentiels et tentatives de sortie de trajectoires carcérales », in Tournier P.V. (dir.), *Une certaine idée de la criminologie*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 273-286.

« Depuis ma jeunesse j'ai fait de la prison. Entre mes 14 ans et mes 42 ans il y a eu des allers-retours... Les autres fois en sortant de prison, je retournais à Vesoul chez mes parents. Je retombais sur des connaissances, je repartais dans l'alcool. Donc ça ne m'aiderait pas. [...] À Vesoul j'ai une étiquette sur le front. »

(Manuel, 42 ans, multiples passages en détention, alternance entre la prison, le domicile parental, conjugal et les foyers d'urgence)

Une sortie non-préparée, sans solution de réinsertion, peut donc engendrer un possible retour vers la prison, comme le montre le taux de récidive plus marqué chez les personnes qui ont déjà une pluralité d'antécédents pénaux et qui sortent sans aménagement de peine. Une étude menée à New York auprès de 50 000 sortants de prison entre 1995 et 1998 a confirmé que le sans-abrisme après le séjour en prison, est associé à un risque accru de réincarcération⁶¹ (alors que la mise en place de service de transition et du soutien dans un logement stable, permet de limiter le risque de récidive⁶²).

Parfois même, la prison peut apparaître comme une « solution », par rapport à la perspective de retomber dans l'errance. « On constate beaucoup d'allers-retours entre le dedans et le dehors pour les SDF qui font des petits délits, explique un représentant de l'institution. Il y a l'hypothèse que certains commettent volontairement des délits pour pouvoir retourner en prison. Même si la prison ce n'est pas non plus « confortable » : privation de liberté, suroccupation... C'est une politique totalement contre-productive. »

Certains détenus expliquent ce biais : « La prison c'était ma chambre, ça me permettait de m'évader de tous ces pleurs et ces cris. J'ai pris l'habitude, je sortais un an, je repartais deux-trois ans en prison. J'arrivais, je nettoçais la cellule à fond, pour moi c'était ma chambre. J'ai pris l'habitude de la prison, quand je sortais j'étais perdu. J'avais besoin de gens pour m'aider à faire mes démarches administratives, même s'il y en a certaines que je peux faire ». (Manuel, 42 ans, multiples passages en détention).

C. La sortie d'hospitalisation psychiatrique : une double détresse pour les personnes précaires et sans domicile

Si les troubles psychiques ou psychiatriques peuvent concerner des individus de toutes les couches sociales, la problématique de la sortie d'institution psychiatrique est particulièrement prégnante pour les personnes en situation de précarité sociale et/ou résidentielle.

⁶¹ *Homeless Shelter Use and Reincarceration, Following Prison Release*, Stephen Metraux, University of the Sciences in Philadelphia, 2004.

⁶² *Supported housing for prisoners returning to the community : A review of the literature*, Matthew Willis, Australian Institute of Criminology, 2018.

La présence de personnes souffrant de troubles psychiatriques dans les dispositifs d'hébergement ou à la rue interpelle. Documentée par des travaux qualitatifs de médecins mais aussi par des études quantitatives, cette problématique questionne sur l'efficacité de la prise en charge médicale des personnes dans la prévention du sans-abrisme et, plus largement, de la rupture résidentielle.

LES PERSONNES EN PRÉCARITÉ SOUFFRANT DE TROUBLES PSYCHIATRIQUES

Bien que souffrance psychique ne soit pas synonyme de pathologie psychiatrique, et bien que la précarité n'entraîne pas forcément des troubles mentaux, et inversement, le lien entre trouble psychique et exclusion sociale est aujourd'hui bien établi pour les professionnels du secteur psychiatrique comme pour ceux de l'urgence sociale. Et, dans les deux secteurs se pose la question du logement : soit que le mal-logement et la précarité causent des troubles psychiques, soit que ces derniers remettent en cause l'accès et le maintien dans le logement. Au final, les deux logiques créent pour les individus une spirale négative parfois impossible à remonter.

Comme le reconnaît la stratégie quinquennale de l'évolution de l'offre médico-sociale⁶⁴, les personnes concernées « *souffrent généralement d'un grand isolement, d'une perte de capacité à entreprendre et à réaliser les actes de la vie quotidienne, voire d'une incurie dans le logement et souvent d'une rupture des liens familiaux et sociaux. Ces effets, conjugués à la stigmatisation attachée aux troubles psychiques sévères et, le cas échéant, à des **hospitalisations prolongées ou répétées en psychiatrie, elles-mêmes facteur de désinsertion sociale, amènent fréquemment les personnes à la perte de leur logement, à l'errance, à l'exclusion sociale*** ».

L'enquête nationale des maraudes des Samu sociaux a révélé que deux personnes sans abri sur cinq interrogées par une maraude souffrent de troubles psychiatriques. En Île-de-France, les données épidémiologiques recueillies par l'étude Samenta⁶⁵ du Samusocial montrent qu'**un tiers des sans-domicile franciliens enquêtés est atteint d'un trouble mental** (trouble psychotique, trouble sévère de l'humeur ou trouble anxieux). Les troubles psychiatriques

⁶⁴ Présentation de la démarche « une réponse accompagnée pour tous », in *La stratégie quinquennale de l'évolution de l'offre médico-sociale (2017-2021)*, ministère des Affaires sociales et de la santé, Direction générale de la cohésion sociale.

⁶⁵ L'enquête Samenta cherche à estimer la prévalence des troubles psychiatriques et des addictions parmi les personnes sans logement personnel en Île-de-France. La méthodologie de l'enquête repose sur un sondage complexe (tirage des structures, des jours d'enquêtes et des personnes) de façon à obtenir un échantillon aléatoire de personnes sans logement fréquentant des services d'aide.

précéderaient majoritairement l'errance (60 % des cas) ou surviendraient conjointement dans 20 % des cas. Une étude réalisée sur un échantillon de personnes hospitalisées pour la première fois en psychiatrie pour des troubles psychotiques montre qu'il existe un risque exceptionnellement élevé d'être sans domicile très tôt dans la survenue de la maladie : 15 % de patients nouvellement admis ont eu au moins un épisode sans domicile avant ou dans les 24 mois suivant leur première admission (dont deux tiers avant).

Pour reprendre l'idée déjà exprimée à propos de l'ASE et de la prison, l'hôpital psychiatrique intervient dans un processus souvent chaotique dans lequel des individus se trouvent engagés en raison de difficultés qui trouvent pour une large part leur origine dans l'enfance, la pauvreté et la précarité.



Parcours de Robert, 46 ans : « Ils nous placent à l'hôpital mais ne trouvent pas de solution après »

« J'habite une pension de famille dans la ville de P. depuis un an. Avant ça, je suis resté un an à la Halte (un centre d'hébergement de stabilisation ndlr) et avant ça j'étais à la rue. Pendant cinq ans à Orléans. Je suis passé par plusieurs foyers d'hébergement mais à chaque fois je retournais à la rue. J'avais des problèmes de santé. Aujourd'hui, je suis suivi à l'hôpital de P.

Je suis né à Sarcelles... J'ai été marié neuf ans, on a eu un petit garçon, mais on a divorcé à cause de mes addictions. Avant mon divorce, je travaillais dans un magasin mais j'ai démissionné pour des raisons de santé. Et le fait de rester à la maison sans rien faire... C'est ce qui m'a conduit à développer des addictions. Et puis j'habitais un quartier pourri avec de mauvaises influences.

J'ai fait un premier séjour de trois mois à l'hôpital de Gonesse. C'est moi qui avais demandé l'internement. Et c'est là-bas que l'assistante sociale m'a trouvé un CSAPA [Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie] à Orléans. J'y suis resté un an. J'ai pu y être soigné pour différentes pathologies : l'hépatite C, le VIH et une cirrhose du foie. Et puis j'ai demandé à partir. Le traitement contre l'hépatite C était trop dur. Je ne pouvais pas me reposer, là-bas, au CSAPA. Alors j'ai été au LHSS [Lit Halte Soin Santé] pour finir de m'y soigner. J'y suis resté six mois.

Après le LHSS, il n'y avait plus de solution pour moi. Ils ont fait le 115 et j'ai été à l'hôtel. Mais c'était trop cher. Alors je suis resté comme ça, un

certain temps à la rue, avant d'arriver à la Halte. Mais même à la rue je prenais mon traitement. J'allais à l'accueil de jour d'une association pour les toxicomanes. Je prenais du Subutex, 10 mg par jour. J'ai toujours gardé un lien avec eux à l'accueil de jour. Ils m'ont aidé pour les papiers. Ils m'ont beaucoup sauvé la vie. Ça me permettait d'avoir un endroit où être au chaud jusqu'à 17 h.

J'ai fait d'autres allers et retours en psychiatrie à Orléans, quand j'étais en crise... Je suis schizophrène. Normalement, il faut avoir un appartement pour être hospitalisé mais deux ou trois fois ils m'ont pris quand même. Ils veulent que vous ayez un truc stable pour vous soigner. À l'hôpital, j'ai beaucoup souffert. Ils nous placent à l'hôpital mais ne trouvent pas de solution après. On me disait que j'étais pas capable d'avoir un logement. C'était un peu vrai parce que j'en avais brûlé un.

À la Halte j'ai pu me poser. J'étais trop fatigué de courir pendant quatre ans pour avoir mon traitement.

Aujourd'hui, je suis sous tutelle [suite à un entretien avec le psychiatre], depuis trois ans... Et je vois régulièrement mon psychiatre aux jardins de Sophie à Pithiviers (CMP). Si je vais mal, je me fais hospitaliser. J'ai des fatigues mais un suivi régulier. J'entends des voix perpétuellement. Parfois j'entends qu'on parle sur moi sans savoir si c'est vrai ou pas.

Ici [dans la pension de famille], je suis content. Je suis chez moi et personne ne m'embête. Je suis inséré. Réinséré par les soins. Je ne consomme plus rien depuis cinq ans. C'est ce qu'il me fallait. J'ai plein de trucs à faire. Ça m'occupe le temps d'aller mieux. Peut-être je trouverai quelque chose à mi-temps ensuite. Pour m'occuper... Je vais voir avec l'éducateur. Je vais même pouvoir aller voir mon enfant pendant les vacances. Ma famille est contente de me savoir posé. »

UNE PRISE EN CHARGE CENTRÉE SUR LE SOIN QUI CONDUIT À DE NOMBREUSES RUPTURES

L'organisation même de la psychiatrie en France, entre hospitalisation, milieu ouvert et soins ambulatoires dispensés par la médecine de ville, est génératrice d'allers-retours pour les patients, entre le dedans et le dehors, entre la prise en charge et le retour au droit commun.



La psychiatrie en France

En 2015, 2 188 000 personnes souffrent de maladies psychiatriques, et 6 246 900 personnes prennent régulièrement des psychotropes sans être diagnostiquées d'après l'IGAS. Aujourd'hui, 80 % de la file active des secteurs de psychiatrie est suivie exclusivement en ambulatoire, c'est-à-dire hors établissement de soins. Ce processus de « désinstitutionnalisation » a été souhaité à partir des années 1960 suite aux critiques contre les abus des asiles psychiatriques, aidé par les neuroleptiques puis les antipsychotiques qui ont permis de réduire la fréquence et la durée des hospitalisations en milieu spécialisé.

Parallèlement est mise en place une réorganisation territoriale des soins par « secteurs de psychiatrie », dans laquelle l'hôpital n'est plus le seul pilier mais est connecté à un réseau de structures extrahospitalières, recevant les patients et se déplaçant à leur domicile : centres médico-psychologiques (CMP) mais aussi hôpitaux de jour, centres d'activités thérapeutiques à temps partiel (CATTP), foyers de post-cure, hôpitaux de nuit, appartements thérapeutiques, hospitalisation à domicile, centres d'accueil et de crise... L'hôpital psychiatrique se concentre alors sur la gestion des crises aiguës, laissant aux services de ville la prévention et la prise en charge de la maladie chronique.

En 2014, l'offre hospitalière était composée de 57 469 lits d'hospitalisation à temps complet, de 27 603 places d'accueil en hôpital de jour et de 1 929 en CATTP. Les territoires majoritairement urbains se distinguent par une densité de places inférieure à la moyenne. Ces territoires présentent des taux d'occupation des lits supérieurs et les établissements déclarent plus fréquemment des difficultés à hospitaliser un patient le jour même.

Bien souvent, la maladie psychiatrique se manifeste par des épisodes de crise auxquels succèdent des moments de rémission. C'est lors de ces moments où l'institution psychiatrique cesse son accueil que l'entourage et les ressources du patient jouent un rôle prépondérant. Tous ne disposent pas des mêmes conditions pour que ces transitions soient négociées de façon satisfaisante. Les publics précaires et notamment ceux qui sont dépourvus de logement subissent violemment cette sortie et deviennent rapidement sans domicile et parfois sans abri. D'autres, fragilisés, perdant leur logement lors de l'hospitalisation ou peu après leur sortie, subissent le même sort. D'autres encore, se tournent vers leur famille qui, épuisée, peine à maintenir une solidarité familiale. « *Certaines personnes sont là depuis 20-30 ans, raconte un responsable d'établissement psychiatrique, d'autres sont hospitalisées suite à une urgence mais ensuite on ne sait plus où les adresser à l'extérieur. Par exemple, ça peut être une maison de retraite qui ne veut plus récupérer la personne. Ça peut aussi être une famille qui,*

une fois que la personne est hospitalisée, ne veut plus revenir en arrière. Il y a aussi beaucoup de personnes qui sont SDF et qui n'ont aucun lien familial. Dans ce cas, elles repartent à la rue. Il y a aussi des personnes qui ont du mal à s'inscrire dans une solution de logement. Par exemple, j'ai trouvé une solution pour un monsieur de 50 ans qui n'avait pas eu de solution depuis qu'il était étudiant. Il était à moitié SDF, à moitié hospitalisé. »

Afin de « lutter contre l'enfermement » des malades et favoriser une prise en charge plus humaine permettant la socialisation, la loi de 1985 visait à transformer le secteur de la psychiatrie en favorisant le soin ambulatoire à domicile ; or le processus de désinstitutionalisation engagé s'est finalement traduit par la fermeture de 50 000 lits psychiatriques qui n'a pas été compensée par le développement d'une offre alternative à la hauteur des besoins. Alors que les centres de soins issus de la sectorisation (les CMP) devaient être le pivot de ce dispositif, ils se retrouvent aujourd'hui totalement engorgés, tous territoires confondus. **Pour les malades en situation de précarité, sans ressource ni réseau familial ou amical solide, le virage ambulatoire n'a finalement pas été porteur de l'émancipation et de la réinsertion espérée dans la cité. Et ce sont eux les premières victimes d'un système de soins qui remet de plus en plus rapidement à la rue sans solution.**

« J'ai l'exemple d'un monsieur qui a été hospitalisé récemment, il était à la rue. Il s'est rendu compte enfin que la rue n'était pas bien pour lui, et maintenant il accepte les soins. L'hospitalisation bien faite permet d'entamer un discours pharmacologique. Un psychotique qui ne prend rien est difficilement accrochable. La pharmacologie n'est pas un but c'est un moyen : si la personne est moins angoissée, elle t'écoute, donc tu peux travailler. Donc l'hospitalisation n'est pas le mal en soi. Mais le problème c'est qu'on n'a pas de solutions à l'extérieur de l'hôpital ! Du coup en France on t'hospitalise pour tout et n'importe quoi, mais pour des périodes très courtes, du fait du manque de places à l'extérieur de l'hôpital, d'où aussi des hospitalisations répétées et un turnover très important. » (EMPP).

Répétées ou prolongées, ces hospitalisations sont souvent suivies d'une remise à la rue des personnes sans qu'une transition ni un relais avec l'extra-hospitalier ou le médico-social soient toujours assurés, comme en témoignent certains services sociaux hospitaliers au sens large et des acteurs de la veille sociale :

« Nous on est vraiment dans de la sortie sèche avec les personnes dont l'hôpital ne sait plus quoi faire. Ils se présentent chez nous. Un homme par exemple qui a passé 15 ans en unité de resocialisation et un jour on lui a dit tu peux sortir ! Rien n'avait été préparé. Mais ils sont aussi débordés. On a rencontré l'AS qui travaille sur le secteur. Elles sont deux sur le poste pour 300 personnes. » (Association, région des Hauts-de-France).

« On ne met pas les gens à la rue c'est pas notre but, mais ça peut arriver. Ce serait faux de dire que ça n'arrive pas. Pour les équipes aussi c'est difficile de s'occuper de ces gens, qui peuvent être agressifs, qui peuvent perturber la vie en collectivité. Donc si la personne peut marcher et sortir elle sortira, et elle se retrouvera à la rue si c'était sa situation avant. » (Coordination des services sociaux hospitaliers).

Sortants de l'ASE, d'hôpital psychiatrique et de prison... : certains ont des parcours où se succèdent les moments de crise qui les ont fait fréquenter tour à tour l'une ou l'autre de ces institutions et parfois les trois.



Ahmed, 46 ans – Un itinéraire résidentiel entre foyer, prison, rue et hôpital psychiatrique...

Ahmed est logé depuis cinq ans dans une maison relais située en Alsace. Il perçoit l'AAH et est sous curatelle. Il est né au Maroc et a grandi à Strasbourg où ses parents ont emménagé lorsqu'il avait six ans. **À 15 ans, il est placé par l'ASE dans un foyer.** Son comportement turbulent finit par motiver son exclusion du foyer : « *Le foyer m'a viré, à 17 ans, je me suis retrouvé à la rue. C'est là où j'ai commencé à connaître la prison. Avant, j'en avais pas fait. Fallait subvenir à mes besoins* ».

À partir de ses 17 ans, Ahmed enchaîne les périodes en prison. Lorsqu'il en sort, il est hébergé chez des amis ou vit à la rue. « *J'ai fait huit ans de prison. Ça a commencé quand j'avais 17 ans. La plus longue peine a été de 46 mois. Le reste c'était des six mois, un mois, trois mois... Moi j'ai toujours préparé mes sorties, j'allais chez des potes, des copines... ; à la prison quand on finit sa peine, on finit sa peine. Ils ne s'intéressent plus. Car ils savent qu'on va revenir ! C'était le foyer ou dehors. J'ai été dans la rue aussi pendant un bout de temps. Parfois je sortais de prison, je me retrouvais à la rue...* »

Entre une période de prison et l'autre, **une assistante sociale l'oriente vers un foyer de travailleurs migrants où il reste deux ans.** « *C'est là-bas que j'ai perdu la boule. Je faisais plus la différence entre les démons et les humains. Je me suis pris la tête avec eux et je voulais faire sauter le foyer avec les gens dedans et tout ! L'ambulance est venue. Je croyais qu'ils allaient m'envoyer en prison comme d'habitude ! Mais ils m'ont envoyé en psychiatrie. J'ai fait un premier séjour en psychiatrie. Je suis resté un mois et demi. Je suis sorti et ils m'ont remis dans le foyer, car je n'avais pas le choix c'était ça ou c'était la rue.* »

Après avoir été réintégré dans le même foyer, il en part et passe quelques temps à la rue, où il a déjà des connaissances. « *J'étais assis sur un banc, il pleuvait, je ne savais pas où aller. L'ambulance est arrivée, ils m'ont réhydraté, et puis ils ont décidé de m'interner de nouveau, jusqu'à ce qu'on me trouve une solution. **C'est l'assistante sociale de l'hôpital qui m'a trouvé un studio. J'y suis resté un an. Mais il était insalubre.** C'était une chambre de bonne ; l'assistante sociale ne savait pas que c'était insalubre. Elle m'a juste donné des numéros de téléphone, et c'est moi qui ai téléphoné. Moi non plus je ne savais pas si c'était insalubre. Du moment que ça me sortait de la galère, que j'avais une clé... »*

Il parvient, grâce à un ami qui lui avance le montant de la caution, à trouver un studio dans un village de la banlieue strasbourgeoise où il reste 10 ans. Il déménage ensuite à Mulhouse pour se rapprocher de son frère. En arrivant, il travaille comme laveur de vitres. **Après avoir été hébergé un temps dans sa famille, il intègre une résidence sociale** dont il déménagera pour intégrer successivement deux autres résidences. Lorsque la dernière où il habite doit fermer ses portes, on le relogé dans une maison relais. « *Je suis ici depuis cinq ans, je suis bien ici. Ce que j'aime : la liberté. Les gens qui sont ici, les résidents et ceux qui travaillent, j'aime leur accueil, leur gentillesse. C'est bienveillant. Avec les autres résidents ça se passe bien. Je peux compter sur des gens si j'ai un souci, heureusement. »*

PARTIE 2. Des publics vulnérables à l'abandon : pourquoi les sorties d'institutions se passent-elles si mal ?

Les nombreux témoignages qui précèdent montrent bien **le cercle vicieux dans lequel s'inscrit un grand nombre de parcours des sortants d'institutions**. Déjà vulnérables à l'entrée, du fait de conditions de vie souvent précaires et de ressources sociales et économiques extrêmement fragiles, de nombreuses personnes ressortent de l'ASE, de détention ou d'hospitalisation psychiatrique marquées par des conditions de vie, d'accueil et d'encadrement qui les situent, à bien des égards, hors de la vie ordinaire et du droit commun. À la sortie, beaucoup sont abandonnées « brutalement » et unilatéralement.

Au-delà des problématiques spécifiques à chacune de ces trois institutions et des difficultés distinctes auxquelles se confrontent souvent ces trois publics, on retrouve rapidement de nombreux points communs dans les parcours des personnes, dans les carences de l'État à des moments-clés, dans les rapports conflictuels à l'institution, souvent empreintes de défiance.

Face à des publics en grande difficulté, ces trois services publics peinent à jouer leur rôle et à passer le relais, faute de moyens et de partenariats. L'accès au logement cristallise l'incapacité des institutions à anticiper les sorties, dans un contexte de tension qui pénalise des publics victimes de préjugés sur leur supposée « capacité à habiter ».

A. Des institutions qui renforcent la vulnérabilité des personnes

Les parcours décrits pourraient laisser entendre que les ruptures seraient inévitables et leurs ressorts essentiellement individuels. La question traverse d'ailleurs la réflexion et la pratique de nombreux professionnels rencontrés : *« C'est une vraie question en ce qui concerne les sortants de l'ASE : est-ce que les jeunes se cassent la gueule parce qu'ils sont passés par l'institution ou parce que, malgré la prise en charge, leur histoire est tellement chargée que de toute façon elle ne sera jamais tout à fait dépassée ? »* (Représentant de l'association Aurore). **Pourtant, le fonctionnement des institutions et des politiques publiques qui les gouvernent joue sans aucun doute un rôle non négligeable dans l'aggravation de la vulnérabilité économique et sociale des publics accueillis**, le passage par l'institution constitue une rupture de plus dans des parcours de vie déjà émaillés de difficultés multiples.

UNE ENTRÉE EN INSTITUTION MARQUÉE SOCIALEMENT

C'est bien souvent **le caractère cumulatif d'un certain nombre d'évènements plus ou moins traumatiques et aux effets parfois diffus dans le temps** qui semble avoir durablement marqué le parcours des personnes sortant d'institutions en les exposant, de manière précoce, à la précarité ou à la vulnérabilité.

Côté protection de l'enfance, la fragilité psychique des parents et les carences éducatives qui peuvent en découler constituent de fait l'un des critères de placement, mais il ne faut pas éluder le rôle joué par la pauvreté dans ces familles. Si cela ne représente évidemment pas un motif suffisant en soi pour justifier un placement, **les familles dont les enfants sont placés sont très majoritairement en situation précaire**. Malgré la faiblesse des études réalisées à propos des conditions matérielles d'existence et de l'entourage familial des enfants placés, de nombreux acteurs témoignent aussi **des situations de mal-logement qui contribuent à une potentielle mise en danger des enfants⁶⁶ et, cumulées à d'autres facteurs de danger, à leur placement (ou au maintien du placement)**.

Du côté de l'administration pénitentiaire, les études⁶⁷ et données recueillies sur les profils des détenus tendent à montrer quant à elles **une corrélation statistique importante entre condition socio-économique défavorisée et risque de détention**. Cette pauvreté se manifeste d'ailleurs dans de nombreux cas par l'absence de logement personnel : **près de 10 % des détenus se déclaraient sans domicile fixe à leur entrée en prison**. L'absence d'une solution stable de logement et d'hébergement peut constituer un motif de placement en détention provisoire, du fait d'un manque de garanties de représentation. **Les personnes sans logement ou sans hébergement sont donc discriminées du fait de leur précarité**, au regard des critères fixés par la loi⁶⁸.

⁶⁶ Les conséquences du mal-logement sur la santé et le développement psychomoteur des enfants ont été maintes fois décrites dans les précédents rapports sur l'état du mal-logement (voir en particulier les chapitres consacrés aux enfants en 2010, à la santé en 2016 et au surpeuplement en 2018).

⁶⁷ Kensey, A. « Que sait-on de la situation socio-économique des sortants de prison ? », *Revue du Mauss, La Découverte*, 2012. Beaurepaire (de), C., « La vulnérabilité sociale et psychique des détenus et des sortants de prison », *Revue du Mauss, La Découverte*, 2012.

⁶⁸ Une enquête réalisée dans cinq juridictions de la DISP Grand Ouest au cours des années 2000 a ainsi démontré la surreprésentation des personnes SDF : parmi les personnes jugées en comparution immédiate (11,9 % des SDF sont jugés par ce biais, contre 2,2 % seulement des personnes bénéficiant d'une adresse personnelle) ; parmi les personnes placées en détention provisoire (11 % des SDF contre 1 % des personnes ayant une adresse personnelle). Le risque d'être condamné à une peine d'emprisonnement ferme est accru pour les personnes SDF (50,5 % d'entre elles sont dans ce cas, contre 13,4 % des personnes ayant une adresse personnelle).

Le trouble psychique est, quant à lui, facteur d'exclusion sociale. La maladie mentale peut entraîner une incapacité à travailler, une diminution des revenus et la perte du logement. Une étude réalisée par l'Ined en 1995 rapportait ainsi un taux d'hospitalisation deux à quatre fois plus élevé pour les sans-domicile fixe⁶⁹ que pour la population de référence.

DES PASSAGES EN INSTITUTIONS QUI FRAGILISENT

L'entrée en institution ne résulte pas, bien entendu, des mêmes causes ni des mêmes objectifs selon que l'on est incarcéré suite à un délit ou un crime (visée punitive) ou que l'on est placé à l'ASE ou hospitalisé (visée protectrice). Rappelons à cet égard le rôle éminemment protecteur, d'accueil voire de refuge, que jouent nombre de ces institutions dans le parcours des plus vulnérables. En entrant en « institution », il n'est pas rare que certains y trouvent de nouveaux supports ou attachements : une famille d'accueil, une MECS, l'encadrement d'un séjour en hôpital voire, comme l'ont évoqué certains des anciens détenus rencontrés, le « confort » tout relatif d'un passage en prison après avoir connu l'errance.

Espaces de vie collective destinés à encadrer la vie quotidienne des individus, ces institutions sont le fruit d'une longue histoire qui visait à placer ou prendre en charge les plus démunis, souvent à l'écart ou en dehors de la cité. Si elles ont depuis largement su évoluer dans une logique d'ouverture sur leur environnement, force est de constater que, **dans de trop nombreux cas, les institutions continuent de produire de la rupture entre le dedans et le dehors, entre l'avant et l'après, entre le spécifique et le commun.**

Tout d'abord, l'institution coupe les personnes de leur environnement social et relationnel. Malgré les efforts réalisés ces dernières années du côté de la protection de l'enfance et de l'administration pénitentiaire pour maintenir les liens familiaux (visites médiatisées régulières en protection de l'enfance, visites au parloir en prison, etc.), force est de constater que l'éloignement géographique, les contraintes imposées aux familles, la stigmatisation de l'entourage ou le sentiment de honte contribuent à rompre plus ou moins progressivement des liens souvent déjà fragiles. Les personnes privées de liberté (en détention, mais aussi dans le cas des hospitalisations sans consentement) sont particulièrement exposées au risque de rupture avec l'environnement relationnel. En prison, l'isolement est aussi lié aux moyens de communication auxquels les détenus ont accès : il existe quelques points d'accès limités à des téléphones fixes, l'accès à Internet est impossible en détention, ce qui complique davantage les démarches administratives.

Pour les jeunes placés dans le cadre de la protection de l'enfance, la succession des placements dans certains cas génère également une instabilité dommageable : ruptures de scolarité, fragilisation de la constitution du réseau social du jeune

⁶⁹ *Ayant recours aux centres d'hébergement ou aux distributions gratuites de nourriture.*

(pairs, travailleurs sociaux). Cette instabilité est décrite comme une « forme de maltraitance institutionnelle »⁷⁰ qui peut avoir un impact négatif sur l'insertion des jeunes à l'âge adulte. Parmi les personnes rencontrées, un certain nombre ont vécu très tôt des passages répétés en institutions, notamment au sein des établissements de la protection de l'enfance, mais aussi parfois au sein d'établissements hospitaliers, principalement pour des problèmes de santé mentale. Ils nourrissent une forme de défiance voire de rejet des institutions, susceptible aussi de se développer lors de passages en prison à un âge précoce.



Marie, 20 ans.

« À 16 ans j'ai été placée en foyer. Ma famille c'était hyper compliqué. Mais je suis la seule à avoir été placée. Au début j'étais sous le choc parce que j'avais des parents qui ne me laissaient pas sortir, je ne m'étais jamais vraiment confrontée aux autres. [...] Donc me retrouver là d'un coup, dans ce foyer, j'étais pas prête. Puis j'ai commencé à m'ouvrir aux autres. C'était un foyer qui faisait très cocon familial. On s'attache beaucoup les uns aux autres et puis je les ai vus partir les uns après les autres. C'était dur.

À 17 ans j'ai commencé à devenir turbulente et j'ai commencé à avoir des problèmes avec un éducateur. J'ai été mise dans un hôtel miteux près de la gare. J'étais livrée à moi-même. Je devais chaque jour faire une heure de trajet pour aller au snack qui m'avait été assigné pour manger. J'étais seule et je me suis mise à fréquenter des gens que je n'aurais pas dû fréquenter, des personnes qui n'étaient pas bien pour moi.

Deux mois avant mes 18 ans, on m'a finalement mise dans un FJT alors que je ne travaillais pas. Et là je me suis sentie très seule. Je n'étais pas du tout intégrée. Moi j'étais constamment en demande d'argent. J'avais peu de relation avec l'équipe. Et puis une semaine après mes 18 ans, ils m'ont convoquée pour me dire qu'ils ne me garderaient pas. Je leur ai demandé ce que j'allais faire et ils ne savaient pas. J'ai eu peur de me retrouver à la rue alors je me suis énervée et j'ai bousculé l'éducateur. Ils ont appelé la police et j'ai pris direct quatre mois ferme parce qu'avant 18 ans j'avais déjà eu quelques problèmes avec la justice. »

Ensuite, le « séjour » en institution, plus ou moins long, peut entraîner une diminution ou une rupture nette des revenus. Outre la perte de travail qu'occasionne ou que peut occasionner l'entrée en prison ou le séjour à l'hôpital, la plupart des prestations sociales sont supprimées ou diminuées au

⁷⁰ Cour des comptes (2009), op. cit.

bout de quelques mois. Ainsi, pour les personnes isolées, le RSA est suspendu après 60 jours de détention et diminué de moitié après 60 jours d'hospitalisation. Si certaines prestations demeurent, encore faut-il que l'information soit accessible aux personnes, celles-ci étant généralement peu outillées pour faire valoir leurs droits.

Les prestations sociales auxquelles ont droit les détenus ⁷¹	
Types de prestations	Impact de la détention
RSA	Suspension après 60 jours d'incarcération, radiation des listes de la CAF au bout d'un an.
Allocation adulte handicapé	Diminution de 70 % après 60 jours de détention.
Sécurité sociale	Affiliation de toutes les personnes détenues à l'assurance maladie du régime général de la Sécurité sociale.
Allocation spécifique de solidarité	Suppression après 15 jours d'incarcération.
Allocation de retour à l'emploi	Suspension de l'ARE après 15 jours d'incarcération. La personne incarcérée doit ensuite demander à Pôle emploi la fin de son inscription, au risque sinon de devoir rembourser à la sortie un trop perçu. La radiation des listes de Pôle emploi intervient après trois ans de suspension de l'ARE.
Retraites	Pensions ou retraites assurées en détention.
ASPA	Maintien et ouverture possible du droit en détention.
CAF	Maintien de l'allocation pour une personne seule pendant un an si le loyer continue à être payé. Maintien de l'allocation si le logement est occupé par un conjoint, des enfants ou une personne à charge et si le loyer est payé.

⁷¹ FAS, *Personnes sortant de prison ou sous main de justice, Guide pratique de l'accueil et de l'accompagnement, 2015* ; Direction de l'administration pénitentiaire, *Guide des droits sociaux accessibles aux personnes placées sous main de justice à l'usage des personnels pénitentiaires, édition 2017*.

La diminution des revenus liée au séjour en institution peut entraîner la perte du logement (pour les personnes qui en bénéficiaient). L'association Droits d'urgence témoigne de situations d'expulsion locative intervenant durant le séjour en hôpital psychiatrique d'une femme, sans que celle-ci ne soit jamais mise au courant de la procédure : « *Les travailleurs sociaux s'adressaient à la fille, qui souffrait elle-même mais était dans le déni. La mère n'a jamais pu être destinataire des courriers envoyés. Elle a tout perdu sans avoir participé, sans avoir compris. Aujourd'hui, elle va sortir mais elle a tout perdu* ».

Pour les détenus isolés qui sont locataires d'un logement, les aides au logement versées par la CAF peuvent être maintenues pendant un an, sous réserve que la personne continue à payer son loyer, ce qui ne va pas sans difficultés lorsqu'elle subit une diminution importante de ses ressources, qui induit le risque d'une expulsion locative et d'une accumulation de dettes (loyers, charges). De ce fait, le passage en détention ou à l'hôpital est souvent décrit par les personnes interrogées comme le début d'une spirale descendante : « *C'est pas compliqué, quand vous tombez en prison vous perdez tout, sauf si vous avez les moyens de pouvoir payer votre loyer tous les mois, peut-être que vous arriverez à garder votre logement* ». (Vincent, 59 ans, de multiples passages en détention).

Plus généralement, **qu'ils soient liés aux restrictions budgétaires ou aux choix politiques ou organisationnels, des dysfonctionnements dans ces institutions** – difficultés de recrutement et *turnover* des professionnels, défaut d'offre sur un territoire... – et certaines pratiques renforcent des blessures en infligeant parfois des conditions de vie éprouvantes : foyers de l'enfance ghettoisés exposant les enfants comme les professionnels aux violences⁷², conséquences de la surpopulation carcérale au quotidien, utilisation de la contention ou de la camisole chimique en psychiatrie, etc.

Lorsqu'il est prolongé, le « séjour » en institution peut être à l'origine d'**un processus de désautonomisation**. Ce phénomène a tout particulièrement été mis au jour concernant les détenus de longue peine ou les personnes hospitalisées en psychiatrie : absence de liberté de choix et de mouvement, prise en charge totale et dépendance à l'égard du personnel pour la majorité des actes du quotidien (se nourrir, se laver, sortir, téléphoner...). L'expérience est décrite comme « désocialisante »⁷³, parfois aliénante.

Dans son dernier rapport d'activité, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté déplorait, dans certains établissements psychiatriques, « *une série d'interdits et d'autorisations qui varient sans raison convaincante, le plus souvent pour des raisons de précaution ou d'organisation. De nombreux aspects de la vie quotidienne peuvent ainsi être l'objet de restrictions : l'accès au tabac, la sexualité,*

⁷² « Malaise persistant à l'ASE 92 », in *Lien social* n°1225 du 20 mars 2018.

⁷³ CHANTRAINE Gilles, DELCOURT Laura, *Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes placées sous main de justice, Rapport financé par la Fondation Abbé Pierre, 2018.*

l'accès à l'air libre, la possibilité de rentrer dans sa chambre en journée, l'accès à une cabine téléphonique ou à un téléphone mobile, la disponibilité d'activités occupationnelles ou l'accès des aumôniers aux services. Tous ces points peuvent faire l'objet de limitations qui vont de l'interdiction absolue à l'autorisation dans des plages horaires limitées, en passant par une autorisation donnée au cas par cas par un soignant, souvent en fonction de sa propre disponibilité »⁷⁴.

À LA SORTIE, UN ISOLEMENT QUI PERDURE

Le contraste entre le dedans – une institution encadrante – et le dehors est alors saisissant comme le constatent certains acteurs de l'hébergement : « *On se rend bien compte du décalage entre une surprotection en village d'enfant, comme une bulle, et puis à 18 ans tout s'arrête, avec l'espoir du retour en famille et la réalité... Avec les sortants d'incarcération ou d'hôpitaux, souvent **le retour chez la famille est envisagé mais ça ne fonctionne pas**. Ce sont des personnes qui arrivent chez nous mais par défaut* » (Association secteur AHI à Béthune).

L'absence de soutien familial, qu'il soit matériel ou affectif, concerne une part importante des jeunes sortants de la protection de l'enfance. Un certain nombre de jeunes ayant été placés sont orphelins, d'autres ne connaissent pas leurs parents, ou n'ont plus de contact avec eux. Le lien avec les parents est d'ailleurs peu pris en compte lors de leur suivi et ils sont parfois même mis à l'écart par les institutions lors de la prise en charge. Dans le cadre de l'enquête ELAP, 38 % des jeunes placés de 17 à 20 ans n'avaient plus aucun contact avec leur mère et 59 % n'en avaient pas avec leur père.

« *Quand tu as été à l'ASE tu ne peux compter sur personne. (...) Quand j'étais petit je voyais ma mère régulièrement, on avait des rendez-vous toutes les six semaines avec le juge de Créteil pour décider de là où je serais placé. Mais depuis que j'ai été placé chez mon grand-père, je ne la vois plus. Elle s'est débarrassée de moi, elle a refait sa vie. Je sais qu'elle a eu deux filles après mais je ne les connais pas* ». (Mathias, 21 ans, a été placé depuis sa petite enfance, en famille d'accueil puis chez un tiers).

Un certain nombre de jeunes, à la fin de leur prise en charge par la protection de l'enfance, retournent vivre au domicile de leurs parents (40 % des jeunes interrogés dans le cadre de l'enquête ELAP). Cependant, la cohabitation avec des proches qu'ils ont parfois quittés pendant plusieurs années peut s'avérer complexe et source de nouvelles difficultés pour le jeune⁷⁵. Ainsi, **ce retour au domicile parental**

⁷⁴ *Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Rapport d'activité pour l'année 2017, 2018.*

⁷⁵ *Loring Jones, "Measuring Resiliency and Its Predictors in Recently Discharged Foster Youth", in Child and Adolescent Social Work Journal, décembre 2012, vol. 29, Issue 6, p. 515-533.*

est souvent temporaire et masque les difficultés qu'un certain nombre d'entre eux rencontrent dans les mois suivants.

« Quand j'ai eu 18 ans je ne le sentais pas trop avec leurs règles, avec le contrat jeune majeur je n'aurais pas pu faire ce que je voulais. Dès que j'ai eu 18 ans j'ai pris mes affaires, j'ai dit au revoir et basta. Ils m'ont proposé un appartement j'ai dit non et je suis retourné chez ma mère pendant deux ans. Et après je suis retourné à Orléans chez mon père parce que je m'entendais plus avec ma mère. J'y suis resté pendant un an et il est reparti à Saint-Étienne et je n'ai pas voulu le suivre. Quand il est parti je suis resté à la rue pendant un an sur les bords de Loire. » (Daniel, 27 ans, placé en foyer de 12 à 18 ans, aujourd'hui hébergé par une association).

La fin de prise en charge s'apparente ainsi à nouvel abandon pour ces jeunes⁷⁶. « Ce qui leur fait peur c'est la solitude : " Je ne vais plus avoir d'éduc, qui est-ce que je vais aller voir ? " La question c'est comment se débrouiller sans soutien éducatif. [...] On a beaucoup de sortants qui reviennent au bureau. On voit bien qu'il y a un manque. On ne sait même pas ce que les jeunes font six mois après. » (Éducateur protection de l'enfance).

L'histoire familiale des personnes détenues quant à elle « se caractérise plus fréquemment par la précocité et l'instabilité de leurs engagements familiaux », avec des unions précoces mais fragiles, des ruptures plus fréquentes, qui peuvent aboutir à un isolement relationnel plus important⁷⁷. En 2011, 70 % des personnes à leur entrée en détention se déclaraient célibataires, 20 % vivaient en couple, et 11 % seulement étaient mariées ou pacsées⁷⁸.

Enfin, outre la question des conditions de sortie d'hospitalisation, la maladie psychiatrique est souvent en elle-même source d'un isolement profond, alimenté à la fois par la honte de sa propre situation ou la peur d'être discriminé, mais aussi par les symptômes propres à la maladie (délires, décompensations...).

UN NON-RECOURS AUX DROITS FRÉQUENT

Après avoir été entièrement pris en charge, **ces « sortants » sont subitement sommés d'effectuer seuls de nombreuses démarches administratives sans être préparés ni même parfois informés, alors qu'ils sont le plus souvent dépourvus des ressources sociales et même matérielles pour y faire face.**

⁷⁶ Flore Capelier, *Revue de littérature, l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant du dispositif de protection de l'enfance*, ONED, octobre 2014.

⁷⁷ Enquête étude de l'histoire familiale réalisée par l'Insee en 1999, KENSEY Annie, citée dans « Que sait-on de la situation socio-économique des sortants de prison ? », *Revue du MAUSS* 2012/2 (n° 40), p.152.

⁷⁸ *Ibid.*

Face à ces démarches complexes, les jeunes sortant de la protection de l'enfance se montrent particulièrement démunis. « *D'un point de vue administratif, il y en a qui sont perdus parce qu'on a toujours fait à leur place, mais pour certains c'est difficile de venir demander. Il y en a qui sont un peu gênés de ne pas savoir faire. Le passage du statut d'enfant à celui d'adulte est sans transition. Mais on va demander beaucoup de choses à ces jeunes-là, on va leur demander de savoir tout faire alors qu'on ne les a pas aidés... Quelqu'un qui est chez papa maman à 18 ans, il y a plein de choses qu'il ne sait pas faire.* » (Professionnel de la protection de l'enfance).

La multiplication des étapes dans le placement et les déménagements renforcent par ailleurs les risques de perte des papiers. Les jeunes concernés sont réticents à l'idée de retourner récupérer un document dans un établissement ou une famille d'accueil qu'ils ont quittés dans un contexte difficile : « *Le problème de la paperasserie administrative est très fort pour les sortants de l'ASE. Quand tu es confronté à toutes ces questions administratives en tant qu'enfant, après tu ne veux plus en entendre parler, tu développes une sorte de phobie. Ça angoisse beaucoup. Ces jeunes connaissent plein de déménagements ou de déplacements... Il y en a beaucoup qui perdent leurs papiers* » (ADEPAPE 75, association d'entraide).

La complexité et la multiplicité des démarches à entreprendre peuvent conduire les personnes sortant d'institution à renoncer aux droits et aux aides auxquelles elles pourraient prétendre. « *Les aides sociales, c'est anti social pour moi, témoigne ce sortant d'institution à la rue depuis une dizaine d'années sans demander le RSA pendant longtemps. Les rendez-vous, je suis à l'heure mais eux sont toujours en retard. Ils vous cherchent des noises. Là j'ai eu un rendez-vous au CCAS où ils me menaçaient de me couper le RSA. On me demande une tonne de documents mais y a jamais le même référent. Et ils ont rien à proposer derrière. Pas de boulot. Et ils me disent de louer une voiture ! Il faudrait échanger nos places et ils verraient. La rue, on peut se faire tabasser, voler... Moi je ne suis pas un gamin. J'ai vécu plus qu'eux. Eux, c'est des gamins qui viennent vous faire la leçon et ne sont même pas capables de faire un papelard.* »

L'isolement fréquent des sortants d'hospitalisation psychiatrique peut conduire à une non-demande d'aide voire à un renoncement total à tout type d'aide. Les tentatives de « raccrocher » ces personnes sont donc parfois fortement freinées voire entravées par le refus de toute proposition allant dans ce sens, que ce soit en matière d'hébergement ou de soins, par les personnes elles-mêmes.

Parmi différentes formes de non-recours aux droits, on peut distinguer la non-demande d'aide du refus explicite de l'aide proposée. **La non-demande est alimentée par la stigmatisation et la discrimination qui visent les malades mentaux**, qui les dévalorisent, leur font perdre confiance en eux et génèrent une honte de leur situation, qui inhibe leur désir d'être aidés. Un phénomène renforcé par la précarité⁷⁹.

⁷⁹ *ibid.*

« *J'aurais pu appeler au secours, mais est-ce qu'on en a le réflexe ? On n'ose pas demander, on a peur d'être jugé.* » (François, 52 ans).

Le refus explicite de toute forme d'aide, qui témoigne d'une sorte de renoncement total, est plus rare mais beaucoup plus complexe à traiter pour les acteurs qui y sont confrontés. Le refus émane souvent de mécanismes différents, plus difficiles à démêler, symptôme dans tous les cas d'un isolement encore plus grand. Le déni de la maladie peut jouer.

« *Un des symptômes de la maladie c'est le déni. Donc c'est quand les personnes vont mieux qu'elles se disent en fait je suis pas malade, ça va mieux, donc elles arrêtent de prendre leur traitement, et ça recasse.* » (Responsable d'une résidence accueil).

Ce phénomène de non-recours est renforcé par le fait qu'un certain nombre des sortants d'institutions nourrissent un fort ressentiment à l'encontre des institutions, en partie lié aux nombreuses ruptures qu'ils ont connues. Certains cherchent alors à s'invisibiliser et à se mettre ainsi à distance des professionnels de l'action sociale. Ce rejet des institutions semble particulièrement fort chez les jeunes sortants de la protection de l'enfance. Dans la période qui suit leur sortie de prise en charge, ils apparaissent en effet peu enclins à faire appel à l'aide de professionnels⁸⁰ : « *Les jeunes qui arrivent à la rue ont déjà vécu des choses difficiles à la maison, ils n'ont confiance en rien, ils n'arrivent pas à se projeter [...] Les jeunes sortants d'institutions ont une grosse méfiance, voire un rejet des éducateurs, des assistantes sociales, des psys, plus que les jeunes en errance en général.* » (François Chobeaux, association Jeunes en errance).

Le non-recours signifie aussi pour beaucoup un refus des solutions d'hébergement qu'on leur propose à la sortie de l'institution. Les conditions d'accueil régnant dans certains types d'établissements (hébergement collectif, règles contraignantes, promiscuité, public en grande précarité présentant des problématiques d'addiction), ainsi que la précarité des solutions proposées (hébergement temporaire, pas de possibilité d'avoir un espace d'intimité où se retrouver), sont souvent très mal vécues à l'issue d'un parcours en institution déjà contraignant. « *Entre ce que souhaitent les personnes, et ce qui peut être proposé à la sortie, il y a un gouffre : ils veulent du diffus, et être tout seul dans leurs chambres. Et ils peuvent avoir des représentations des dispositifs existants, par rapport à leur vécu, et leurs parcours (notamment leurs parcours ASE) : certains s'imaginent que le même accompagnement va être proposé qu'en foyer, donc ils ont une réticence à être pris en charge.* » (Association à Mulhouse).

⁸⁰ Turcotte M.-E., Bellot C., « Vers une meilleure compréhension de la contribution des services sociaux à l'insertion sociale de jeunes adultes en difficulté », in *Sociétés et Jeunesses en difficulté*, n°8, automne 2009.

A contrario, une forme de dépendance aux dispositifs et aux travailleurs sociaux s'installe de la part de certains sortants : « *Il y a aussi des gens qui deviennent addicts aux travailleurs sociaux. Comme s'ils avaient oublié qu'ils pouvaient s'en passer* ». Cette dépendance constitue en réalité une recherche constante de lien comme le constate ce travailleur social : « *On se rend compte, au niveau de l'accueil de jour, des profils abandonniques qui sont difficiles à prendre en charge car beaucoup d'affect entre en jeu... Ils viennent chercher quelque chose de spécifique, un lien, qu'ils vont rompre parfois... Parfois, la simple perspective pour eux de devoir quitter l'accueil de jour, ça constitue une nouvelle rupture, un abandon...* »

B. La sortie de l'institution : un moment charnière, témoin des failles institutionnelles

La sortie de l'institution s'apparente à un passage (ou un retour) vers le droit commun qui occasionne un important travail de (ré)ouverture des droits. Celui-ci est fondamental dans la mesure où il conditionne l'accès des personnes à des ressources (financières, institutionnelles) et qu'il influe sur leurs possibilités de (ré)insertion sociale et professionnelle.

Si personne ne conteste la nécessité d'accompagner et d'anticiper la sortie, force est de constater que les conditions de sa mise en œuvre demeurent encore largement insatisfaisantes. **Cette étape est alors le témoin des difficultés des institutions à coopérer.** Le constat n'est pas nouveau. Dans un contexte de massification et de diversification de la demande sociale, les professionnels tendent à se replier sur leur champ de compétence propre, tandis que les mêmes questions reviennent en boucle : qui intervient, qui est responsable, qui finance ? « *Le problème, quand on dit que ça relève de tout le monde, c'est que ça ne relève de personne* » résume ce professionnel de l'administration pénitentiaire. « *Le sujet n°1, c'est qui est compétent pour aider les personnes détenues sur le sujet de l'hébergement et du logement. Dans le texte, c'est le SPIP, mais dans la réalité, non. Alors, c'est qui ?* »

DES SORTIES INSUFFISAMMENT PRÉPARÉES QUI POSENT « PROBLÈME » AUX PROFESSIONNELS

Une des problématiques majeures de la sortie d'institution réside dans le fait **que le travail d'accès aux droits se fait le plus souvent après la sortie** : soit parce que certaines demandes ne peuvent être anticipées (c'est le cas par exemple en prison pour la demande de RSA ou d'APL), soit parce que les intervenants sociaux (éducateurs, CPIP, services sociaux hospitaliers) n'ont pas eu le temps ni les moyens d'amorcer des démarches longues et chronophages. Le problème est en effet tout particulièrement prégnant en sortie de détention au cours de laquelle l'effectivité des droits n'est pas garantie⁸¹. Parmi les points de blocage majeurs,

⁸¹ Conférence de consensus de la prévention de la récidive, 2013.

notamment pour les jeunes ou les étrangers, figure en premier lieu l'obtention de titre de séjour, « *condition incontournable pour toute démarche administrative qu'il s'agisse de trouver un hébergement à la sortie, bénéficier du RSA, trouver un emploi, bénéficier d'un contrat aidé ou s'inscrire dans une formation* ». (Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté).

Devenus majeurs, les anciens mineurs non-accompagnés (MNA) sont quant à eux confrontés à des difficultés toutes particulières de régularisation de leur situation administrative et d'obtention d'un titre de séjour.

Au sein de l'institution psychiatrique, les patients sont encore très insuffisamment informés de leurs droits comme le rappelle la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté : par exemple, « *les droits sont présentés de manière expéditive car la personne qui les présente ne les connaît pas bien ou n'est pas convaincue qu'il soit utile de les exposer* ».



Des mesures financières transitoires à la sortie de l'institution

Pour assurer la transition entre une institution au sein de laquelle la prise en charge répond aux besoins primaires (se nourrir, dormir, se laver, etc.) et les réponses offertes par le droit commun, souvent longues à activer, **des mesures financières transitoires ont pu être mises en place mais sont aussi régulièrement remises en question**. L'article 19 de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance a prévu l'attribution, à l'enfant devenu majeur ou émancipé, d'un pécule constitué des versements annuels de l'allocation de rentrée scolaire (ARS). Bloqué sur un compte bancaire géré par la Caisse des Dépôts, ce pécule vise à leur apporter une petite aide financière leur permettant de démarrer plus facilement leur vie d'adulte (location d'un appartement, passage du permis de conduire, etc.). Menacé fin 2017, ce pécule a finalement été conservé en l'état grâce à la mobilisation des associations d'anciens enfants placés.

Il n'en va pas de même pour l'allocation temporaire d'attente destinée aux personnes sortant de détention : supprimé depuis le 1^{er} septembre 2017, ce dispositif permettait de percevoir pendant une durée maximale de 12 mois la somme d'environ 350 € par mois, qui pouvait être cumulée partiellement avec une activité professionnelle.

S'agissant des personnes sortant d'hôpitaux psychiatriques, la reconnaissance d'un handicap par la MDPH conditionne l'accès aux ressources liées à l'AAH dont le montant, malgré une augmentation depuis 2008, reste situé en deçà du seuil de pauvreté (1 026 € en 2016).

Qu'ils sortent de l'ASE, de prison ou de l'hôpital, les jeunes de moins de 25 ans sont les plus démunis en matière de ressources, car ils ne

peuvent bénéficier du RSA. Si elle représente une avancée, la Garantie jeunes demeure une ressource temporaire et insuffisante (d'une durée de 12 mois, prolongée de 6 mois si nécessaire, pour un montant maximal de 485 euros) pour leur permettre un accès à une solution durable de logement. Il en va de même pour les anciens MNA et plus généralement pour les personnes d'origine étrangère dont le titre de séjour conditionne l'accès aux ressources de droit commun.

Les démarches d'accès aux droits sont donc réalisées le plus souvent une fois sorti de l'institution alors que les plus vulnérables se retrouvent sans ressources et sans logement. Dans ce contexte de non-préparation de la sortie, le travail d'accès aux droits repose souvent sur les accueils de jour, associations autorisées à faire des domiciliations ou encore structures d'hébergement pour les personnes qui ont pu être accueillies, sans que ces lieux soient toujours suffisamment outillés ou dotés de moyens pour répondre aux besoins d'un public qui, pour partie, peut se montrer réticent voire méfiant vis-à-vis de l'accompagnement proposé.

Ce phénomène de « report » d'une institution à l'autre peut cristalliser un certain nombre d'incompréhensions et ce d'autant plus que les professionnels en question interviennent sur deux champs en apparence très distincts. En témoignent les tensions récurrentes entre la psychiatrie et le social : d'un côté, les acteurs sociaux comme ceux de l'hébergement font part de leur « *quasi-sidération face à des services de psychiatrie qui ne répondent pas conformément à leurs attentes* » lorsqu'ils sont confrontés à l'accueil ou l'accompagnement de personnes présentant des troubles psychiques ; de l'autre, les professionnels de la psychiatrie estiment recevoir des demandes de prises en charge inappropriées, « *redoutant de voir 'psychiatriser' à l'excès des questions qui, à leurs yeux, devraient relever de l'éducation, de l'action sociale et économique ou de la justice* »⁸².

« *On a plein de situations comme ça. Plein de gens à l'accueil de jour qui sont connus de tout le monde. Il faut un passage à l'acte pour qu'ils soient vus et hospitalisés. Et puis même s'ils sont hospitalisés, ça se passe bien à l'hôpital car ils sont sous traitement, mais le jour où ça s'arrête, ça se dégrade. Et les psychiatres ne veulent pas « casser le lien » avec la personne en faisant de l'hospitalisation sous contrainte. Par contre à nous travailleurs sociaux, on nous demande bien souvent de casser ces liens en faisant des HDT [hospitalisation à la demande d'un tiers, ndlr] !!* » (Un accueil de jour).

Pour évoquer ces situations les plus inextricables, celles dont plus personne ne semble vouloir ou pouvoir prendre en charge, **les professionnels parlent de « patate chaude »**, ces mêmes « *patates chaudes* » que l'on retrouve en des termes

⁸² Claudine Lagha, « Habiter, une histoire entre un toit et un moi – Quand l'hôpital psychiatrique s'ouvre sur la cité, où se loge la maladie psychique ? », *Mémoire DEIS*, 2015.

plus nuancés au sein des commissions d'examen des situations complexes qui se créent dans de nombreuses structures : « *En protection de l'enfance on parlait déjà beaucoup de situations complexes et là, je retrouve, côté hébergement, ces mêmes commissions de cas complexes (...) Ça pose forcément la question de l'anticipation, de la prévention* » (Professionnel en protection de l'enfance).

Il est « reproché » aux professionnels de ces institutions **une certaine réticence ou difficulté à s'emparer des questions administratives ou des démarches de recherche de logement**. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer ces difficultés : le manque de formation et une méconnaissance des dispositifs d'accès à l'hébergement et au logement, un cadre d'intervention qui reste cloisonné par des logiques institutionnelles qui leur sont propres et des défauts d'articulation et de passage de relais avec le droit commun. Pour les professionnels concernés, cela peut être à l'origine d'une grande souffrance : « *Dans le département où je travaillais, on avait un petit fichier qu'on donnait aux jeunes avec la liste des bains publics, des associations où manger gratuitement... Quand on savait que le jeune n'avait aucune solution on leur donnait. (...) Une fois j'ai dû faire le départ d'un jeune de 20 ans dont le contrat jeune majeur s'est arrêté. Il n'avait pas d'endroit où aller donc on l'a raccompagné à la gare (...) Professionnellement je trouve ça très nul, j'ai l'impression qu'on me donne une mission mais pas les moyens de la mener. C'est dévalorisant, dans le travail qu'on fait, on s'investit, on accompagne ce jeune et en fait à 18 ans il n'a rien, tout repart en arrière (...) On essaie de préparer les jeunes mais à quoi ça sert si tu n'as rien derrière ? On les prépare à un peut-être* » (Éducatrice).

DES PROFESSIONNELS SOUVENT DÉMUNIS ET PEU FORMÉS AUX DÉMARCHES D'ACCÈS AUX DROITS

Fruits d'une longue histoire et animés par des cultures professionnelles différentes, l'hôpital psychiatrique, la prison et la protection de l'enfance ont, à certains égards, des fonctionnements communs malgré des missions qui leur sont propres. Les études menées au sein de ces milieux « fermés » ou « disciplinaires », comme les professionnels rencontrés, témoignent ainsi encore largement de **l'autarcie des institutions et de l'isolement des professionnels qui y exercent**. « *Un des fils conducteurs de ces trois publics, c'est que cela renvoie à des milieux très idéologisés, avec un jargon propre, qui revendiquent une spécificité propre, avec l'habitude de travailler en vase clos. Il y a aussi des difficultés d'interpénétration de milieux différents.* » (SIAO insertion de Paris).

Dans le cadre d'une évaluation des expérimentations visant à éviter les ruptures de parcours des jeunes sortant de l'ASE et de la PJJ, Aude Kérivel a observé une difficulté des professionnels « *à se faire aider, à passer le relais, à travailler avec d'autres*⁸³... ». « *En tant qu'éduc, le partenariat c'est notre métier* » précise ce

⁸³ Aude Kérivel, « Être adulte en sortant de structures d'Aide sociale à l'enfance, le capital social au cœur de la définition de l'autonomie », *Vie sociale* n°12, 2015.

professionnel de la protection de l'enfance. *« Mais la mise en lien, à 18 ans, avec tout ce qui existe c'est difficile. C'est là où ça pêche. Parfois, on essaie d'aiguiller les jeunes. On doit faire plus avec moins et on doit se focaliser sur la scolarité, et sur tous les dispositifs qui existent, accompagnement, insertion... Il n'y a plus grand monde et les assistantes sociales sont débordées. »*

Un fonctionnement en silo affecte également les sortants de détention. Axées sur la prévention de la récidive et le contrôle des peines, **les missions assignées aux CPIP ainsi que leur formation ne leur permettent souvent pas de réaliser le travail d'accompagnement vers l'accès aux droits.** La circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP a redéfini les priorités des services et précisé qu' *« en aucun cas, le SPIP ne doit procéder par lui-même aux procédures d'ouverture de droits »*.

« Il y a des logiques qui ont énormément changé » explique ainsi ce représentant de l'administration pénitentiaire. *« Les personnels les plus anciens ont une approche plus personnelle des personnes suivies. Mais aujourd'hui, tous les CPIP ne peuvent faire que du contrôle, plus ou moins bienveillant, et réorienter les personnes condamnées vers les partenaires. »* La nécessité de rencontrer chaque détenu à son entrée en détention a conduit d'une part à une *« intensification du travail »*, d'autre part à un *« rétrécissement de la dimension sociale de la fonction des conseillers »*, au regard des fonctions bureaucratiques et de contrôle⁸⁴. De même, la charge de travail très intense à laquelle ils doivent faire face ne leur permet pas de dégager suffisamment de temps pour développer des interactions satisfaisantes avec le réseau des partenaires de droit commun.

Les ruptures occasionnées par le passage en institution sont également révélatrices **du cloisonnement des institutions** comme le souligne cet acteur de la veille sociale : *« Il y a le monde de la protection de l'enfance, de l'insertion, de l'hôpital, et ça ne parle pas beaucoup ; on n'a pas forcément le même vocabulaire, on n'a pas forcément les mêmes objectifs (à part l'accompagnement des personnes). Les manières de faire ne sont pas les mêmes, ce qu'on attend des personnes ce n'est pas la même chose. À la limite, c'est surtout la transition qui est manquante, ça n'aide pas et ça enfonce la situation de la personne. On est dans une espèce de cercle vicieux. Au SIAO, quel que soit le type de sortant, s'il n'a pas tout de suite de réponse immédiate, on retourne à la case départ et c'est reparti pour un tour, car quelque chose est manquant, ce laps de temps, dans l'attente où ça ne peut que se dégrader... »*

Les professionnels qui y exercent sont en pratique fortement contraints par **des logiques institutionnelles et des politiques publiques aux priorités**

⁸⁴ MILBURN Philip, JAMET Ludovic, « La compétence professionnelle des conseillers d'insertion et de probation à l'épreuve de la prévention de la récidive », *Criminocorpus [En ligne], La prévention des récidives : Évaluation, suivis, partenariats, Présentation de deux recherches inédites sur la prévention des récidives, mis en ligne le 17 mars 2016.*

différentes et aux effets d'injonctions contradictoires. « *Le problème c'est qu'on se renvoie un peu la balle. Les travailleurs sociaux, si on vient avec un jeune, ils diront qu'il est mineur donc que c'est à la protection de l'enfance de le suivre, mais nous on leur dira qu'il a bientôt 18 ans donc qu'il faut préparer la suite. On a la tête dans le guidon et il y a un rejet des partenaires. Par exemple, nous les éducateurs on va dire 'ah les travailleurs sociaux ils font mal leur boulot, ils ferment leur bureau à 17 h'. C'est insupportable parce qu'on fait tous le même boulot ou en tout cas on vise les mêmes objectifs.* » (Éducatrice en protection de l'enfance).

Les relais avec le droit commun apparaissent d'autant plus complexes que ces institutions sont considérées, dans une certaine mesure, comme « a-territoriales » : « *Tous les gens qui sont liés à une structure autre (par exemple, établissement sanitaire), sont hors territoire* » (SIAO insertion de Paris). Du fait de l'implantation « hors des villes » des grands centres pénitentiaires qui accueillent des détenus originaires d'autres départements, du fait du déplacement géographique des enfants placés d'un département à l'autre, il y a souvent rupture à la sortie le temps du transfert du dossier lorsque les personnes retournent dans leur département d'origine.

DES MOYENS INSUFFISANTS ET INÉGALEMENT OCTROYÉS SUR LE TERRITOIRE

Les professionnels exerçant au sein des institutions dénoncent quant à eux **le manque de moyens pour assurer un suivi social des personnes et ce d'autant plus que les « séjours » en institution sont de courte durée,** en décalage avec la temporalité longue propice aux démarches administratives. À bien des égards, la protection de l'enfance, la prison ou encore l'hôpital subissent les **effets de la crise et des restrictions budgétaires dans un contexte où la demande sociale se fait de plus en plus pressante.**

• La protection de l'enfance : des moyens qui vont en s'amenuisant

D'après les données de l'ODAS, le nombre de jeunes accueillis en protection de l'enfance a augmenté de 5,4 % entre 2016 et 2017, notamment sous l'effet de l'arrivée des mineurs non-accompagnés (MNA), période pendant laquelle la dépense brute totale de placement n'a augmenté que de 1,9 %. Dans différents départements de France, des collectifs de travailleurs sociaux se mobilisent pour dénoncer les conditions d'accueil des enfants placés : fermeture de structures qui mènent à une saturation de l'accueil d'urgence et à un allongement des délais de placement, absence de prise en charge de soins des enfants souffrant de troubles du comportement, cohabitation dans les mêmes structures d'enfants aux âges très différents... Dans ce contexte, les moyens consacrés à l'accompagnement des jeunes majeurs, facultatifs pour les départements, connaissent également d'importantes restrictions, bien que la loi du 5 mars 2007⁸⁵ et plus récemment celle du 14 mars

⁸⁵ Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

2016⁸⁶ aient confirmé le principe de l'aide du conseil départemental aux jeunes majeurs « confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives ». Il s'agit là d'un impact très concret des baisses de dotations aux collectivités territoriales, notamment aux Conseils départementaux depuis 2007, qui se sont répercutées sur les mesures « jeunes majeurs », les Départements ayant arbitrés sur les dépenses qui n'étaient pas « obligatoires » au sens de la loi.

• Une augmentation de la population carcérale qui fait pression sur l'accompagnement

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) comptaient, au 1^{er} janvier 2015, 4 538 personnels, dont environ 3 000 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. D'après l'Observatoire international des prisons, un CPIP devrait avoir en moyenne 80 dossiers à suivre, mais l'immense majorité prendrait en charge entre 100 et 120 personnes sous main de justice, alors que les institutions telles que le Conseil de l'Europe ou la Commission nationale consultative des droits de l'Homme recommandent un suivi maximal de 40 à 50 personnes.

« À la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, il y a environ 150 personnes par CPIP. Tous ceux qui ne formulent pas la demande de voir un CPIP, ils n'en verront pas, à cause de la problématique de la surpopulation. La personne détenue rencontre une première fois un CPIP au quartier en arrivant, et ensuite c'est à elle de le solliciter. Les détenus se sentent abandonnés. Ils ne supportent plus le terme de réinsertion. » (Coordonnateur d'un dispositif d'information pour les personnes en détention)

Dans un rapport datant de janvier 2018, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté dénonçait le **difficile accompagnement social des personnes détenues dans un contexte de surpopulation carcérale**. « L'impact le plus visible de la surpopulation sur la réinsertion est la difficile prise en charge par l'ensemble des intervenants des personnes détenues en raison de leur nombre croissant. En maison d'arrêt, la surpopulation affecte très souvent les services pénitentiaires d'insertion et de probation, sous-dimensionnés et incapables de remplir leur mission dans de bonnes conditions, ce qui peut avoir des conséquences sur les demandes d'aménagement de peine, faute de dossiers suffisamment préparés et étayés. Par ailleurs, les points d'accès aux droits, Pôle emploi, les missions locales et les associations partenaires reçoivent des demandes de plus en plus nombreuses, difficiles à traiter avec un nombre d'intervenants restant le même. »⁸⁷

⁸⁶ Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

⁸⁷ « Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale », rapport thématique du CGLPL, janvier 2018.

• Le malaise des soignants face au virage managérial de l'hôpital

La sortie d'un système hospitalier asilaire a été rapide : entre 1976 et 2016, le nombre de lits a diminué de 70 % d'après l'IGAS. Mais l'instauration d'un système extra-hospitalier de soins ambulatoires, à domicile et de structures d'accueil alternatives, est largement insuffisant. Cette organisation psychiatrique au milieu du gué ne satisfait ni les soignants ni les malades. Les soignants font part de leur malaise face au virage ambulatoire suspecté d'habiller avant tout une recherche d'économies pour l'assurance-maladie⁸⁸. « *L'urgence à faire sortir les patients de l'hôpital dévie les pratiques professionnelles héritées de la psychiatrie de secteur, dénonce le sociologue Frédéric Mougeot. Elle ne conduit pas au suivi renforcé des trajectoires de santé des patients et à l'amélioration des liens entre structures du parcours de soin des patients (...) [mais] paradoxalement à faire resurgir des images d'asile et à conférer une forme renouvelée de violence aux rapports entre soignants et soignés.* » Dans ce contexte, les soignants se retrouvent victimes d'un système de soins qui d'un côté, leur demande d'être de plus en plus efficaces, mais de l'autre, les oblige à soigner l'urgence sans moyens pour la prévention et l'accompagnement psycho-social de long cours.

• Des moyens inégalement répartis

Au sein de ces trois institutions, l'allocation des moyens est en outre laissée à l'appréciation des territoires (départements, directions interrégionales des services pénitentiaires ou secteurs psychiatriques) ce qui génère **des inégalités en matière d'accès aux droits**.

Les conditions d'accès à l'aide aux jeunes majeurs sont par exemple très variables d'un département à l'autre. Selon une enquête réalisée par l'ONPE, le taux de suivi des jeunes majeurs variait de 1,3 à 24,7 % en 2017⁸⁹. L'accompagnement des jeunes majeurs n'ayant pas de force obligatoire, les départements disposent, dès lors, de toute latitude pour consacrer une partie plus ou moins importante de leur budget d'action sociale aux jeunes en difficultés.

Ces choix peuvent se traduire à l'extrême par des situations dramatiques comme le relate cet article du Bondy Blog au sujet d'un ancien mineur non-accompagné (MNA) poignardé après s'être retrouvé brutalement à la rue. Interviewé, le président du conseil départemental de Seine-et-Marne se justifie : « *Je ne veux pas renoncer à des dépenses liées aux retraités ou aux handicapés de Seine-et-Marne.*

⁸⁸ Voir Velche et Roussel, *La participation sociale des personnes présentant un handicap psychique : effet de rhétorique ou perspective nouvelle ?*, Maison des Sciences Sociales du Handicap, Paris 2011.

⁸⁹ « La population des enfants suivis en protection de l'enfance au 31/12/2016 : les disparités départementales », ONPE, septembre 2018. *Le taux de suivi des jeunes majeurs correspond au nombre de jeunes majeurs suivis rapporté à la population des jeunes âgés de 18 à 20 ans sur le département.*

Si, demain, je suis obligé de mettre des millions d'euros dans les MNA, je devrais renoncer à d'autres choses »⁹⁰. Il existe par ailleurs une forte hétérogénéité des politiques et des pratiques d'accompagnement : certains conseils départementaux prennent en charge exclusivement les jeunes déjà suivis par l'ASE durant leur minorité, d'autres destinent leurs aides à l'ensemble des jeunes en difficulté sociale et familiale ; certains prennent en charge les jeunes issus de la protection judiciaire, d'autres s'y refusent⁹¹.

Au niveau de l'administration pénitentiaire, les SPIP en milieu fermé sont inégalement dotés en assistants de service social. *« Il y a quelques années, on avait vendu aux SPIP qu'il y avait des assistantes sociales recrutées, au final les recrutements se sont faits à la marge, il y en a eu très très peu »* regrette ce coordonnateur d'un dispositif d'information pour les personnes en détention. En conséquence, les assistantes sociales recrutées au sein de certaines directions sont débordées et n'ont pas les moyens d'exercer leur mission d'accompagnement et d'individualiser leurs réponses : *« Les autres filles ont 100 dossiers, c'est impossible de suivre tout le monde et on leur plaque ce qu'on aimerait qu'ils fassent sans savoir ce qu'ils veulent. On a plein de gens qui veulent pas aller en CHRS ou avoir un logement car ils veulent pas être seuls. Il faut comprendre leurs envies, mais on n'a pas le temps »*, témoigne cette assistante sociale.

En matière psychiatrique, la **politique publique qui portait une promesse d'égalité territoriale dans l'accès aux soins a abouti à des situations très inégales**, selon le nombre de praticiens mais aussi selon les choix de répartition des moyens effectués par les responsables des secteurs : *« Les visites à domicile, c'est très disparate selon les régions et le chef de pôle. Le médecin chef se donne les moyens pour soigner psychiatriquement la population. Va-t-il mettre les moyens sur les CMP, les CATTP, les visites à domicile... ? »*, interroge ce professionnel en psychiatrie. Les conditions de travail éprouvantes dans certains services psychiatriques conjuguées au défaut d'attractivité de certains secteurs conduisent en outre à un déficit important de lits et de personnels sur de nombreux territoires : *« Et dans certains territoires, c'est la pénurie du côté sanitaire. Sur 6 000 postes de psychiatres, il y en a 1 000 qui ne sont pas occupés par des titulaires »* (Psychiatre).

UNE PRIME AUX PLUS INSÉRABLES AU DÉTRIMENT DES PLUS VULNÉRABLES

À la complexité et au cloisonnement des dispositifs et des institutions, s'ajoute une logique d'action qui conduit à privilégier la prise en charge des plus insérables. Le constat n'est pas nouveau. L'intervention sociale reste encore largement calquée sur le modèle de l'intégration et de l'insertion par l'emploi. Dans un contexte

⁹⁰ <https://www.bondyblog.fr/reportages/cest-chaud/abdallah-allouch-19-ans-mort-poignarde-et-abandonne-par-le-conseil-departemental-de-seine-et-marne-2/>

⁹¹ Capelier, 2015.

budgétaire contraint, une injonction à la performance s'impose plus généralement à l'organisation de l'action sociale, ce qu'illustrent notamment des logiques gestionnaires et un principe de « rentabilité », ou tout au moins d'efficacité, qui tendent à restreindre ou à rigidifier les conditions d'accès aux dispositifs (recentrage sur « leurs publics »), avec pour conséquence une sélectivité accrue.

Ces logiques gestionnaires ont des conséquences préjudiciables pour les plus vulnérables : **les professionnels sont tout d'abord amenés à prioriser les dossiers qui reflèteront le mieux l'efficacité de leurs orientations : « Il y a une obligation de résultat qui conduit à accompagner les plus proches de l'insertion »**, regrette un éducateur des Hauts-de-France. Ainsi, par exemple, dans un contexte de surpopulation carcérale et de charge de travail intensifiée, les CPIP ciblent d'abord les personnes pour qui il est possible de mettre en place un suivi, donc les longues peines, ou les personnes qui sollicitent leur accompagnement.

Le repli des institutions sur leurs missions premières se fait ainsi au détriment des démarches "d'aller-vers". Les personnes sont sommées d'être autonomes dans leurs démarches, d'être en demande au prétexte d'un supposé libre arbitre qui ne tient pas compte des contraintes qui s'exercent sur elles. Les acteurs de la veille sociale et tout particulièrement les équipes mobiles, en nombre encore insuffisant, se montrent particulièrement amères à ce sujet : « *C'est une logique que je déteste. Ils disent : ils n'ont qu'à venir. Mais ils ne viennent pas ! C'est plein d'idéologie derrière : la personne est libre de faire ses choix, etc. Oui et elle est libre de mourir à la rue aussi !* » (Une EMPP). Ils sont nombreux à dénoncer cette perte de sens dans le travail social⁹² : « *Je pense que l'administration a des demandes et qu'on a notre réalité à nous. On est dans une réalité opposée. On ne part pas de la problématique du patient, mais de l'obligation et de ce que demande l'administration. On nous bassine avec la continuité du soin, mais on ne peut pas... La mobilité géographique importe et on ne va pas vers les publics aujourd'hui* » (Responsable d'un service psychiatrique en milieu pénitentiaire).

Pour les jeunes de l'ASE, les conditions et modalités d'octroi de la prestation jeune majeur excluent ainsi bien souvent les plus en difficultés et les moins insérés professionnellement et socialement⁹³. Pour que leur demande soit acceptée, ils doivent en effet prouver à la fois qu'ils s'inscrivent dans une dynamique de projet (notamment de formation et professionnel) et que ce projet leur permettra rapidement d'être autonomes. Les formations courtes et professionnalisantes sont ainsi privilégiées⁹⁴. « *Les contrats jeune majeur sur le département, ça*

⁹² Une perte de sens dont les États Généraux du travail social conduits par Madame Brigitte Bourguignon à la demande du Premier ministre Manuel Valls en 2015 se sont largement fait écho.

⁹³ Céline Jung, « Les jeunes majeurs sans soutien familial : entre ruptures de parcours et trajectoires toutes tracées », *Vie sociale* 2017/2 (n° 18), p. 67-80.

⁹⁴ Frechon, I., Marquet, L. (2016) Comment les jeunes placés à l'âge de 17 ans préparent-ils leur avenir ? INED. Documents de travail 227, juillet 2017.

devient extrêmement restrictif, c'est un peu au mérite, et même pour des bons élèves, c'est compliqué d'avoir un contrat jeune majeur (...), il faut avoir un projet d'insertion professionnelle ou scolaire solide, béton (...) ». Outre qu'elle favorise les plus insérés, cette injonction à l'autonomie la plus rapide possible décourage les jeunes de se lancer dans des études longues et des projets professionnels moins « rentables » à court terme, à tel point que ces contrats ont pu être comparés à des « sérateurs à rêves »⁹⁵.

Concernant les critères d'éligibilité aux aménagements de peine, les études récentes⁹⁶ font le constat d'une injonction contre-intuitive des professionnels du service pénitentiaire vis-à-vis des détenus à présenter un comportement « autonome », « normal ». Ce cadre d'action aboutit à des pratiques discriminantes, les CPIP ayant tendance à privilégier les dossiers les plus « défendables », les profils les moins « complexes ». Ainsi, de manière paradoxale, « *les individus les moins en capacité, et qui de fait auraient le plus besoin d'un aménagement de peine, en sont souvent exclus* »⁹⁷, et ce sont souvent les détenus les plus stables qui en bénéficient, et/ou ceux pour lesquels un accompagnement peut se mettre en place dans la durée (longues peines) : « *On arrive à créer des aménagements de peine pour ceux qui s'en sortent le mieux. Nos petits gars de 18 ans, c'est pas eux qui vont en bénéficier. Plus les gens sont en difficulté, moins on en fait et plus le juge a de réticences. C'est la patate chaude, il est trop psy, trop toxico... Tout le monde s'en lave les mains et le gars est tout seul* » (Représentant de l'administration pénitentiaire).

En sortie d'hospitalisation, l'accès aux dispositifs médico-sociaux de droit commun semble lui aussi souvent compromis par des conditions restrictives : « *On a pas mal de sorties d'IME [Institut médico-éducatif] ou d'ITEP [Institut thérapeutique éducatif et pédagogique]. Ils y sont restés toute leur enfance et bien souvent à l'âge adulte, on n'obtient pas toujours la reconnaissance MDPH. (...) Ces sortants là, ce sont des jeunes dont personne ne veut* », témoigne cette structure d'hébergement.

Dans un récent article sur « la nouvelle gestion publique » au sein de l'hôpital psychiatrique⁹⁸, Frédéric Mougeot donne son point de vue : « *Ne bénéficiant pas de suffisamment de temps pour prendre en charge l'ensemble des patients, les soignants de la psychiatrie sont contraints de choisir entre, d'une part, accorder un temps restreint à chaque patient et, d'autre part, accorder davantage de temps à un nombre limité de patients. La majeure partie des soignants choisissent la seconde option. (...) Le soin n'est donc pas déployé de façon égalitaire pour chaque patient* ».

⁹⁵ Antoine Dulin, « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », CESE, 2018.

⁹⁶ CLERSE, « Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des PPSMJ », rapport final du Clersé pour la FAP, janvier 2017.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Frédéric MOUGEOT, « L'hôpital psychiatrique à l'ombre de la nouvelle gestion publique », in ORSPERE/ SAMDARRA, *Les cahiers de Rhizome « Supporter le travail ? »* n°67, 2018/1.

Face à ces exigences, les professionnels sont dans l'obligation de sans cesse « flirter » avec le hors cadre : « **Les professionnels ne suivent pas les règles et débordent dans le hors cadre pour solutionner la situation. Ils sont obligés de faire ça pour répondre aux réels besoins des publics** » (Travailleur social).

Parce qu'ils se situent à la marge ou aux interstices de l'action publique, ou parce qu'ils sont relégués au second plan de la prise en charge dans un contexte budgétaire contraint, **de nombreuses personnes sortant d'institutions relèvent d'une forme d'invisibilité⁹⁹**, subissant les violences symboliques qu'exerce un système de normes et de valeurs qui leur est sans cesse renvoyé sans leur donner les moyens d'y « adhérer ». « *Parfois, nos politiques publiques montrent des clichés sur les institutions comme 'ASE = problème'* », déplore ce professionnel. Une alternance d'invisibilité et de stigmatisation qui complique particulièrement l'accès au logement au moment de la sortie d'institution.

C. Des difficultés spécifiques d'accès à l'hébergement et au logement pour les sortants d'institutions

Dépourvus des ressources sociales et économiques suffisantes, les sortants d'institutions rencontrent des difficultés en matière d'accès au logement, à la fois comparables à celles des personnes sans domicile ou disposant de faibles revenus, et spécifiques du fait des nombreuses « empreintes » laissées par le passage en institution. **Ces blessures constituent autant de difficultés durables et supplémentaires (relativement à l'ensemble des personnes précaires) à surmonter pour parvenir à entrer ainsi qu'à se maintenir dans un logement.**

UN SYSTÈME D'ACCÈS AUX DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT PEU ADAPTÉ À LA PRÉVENTION DES RUPTURES

L'une des problématiques principales de cette prise en charge par le droit commun réside dans le fait que **si le recours au droit commun doit permettre de limiter la mise en place de procédures spécifiques aux effets potentiellement discriminants** (pas d'accès inconditionnel), **dans les faits, l'insuffisance de l'offre ne permet pas d'assurer une continuité de prise en charge, pourtant nécessaire pour prévenir la rupture à la sortie** (d'ASE, de détention, d'hôpital).

⁹⁹ FORS-Recherche sociale, Étude sur les « publics précaires invisibles » : mal connus, mal comptés, et/ou peu pris en compte par les politiques publiques, ONPES, 2014.

Dans la gestion des orientations, les SIAO sont ainsi confrontés à **l'impossibilité de concilier le temps de l'institution et celui de l'hébergement** : « On établit et on priorise l'urgence de la situation lorsque la personne est à la rue ou que l'on identifie un risque imminent de rue... On essaie d'être dans une logique préventive le plus possible... Que ce soit pour les hébergés chez un tiers, les expulsions locatives ou les sorties de maisons d'arrêt. Mais le problème, c'est que l'on ne peut pas non plus bloquer une place pour la date fatidique, surtout lorsqu'elle peut changer. C'est la même chose pour les sorties d'hospitalisation... » (Un SIAO du Nord). Les sorties d'hospitalisation en psychiatrie sont encore bien souvent décidées unilatéralement par le médecin sans que ne soit toujours associé le service social. Le décalage entre « temporalités institutionnelles » est également problématique pour les sorties de détention, les durées d'incarcération ne pouvant pas être prolongées sous peine de rentrer dans un régime de détention arbitraire. Il est lié au manque de visibilité sur la date exacte de la sortie de prison en raison de durées d'incarcération fluctuantes, au regard de la peine prononcée¹⁰⁰. Les associations qui accueillent des sortants de prison peuvent difficilement « bloquer » une place pour un sortant de détention, notamment quand les attributions sont effectuées par le SIAO : « On a des personnes en incarcération dont on n'a pas la date de sortie officielle. Ça c'est une vraie difficulté, on peut avoir des décisions de justice assez rapides, ou d'autres pour lesquelles c'est repoussé et ça pose des difficultés. Une place en hébergement lambda ne peut pas rester vide, c'est pour ça que c'était intéressant de laisser les places dédiées, avec une gestion différente. Quand une personne a fini sa peine, elle a le droit d'accéder au logement de droit commun, mais la difficulté, c'est la gestion de la sortie. **L'information sur la sortie, c'est une date approximative.** Le juge d'application des peines peut accorder un bout ou la totalité des remises de peine, c'est difficile à mesurer. Au CHRS on peut se permettre de patienter, au SIAO on ne peut pas. Et encore au CHRS on ne laisse pas une place vide 107 ans » (Association qui accueille et accompagne des sortants de détention au sein d'un CHRS spécialisé et qui assure les missions du SIAO dans le département du Val-d'Oise).

En l'absence d'une offre de droit commun satisfaisante et afin de répondre aux besoins des personnes sortant d'institutions et d'offrir une transition vers le logement autonome, **certaines structures d'hébergement se sont de longue date spécialisées sur l'un ou l'autre des publics**. Une spécificité nécessaire, selon de nombreux acteurs, pour pallier les manquements du droit commun, prévenir les ruptures à la sortie et permettre un accueil adapté.

Pour d'autres acteurs, à trop vouloir spécifier les structures, le risque est néanmoins de restreindre encore les conditions d'accès et d'exclure davantage : « Plus on spécifie les dispositifs et moins ça marche. Il faut rester généraliste.

¹⁰⁰ La durée de l'incarcération peut être raccourcie par le biais de réductions de peine ou d'aménagements de peine, ou à l'inverse rallongée du fait de la mise à exécution d'autres condamnations. Du fait du délai existant pour l'exécution des peines d'emprisonnement ferme, il peut arriver que des affaires en cours « rattrapent » les personnes en détention.

Plus on crée de dispositifs spécialisés et plus on restreint l'inconditionnalité de l'accueil » (Représentant d'Aurore).

L'existence de filières d'accès « hors droit commun » à des structures d'hébergement et de logement spécialisées pour les personnes sortant de détention a été remise en cause également par la **circulaire SPIP/SIAO de mai 2016**, qui affirme la compétence du SIAO pour centraliser les demandes de ces personnes (à l'exception des cas de placement extérieur où les relations entre structures d'hébergement et SPIP sont maintenues). Dans la logique du SIAO, tous les publics sont vulnérables et il n'y a pas lieu de dédier des places d'hébergement à un public particulier. Ce point de vue fait débat parmi les professionnels chargés d'accompagner les sortants dans leur recherche d'hébergement : « *À un moment, il ne s'agit pas de favoriser les sortants de détention, mais de trouver une façon de faire en sorte que la personne sortant de détention ait autant de chance qu'une personne en errance d'accéder à un logement, alors qu'elle n'a pas sa liberté de mouvement* » (Fédération accompagnant les personnes placées sous main de justice). Pour certains SPIP et associations interrogés, le nouveau système a conduit à complexifier l'accès au logement des sortants de détention, et à accroître potentiellement les risques de rupture (115/passage à la rue) à la sortie.

UNE CONCURRENCE POUR L'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT OU AU LOGEMENT SUR FOND DE CRISE DU LOGEMENT

Dans des secteurs tendus, les difficultés de réponse aux besoins des sortants d'institutions résultent avant **tout d'un phénomène de « concurrence » classique entre les publics** : « *La problématique qu'on va avoir, c'est qu'on a des jeunes garçons, notamment, qui sont dans une situation d'errance. On va orienter les jeunes qui sont les plus fragiles. Entre un gamin qui va sortir dans 15 jours de l'ASE, et un gamin qui est à la rue, on n'a pas le choix. On prend le gamin à la rue. Idem pour les autres publics. Toute l'anticipation qui est nécessaire, on ne peut pas la faire dans une zone qui est aussi tendue que Paris. Si on le fait, on le fait forcément au détriment d'un autre public. Si on garde une place pour un jeune qui sera là dans une semaine, on chasse un autre jeune* » (SIAO).

La massification et la diversification des besoins observées depuis quelques années se traduisent en effet par une exclusion de publics de plus en plus nombreux, notamment au sein des grandes agglomérations. La gestion d'un volume de demandes supérieur à l'offre à proposer génère **des effets de priorisation avec des risques d'éviction et de non-recours des publics les plus vulnérables, parmi lesquels les sortants d'institutions** qui sont aussi fréquemment des hommes isolés. « *L'État a comme focus le public familial, alors même que les sortants d'institutions c'est souvent des isolés. Donc ils sont systématiquement exclus de la mise à l'abri, sauf pendant les plans hivernaux, témoigne un SIAO francilien. Du coup le public psy et ASE on le rencontre souvent en période hivernale. Car pendant le reste de l'année il n'y a pas de places pour eux. Pour être mis à l'abri si on est isolé il faut être très vulnérable : soit très*

jeune soit très vieux, ou malade. » Les SIAO franciliens sont ainsi confrontés à la nécessité de prioriser les plus vulnérables parmi les plus vulnérables, un exercice d'équilibriste tant les besoins sont importants et urgents.

Nombreux sont désormais les PDALHPD qui priorisent un certain nombre de publics dits « spécifiques » dont des sortants d'institutions.

Si cette priorisation a le mérite de marquer une prise de conscience et la volonté des acteurs de prévenir les ruptures, elle semble en pratique peu suivie d'effets. D'une part, les sortants d'hébergement continuent de primer dans les orientations conformément aux attendus de l'État, et ce d'autant plus qu'ils ont bénéficié d'un accompagnement en CHRS jugé sécurisant par les bailleurs. D'autre part, certains acteurs font part d'un effet stigmatisant des labellisations PDALHPD pour cause de sortie d'institution et notamment de prison ou d'hôpital psychiatrique : *« On connaît déjà 90 % de ces sortants de prison. Ce qui rend complexe parfois la sortie malgré le partenariat qui se met en place avec le SPIP, car c'est un public un peu stigmatisé et les structures vont à la pêche aux infos, dans le journal local... »*, explique un SIAO. *« Il y a un vrai enjeu sur l'adresse du centre pénitencier sur la carte d'identité des détenus. C'est un vrai marquage qui fait que les bailleurs sociaux ou privés refusent de les loger à leur sortie. »*

« JAMAIS PRÊTS. JAMAIS ASSEZ BEAUX » : DES PRÉJUGÉS À L'ENCONTRE DE PUBLICS CONSIDÉRÉS COMME « INAPTES » AU LOGEMENT AUTONOME

La concurrence dans l'accès à l'hébergement et au logement amène les acteurs à opérer, plus ou moins consciemment, un tri entre les bons et les mauvais pauvres comme l'observent de nombreux professionnels : *« Tout est lié à la réputation des publics. Un sortant de prison et en plus psy et toxicomane, alors là c'est fini, votre feuille de demande de logement, elle passe à la trappe sans même qu'on la regarde »* (Professionnel exerçant en centre d'hébergement). Cette sélection est susceptible d'être opérée dès l'accès à l'hébergement. Sommées d'organiser la fluidité des parcours et soumises à des objectifs en matière de sortie d'hébergement, les structures tendent à restreindre leurs conditions d'accueil au profit des plus "insérables". *« Le problème c'est qu'on a très peu de solutions à bas seuil d'exigence : deux structures seulement sur lesquelles on peut compter. Toutes les structures nous disent : "turnover turnover turnover !" Les financements de l'État ne sont que pour des structures à haut seuil... »*, explique un SIAO francilien. *« Et puis chaque association a plus ou moins son public... Et quand il y a un passif, ce n'est pas évident de faire valoir l'évolution de la situation... Les personnes sont fichées rapidement s'il y a eu un problème de comportement lié parfois à une décompensation »* rapporte ce SIAO du nord de la France.

La responsable d'une structure de logement adapté observe ainsi sur son territoire à l'égard des sortants d'hôpitaux psychiatrique : *« Bon nombre de réticences à les accueillir dans les structures [du dispositif AHI] et il arrive très souvent que l'hébergement se solde par une exclusion pour cause de*

troubles du comportement ou de non adhésion à l'accompagnement social. Souvent également, les propos renvoient à une responsabilité non assumée de la part des services de psychiatrie »¹⁰¹. Jugées « difficiles » pour de nombreux acteurs de l'hébergement ou du logement qui n'ont pas toujours les moyens de les accompagner et de les accueillir dans de bonnes conditions, les personnes présentant des troubles psychiatriques se voient fréquemment renvoyées d'une structure et d'une institution à l'autre. « La stigmatisation peut porter sur les publics qui sortent de l'EPSM [Établissement public de santé mentale] ou qui présentent des problèmes d'addictions. On a de plus en plus de difficultés à faire valoir ces situations. Les structures veulent des personnes très très proches de l'insertion » (SIAO du Nord).

Ces phénomènes de stigmatisation s'observent à tous les niveaux de prise en charge et conduisent certains professionnels et les personnes elles-mêmes à adopter **des stratégies de contournement** : « *Quand on a des problèmes psy, c'est très difficile pour l'hébergement en sortie. Une des meilleures stratégies des patients incarcérés c'est de cacher leurs troubles. Les gens les masquent* » raconte Médecins du Monde. « *Quand on sollicite une place en EHPAD pour une personne âgée, c'est pas pareil que lorsque la demande est faite à partir d'un service somatique (...). On va essayer de faire passer les demandes le moins possible avec le logo de la psychiatrie, on essaye de rester le plus discrètes possibles. Nous-mêmes, on dit pas qu'on est AS de psychiatrie ! Après on est obligées de travailler avec les partenaires de droit commun, car des structures fléchées psychiatries il y en a peu. Avec les établissements médico-sociaux on est toujours dans la négociation. Ils nous demandent des patients stables, sous traitement, etc. Et je vous dis même pas lorsqu'il y a une addiction !* » (Assistante sociale en hôpital psychiatrique).

À certains égards cependant, les inquiétudes des bailleurs et gestionnaires de logement adapté peuvent parfois être légitimes, l'arrivée dans un logement s'accompagnant, pour certains des « sortants » d'institutions, d'un sentiment de solitude et d'angoisses susceptible de les mettre en échec. Pour ces derniers, un étayage est nécessaire. « *L'affect n'est pas pris en compte, alors qu'un jeune, c'est normal qu'il ait besoin d'être entouré. Et le refus d'un logement ou d'hébergement par un jeune, ça traduit plus quelque chose de type " Je vais pas rester tout seul " plutôt qu'autre chose.* » (Professionnel de la protection de l'enfance). Le passage d'un cadre collectif à une vie autonome dans un logement peut alors être à l'origine d'une grande anxiété et de phénomènes de décompensation : « *Même des jeunes qui ont un premier projet professionnel, une formation, etc., quand ils se retrouvent dans un appartement en grande autonomie les difficultés ressortent malgré le projet professionnel et tout explose en même temps après.* » (Professionnel du secteur du logement).

¹⁰¹ Claudine Lagha, op. cit

La maladie mentale, en particulier, « altère parfois, souvent, l'expérience de l'habiter. D'abord parce que le trouble mental modifie radicalement la perception que l'on a de soi-même. Ensuite, parce que la difficulté de vivre " en soi " se répercute sur celle de vivre " chez soi " »¹⁰². Une difficulté qui conduit certains, parmi ceux présentant des troubles, à refuser les propositions de logement qui leur sont faites. Pour peu qu'elles n'accèdent pas à un dispositif spécifique en sortie d'hospitalisation, les personnes qui souffrent de troubles psychiatriques ont quant à elle de plus en plus de mal à se stabiliser dans le secteur de l'AHI. « Nous ce qu'on constate, c'est qu'on retrouve toujours les mêmes personnes. On ballote les gens de dispositif en dispositif », explique la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS).

C'est tout particulièrement problématique lorsque la continuité des soins doit pouvoir être assurée : « C'est sûr. A priori, nos publics remplissent rarement les conditions. Nous, pour l'accès au logement, on passe systématiquement par la mobilisation du contingent préfectoral. Sinon, les bailleurs sont réticents. Sauf si on les assure de notre présence après l'entrée dans le logement (...) La stabilisation est fragile. L'accompagnement est light donc c'est risqué. Pour nos publics, il est souvent nécessaire de s'assurer de la présence d'un veilleur de nuit par exemple. » (La Halte, Orléans)

Les personnes sortant d'institutions ne sont ainsi le plus souvent pas considérées comme aptes à vivre directement dans un logement autonome et ce, au-delà de la seule question des ressources ou de l'offre effectivement disponible sur le territoire. À l'instar de nombreux publics défavorisés, **il est attendu des personnes les plus vulnérables et démunies de ressources sociales et familiales qu'elles fassent la preuve de cette autonomie idéalisée.** « **Le logement c'est un droit. Mais eux, on leur renvoie toujours qu'ils ne sont jamais prêts. Jamais assez « beaux »** », conclut ce professionnel d'un accueil de jour.

¹⁰² Florence Bouillon, Vincent Girard et Sandrine Musso, « Dossier n° 7 - Du droit aux expériences de l'habiter », *Bulletin Amandes*, 69 / 2007.

PARTIE 3. Vers le non-abandon : comment réaliser le « Logement d'abord » dès la sortie des institutions ?

L'analyse des dysfonctionnements à l'origine des ruptures de prise en charge nous incite à considérer **la question du logement des sortants d'institutions du point de vue de la responsabilité des pouvoirs publics, garants de l'accompagnement des personnes en difficulté et du maintien d'un filet de sécurité pour les plus vulnérables**. Un rôle qu'illustrent encore aujourd'hui la protection de l'enfance ou l'hôpital avec un système de santé qui reste largement envié pour la qualité et la « gratuité » des soins qui y sont assurés. Ces institutions qui, de longue date, ont accueilli les pauvres et les indigents, sont aujourd'hui en crise à bien des égards, et peinent en particulier à jouer leur rôle au moment de passer le relais au droit commun.

Ces difficultés font écho à celles que traverse le secteur du logement, comme nous le rappelle la présence dans la rue ou en hébergement d'urgence de nombreuses personnes sortant d'institutions. Tous les jours, leur situation fait la démonstration que **le chemin est encore long pour que soit prise en compte la dimension « logement » dans les parcours d'insertion des plus vulnérables**.

Toutefois, dans ce contexte plutôt inquiétant, **l'impératif du « Logement d'abord »**, réaffirmé comme politique gouvernementale depuis 2017, **constitue une formidable opportunité de revoir en profondeur notre modèle d'accueil des plus fragiles**. Les expérimentations mises en œuvre depuis de nombreuses années le démontrent : en laissant le temps nécessaire aux personnes mal-logées et aux acteurs de l'action sociale, l'accès direct au logement des personnes est possible.

Il s'agit en effet de **ne pas dévoyer la philosophie d'origine du « Housing first »**, qui repose sur quelques grands principes qu'il convient de rappeler : fournir un logement « d'abord » plutôt qu'« à la fin », sans conditions, de manière stable et durable, proposer un accompagnement adapté aux aspirations et aux situations des personnes (pluridisciplinaire, durable, flexible, sans condition...), mettre la personne et ses droits au cœur du projet d'accompagnement, respecter sa volonté et son rythme, reconnaître le droit à l'erreur.

Le Logement d'abord, dans une approche globale, implique également de travailler en amont, dans l'institution, pour éviter la perte de logement : évaluation des besoins, repérage des difficultés, conservation du logement, maintien des droits sociaux ou ouverture des droits avant la sortie. Puis en aval, en privilégiant des

solutions d'accès direct au logement pérenne, en proposant un accompagnement inconditionnel et en décloisonnant les institutions.

A. Prévenir les ruptures en sortie d'institutions

Les difficultés que rencontrent les personnes sortant d'institutions s'inscrivent dans des trajectoires souvent fragiles qui débutent parfois dès la prime enfance. C'est pourquoi il faut mettre l'accent, le plus en amont possible, sur une intervention visant à prévenir l'isolement relationnel et l'abandon institutionnel auxquels doivent faire face nombre d'entre elles. Ces considérations préalables font écho aux orientations promues dans le cadre de la récente stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui mettent l'accent sur une intervention précoce et préventive visant à garantir « l'égalité des chances » des plus jeunes.

Mais, la question qui se pose à nous, dans ce chapitre, est surtout celle de l'articulation entre l'institution et le droit commun. Le passage de relais ou les alternatives à l'institution qui nécessitent des solutions, transitoires et pérennes, et la poursuite d'un travail d'acculturation entre professionnels, afin d'aboutir au décloisonnement, tant attendu.

AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES BESOINS EN LOGEMENT POUR LES PERSONNES SORTANT D'INSTITUTIONS

Avant toute chose, il est impératif, pour bien agir, de mieux connaître **le nombre, les parcours et les aspirations des sortants d'institutions** pour amener les institutions et collectivités à conduire des actions adaptées en leur faveur. Cette connaissance est encore aujourd'hui très partielle et insuffisante, notamment dans le champ de l'ASE, où l'on peine par exemple à connaître le nombre de jeunes qui en sortent chaque année. La DGCS prévoit d'ailleurs, suite au Plan pauvreté, un état des lieux des modalités d'accompagnement des jeunes de 16 à 21 ans de l'aide sociale à l'enfance. La connaissance des publics et des politiques mises en œuvre localement doit être au fondement des politiques sociales afin de réduire les inégalités. Un représentant de la DIHAL plaide en ce sens pour la mise en place d'un pilotage national, à l'instar de ce qui a été fait autour du RSA : *« Sur le RSA, dans le cadre du plan pauvreté, un suivi national avait été mis en place avec la DGCS. Aujourd'hui encore, les référents RSA des départements sont réunis tous les trois mois. Cela ne remet pas en cause l'autonomie des collectivités mais cela permet d'harmoniser. Cela manque au niveau de la protection de l'enfance ».*

Les besoins des personnes sortant de l'ASE, de détention ou d'hôpitaux **sont généralement peu connus et donc mal pris en compte dans les diagnostics locaux, par les acteurs et dans les instances locales** (SIAO, PDALHPD, etc.). Ainsi, les travailleurs sociaux ne sont pas nécessairement sensibilisés aux besoins parfois spécifiques des personnes qui quittent leur

institution (notamment lorsqu'elles présentent des troubles psychiatriques) et aux contraintes propres au fonctionnement des institutions (interdiction de territoire ou réduction de peine s'agissant des condamnations pénales, par exemple). Les acteurs des différentes institutions (ARS, ASE, SPIP) devraient aussi être systématiquement représentés au sein des instances locales d'accès au logement (y compris les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives - CCAPEX). C'est d'ailleurs dans cet esprit que la circulaire interministérielle du 13 mai 2016 relative à la coordination entre les SIAO et les SPIP prévoit la réalisation d'un « *diagnostic partagé des besoins d'hébergement et d'accès au logement, ainsi que de l'offre destinée à y répondre* ». Les préfets, les directeurs des SPIP, les SIAO, ainsi que les associations participant au logement et à l'hébergement des sortants de détention sont censés en être parties prenantes.

Concernant l'accès au logement, les acteurs de l'hébergement et du logement doivent accompagner les institutions pour repérer les besoins, puis informer et accompagner en amont de la sortie. « *Il faut travailler sur l'anticipation, et ne pas travailler que dans l'urgence. Il y a toujours des différences d'un public à un autre qu'il faut apprécier. L'objectif final est de stabiliser les parcours au niveau de l'habitat et cela ne passera que par un travail en amont* », rappelle cet acteur associatif. Il convient pour cela de **former les professionnels** exerçant au sein de ces institutions **aux démarches et aux dispositifs d'accès à l'hébergement et au logement**. *A minima*, la constitution d'une demande de logement social devrait être systématisée sans attendre la sortie d'institution. Les liens avec les principaux acteurs du logement (les organismes Hlm) et de l'accès à l'hébergement et au logement accompagné (le SIAO) devraient être davantage encouragés.

Concernant les sortants de détention, la circulaire SPIP/SIAO de mai 2016 indique que normalement c'est au SPIP de réaliser l'évaluation sociale qui permettra de rendre compte des besoins en hébergement ou logement des personnes incarcérées, soit en interne, soit avec l'appui d'un tiers (association du secteur AHI, travailleurs sociaux des CCAS ou du département) ou du SIAO. Cette évaluation doit être ensuite transmise au SIAO, le plus en amont possible de la sortie. Dans les faits, il est constaté qu'une partie des SPIP ne réalise pas ces évaluations, soit parce que les services n'en ont pas les moyens, soit parce que cela ne figure pas dans leurs orientations locales. Quand les informations sont recueillies, leur degré de précision n'est pas toujours optimal, par rapport aux attentes des SIAO.

Certaines associations contribuent ou assurent la réalisation des évaluations sociales, comme le dispositif Passerelle, géré par l'association Le Mas à Lyon, qui fait le lien entre le dedans et le dehors et permet d'initier les premières démarches d'accès au logement. L'association Alfadi à Rennes en lien avec ses partenaires a, de son côté, mis en place une coordination départementale, qui lui permet entre autres par le biais de permanences et de rendez-vous individuels de contribuer à l'évaluation de la situation des personnes en détention, au regard de leurs besoins

en hébergement/logement, et de procéder aux orientations les plus adaptées. Les évaluations sociales sont parfois assurées par des antennes avancées des SIAO, par exemple dans le Val-d'Oise ou en Meurthe-et-Moselle.



Dans l'Essonne, un référent hébergement-logement fait le lien avec le SPIP

Dans l'Essonne, un poste de référent hébergement-logement a été mis en place en 2010, porté par l'association CASP-ARAPEJ et financé par la DDSC. Les dossiers des personnes lui sont orientés si une problématique logement est signalée, après une première évaluation effectuée par les CPIP au niveau du quartier « arrivants ». Il a pour rôle de proposer des solutions en mobilisant les partenaires existants (SIAO, CHRS, etc.). Le référent hébergement-logement enregistre les demandes des personnes sur le logiciel SI-SIAO, la direction du SPIP de l'Essonne ayant pris la décision depuis 2016 de ne plus demander aux CPIP d'effectuer cette démarche.

Le référent exerce une véritable mission de sensibilisation auprès des CPIP sur les questions d'hébergement et de logement, *via* par exemple des temps d'information collectifs afin de combler les manques dans leur formation.

La personne en poste souligne toutefois ses difficultés à intervenir seule au vu du nombre croissant de demandes. Elle signale également l'enjeu de trouver des solutions adaptées, alors que les sortants de détention présentent des problématiques complexes et enchevêtrées, qui peuvent mettre en difficulté les équipes de travailleurs sociaux (troubles psychiatriques et addictions notamment).

PRÉSERVER LES CONDITIONS D'UN RETOUR POSSIBLE DANS LE LOGEMENT

La perte de logement consécutive à l'entrée en détention ou en hôpital psychiatrique constitue un non-sens si l'on considère les conséquences sociales et économiques que cela peut engendrer. La question du maintien et/ou de la garantie d'un retour dans le logement est à ce titre centrale pour les personnes condamnées à de courtes peines ou les personnes hospitalisées en psychiatrie. Conscient de l'enjeu que cela peut représenter, le Plan quinquennal du Logement d'abord prévoit d'étudier les modalités de maintien dans le logement des personnes condamnées à de courtes peines, en lien avec les différents acteurs dont les CAF, les SPIP et les CCAPEX.

Localement, certains acteurs n'ont pas attendu ces recommandations pour expérimenter des solutions visant à éviter l'endettement locatif et *in fine* la perte

du logement. C'est le sens du projet « Sortant d'Incarcération vers l'Insertion Locative » (SIVIL) porté par l'association ARSEA, dans le cadre de l'appel à projet national « Innovation sociale 2014 » de la DIHAL, et désormais pérennisé dans le cadre d'un cofinancement DDCCS du Bas-Rhin/Ville de Strasbourg. Si cette initiative visait initialement à proposer une solution d'hébergement aux personnes sortant de détention sans perspective de logement, des actions sur le maintien dans les logements des détenus locataires ont par la suite été développées.



Le service « Sortant d'Incarcération vers l'Insertion Locative » de l'association ARSEA (Bas-Rhin)

Au sein du service SIVIL, l'ARSEA travaille notamment en partenariat avec le SPIP 67 – et particulièrement l'assistante de service social positionnée sur la maison d'arrêt de Strasbourg (MAS) - ainsi que le SIAO. Une première évaluation est effectuée par les CPIP de la MAS, qui orientent les personnes en fin de peine présentant un besoin d'accès au logement vers l'assistante de service social du SPIP, ou qui contactent directement l'ARSEA pour les personnes présentant davantage une problématique de maintien dans le logement. Quand une personne est orientée vers l'ARSEA, le travailleur social de l'association va la rencontrer en détention, dans le cadre des permanences qu'il effectue à la MAS (trois à quatre demi-journées par semaine), pour faire un bilan de sa situation (sociale, familiale, financière) et évaluer les possibilités de se maintenir dans son logement.

La priorité est de prévenir l'expulsion si la personne est incarcérée pour une courte durée, puis d'aider à résilier le bail et à organiser le déménagement si un risque de dette locative importante ou d'expulsion locative est constaté.

Habitée à travailler sur cette thématique de maintien dans le logement dans le cadre plus large de ses missions d'accompagnement dans le logement des ménages les plus précaires, l'ARSEA explique ainsi la faiblesse des solutions et projets proposés : *« On a toujours pensé à ceux qui sortaient mais jamais à ceux qui entraient avec un appartement. On n'a jamais pensé à la personne dans sa globalité, mais nous, c'est dans nos habitudes de travail. Mais c'est aussi un savoir-faire qu'il faut financer ».*

Plus récemment, dans le cadre du troisième appel à projets « Logements Hlm accompagnés » de l'USH, le bailleur Lille Métropole Habitat expérimente un partenariat pour anticiper la constitution de dettes locatives suite à l'entrée en détention de certains de ses locataires et faciliter l'accès au logement des sortants de détention.



Dans la métropole lilloise, des logements accompagnés pour les sortants de prison

Une convention, signée en octobre 2017, entre Lille Métropole Habitat (LMH), le SPIP et deux associations - Résidence Plus et le Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement (GRAAL) - marque la mise en place du dispositif de prise en charge de dix ménages par an sur trois ans : huit locataires de LMH au moment de leur incarcération et deux personnes sans solutions de logement à leur sortie de détention. Pour les premiers, LMH s'engage à traiter leur demande de logement dès leur sortie de détention via un bail en sous-location, à prendre en charge les deux premiers mois de loyer le temps de l'ouverture des droits, ainsi que les éventuels frais de garde-meuble, et à mettre en place un accompagnement social global par l'une des deux associations signataires de la convention. En retour, ces locataires seront incités à mettre fin à leur bail dès leur entrée en détention afin de se prémunir d'une dette de loyer et d'une expulsion. Le projet a été soutenu financièrement par LMH, le FNAVDL, la CGLLS et le SPIP du Nord.

S'agissant des personnes hospitalisées, divers projets innovants cherchent également à apporter **des réponses en terme de prévention ou de maintien du logement pendant l'hospitalisation** : c'est le cas par exemple de la « Maraude » d'Aurore mise en place avec Paris Habitat pour prévenir les ruptures de traitement et faire un repérage des personnes en situation de souffrance psychique, ou encore dans certaines résidences-accueil spécialisées. En tout état de cause, il apparaît indispensable que que l'ensemble des services sociaux hospitaliers puissent être **sensibilisés aux droits des personnes en matière de prévention des expulsions locatives et formés aux dispositifs sociaux et juridiques existants**, comme les CCAPEX. Des partenariats comme ceux qui existent avec des associations spécialisées telles que Droits d'urgence devraient être encouragés.



Le dispositif « Accès aux droits et santé mentale » de l'association Droits d'urgence¹⁰³

Depuis 20 ans, Droits d'urgence lutte contre l'exclusion en favorisant l'accès aux droits des plus démunis. Dans le cadre de ses missions d'information et d'accompagnement des personnes dans leur parcours administratif, elle est amenée à intervenir au sein de nombreuses institutions y compris les établissements psychiatriques. Depuis 2009, son dispositif Accès au droit et santé mentale (ADSM) vise à favoriser l'accès aux droits des personnes en situation de précarité souffrant de troubles

¹⁰³ Rapport d'activité 2017 de l'association Droits d'urgence.

psychiques ou psychiatriques, en assurant des permanences juridiques au sein d'établissements partenaires.

Le dispositif cible les personnes les plus en difficulté, souvent dans l'incapacité de se mobiliser seules face à des problématiques juridiques multiples, complexes, nécessitant de longues démarches et une coordination interprofessionnelle. Des commissions techniques mensuelles réunissant les référents sociaux, médicaux et juridiques se réunissent en amont des permanences juridiques, pour une évaluation croisée des situations et une orientation adaptée à chaque situation. Les permanences juridiques cherchent à prévenir les ruptures, mais aussi à protéger les personnes (d'abus et actes illégaux de la part de bailleurs qui, par exemple, décident de changer les serrures et de vider l'appartement en l'absence de leur locataire). Un pôle d'avocats bénévoles du Barreau de Paris apporte conseils et représentation dans un cadre d'intervention adapté.

ANTICIPER LA SORTIE EN FAVORISANT EN AMONT L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX

De nombreuses démarches administratives de base (obtention de pièces d'identité, domiciliation administrative, avis d'imposition, etc.) conditionnent l'accès à des ressources et au logement. Souvent **peu informées, les personnes confiées à l'ASE, en détention ou en hospitalisation psychiatrique sont en outre souvent peu accompagnées dans les démarches administratives nécessaires à la (ré)ouverture de leurs droits en sortie d'institution.** Faute de temps, de moyens et de formation des professionnels exerçant au sein des institutions, les personnes sont souvent sommées d'entreprendre seules ces démarches après leur sortie. Une carence que certains projets cherchent à corriger.



Le Numéro vert mis en place par l'ARAPEJ : un service d'information juridique et sociale pour les personnes détenues, leurs proches et les professionnels concernés

Le Numéro vert a été créé par l'association ARAPEJ (Association réflexion action prison et justice) il y a 20 ans, dans le but de répondre aux besoins d'information des proches des personnes détenues. Depuis 2009, ce numéro national est accessible gratuitement depuis la prison, ce qui a fortement changé son fonctionnement : la majorité des appels (93 % en 2017) proviennent des détenus eux-mêmes. De ce fait, une autre ligne a été créée à destination spécifique des familles et des professionnels en 2015¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Numéro d'accès pour les personnes incarcérées : 99 # 110/Pour les familles et proches de détenus : 01 43 72 98 41.

Le fonctionnement du Numéro vert repose sur une équipe de salariés (2,3 ETP) et une quinzaine de bénévoles aux profils variés (avec une prépondérance de professionnels du droit, étudiants, actifs ou retraités), qui ont bénéficié d'une formation fournie par le CASP-ARAPEJ. Les échanges dans le cadre du Numéro vert sont confidentiels et anonymes. Le numéro est accessible en semaine de 9 h à 17 h, depuis l'ensemble des établissements pénitentiaires (sauf l'Outre-mer, du fait du décalage horaire). Les demandes sont nombreuses. 38 % des appels reçus, soit 8 267 appels, ont pu être traités par l'équipe en 2017.

La valeur ajoutée du Numéro vert réside dans son positionnement extérieur à l'univers carcéral comme aux services sociaux : « *Le lien qui est établi ne relève pas d'une relation de prise en charge : c'est la grande force de ce Numéro vert, d'être un tiers indépendant et extérieur* ». En donnant accès à un espace de parole et d'écoute neutre et bienveillant, le Numéro vert permet également de transformer le rapport aux institutions des personnes détenues et de leurs proches : « *On peut prendre le temps d'écouter, de réfléchir, de poser des questions. On réfléchit ensemble. [...] On peut aider à sortir du sentiment d'abandon, de frustration, pour expliquer les démarches, les processus. S'ils n'ont pas au moins une personne qui leur explique, ils restent dans un sentiment de victimisation* » (Coordinatrice du Numéro vert).

14 % des appels concernent la réinsertion après la sortie, et parmi ces appels, 36 % touchent à des questions liées à l'hébergement et au logement (18 % à l'emploi et 37 % à la formation). L'équipe du Numéro vert explique alors le fonctionnement du SIAO et rappelle le rôle du CPIP ou du travailleur social pour effectuer la demande d'hébergement ou de logement auprès du SIAO. La solution des structures d'hébergement dédiées aux sortants de prison est aussi souvent mentionnée, l'équipe du Numéro vert ayant accès à une liste d'établissements accueillant spécifiquement des personnes placées sous main de justice.

Des modalités d'intervention spécifiques peuvent permettre de mieux appréhender les besoins des personnes en amont de leur sortie d'institution, et en fonction des besoins repérés de mieux les orienter : « *Le rôle de ces dispositifs spécifiques n'est donc pas d'assurer l'intégralité de la prise en charge au long cours [...], mais d'assurer un repérage, une prise de contact, puis une orientation et un accompagnement vers les dispositifs de droit commun* »¹⁰⁵. Réinvestir des services sociaux, comme la polyvalence de secteur, permettrait également de s'assurer d'une coordination efficiente.

¹⁰⁵ Thèse soutenue le 1er avril 2014 par Aimie Gilbert, « La continuité des soins psychiatriques en sortie d'hospitalisation pour les personnes en situation de grande précarité. État des lieux dans l'agglomération toulousaine ».

En tenant compte du contexte local, deux manières de procéder ressortent, qui ont pour point commun, **une démarche volontariste** consistant à :

- soutenir, par une coopération et un cofinancement institution/droit commun, l'intervention d'associations spécialisées sur l'accès aux droits et qui proposent une approche globale ;
- mais aussi, veiller à une présence du droit commun (préfecture, Trésor public, CAF, etc.) dans les institutions spécialisées, par des permanences le plus souvent (comme le prévoient par exemple les différentes circulaires s'agissant de la prison).

PROMOUVOIR DES TRANSITIONS VERS LE DROIT COMMUN

Le séjour en institution, tout particulièrement lorsqu'il est de longue durée, aggrave l'isolement des personnes et peut conduire à des processus de « désautonomisation » qui font obstacle ou rendent plus complexe le retour à une « vie normale ». Des mesures ou solutions existent pour éviter cette « coupure » en facilitant la transition vers la vie en société.

• L'accompagnement des jeunes majeurs

« *Quel sens y a-t-il à dépenser entre 100 et 200 € par jour jusqu'à la majorité d'un jeune confié à l'ASE sans sécuriser ensuite sa transition vers l'âge adulte ?* » C'est par cette interpellation que la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté introduit la proposition de « renforcer l'obligation des conseils départementaux à évaluer la situation des jeunes qui sortent de l'aide sociale à l'enfance et améliorer l'accompagnement à l'autonomie des jeunes ». Le Plan pauvreté propose donc, en amont de la sortie, d'avancer à 16 ans l'âge de l'entretien de préparation à la sortie et, pour ceux qui sortent, de développer des solutions adaptées à leurs besoins. Ainsi, **pour les jeunes dont le parcours reste incertain, l'État propose de poursuivre leur prise en charge** au-delà de 18 ans en mobilisant, conjointement à l'action des départements, les dispositifs de droit commun, comme les missions locales, sous la forme d'un « contrat entre le jeune, le département et l'État pour garantir un accompagnement vers l'autonomie (santé, logement, ressources, insertion socio-professionnelle, accompagnement)¹⁰⁶ ».

En l'état, cette proposition apporte peu de précisions sur les modalités concrètes d'application. Qui seront précisément les jeunes visés par ce « droit de suite » ? Comment et jusqu'à quel âge cet accompagnement pourrait-il être proposé ? Dans son rapport, le CESE propose deux scénarios, bien plus précis : modifier le droit commun en garantissant à tous les jeunes de 18 ans, sortant ou non de l'ASE, un

¹⁰⁶ Ministère des Solidarités et de la Santé, « Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous », octobre 2018.

parcours d'accompagnement vers l'insertion avec une garantie de ressources, sorte de « revenu minimum social garanti », alors que les 18-25 ans n'ont pas accès aujourd'hui au RSA ; ou alors *a minima* créer un droit spécifique pour les jeunes majeurs sortant de l'ASE, avec une prise en charge jusqu'à la fin des études ou jusqu'au premier emploi, cofinancée par l'État et les départements et de le rendre obligatoire pour ces derniers.

Dans le même esprit, la proposition de loi portée par la députée Brigitte Bourguignon et adoptée pour l'instant par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2018 vise à « *renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie* ». Dans la continuité du deuxième scénario formulé par le CESE, elle propose de rendre obligatoire l'obtention des contrats jeune majeur jusqu'à 21 ans pour les jeunes « *lorsqu'ils (...) sont en situation de rupture familiale ou ne bénéficient pas d'un soutien matériel et moral de la famille, et qu'ils ne disposent ni de ressources financières, ni d'un logement ou d'un hébergement sécurisant* », en mettant les dépenses nouvelles à la charge de l'État. Elle inscrit également la possibilité, pour les départements, de prolonger la prise en charge des jeunes majeurs par les services de la protection de l'enfance jusqu'à l'âge de 25 ans en appui aux pratiques de certains départements. Elle cherche en outre à favoriser les passerelles entre les dispositifs du département (ASE, contrats jeune majeur) et ceux de l'État (en particulier la Garantie jeunes), et propose de rendre les personnes majeures sortant de protection de l'enfance prioritaires pour l'accès au logement social.

La question de l'âge « limite » apparaît d'autant plus fondamentale en France que **la question des ressources (en l'absence du bénéfice du RSA avant 25 ans) est un élément de blocage** très important en matière d'accès au logement. À cet égard, en Allemagne, tous les jeunes ayant un besoin d'aide relèvent de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, jusqu'à 27 ans.

Il semble également important de **s'interroger sur les modalités d'octroi de la prestation et de l'accompagnement** : comment s'adapter à la diversité des parcours et des besoins des jeunes sortis de la protection de l'enfance ? Comment proposer un accompagnement évolutif, qui reconnaisse également le droit à l'échec ? À Paris, ces réflexions ont amené à repenser les modalités d'accompagnement proposées et à créer un service spécifique, dédié aux jeunes majeurs.



Une adaptation aux parcours des sortants de l'ASE : le « Service éducatif jeunes majeurs » (SEJM) de Paris

Créé en octobre 2015, le service reçoit et accompagne les jeunes majeurs issus de l'ASE dans leurs demandes et démarches. Il constitue également une plate-forme vers la mission locale (permanence hebdomadaire au sein du service), la CPAM, le CROUS... afin de préparer et d'anticiper la sortie.

À ses 17 ans, un entretien doit permettre au jeune d'identifier ses besoins et de faire un bilan avec le professionnel de l'ASE. Il signe un document présentant les objectifs sur lesquels il doit travailler et les engagements de l'ASE. *« C'est symbolique mais cela permet au jeune de se projeter dans la vie d'adulte. »*

À sa majorité, il peut bénéficier d'un accompagnement qui s'inscrit dans l'un des quatre types de contrats jeune majeur proposés par le département (accompagnement renforcé pour son hébergement ou logement, acquisition d'une autonomie dans la vie quotidienne, soutien au projet d'insertion, consolidation de la situation par une aide financière ou un relai éducatif). Il est possible de passer d'un type de contrat à un autre afin de répondre au mieux à ses besoins. Les décisions (attribution, type et durée) sont prises dans une commission qui se réunit chaque mois et à laquelle sont associés les représentants des associations de protection de l'enfance habilitées (Uriopss), les services départementaux, la mission locale, la PJJ et la MDPH.

Le département insiste sur le « droit à l'expérimentation » et la possibilité pour un jeune de faire une demande plusieurs mois après sa majorité. Les jeunes qui ont quitté l'ASE (et ce sans limitation de durée) peuvent également faire une demande d'aide ponctuelle. *« C'est un petit cliquet de sécurité pour consolider le parcours. On en parle aux jeunes avant la sortie et les ADEPAPE [Association Départementale d'Entraide des Personnes Accueillies en Protection de l'Enfance] peuvent aussi les informer de l'existence de cette aide. »*

Enfin, le département de Paris mise sur un important travail partenarial : la préfecture de police pour pouvoir présenter les demandes de titre de séjour des MNA avant leurs 18 ans, le CROUS pour faire valoir le droit à une bourse... Les jeunes qui ont un contrat jeune majeur peuvent bénéficier sur critères, d'une place en FJT, dans une résidence étudiante ou dans le dispositif Louez Solidaire. Ils sont accompagnés au dépôt d'une demande de logement social et le service travaille avec la Direction du Logement et de l'Habitat pour trouver des solutions de relogements temporaires. Pour les situations complexes, le SEJM a développé un partenariat avec le SIAO insertion pour éviter les sorties sans solution et la rue (une dizaine de situations par an).

Certaines associations réfléchissent aux moyens de maintenir un accompagnement spécifique pour les jeunes qui sortent de la protection de l'enfance, et ce au moins jusqu'à ce que leur situation administrative, professionnelle et financière soit stabilisée. C'est le cas de la fondation Apprentis d'Auteuil à travers la Touline¹⁰⁷,

¹⁰⁷ Il existe cinq Toulines en France (Lille, Sannois, Paris, Dijon et Nantes), qui accompagnent 271 jeunes de 18 à 25 ans.

un dispositif créé en 2016 qui va à la rencontre des jeunes avant leur sortie, leur offre un lieu d'écoute et de dialogue et les soutient dans leurs démarches en les accompagnant sans limite de temps.

Dans cette même approche de transition entre deux mondes, les jeunes de la maison d'enfants à caractère social (MECS) Daniel Brottier de la fondation Apprentis d'Auteuil à Nantes passent avant leur majorité par une unité collective de semi-autonomie (des studios individuels rattachés au foyer) pour apprendre progressivement à gérer leur vie quotidienne (budget, repas...), puis par l'Escale, le service d'appartements de la MECS. Chaque jeune dispose dans ce cadre d'un logement autonome et individuel, loué à un particulier, une agence, un bailleur social ou dans un FJT. Il bénéficie d'un accompagnement de l'équipe avec des rendez-vous individuels, des ateliers collectifs (par exemple sur la gestion du budget), en lien avec les associations et acteurs institutionnels du territoire, notamment les assistantes sociales de secteur. Grâce à un partenariat avec les gestionnaires de FJT et avec Nantes Métropole Habitat, le jeune a la possibilité de bénéficier d'un bail glissant et de conserver son logement à la fin de sa prise en charge.

• Les aménagements de peine pour éviter la coupure entre la prison et l'extérieur

L'efficacité des aménagements de peine est largement admise pour contribuer à l'insertion des sortants de détention et à la diminution des risques de récidive. Pour les courtes peines, ils préviennent les ruptures associées à l'incarcération : « *L'aménagement de peine n'est pas automatique, mais son intérêt, c'est qu'il permet une transition entre le dedans et le dehors. Par exemple, des gens sont soignés en prison mais arrêtent dehors, alors que les aménagements de peine permettent un suivi* », explique un représentant de l'administration pénitentiaire, qui ajoute que l'aménagement de peine peut même éviter tout passage en détention, moment de coupure forte avec la société car « *le problème de l'incarcération pour des courtes peines, c'est que les gens perdent tout. Pour les courtes peines, l'incarcération n'a pas de sens, alors qu'on a d'autres solutions alternatives à l'incarcération* ».

Parmi les différentes mesures d'aménagement possible, **le placement extérieur** représente la solution la plus adaptée pour les personnes fragilisées par une longue incarcération et/ou présentant d'importantes difficultés sociales (comme le démontre l'expérience de la ferme de Moyembrie ci-dessous), mais il pourrait être aussi davantage mobilisé en alternative à des courtes peines. La plus-value du placement extérieur repose sur l'accompagnement socio-éducatif associé à une solution d'hébergement. D'après un rapport de l'IGAS publié en 2016¹⁰⁸, il est en outre nettement moins coûteux qu'un séjour en maison d'arrêt (85 euros/jour/

¹⁰⁸ IGAS, IGSJ, IGF, *Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, Juillet 2016.*

place), en centre pénitentiaire (96 euros), en centre de détention (98 euros) ou en maison centrale (196 euros), contre 31 euros par jour en moyenne d'après un rapport du Sénat¹⁰⁹. Cette mesure est aujourd'hui accessible aux personnes condamnées à des peines inférieures à deux ans (un an en cas de récidive) ou aux personnes en fin de peine. En l'absence de surveillance continue de l'administration pénitentiaire, la prise en charge de la personne est assurée par une association conventionnée et en mesure de proposer un accompagnement global : hébergement, insertion professionnelle, accès aux droits, etc. Ce sont souvent des CHRS qui assurent la mise en œuvre de ces mesures et qui peuvent disposer de places d'hébergement dédiées.



La Ferme de Moyembrie, un modèle original de placement extérieur

La Ferme de Moyembrie (Aisne) est un lieu d'agriculture raisonnée qui accueille des personnes sortant de détention depuis les années 1990. Le projet s'est structuré par la signature de conventions avec des SPIP en 2004 pour accueillir des personnes en placement extérieur. La ferme obtient le label de l'agriculture biologique en 2007, et fait partie des associations du mouvement Emmaüs.

Aujourd'hui, la ferme compte une vingtaine de places. Elle a accueilli, en 2017, 55 personnes, uniquement des hommes, la plupart en placement extérieur. La durée moyenne de leur séjour est de neuf mois, un temps qui permet à des personnes fortement marquées par leurs longs séjours en prison (au minimum 3 ans, parfois 10-15 ans), de « réapprendre » la liberté et de commencer à se reconstruire. Les personnes peuvent ensuite rester salariées à la ferme ou intégrer une maison-relais à proximité, qui offre un accueil sans limite de temps. Actuellement, personne ne quitte ce lieu sans solution d'hébergement et de logement, sauf en cas de départ volontaire ou de réincarcération.

Le projet de réinsertion sur lequel se fonde la Ferme de Moyembrie repose sur un accompagnement global vers l'autonomie, qui a notamment pour support l'insertion par l'activité économique. Les personnes accueillies sont salariées, dans le cadre de l'atelier-chantier d'insertion (ACI) associé à la ferme (activités d'élevage ou de maraîchage biologique). L'accompagnement est assuré par les encadrants salariés de l'ACI (au nombre de huit, parmi lesquels d'anciens résidents) et la personne en charge de soutenir les résidents dans leurs démarches administratives.

La vie en collectivité est un autre levier de l'accompagnement. Les résidents vivent et travaillent ensemble au sein de cette petite structure, avec l'enjeu de recréer du lien et de la convivialité après l'isolement

¹⁰⁹ Jean-René Lecerf, *Avis du Sénat sur le budget 2015 sur l'administration pénitentiaire*, 2014.

de la prison. Ce lien social se développe aussi via les interactions avec les bénévoles qui peuvent proposer différentes activités, ou encore les adhérents de l'AMAP (les produits de la ferme sont vendus auprès de six Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne). Le cadre même de la ferme (24 ha non-clôturés) est aussi propice aux activités de plein air, en contact avec la nature, et aide à lutter contre les effets psychologiques et désocialisants de l'enfermement.

L'expérimentation est en cours d'essaimage. Une nouvelle ferme a récemment été ouverte dans l'Aude, accueillant pour l'instant six personnes. Dans un contexte où les financements pour les placements extérieurs s'amenuisent, alors même que leur coût est nettement inférieur à la prison, ce modèle est à soutenir. 25 % du budget de la Ferme de Moyembrie est pour l'instant couvert par les ressources propres de la ferme.

• Combiner soin et logement

« L'hospitalisation à temps complet ne devrait être qu'une étape, à éviter dans toute la mesure du possible. Or le recours à l'hospitalisation est demeuré excessif, notamment faute de solutions d'aval, mais aussi de possibilités suffisamment développées de prises en charge alternatives en amont », rapportait la Cour des comptes en 2011 dans un rapport sur l'organisation des soins psychiatriques¹¹⁰. En 2017, l'IGAS reconnaissait également que « l'augmentation du nombre de patients suivis en ambulatoire et des séjours hospitaliers plus courts rendent nécessaire le développement des accompagnements tout au long du parcours du patient pour favoriser sa réinsertion et réadaptation. L'extension d'un partenariat multiple entre la psychiatrie, le social, le médico-social, la médecine somatique et l'éducatif est devenue un enjeu majeur »¹¹¹. Certains hôpitaux cherchent, dans cette logique, pour éviter l'hospitalisation par défaut, à faire accéder au **logement, couplé à des soins ambulatoires, à domicile, des personnes qui n'ont pas besoin de séjourner plus longtemps en hôpital**, tout en évitant des retours réguliers, sauf lorsqu'ils sont rendus nécessaires par des crises aiguës, mais en assurant alors un retour dans le logement et la continuité des soins.



L'organisation extra-hospitalière d'un secteur de psychiatrie dans la métropole lilloise

Le secteur 59 G21 est un des 10 secteurs de psychiatrie rattachés à l'Établissement public de santé mentale (EPSM) d'Armentières, dans la métropole lilloise. Les personnes hospitalisées chroniquement ont toutes

¹¹⁰ Cour des comptes, « L'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan psychiatrie et santé mentale (2005-2010) », 2011.

¹¹¹ IGAS, Organisation et fonctionnement du dispositif de soins psychiatriques, novembre 2017.

été accompagnées vers un logement et, aujourd'hui, le secteur travaille quasi exclusivement dans l'extra-hospitalier. Cette approche permet de prévenir les hospitalisations longues génératrices de ruptures et peu propices à la réinsertion, en travaillant en amont sur l'accès au logement des personnes souffrant de troubles psychiatriques, ou leur maintien dans le logement. Au total, en 2016, 3 011 personnes étaient suivies par le pôle, dont 87 % uniquement en ambulatoire.

L'accompagnement des personnes est assuré par une équipe mixte d'infirmiers, éducateurs et psychologues¹¹², qui intervient sur mesure auprès des patients pour les aider dans la réalisation de leurs projets. Une autre équipe pluridisciplinaire, composée d'artistes, de musiciens, de psychomotriciens et d'une éducatrice sportive, intervient pour accompagner les usagers vers des activités artistiques et culturelles. Deux groupes d'entraide mutuelle (GEM), qui regroupent des personnes atteintes de troubles psychiques, sont également actifs sur le territoire du secteur.

L'association intercommunale santé, santé mentale et citoyenneté (AISSMC), un conseil local de santé mentale aux missions plus larges, associe, entre autres, les élus de six communes, l'ARS, l'UNAFAM, les bailleurs sociaux, les gestionnaires de structures d'hébergement... La réussite du dispositif permet de fédérer les acteurs autour du projet. « *Les mairies ont joué le jeu car on était très présent dans la communauté. Ça a été assez simple* », raconte Jean-Luc Roelandt, le médecin psychiatre chef de secteur. Les gestionnaires de structures d'hébergement sont moins réticents, car « *quand ils ont un problème on est là immédiatement. Et en contrepartie ils accueillent nos personnes* ».

Le dispositif place, de plus en plus, l'utilisateur au centre, en recrutant des médiateurs de santé pairs, en intégrant quatre usagers élus au comité de pilotage du pôle.

Les personnes en situation de grande précarité peuvent aussi être orientées vers des structures médico-sociales spécifiques telles que les Lits halte soins santé (LHSS), les Lits d'accueil médicalisés (LAM) et les Appartements de coordination thérapeutique (ACT), ainsi que vers des structures de droit commun telles que des Maisons d'Accueil Spécialisé (MAS) ou des Foyers d'Accueil Médicalisés (FAM). **Ces structures apportent une solution alternative et transitoire lorsque l'hospitalisation n'est plus indispensable, mais qu'un suivi médicalisé important doit être maintenu.** La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté du gouvernement a prévu de soutenir le développement

¹¹² Outre les ETP médicaux, le secteur a aussi 9 ETP de travailleurs sociaux, et jusqu'à 4 ETP de médiateurs de santé pairs vont être recrutés (actuellement, il y en a 2,3).

de ces structures temporaires qui sont encore en nombre insuffisant : il annonce 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les LAM et LHSS ; 1 200 places supplémentaires pour les ACT, « soit une augmentation de 25 % » de ce budget. La question de la fluidité des parcours vers le logement après ces séjours en structures spécifiques continuera toutefois de se poser, même si ces avancées substantielles sont réalisées.

• **Savoir accueillir les personnes sortant d'institutions avec des problématiques multiples (troubles psychiatriques, dépendance, vieillissement...)**

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) peuvent apporter une réponse adaptée pour les sortants de détention ou d'établissement psychiatrique, étant donné le vieillissement précoce observé pour ces publics.



L'EHPAD Saint-Barthélémy, un établissement au service des personnes âgées les plus vulnérables

L'EHPAD Saint-Barthélémy, à Marseille, a été fondé en 1852 par les frères de Saint-Jean-de-Dieu, un ordre religieux hospitalier, afin d'accueillir des personnes âgées, démunies et malades. Une première convention est signée en 2006 avec le conseil général des Bouches-du-Rhône et les services de l'État. En 2012, la Fondation Saint Jean de Dieu devient la gestionnaire de l'établissement désormais connu sous le nom de l'EHPAD Saint-Barthélémy, qui est financé par l'ARS (volet soins), et le conseil départemental (volet logement).

L'EHPAD Saint-Barthélémy a une capacité de 245 lits, répartis sur 5 unités qui accueillent chacune des résidents ayant des problématiques distinctes : issus de l'errance avec une problématique d'addictions, souffrant de troubles psychiatriques, pathologies liées à la dépendance, souffrant de maladies neuro-dégénératives ou encore des personnes ayant conservé leur autonomie en suivi médical allégé.

L'accueil de personnes présentant des troubles psychiques est ancré dans l'histoire de cet EHPAD : il héberge aujourd'hui des personnes passées par de très longs séjours en hôpital, aujourd'hui stabilisées. Depuis 2012, en partenariat avec les Établissements publics de santé mentale (EPSM), l'EHPAD a mis en place une procédure d'intégration progressive. La personne est rencontrée à l'hôpital, en présence de l'équipe de soignants. Puis une convention individualisée est mise en place, soit six semaines de procédure d'intégration qui permettent à la personne de découvrir les lieux avec un membre de l'équipe de provenance, et ce faisant, de s'accoutumer progressivement à l'établissement. Les allers-retours sont

possibles. En cas de rechute ou de décompensation, la personne peut retourner à l'hôpital puis revenir à l'EHPAD, sans passer par les urgences psychiatriques. Si besoin, la personne accueillie peut aussi passer quelque temps chaque année dans son hôpital, et ainsi se stabiliser.

Quelles que soient les unités, l'EHPAD accueille des personnes très modestes, admises à l'aide sociale, et qui pour certaines se sont vu refuser l'admission dans des structures plus « classiques » : « *On se retrouve avec beaucoup de gens que les autres maisons ne veulent pas : refus de soins, situations administratives compliquées...* »

15 personnes sortant de prison ont été accueillies depuis 2009. Il s'agit du seul EHPAD qui entretient un partenariat avec l'administration pénitentiaire à un niveau national pour accueillir des sortants de détention (des conventions peuvent exister à l'échelle de certains territoires entre des SPIP et d'autres structures, mais elles restent de dimension locale). Il a participé au projet GUSTAV (Guichet Unique d'Accès aux Structures d'Aval) porté par l'administration pénitentiaire, dont l'expérimentation a pris fin en 2018.

À l'heure actuelle, 10 personnes sortant de prison sont accueillies à l'EHPAD, et trois sont en demande (DISP de Lyon, Marseille et Paris). Les personnes accueillies sont toutes sous main de justice, elles bénéficient soit d'une liberté conditionnelle, soit d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'un bracelet électronique, ou sont en attente de leur jugement. Deux CPIP se rendent chaque mois dans l'établissement.

B. Accès au logement, accompagnement, déclouisonnement : trois conditions nécessaires pour réussir le « Logement d'abord » pour les sortants d'institutions

La philosophie du Logement d'abord peut constituer un véritable vecteur d'insertion pour les personnes, de catalyseur de coordination interdisciplinaire et de changement des pratiques professionnelles, si tant est que cette politique soit dotée de moyens suffisants pour produire des logements abordables et mettre en place l'accompagnement global et parfois très soutenu qui est nécessaire à certaines. Plus encore, cette approche ne peut réussir qu'à condition de mettre tous les acteurs autour de la table et de faire de l'accès au logement des sortants d'institutions une responsabilité collective.

❖ « Ce qu'on demande, c'est d'avoir plus de postes sur les crédits Logement d'abord pour avoir des postes à cheval sur le logement et une autre politique publique. Par exemple, il n'y a pas de cofinancement entre l'administration pénitentiaire et

la DDCS. S'il y a des besoins, on peut trouver des financements, mais il faut partir des projets et pas des budgets. » (Une association du secteur de l'hébergement).

FAVORISER L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR LES PERSONNES SORTANT D'INSTITUTIONS

Les catégories de ménages prioritaires pour **l'accès au logement social** n'intègrent pas explicitement les personnes sortant d'institutions, qui entrent dans la catégorie générale des « personnes mal logées ou défavorisées et des personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ». À ce titre, il faut veiller à ce que les sortants d'institution, du fait de leur vulnérabilité particulière, intègrent systématiquement les voies d'accès prioritaire au logement social, et soient inscrits et identifiés dans le logiciel SYPLO (Système Priorité Logement).

La place que prennent les territoires dans la mise en œuvre du Logement d'abord incite par ailleurs à mettre en place des **protocoles d'accords départementaux au sein des PDALHPD**, organisant le partenariat nécessaire à l'accès au logement entre les différents acteurs concernés. Ces protocoles doivent être également déclinés au sein des EPCI dans les Conférences Intercommunales du Logement et les Conventions Intercommunales d'Attribution.

Le 4^{ème} rappel à projet « 10 000 logements Hlm accompagnés » de l'USH 2018 prête une attention particulière aux personnes ayant des problèmes de santé mentale et aux sortants d'institutions notamment (ASE/PJJ et sortants de détention). Mais **l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) Logement d'abord apparaît aussi comme une nette opportunité pour se saisir de la question et promouvoir des projets** visant à mettre fin aux sorties sèches d'institution. C'est dans cet esprit que la Métropole du Grand Lyon a choisi de se **fixer un objectif**, dans le cadre de sa réponse à l'AMI, de loger et accompagner 500 personnes sortant d'institutions : « Plus aucune rupture prise en charge ne [devra] avoir lieu au terme des cinq ans à la sortie de l'ASE, de l'hôpital psychiatrique ou de la prison ». Pour la Métropole, il s'agit de s'inscrire dans une logique de prévention du sans-abrisme, d'être en capacité de structurer des coopérations avec des institutions pour organiser les passerelles vers le logement et l'insertion. Cette priorité s'appuiera sur les expériences locales auxquelles elle pourra apporter un soutien supplémentaire.

Selon les parcours, besoins et aspirations des personnes, la démarche du Logement d'abord peut prendre différentes formes. **Il n'y pas de formule unique pour l'accès direct au logement**, qui peut nécessiter un accompagnement transitoire (sous forme d'intermédiation locative, par exemple) le temps d'assurer l'ouverture des droits, s'appuyer sur des formes d'habitat semi-collectif avec un étayage, des structures ou dispositifs de logement à « bas seuil »...

Un logement sans conditions

L'expérience « Un chez soi d'abord » l'a démontré, il est possible de permettre l'accès au logement de personnes souffrant de troubles psychiatriques sans conditionner cette entrée à un engagement dans le soin. D'autres initiatives existent qui promeuvent cet accès au logement sans condition. Ainsi, le dispositif expérimental du Collectif relogement Essonne (CRE) s'adresse à un public souffrant de divers troubles qui les exposent davantage à la stigmatisation et à des refus d'admission dans les structures et dispositifs de logement classiques.



Le dispositif expérimental « Logement alternatif » du Collectif relogement Essonne (CRE) : un logement sans condition

Financé par l'ARS, la DDCS, la Fondation Abbé Pierre et la fondation MACIF, le dispositif « Logement alternatif » du CRE existe depuis 2015. Dans l'esprit du Logement d'abord, il vise à reloger des personnes qui se trouvent à la croisée de trois problématiques : troubles psychiques, addictions et grande précarité. En 2017, 51 personnes ont été accompagnées : « *Les institutions se renvoient la balle et nous on essaye de faire le lien. Par exemple, un monsieur pris en charge est toxicomane et a des troubles psychiques, mais la psychiatrie refuse de le prendre en charge du fait de ses problèmes d'addiction. Nos financeurs c'est pareil, souvent ils chipotent car tel trouble relève de telle autre institution...* » (Travailleur social du CRE)

Le plus souvent, les personnes à la rue sont orientées par l'équipe mobile psychiatrie précarité (EMPP) ou les centres médico-psychologiques (CMP). L'intérêt du dispositif « Logement alternatif » est de n'être pas réservé aux personnes souffrant de troubles psychiques diagnostiqués mais de s'adresser à un public plus large, sans chercher à « *faire rentrer les gens dans une case* ».

En plus du relogement, les objectifs du CRE sont la réduction des risques et l'empowerment des personnes : « *Redonner aux gens la possibilité d'agir sur eux-mêmes* ». Aucune obligation de soin n'est assortie au relogement, mais les deux travailleurs sociaux accompagnent la personne selon ses besoins, sans durée limitée. « *On propose un accompagnement à bas seuil : on accueille des gens qui sont en refus de soins. Car malgré tout, un relogement, une veille sociale, ça permet aux gens de réduire les risques. Et puis ils peuvent raccrocher ultérieurement si l'occasion se présente. Nous on a désolidarisé la question du relogement et de l'accompagnement. Si les gens veulent qu'on les laisse tranquilles, on les laisse tranquilles, c'est l'intérêt de notre veille sociale.* » De plus, les personnes accompagnées ne doivent pas adhérer à un « projet » : « *On ne contractualise pas l'action, pour éviter que la chose soit trop stressante* ».

Le relogement est effectué le plus souvent dans le parc social. En effet, selon le CRE, les structures d'hébergement ou de logement accompagné ont un seuil d'exigence concernant la maladie ou les troubles psychiatriques qui souvent ne permet pas d'y orienter les personnes : « *Les maisons relais c'est pas toujours possible car on a un public qui a des gros problèmes d'addictions. Les CHRS souvent aussi refusent des orientations en raison des troubles psy* ».

Les personnes relogées sont titulaires du bail et bénéficient en général de l'AAH, ce qui leur permet d'assumer la charge d'un loyer Hlm. De plus, l'accompagnement de l'association et le « rattachage » qui est fait progressivement avec le droit commun (travailleurs sociaux du département et de la commune, psychiatrie de secteur si la personne n'était pas suivie) est de nature à rassurer le bailleur quant à l'occupation des lieux. Les travailleurs sociaux indiquent que les troubles de voisinage sont loin d'être systématiques, contrairement aux idées reçues : « *Il y a des psychotiques qui vont plutôt avoir tendance à se faire oublier* ».

Soutenir les foyers de jeunes travailleurs (FJT) dans l'accueil des sortants de l'ASE

L'accueil conventionné au sein des FJT de sortants de la protection de l'enfance apparaît comme une solution à conforter (pour ceux, parmi les jeunes, qui souhaitent retrouver un environnement semi-collectif) si tant est **qu'une sortie vers un logement pérenne soit assurée ensuite.**



L'accueil en FJT des jeunes sortants de l'ASE : un premier logement et un accompagnement

L'accueil de jeunes bénéficiaires de l'ASE en FJT est régi par la circulaire Cnaf de 2006, et le décret du 31 juillet 2015 relatif aux FJT. Les jeunes pris en charge par l'ASE peuvent être accueillis en FJT dès leur minorité (une pratique qui concerne principalement les jeunes MNA), mais cette solution est plus fréquemment mobilisée pour les jeunes bénéficiant d'un contrat jeune majeur. Certains départements ont des conventions-cadre avec l'ensemble des FJT de leur territoire, d'autres s'inscrivent dans des accords bilatéraux ; certains départements financent uniquement l'hébergement, d'autres financent également l'accompagnement par l'équipe du FJT...

Soucieuse de préserver une mixité sociale considérée comme un atout du modèle des FJT, la circulaire Cnaf restreint l'accueil des publics conventionnés à 10 % de la capacité d'accueil de la structure. La part des jeunes de l'ASE peut toutefois atteindre 30 % dans certains établissements¹¹³.

¹¹³ Entretien avec l'URHAJ Île-de-France.

Les FJT permettent aux jeunes d'accéder à un premier logement, tout en bénéficiant d'un cadre sécurisant, de l'accompagnement d'une équipe et d'espaces favorisant les rencontres. Les FJT doivent donner au jeune le temps et les moyens de définir et mener à bien ses projets de formation et d'insertion, d'expérimenter sa capacité d'autonomie (gestion du budget, de la vie quotidienne...) ou encore de réaliser des démarches administratives avec le soutien de l'équipe de l'établissement¹¹⁴. Enfin, les équipes des FJT ont pour objectif d'accompagner les jeunes vers l'autonomie, notamment sur l'accès à un logement. Une structure ASE reconnaît ce travail : « *Ils ont une connaissance des dispositifs à activer pour le logement que nous n'avons pas. Les délais, les démarches, calculer les APL, toutes ces choses sont très bien faites. Nous on est sur l'éducatif* »¹¹⁵.

Les équipes du FJT portent en général une attention particulière aux jeunes pris en charge par l'ASE dans le cadre de leur accompagnement (équipe dédiée, fréquence des rendez-vous plus soutenue...) ¹¹⁶. Certaines conventions avec les départements établissent ainsi un nombre d'heures minimal consacrées à l'accompagnement individualisé de chaque jeune sous convention (ex : 16 heures par mois dans le cadre de la convention avec les Bouches-du-Rhône) ¹¹⁷. Cet accompagnement se fait généralement en « coréférence » FJT/ASE.

La diminution récente du nombre de contrats jeune majeur et de leur durée risque cependant de mettre en difficulté les équipes qui accompagnent les jeunes, la préparation à la sortie du FJT se travaillant sur le moyen ou long terme. L'accueil en FJT, avec parfois ses règlements intérieurs contraignants (horaires, possibilités ou non de recevoir des invités...) ne correspond par ailleurs pas toujours, comme nous l'avons vu, aux attentes de tous les jeunes sortant de l'ASE, certains refusant toute forme d'hébergement en collectif à la suite de leurs parcours en foyer(s).

• Anticiper le passage de la prison vers le logement



Espérer 95 : un accompagnement vers et dans le logement (AVDL) dédié au public des PPSMJ et sortants de détention dans le Val-d'Oise

L'association Espérer 95 a pour objet de combattre l'exclusion sociale et les processus de marginalisation, prioritairement dans le département du Val-d'Oise. L'association gère plusieurs secteurs d'activité organisés en six pôles d'activité dont un pôle SIAO et un pôle socio-judiciaire.

¹¹⁴ Carole Peintre. « Le Foyer de jeunes travailleurs (FJT) : un outil d'insertion à valoriser pour les jeunes relevant de la protection de l'enfance ? », *Vie sociale*, vol. 12, no. 4, 2015, pp. 149-166.

¹¹⁵ FORS – Recherche sociale, *op. cit.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Convention cadre de réservation de places pour l'accueil de jeunes majeurs en structure Habitat jeunes, entre le département des Bouches-du-Rhône et l'Union Départementale pour l'Habitat des Jeunes (UDHAJ).*



Forte de son expérience en matière d'accompagnement des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), l'association a créé en 2010 le service d'accompagnement vers et dans le logement (SAVDL) en réponse au choix fait par le département de cibler, en complément des missions générales de l'ASVDL (dispositif État), le public placé sous main de justice dans un accompagnement spécialisé. Porté par le pôle socio-judiciaire, ce service vise à favoriser l'accès ou le maintien dans le logement autonome ou adapté dans la logique du Logement d'abord.

L'association est financée par la DDCS pour mener des suivis, avec une file active d'une soixantaine de personnes. Les orientations concernent majoritairement des personnes placées sous main de justice et/ou des sortants de détention. Les personnes peuvent être orientées par le SPIP, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, l'antenne pénale de l'ARS, l'association francilienne CPCV notamment au titre de son activité de placement à l'extérieur, les services constitutifs du pôle socio-judiciaire d'Espérer 95, et notamment son CHRS accueillant des sortants de détention. Tout au long de l'accompagnement, ce partenariat reste actif, par exemple à travers la participation aux réunions de régulation des suivis. Il appartient aux deux professionnels du SAVDL de trouver les relais adaptés à l'issue de leur intervention : mesure d'accompagnement social personnalisée, fonds solidarité pour le logement (FSL), service social départemental (SSD), etc.

Financé sur une période de six mois (ou trois mois) renouvelable une fois, l'accompagnement proposé par Espérer 95 s'adapte aux situations spécifiques rencontrées par les PPSMJ ou sortants de détention. L'objectif est de rejoindre les dispositifs de droit commun ou plus largement l'insertion au sein de la société. Comme le souligne la fédération Citoyens et Justice dans son Livre Blanc sur l'insertion des personnes en sortie de détention, il s'agit plus spécifiquement « *d'anticiper les sorties d'hébergement liées à des fins d'aménagement de peine sans avoir besoin de recourir au SIAO, de résoudre les situations de décohabitation liées aux problématiques de violence intrafamiliales, de prévenir les ruptures de logement et de favoriser l'appropriation du logement* ».

Les personnes en placement extérieur représentent 62 % des orientations vers le SAVDL. « *En étant en placement extérieur, elles sont déjà hébergées en structure* » précise la directrice du pôle. « *Cela nous permet, pour les personnes qui trouvent un emploi, qui sont en capacité d'intégrer un logement, de les inscrire dans SYPLO pour prioriser leur accès à un logement social. Mais on doit faire attention à la date de fin de placement extérieur, si la date de fin est en décembre, on ne va lancer le SYPLO qu'en septembre-octobre.* »

Principalement axé sur l'accès au logement, le SAVDL peut aussi accompagner des personnes dans le maintien de leur logement, le principe étant que les personnes incarcérées pour de courtes peines ne perdent pas leur logement. Cependant, l'association peine à y parvenir : « *Il faut vraiment que la peine soit courte, sinon c'est très compliqué de garder le logement. C'est un objectif d'amélioration pour le SAVDL que d'aller vers le milieu fermé, pour redire quelles sont nos missions et qu'on peut faciliter le maintien dans le logement* ».

Sources : entretiens avec la direction d'Espérer 95, site internet de l'association et Livre Blanc de la fédération Citoyens et Justice

• Accélérer le développement des pensions de famille et résidences-accueil

Les personnes les plus isolées peuvent exprimer le souhait de ne pas se retrouver seules dans un logement ainsi que le besoin d'habiter dans un environnement sécurisant pour pouvoir enfin se poser et se projeter après un parcours marqué par les ruptures et les abandons successifs. Plus personne ne conteste aujourd'hui l'intérêt **des solutions et formes d'habitat pérenne qui proposent un cadre semi-collectif et permettent de favoriser le lien social, comme dans les pensions de famille.** « *On est huit dans la pension de famille. On a de bonnes relations. C'est ce qu'il me fallait. On vend des confitures. On fait des crèches pour Noël, des parties de cartes, des jeux de dominos. C'est bien. Y a pas de solitude. Et moi j'ai du mal à rester seul. Ça m'occupe le temps d'aller mieux. Ici, je suis content. Je suis chez moi et personne ne m'embête. Je suis inséré, réinséré par les soins. Je ne consomme plus rien depuis cinq ans.* » (Robert, 46 ans, 5 ans de rue et des hospitalisations multiples)

Le Plan quinquennal pour le Logement d'abord prévoit la création de **10 000 places supplémentaires en pensions de famille d'ici 2022** avec un niveau de réservation pour le contingent préfectoral d'au moins 30 %. Il convient de veiller à l'effectivité et à la qualité de cette programmation et de la conforter par un financement de fonctionnement à la hauteur des enjeux et des besoins.

Les résidences-accueil en particulier s'adressent à des personnes souffrant de troubles psychiques suffisamment stabilisés pour vivre en logement autonome, mais dont la fragilité rend nécessaire une présence qui apporte sécurité et convivialité, ainsi qu'un accompagnement social et médico-social. De fait, des personnes accueillies ont passé une grande partie de leur vie en institution psychiatrique comme en témoigne l'expérience de la résidence-accueil de l'ALSA à Mulhouse.



La résidence-accueil de l'ALSA à Mulhouse

La résidence-accueil de l'ALSA loge, sans limite de temps, des personnes ayant « *des pathologies psy associées à la toxicomanie, des gens dont personne ne veut* » (équipe de la résidence accueil). Elle est composée de 16 studios et a accueilli 19 personnes en 2017, orientées par l'hôpital et les CMP. Toutes sont reconnues handicapées. L'encadrement est assuré par deux monitrices-éducatrices référentes, qui travaillent chacune trois jours par semaine sur le site. Les quatre autres jours de la semaine, elles sont complétées par d'autres intervenants de l'ALSA qui se relaient. Les référents visitent les personnes à leur domicile au moins une fois par semaine et animent l'espace collectif du rez-de-chaussée, où des repas collectifs et des activités sont organisés. Il n'y a pas d'encadrement le soir et le week-end.

L'équipe travaille en lien étroit avec les professionnels de la psychiatrie. Les infirmiers passent voir les résidents deux fois par semaine. Ce partenariat permet à l'équipe de mieux comprendre les pathologies des personnes accueillies : « *Les infirmiers, on les appelle quand on ne comprend pas. On a du réseau qui nous permet de faire face. On se rencontre deux fois par an avec les équipes de psychiatrie. Et on met en place aussi des choses simples, par exemple qu'ils ne fassent pas sortir des gens d'HP le vendredi à 16 h, sinon ils passent le week-end à la rue. Maintenant, on décroche plus facilement le téléphone, on se tutoie, on se connaît, on s'appelle* ». Les tuteurs ou curateurs des résidents ainsi que les services d'aide à domicile sont également des partenaires de l'équipe en cas de problèmes avec un résident.

La résidence-accueil permet de stabiliser des personnes qui risqueraient souvent d'être expulsées d'autres structures d'hébergement à la première décompensation ou hospitalisation. Par ailleurs, elle permet à la fois de garantir l'autonomie et l'intimité des personnes, tout en proposant un cadre collectif propice à l'entraide et à la socialisation.

Si des filières ou structures d'accueil spécifiques aux personnes sortant d'institutions peuvent jouer un rôle essentiel dans le cadre d'un accueil adapté, visant à accompagner vers le droit commun, leur existence ne doit pas masquer **le besoin que le droit commun fasse preuve lui aussi de souplesse**. Cette « adaptabilité » du système (et non des personnes) paraît nécessaire pour éviter la rupture à la sortie de détention, mais aussi pour l'ensemble des personnes en situation de précarité « ordinaire ».

POUR UN ACCOMPAGNEMENT INCONDITIONNEL

La promotion d'**une approche globale et non stigmatisante des personnes sortant d'institutions** s'appuie sur différents principes et postures en matière

d'accompagnement : le droit à l'échec et au recommencement, un principe de non-abandon, l'inconditionnalité de l'accueil, une posture d'écoute et d'aller-vers... À bien des égards, ces personnes sont encore trop souvent considérées comme « dérangeant les habitudes de l'institution »¹¹⁸.

Préoccupé par le sort réservé aux jeunes en situation de « placement non exécuté », le conseil départemental du Bas-Rhin a par exemple décidé de soutenir l'action de l'association Le Lieu dont les pratiques d'aller-vers et d'accompagnement sans condition peuvent inspirer les politiques à venir. Le dispositif est destiné aux mineurs qui rejettent leur placement ou pour qui l'ASE ne trouve pas de solution de placement adaptée, il recrée un lien avec des jeunes parfois marginalisés et qui refusent tout contact avec les travailleurs sociaux. Il peut être adapté à d'autres publics.



Un accompagnement inconditionnel en direction des jeunes : l'exemple du Lieu à Mulhouse

Créée en 2016 à Mulhouse, l'association Le Lieu accompagne des jeunes en situation de « placement non exécuté » orientés par le conseil départemental. Elle bénéficie d'un financement de l'ASE équivalent à 95 € par jour par jeune suivi (contre 150/200 € par jour pour un placement en MECS). Il s'agit de jeunes pour qui une mesure de placement a été décidée mais n'est en pratique pas appliquée, en l'absence de place adaptée à la situation du jeune, ou en cas de refus du placement par ce dernier. Le responsable de l'association revient sur sa genèse : « J'étais chef de service à l'association ALSA et on voyait de plus en plus de jeunes en errance, y compris des mineurs. On voyait des parcours émiétés, des patates chaudes dont personne ne voulait. On a eu l'idée de créer un accueil de jour pour les jeunes, mais on s'est dit que ça serait un autre lieu cadré et qu'ils ne seraient pas forcément venus, car ce sont des jeunes qui fuient le collectif et les institutions. Le département nous a proposé d'accompagner les jeunes pour lesquels ils sont inquiets, qui ont fugué, qui ne donnent plus de nouvelles... ».

Aujourd'hui, l'équipe accompagne une quinzaine de jeunes qui « ont épuisé les dispositifs, ils ont fait 5-6 placements différents [...] Quand, à 17 ans ils ont tout essayé, l'ASE tente Le Lieu comme une dernière approche ». Le premier objectif de l'équipe est de renouer contact, de proposer un accompagnement dans leurs démarches et d'autres projets et activités, sportives ou culturelles. « C'est une méthode d'aller-vers, on va là où les jeunes sont : dans la rue, sur les réseaux sociaux... On essaie

¹¹⁸ Marion, op. cit., p. 21.

aussi d'associer les parents. On tisse du lien, ça prend parfois du temps [...]. L'idée c'est d'être en lien et que le jeune sache que s'il est en difficulté, s'il a tout essayé et n'a pas trouvé de solution, il peut nous appeler. »

Grâce à un suivi renforcé de chaque situation (trois personnes par travailleur social), l'équipe peut développer un accompagnement personnalisé, inconditionnel et qui s'adapte : « Ce sont des jeunes très méfiants [...]. On avance à leur rythme, pas à celui des institutions. Sinon la personne se braque et on la perd. [...] Le jeune peut venir, nous appeler quand il veut. On a des permanences, donc on est disponibles 24 heures sur 24. On peut aller voir un jeune à 23 h, aller en chercher un à Paris... [...] On dit au jeune qu'il n'a pas besoin de faire la preuve qu'il mérite cet accompagnement, on est là quoi qu'il arrive, on ne va pas l'abandonner, jamais le lâcher. »

L'association permet tout d'abord aux personnes de sortir de l'isolement dans lequel elles se sont souvent enfermées. Les jeunes sont encouragés à participer à la vie de l'association, avec qui ils montent des projets (voyages, pièce de théâtre...). Les témoignages des jeunes accompagnés par l'association montrent l'importance de la disponibilité et de l'accompagnement « sur mesure » de l'équipe pour les soutenir dans leurs démarches et projets. S., qui a été suivie par Le Lieu entre ses 17 et 18 ans raconte : « Au début je ne les calculais pas. Je ne voulais pas les voir parce que c'est des éduc, pour moi c'est péjoratif. Ça s'est bien passé parce que j'ai senti que ce n'était pas des vrais éduc. Ils m'ont dit " On ne te force à rien, on est là si tu veux " ».

Le Lieu ne propose pas de solution de logement mais l'équipe recherche, grâce à son réseau de partenaires, une solution adaptée à chaque situation.

• Les accueils de jour : un point d'ancrage pour les personnes les plus éloignées des dispositifs

En proposant une prise en charge adaptée basée sur l'inconditionnalité de l'accueil, la convivialité et l'écoute, **les accueils de jour, notamment les 30 Boutiques solidarité du réseau de la Fondation Abbé Pierre, jouent un rôle indispensable auprès des sortants d'institutions** ayant basculé dans la grande exclusion ou bien en premier accueil lorsque ces derniers sortent sans aucune adresse ni solution. De la réponse aux besoins primaires, à l'accès à la santé et aux droits, les accueils de jour représentent un lieu privilégié de restauration du lien social. Par le travail mené, ils permettent progressivement d'orienter et d'accompagner les personnes vers les différents partenaires, à commencer par le secteur de l'hébergement et du logement et de maintenir un lien avec les personnes marginalisées.

C'est par exemple grâce aux liens établis avec les personnes au sein de son accueil de jour que l'association Habitat Insertion a pu développer un projet d'accès au logement, le DEAL à Béthune, qui s'appuie sur la transversalité des équipes intervenant au sein de la structure pour repérer, garder le lien, accompagner dans une logique de non-abandon. Pour les personnes logées après un long parcours d'errance, l'accueil de jour continue de constituer un point d'ancrage permettant d'éviter les écueils d'un trop grand isolement dans le logement. *« Ici, à l'accueil de jour, on a de la chance. On est occupé. J'ai horreur d'être enfermé. J'aime tout ce qui est dehors. C'est plus souple aussi. Et puis eux aussi ils ont appris à me connaître. Heureusement, ils m'ont bien boosté aussi sur les papiers. Ici j'essaie de m'ouvrir. C'est long mais je me rends compte que ça a abouti. Tout doucement aujourd'hui, je tente de m'espacer un peu de l'accueil de jour. Maintenant, le soir, j'aime rester tranquille chez moi. (...) Parfois aussi, on va au resto. Hier, avec la piscine, j'ai eu un bon sommeil. J'ai dormi d'une traite. Pour la première fois depuis tellement longtemps »*, témoigne cet homme à la rue pendant de nombreuses années après que l'armée a mis fin à sa carrière, désormais logé grâce à l'association.

• Développer les réseaux d'entraide entre pairs

En matière d'accompagnement favorisant le développement du lien social, il faut enfin évoquer le développement de pratiques s'appuyant sur l'entraide entre pairs. Ces pratiques ne peuvent pas se substituer à la protection sociale mais doivent être soutenues dans une logique de complémentarité et de reconnaissance des compétences et des savoirs d'expérience des personnes, comme l'évoquait un professionnel de la protection de l'enfance : *« En France, la protection sociale est familialiste. Elle repose sur la famille, sur les aidants, au risque de mettre sous tension cette famille. Il y a un besoin de soutien par les pairs pour compenser et proposer d'autres formes d'attachement bénévole »*.

Ces pratiques sont anciennes dans le champ de la santé mentale avec le développement des groupes d'entraide mutuelle qui regroupent des personnes atteintes de troubles psychiques afin de leur donner la possibilité de recréer du lien social et de se soutenir mutuellement, dans leur parcours de réinsertion mais aussi pour faire face à la maladie. Elles peuvent en outre contribuer à lutter contre certaines représentations, comme l'illustre l'expérience du Lieu de répit à Marseille.



Déstigmatiser et accueillir sans condition : l'équipe MARSS et le Lieu de répit à Marseille

Expérimenté à Marseille depuis début 2018, le Lieu de répit est pensé comme une alternative à l'hospitalisation sous contrainte, voire à l'incarcération, pour des personnes sans domicile atteintes de troubles psychiques. Le projet a vu le jour suite au constat, par l'équipe mobile

psychiatrie précarité (EMPP) MARSS, que de nombreuses personnes sans domicile et atteintes de troubles psychiatriques étaient en rupture avec l'institution hospitalière et ses contraintes, ne trouvaient pas de réponse adaptée à leurs besoins et, en conséquence, étaient coupées de l'accès aux soins. Ce public est également exclu de l'hébergement, soit par refus volontaire de sa part, soit par non admission de la part des structures : « *La grande problématique sur ce type de population, c'est que les structures ne les prennent pas. (...) Et puis souvent il y a des règles strictes sur la consommation d'alcool et de drogues, et notre public a une grande problématique de consommation* » (Coordinatrice, EMPP MARSS).

Le Lieu de répit se réclame d'une approche fondée sur le rétablissement, défini par le Psycom comme « *un cheminement personnel de la personne pour se réapproprier sa vie et se réinsérer dans la société (empowerment). Pour les intervenants, ce modèle suppose un accompagnement sur le long terme et axé dès le début vers l'autonomie de la personne* »¹¹⁹. La philosophie du lieu est basée sur la gouvernance horizontale, avec le moins de hiérarchie possible. Les outils privilégiés sont entre autres le SIPP (soutien intensif par les pairs), le plan de rétablissement et « *l'Open Dialogue* »¹²⁰ (une approche relationnelle et non médicamenteuse du soin née en Finlande, qui implique non seulement la personne et le psychiatre, mais aussi tous ses cercles sociaux et notamment sa famille).

Le Lieu de répit occupe un bâtiment loué à Soliha Provence par l'association JUST, porteuse du projet, dans le centre de Marseille. 24 personnes ont été accueillies en 2018, pour une durée théorique de quatre mois, « *mais on sait qu'ils peuvent rester plus longtemps* » (Médiatrice santé paire). Actuellement, six personnes y résident. Les personnes sont orientées par MARSS, les urgences psychiatriques (CAP 48 et La Conception) et l'EMPP de l'hôpital Édouard Toulouse.

L'équipe est composée de 13 salariés, dont la moitié sont des travailleurs pairs : « *Le fait que la moitié de l'équipe ce soient des pairs, ça me touche car on reconnaît enfin qu'on n'est pas que bipolaires ou schizophrènes. Cette expérience est un savoir à nos yeux* » (Médiatrice santé paire). En outre, des bénévoles animent des temps d'activité dans la salle commune du rez-de-chaussée.

Le Lieu de répit est actuellement financé par l'ARS PACA et la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) pour le volet recherche-action participative. La phase 2 de l'expérimentation, qui prévoit une recherche sur le groupe test et la comparaison avec un groupe témoin, bénéficiera des financements du PREPS (Programme de recherche sur la performance du système de soins, un appel à projet du ministère de la Santé) et de l'IREPS.

¹¹⁹ <http://www.psycom.org/Espace-Presses/Sante-mentale-de-A-a-Z/Retablissement>

¹²⁰ <https://comedesfous.com/dialogue-ouvert/>

Dans le domaine de la protection de l'enfance, les ADEPAPE (Associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance) ont été créées en application de l'article L. 224-11 du Code de l'action sociale et des familles. Elles ont vocation à venir en aide moralement et matériellement aux personnes admises, ou ayant été admises, dans le service de l'ASE. À Paris, l'ADEPAPE REPAIRS ! a été créée en 2015, suite à la participation de plusieurs jeunes sortants de la protection de l'enfance à la réalisation d'une recherche par les pairs sur le passage à l'âge adulte des sortants de l'ASE¹²¹. Les bénévoles de l'association organisent des temps d'échanges et d'entraide collectifs (voyages, repas, activités culturelles...), ainsi que des permanences d'accompagnement individuel. Ils se déplacent également dans des structures d'accueil de l'ASE. L'objectif est d'apporter une écoute, un réseau et des réponses aux difficultés qu'ils rencontrent (logement, emploi, santé, formation...). L'association peut également apporter une aide financière ponctuelle aux jeunes. Elle mène enfin un véritable travail de plaidoyer auprès des institutions parisiennes ou nationales pour améliorer les conditions de sortie pour les jeunes de l'ASE.

Ce système de pair-aidance entre sortants de l'ASE rappelle à certains égards les trois centres d'accueil danois qui fonctionnent sur le modèle de *Baglandet København (The Home Base)*, créé en 1998 à Copenhague par des personnes elles-mêmes passées par la protection de l'enfance dans le passé. Des personnes ayant connu le même type de parcours peuvent s'y rencontrer, échanger leurs expériences et obtenir de l'aide et des conseils, sans inscription ni paiement, au cours d'« entretiens individuels ».

FAVORISER LA COORDINATION DES ACTEURS ET LE DÉCLOISONNEMENT INSTITUTIONNEL

Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les professionnels, sommés de faire la preuve de l'efficacité de leur intervention, ont tendance à se recentrer sur leurs publics, leurs missions, leurs pratiques. Ce qui se traduit par une difficulté des professionnels à coopérer et des représentations qui perdurent : « *On soutient cette approche du Logement d'abord, mais nous subissons vraiment la logique en silo : l'offre de soin santé, c'est la DGS et DGOS. Et puis en région c'est l'horreur : l'ARS gère toute la partie santé et psychiatrie, et la DDCS ou DRJSCS, le volet hébergement. On n'arrive jamais à les mettre autour de la table. Tout ce qui est hébergement/logement des personnes en souffrance psychique, c'est traité par les ARS. Mais les DDCS n'y sont pas. C'est là où le **Un chez soi d'abord a réussi un coup de force : il a réussi à mettre tout le monde autour de la table.** On ne peut pas demander aux acteurs de terrain d'anticiper les sorties, si les financements sont encore en silo* » explique la Fédération des acteurs de la solidarité. Dans sa philosophie, le Logement d'abord doit en effet permettre de dépasser les logiques institutionnelles pour développer des solutions à la croisée des champs professionnels et mutualisant les financements.

¹²¹ « Des jeunes sortant de la protection de l'enfance font des recherches sur leur monde » : *Une recherche par les pairs sur la transition à l'âge adulte au sortir de la protection de l'enfance, UPEC/OUIP, Rapport pour l'ONED, Décembre 2014.*

Ce décloisonnement passe en premier lieu par **une acculturation des professionnels**. Nombreux sont les acteurs qui organisent déjà des occasions de travail en commun visant à dépasser les incompréhensions et débloquer des situations. Initiées par le SPIP du Nord, les rencontres de l'insertion visent à réunir les acteurs issus de champs professionnels différents pour anticiper et préparer la sortie de détention comme l'explique le représentant d'un organisme Hlm : « *Nos institutions, pour qu'elles fonctionnent, il faut parfois en sortir. On a organisé un groupe de travail autour des rencontres de l'insertion créées par les SPIP et le Service médico-psychologique régional (SMPR) en 2015 pour organiser la préparation à la sortie que chacun faisait dans son coin. Et on a invité plein de partenaires différents pour créer des groupes de travail sur les rencontres insertion. Des protocoles ont été mis en place, mais l'administratif reste un gros gros point. Le monde du logement et le monde du SPIP ne se connaissaient pas jusqu'à ces rencontres, pareil pour le soin et le SPIP. Il faut qu'on se rencontre pour se connaître* ».

La mission de coordination des acteurs confiée aux SIAO amène ainsi nombre d'entre eux à créer des commissions partenariales.



Un exemple d'acculturation entre acteurs sociaux et médico-sociaux : la coordination technique de l'urgence du SIAO 93

En Seine-Saint-Denis, une commission créée en 2011 rapproche les acteurs de l'hébergement et ceux de la psychiatrie : la commission technique de l'urgence. Ces commissions hebdomadaires réunissent les acteurs du soin (certains CMP et EMPP), les acteurs de l'hébergement et les acteurs du médico-social (structures de type LAM, LHSS, CSAPA...). Tout travailleur social qui voudrait présenter une situation peut y participer.

Les commissions visent à discuter de manière interdisciplinaire de « situations complexes », pour lesquelles il y a urgence à agir. Les situations concernent souvent des personnes à la rue souffrant de troubles psychiatriques, suivies par l'EMPP. À l'origine, la commission a été créée grâce au lien personnel qui existait entre une chargée de mission d'une association d'hébergement et la psychiatre de l'EMPP La Boussole. La participation des professionnels de l'EMPP s'est traduite par une acculturation progressive des travailleurs sociaux aux problématiques psychiatriques, et inversement. « *La Boussole a vraiment eu un rôle structurant dans cette instance. Elle a contribué à « former » les travailleurs sociaux qui participent à ces instances, qui repartent avec une autre vision des personnes ayant des troubles psy. À l'inverse, les acteurs du soin comprennent mieux pourquoi on a du mal à trouver une solution d'hébergement pour une personne qu'ils suivent.* »

Cette articulation des compétences passe également par l'organisation d'un **relais progressif entre professionnels accompagnants, entre « référents »** : « *Il y a un no man's land entre l'ASE et les autres partenaires.... Il faut anticiper cela en faisant que la personne rencontre la référente qui la suivra avant la sortie, mais aussi après. (...) Que ce ne soit pas une mise en échec, car si on est en logement sans savoir comment faire et sans être accompagné, ça peut être très violent* », explique ce professionnel de la protection de l'enfance. C'est ainsi que le SIAO du 93 a organisé des formations des professionnels de l'ASE au fonctionnement du SIAO. C'est aussi dans cet objectif qu'a été créé à Lyon un projet visant un « double » accompagnement temporaire associant les compétences de la protection de l'enfance et celles du logement des jeunes.



Un exemple de rapprochement entre deux secteurs professionnels : AILOJ / le Prado à Lyon

Les équipes des associations AILOJ (Association d'aide au logement des jeunes) et le Prado (qui intervient dans les domaines de la protection de l'enfance, du handicap, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'insertion par l'activité économique) se sont rencontrées à Lyon en 2016 autour d'un constat partagé, celui des difficultés d'accès et de maintien dans le logement des jeunes sortant de l'ASE. « *On ne se connaissait pas, mais on s'est retrouvés autour d'une même problématique. Depuis des années, on avait des professionnels de structures de protection de l'enfance qui nous appelaient en nous disant : " Dans un mois, j'ai un jeune qui sort de structure, est-ce que vous voulez le prendre ? " [...] On a essayé de prendre des jeunes qui sortaient, mais souvent ça a été des échecs cuisants : rupture d'accompagnement, dettes, dégradation des logements, manque de relais pour nous soutenir... Il y avait de grosses ruptures, des jeunes qui se retrouvaient à la rue, des abandons de logement* » explique la directrice d'AILOJ.

Les deux structures ont alors développé un projet qui associe l'accompagnement éducatif des équipes du Prado (accompagnement de jeunes de 16-18 ans dans des studios individuels ou en colocation) et l'accompagnement dans le logement d'AILOJ. Durant cette expérimentation d'une durée de trois ans, cinq jeunes sortant de l'ASE par an bénéficieront d'un studio du parc d'AILOJ.

L'entrée dans ce logement sera préparée trois mois avant que le jeune ne quitte la structure de protection de l'enfance qui l'accueille, grâce à des premiers rendez-vous conjoints avec son éducateur dans la structure et l'éducateur AILOJ. Après l'entrée dans les lieux, le jeune bénéficiera d'un double accompagnement pendant six mois. À l'issue de cette période, le jeune devient un sous-locataire. Il peut rester dans son logement pendant trois ans et bénéficie toujours d'un accompagnement d'AILOJ, y

compris dans le cadre de son accès à un logement pérenne pour la suite.
« Au départ, le jeune devait changer de logement au bout de six mois et finalement on a décidé que le jeune puisse rester dans le même logement pendant tout son temps à AILLO, pour pas qu'il y ait une nouvelle rupture. »

Ce projet, lancé fin 2018 et au coût d'environ 230 000 euros sur trois ans, est principalement financé par la participation des jeunes (loyer de 80 euros / mois), par des financements privés (Fondation Caritas, Macif, Fondation de France, *crowdfunding*) et par la Région AURA. Enfin, la Fondation Abbé Pierre, finance l'évaluation de l'impact du projet et sa valorisation.

C'est également la volonté de réunir les acteurs issus de champs professionnels divers qui a conduit un juge d'application des peines, le SPIP et l'association Aurore à réunir leurs compétences pour monter un projet partenarial en Seine-Saint-Denis proposant une alternative à l'incarcération. Le projet Ouvrage se présente comme une mesure de suivi renforcé et de soins en milieu ouvert, préalable à un jugement ou proposée dans le cadre d'une contrainte pénale. Il vise à prévenir la récidive en proposant une prise en charge intensive et pluridisciplinaire de l'addiction, incluant une perspective d'insertion socio-professionnelle.

Au-delà des projets souvent expérimentaux évoqués, l'enjeu est de créer les conditions favorables à la promotion d'accompagnements pluridisciplinaires et globaux qui s'adaptent à l'évolution des besoins des personnes. Les professionnels insistent néanmoins sur le portage politique nécessaire au déploiement et à la pérennité de ces pratiques, souvent initiées de personne à personne. Le projet Devenirs Matter est à cet égard un bon exemple porteur d'enseignements en matière d'accompagnement global et d'accès au logement pour des personnes sortant de détention mais qui repose encore essentiellement sur la bonne volonté des professionnels investis (le soutien de l'administration pénitentiaire nécessite aujourd'hui d'être relayé/complété par des financements du secteur du logement pour pouvoir être pérennisé).



À Lyon, des logements dans le cadre du placement extérieur : le projet Devenirs Matter

Le programme Devenirs des Foyers Matter a démarré en octobre 2016 avec la location d'un premier logement à Meyzieu et l'accueil d'un premier « compagnon » orienté en placement extérieur par le SPIP du Rhône. En proposant un placement extérieur en logement, l'idée est de regrouper l'ensemble des moyens et compétences nécessaires au retour à la citoyenneté de personnes placées sous main de justice.

Le programme s'articule autour de 4 axes :

- Le logement : à ce jour, quatre logements captés auprès d'organismes Hlm de la Métropole lyonnaise au sein desquels les probationnaires sont logés en colocation de 2 à 3 personnes.
- Le retour à un équilibre personnel en proposant des activités animées par une équipe de bénévoles autour de l'accès à la culture, au sport et aux loisirs et, si besoin, un complément d'enseignement scolaire.
- L'accompagnement autour de la santé, « prendre soin ». Outre le travail d'orientation vers les partenaires (les CMP, les structures d'addictologie, associations spécialisées, etc.), l'association a fait le choix de se doter d'un intervenant spécialisé, une psychologue qui assure une permanence par semaine et peut intervenir au domicile.
- La formation professionnelle et le retour à l'emploi en lien avec des entreprises partenaires, la mission locale, Pôle emploi et le GREP (Groupe pour l'emploi des probationnaires).

À ce jour, l'accompagnement global est assuré par une salariée, amenée à intervenir au quotidien auprès des six personnes logées. La quotidienneté de la relation est en effet nécessaire à l'instauration de liens de confiance : *« Le tact est important. La relation de confiance doit se construire dans la durée. Ça se travaille au quotidien. (...) On travaille également le lien avec la famille. C'est un public en rupture familiale suite à plusieurs emprisonnements ou récidives. C'est très important. Certains ne veulent plus en entendre parler au départ. Je vais rencontrer les familles à chaque permission de sortir ».*

Pour assurer l'accompagnement des douze compagnons susceptibles d'être accueillis en placement extérieur, trois postes sont en cours de recrutement : deux ETP de travailleurs sociaux et un service civique. Le projet est financé pour moitié par le SPIP dans le cadre des placements extérieurs, et le reste grâce à des levées de fonds auprès de fondations. Des négociations sont en cours, y compris dans le cadre de l'AMI Logement d'abord, avec la DDCS pour financer l'accompagnement au-delà de la période de placement extérieur. En l'état actuel des choses, les durées de placement extérieur ne suffisent que rarement à accompagner des sortants qui, marqués pour certains par de longs passages en détention, ont besoin de temps pour recouvrer leur autonomie sociale et professionnelle et plus encore leur estime de soi.

Sources : entretiens avec les responsables et salariés du projet, rapport d'activité 2018 et site internet

En définitive, c'est au travers d'une démarche qui met la personne et son insertion au centre des interventions que l'ensemble des dispositifs retrouvera tout son sens.
Le Logement d'abord peut servir, dans cette perspective, à mettre fin au

fonctionnement en silo de chaque dispositif, en incitant au rapprochement des cultures professionnelles de chaque institution. **Le levier de l'évaluation des « coûts évités » pourrait aider à structurer cette approche** en direction des sortants d'institutions et fonder la démarche préventive, à la manière de ce qu'avait démontré le programme Un chez soi d'abord, en calculant que l'accès au logement direct des grands précaires était meilleur pour le rétablissement des personnes et moins coûteux globalement pour la collectivité¹²².

¹²² DIHAL, « Évaluation du programme Un chez-soi d'abord 2011 – 2015 », avril 2016.

Conclusion

En finir avec le scandale des « sorties sèches »

La sortie d'institution est loin d'être une question marginale en France. Des dizaines de milliers de personnes y sont ou y ont été confrontées : 27 000 jeunes quittent les dispositifs de l'aide sociale à l'enfance (ASE) chaque année, 85 000 personnes sortent de prison... Une grande partie d'entre eux ne connaîtront pas, fort heureusement, la grande précarité et l'absence de logement à la sortie ; mais si l'on se penche sur la population des sans-domicile, force est de constater que les sortants d'institutions y sont largement surreprésentés. **26 % des personnes sans domicile nées en France sont des « anciens de l'ASE »** (soit plus de 10 000 personnes). Parmi les jeunes ayant subi de la part de l'ASE une fin de prise en charge, 18 % déclarent avoir connu la rue moins d'un an après. Environ un tiers des sans-domicile souffrent par ailleurs de troubles psychiatriques sévères, bien souvent après un ou plusieurs séjours en hôpital¹²³. D'après la DREES en 2012, 12 % des adultes hébergés en CHRS ont été admis suite à une sortie de service psychiatrique, de prison ou d'une autre institution.

C'est un constat d'échec douloureux pour les institutions mandatées pour prendre en charge, pour une période donnée, des personnes à divers titres, qu'il s'agisse d'enfants en danger, de patients hospitalisés ou d'individus condamnés en justice. Bien sûr, les causes de ces ruptures sont souvent anciennes pour des personnes aux parcours largement marqués par des fragilités individuelles, familiales ou sanitaires profondes. Mais les passages en institution ne permettent pas toujours de rompre le « cercle vicieux » de la précarité pour les plus fragiles. Au contraire, ils contribuent trop souvent à l'entretenir voire à l'aggraver.

Le moment de la sortie sèche est particulièrement emblématique, puisqu'il ajoute une rupture de plus à des parcours déjà accidentés. Une rupture qui s'apparente à bien des égards pour certains à une véritable « expulsion programmée », sans recours ni visibilité, qui pourrait être évitée pour peu de l'organiser en amont. Au lieu d'un nouveau départ, c'est parfois le moment d'une nouvelle chute pour les personnes les plus fragiles. Aux « portes de la rue », l'institution accompagne trop peu les personnes et les y précipite trop souvent. Les conséquences peuvent être immédiates lorsque la personne se retrouve sans solution de logement le jour même de sa sortie, mais peuvent apparaître aussi avec le temps, quand les solutions mobilisées ne s'inscrivent pas dans la durée, en particulier l'hébergement chez des proches.

Plusieurs facteurs se combinent pour expliquer ces échecs récurrents dans l'accès au logement : phénomènes de stigmatisation à l'égard notamment des anciens détenus et de ceux qui sont passés par les établissements psychiatriques, préjugés

¹²³ Observatoire du Samu social de Paris et Inserm, enquête Samenta, 2009.

de bien des acteurs de la chaîne du relogement sur leur « capacité à habiter », problèmes de non-recours aux droits par des personnes peu informées, peu accompagnées et souvent devenues rétives aux institutions ou qui en refusent parfois les prises en charge. Face à un secteur du logement sous tension et sélectif, le cloisonnement des différents secteurs et des pratiques professionnelles, le déficit d'accompagnement faute de formation et de moyens dans des institutions traversant chacune des crises profondes, compliquent fortement les passerelles entre des mondes segmentés et l'accès au droit commun après des périodes en institutions.

Pour ces publics fragiles aux parcours chaotiques comme pour l'ensemble des personnes sans logement personnel, **le Logement d'abord constitue un levier essentiel**. Il doit permettre de favoriser l'accès direct au logement à la sortie de l'institution sans présumer de la « capacité à habiter » des personnes et leur imposer des étapes probatoires par toutes les strates de l'hébergement. Des solutions adaptées pour chacun doivent être recherchées, visant le droit commun, en s'appuyant sur une meilleure connaissance des besoins, l'ouverture des droits en amont de la sortie, un accompagnement sans condition si nécessaire, pluridisciplinaire et à l'intensité variable. L'objectif d'accès au logement sans présomption de la capacité à habiter des personnes n'empêche pas de rechercher l'aménagement de phases de transition entre l'institution et le droit commun pour éviter des ruptures trop brusques : logements accompagnés, habitat partagé ou semi-collectif, structures médicalisées, FJT, Chrs, cité universitaire...).

Les engagements pris par de nombreuses collectivités territoriales dans le cadre du plan Logement d'abord doivent être l'occasion de mieux prendre en compte les besoins des sortants d'institutions (à l'instar de la métropole de Lyon qui vise « zéro sortie sèche » d'institutions d'ici cinq ans), à travers des objectifs chiffrés et un investissement renforcé des départements sur l'ASE. Sur ce point, les annonces de l'État (12 millions d'euros supplémentaires, à travers la contractualisation avec les départements en 2019) issues du Plan pauvreté témoignent d'une prise de conscience mais restent très hypothétiques, selon l'engagement ou non des départements, et insuffisantes. Pour les jeunes sortants de l'ASE, la prise en charge à leur majorité doit devenir un véritable droit jusqu'à 25 ans, et non plus un contrat octroyé et renouvelé selon le bon vouloir des départements, qui tend à écarter les plus fragiles.

Ce changement d'approche peut être résumé par l'impératif de « non-abandon », guidé par un certain nombre de principes. Du côté des institutions, il reste beaucoup à faire pour que puissent être garantis la continuité de l'accueil (dans les dispositifs de l'ASE et les établissements psychiatriques notamment, pour qu'il n'y ait plus aucune « sortie sans solution ») mais aussi l'accès aux droits (droit au logement, y compris DALO) ou encore le « droit à la seconde chance » (comme le droit au retour dans les contrats jeunes majeurs). Du côté des acteurs de la veille sociale et du logement, la situation des personnes sortant d'institution sans solution impose de mettre en œuvre des pratiques

d'«aller-vers » (même en cas de refus apparent ou de non-demande des personnes), de l'accueil inconditionnel et la lutte contre le non-recours. Le développement de la « pair-aidance » doit également être soutenu pour aider à rompre l'isolement et la stigmatisation, ainsi que l'« empowerment » des personnes elles-mêmes.

Pour prévenir les sorties sèches et ruptures brutales, une réflexion devrait être menée pour aller, dans la mesure du possible, vers une **réduction des durées de séjours en institution, et un aménagement plus fréquent de transitions** entre l'institution et le retour au droit commun : développement des contrats jeunes majeurs, des aménagements de peine, des dispositifs médicaux en ville... Des mesures de portée plus générale seraient également un rempart efficace contre le basculement dans la précarité à la sortie de l'institution, notamment la garantie d'un revenu minimum à un niveau décent pour toute personne et en particulier l'accès au RSA pour les moins de 25 ans. Des aides à la régularisation doivent également être mises en œuvre en direction des mineurs non accompagnés.

Pour mettre en œuvre une véritable stratégie de « logement d'abord » à l'échelle nationale, des moyens suffisants doivent être déployés, comme le montre l'exemple finlandais ci-dessous. Or qu'il s'agisse de l'hôpital, des prisons ou de la Protection de l'enfance, ces trois secteurs subissent des politiques d'austérité budgétaire aux conséquences délétères, qui rend les réformes d'autant plus difficiles à mettre en œuvre. Face à la crise de ces institutions, une réflexion doit être engagée de toute urgence sur les coûts évités liés à des investissements en amont pour prévenir les ruptures. Au regard des coûts importants que représentent la prise en charge des personnes dans ces trois institutions, ne pas préparer convenablement et dignement leur sortie représente un immense gâchis humain et même en termes de finances publiques.



Sortants d'institution et prévention du sans-abrisme en Finlande

La Finlande mène depuis plusieurs décennies une lutte exemplaire contre le sans-abrisme basée sur le logement d'abord. Depuis 1987, les personnes vivant dans des institutions et ayant une demande de logement active sont systématiquement comptabilisées dans les statistiques du sans-abrisme¹²⁴. Les sortants d'institutions sont également pris en compte dans **le Plan national d'actions de prévention du sans-abrisme**¹²⁵ 2016-2019, qui prévoit la mise en place de **mesures de transition entre l'institution et le logement**. Au besoin, chaque ville peut désigner un travailleur social spécialement affecté à la préparation de la sortie et à la coordination des

¹²⁴ *The Finnish Homelessness Strategy An International Review*, Nicholas Pleace, Dennis Culhane, Riitta Granfelt and Marcus Knutagård, 2015

¹²⁵ *Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019*

services à l'extérieur. L'objectif est de **garantir un lieu de vie permanent à chacun, avec accompagnement personnalisé si besoin.**

La réussite de ce dispositif repose principalement sur la disponibilité et la continuité de ce soutien, qui aide à établir des relations fondées sur la confiance mutuelle. En cas d'hospitalisation ou de peine de prison, une coopération multisectorielle permet de sécuriser le logement et de poursuivre l'accompagnement¹²⁶. A la sortie, le soutien est intense, voire quotidien puis est amené à diminuer.

L'Agence des sanctions pénales prévoit la mise en place de mesures de suivi programmées avec les personnes concernées au moment de leur incarcération. Le recours aux aménagements de peine est encouragé. Si la situation des personnes en liberté conditionnelle s'est nettement améliorée au cours de la dernière décennie, la proportion de sortants de prison sans logement permanent reste néanmoins relativement élevée en 2017 : 10 % sont sans-abri et 14 % hébergés dans un logement temporaire, un dortoir ou une institution¹²⁷.

Si les sorties d'ASE, de prison ou d'hôpitaux psychiatriques, étudiées dans ce chapitre, restent particulièrement emblématiques, d'autres ruptures de divers ordres peuvent se manifester, à l'origine de phénomènes de mal-logement. On peut évoquer d'autres sorties d'institutions, comme les sorties de Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) avec ou sans statut de réfugié à la clé, aux sorties de maternité sans solution de logement pour des mères en situation de précarité, voire même à la sortie de l'armée sans préparation du retour à la vie civile. On pense naturellement à des ruptures résidentielles violentes, mises en œuvre par l'État lui-même, à l'occasion des expulsions locatives, dont plus de 15 000 (un record historique) ont été mises en œuvre par les forces de l'ordre en 2017.

Plus généralement, les « accidents de la vie », qu'il s'agisse de séparations conjugales, décohabitations, violences conjugales, décès, maladie, perte d'emploi..., fragilisent les parcours résidentiels des personnes et mettent à l'épreuve notre protection sociale et les différentes formes de solidarités existantes. Comme l'a analysé le sociologue Robert Castel, les sociétés post-modernes sont caractérisées par une double tendance qui fragilise les liens sociaux : affaiblissement des solidarités de classe et de la cohésion sociale d'une part, montée de l'individualisme et déstabilisation de la cellule familiale d'autre part. Ces mutations sociales structurelles fragilisent les individus en réduisant les ressources qu'ils peuvent mobiliser au quotidien.

¹²⁶ Nicholas Pleace, *The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness ?*, University of York, 2017

¹²⁷ Criminal Sanction Agency, *Statistical Yearbook*, 2017

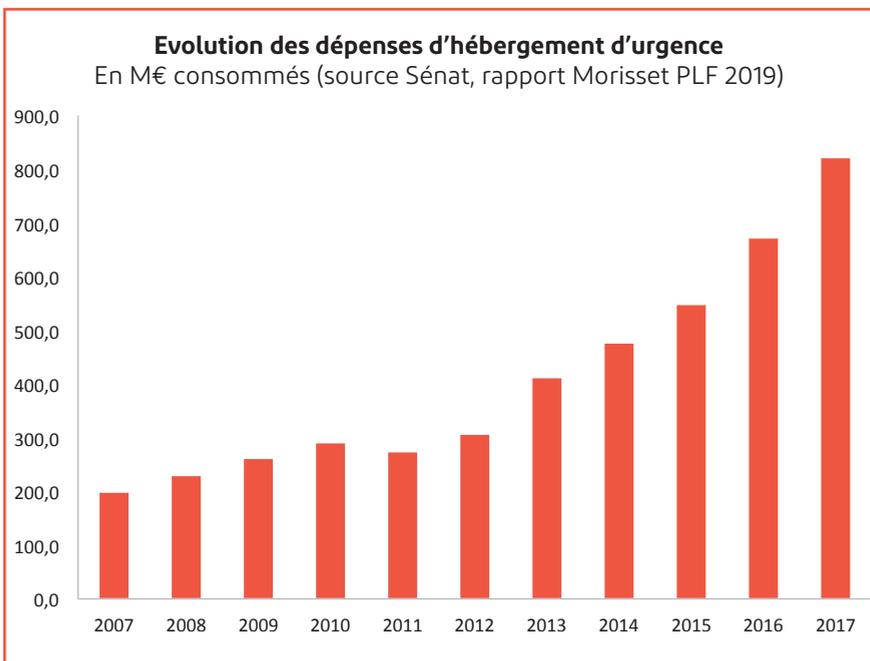
L'État social doit être capable de s'adapter à ces évolutions. Si les solidarités privées, en particulier familiales, sont naturellement mobilisées en priorité dans les cas de ruptures, l'État ne peut pas se reposer entièrement sur elles, car elles ne fonctionnent pas, ou avec de nombreux effets pervers en termes de dépendances, pour un grand nombre de personnes. Les moments de rupture résidentielle doivent être alors mieux identifiés et appréhendés, pour prévenir les pertes de logement. Le rôle des pouvoirs publics est de réduire le niveau d'incertitude et d'insécurité sociale, par exemple, dans le cas de la prévention des expulsions, en mutualisant les risques locatifs au moyen d'une véritable garantie universelles des loyers. La politique du logement d'abord, permettant de proposer un logement sans délai ni condition à celles et ceux qui l'ont perdu mais aussi à celles et ceux qui risquent de le perdre, peut faire du droit au logement un socle, un filet de sécurité, un amortisseur des ruptures personnelles ou institutionnelles. Bref, la pierre angulaire d'un État-providence adapté aux fractures sociales d'aujourd'hui.

CHAPITRE 2

**Communication ou révolution ?
Le Logement d'abord à l'épreuve
du terrain**

Le 31 janvier 2017, à l'occasion de la présentation du rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, le candidat Emmanuel Macron annonçait les grandes lignes de son programme consacré au logement des personnes défavorisées. **Sa réponse aux propositions formulées par la Fondation suivait une ligne directrice : le Logement d'abord.**

Face à l'augmentation du nombre de sans-domicile, le candidat ne s'est pas engagé sur un objectif aussi précis que notre plan « Sans-domicile : objectif zéro » en 5 à 10 ans selon les territoires¹, présenté à tous les candidats à la présidentielle. Mais il avait affirmé son souhait d'en finir avec le recours grandissant aux solutions précaires d'hébergement pour les personnes sans domicile et de favoriser l'accès direct au logement pérenne de droit commun.



Dans ce but, Emmanuel Macron proposait des attributions Hlm plus transparentes et mieux ciblées vers les plus précaires *via* le système de la cotation de la demande, la production de 40 000 logements très sociaux PLAI par an, la création durant le quinquennat de 40 000 places d'intermédiation locative (IML) et 10 000 en pension de famille...

¹ Le plan est résumé ici : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/sdf_objectif_zero_-_un_plan_pour_en_finir_avec_la_vie_a_la_rue.pdf.

D'UN PLAN NATIONAL À UNE MISE EN ŒUVRE LOCALE ACCÉLÉRÉE

Après une concertation de quelques mois confiée à la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), le 11 septembre, à Toulouse, le président de la République dévoilait son « **Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, 2018-2022** » : 5 priorités et 16 axes qui balayaient la plupart des sujets liés de près ou de loin au sans-abrisme et reprenant la plupart des mots d'ordre et analyses du secteur : accès direct au logement, accès aux droits, « aller-vers », prévention des ruptures, accompagnement adapté et modulable, maintien dans le logement, logements abordables...

Ce relatif consensus n'est pas surprenant. Il faut dire que le thème du Logement d'abord ne date pas d'hier. Depuis le succès du programme *Pathways Housing First* du psychologue Sam Tsemberis à New York dans les années 1990, l'accès direct des grands précaires sans abri au logement stable n'a cessé d'inspirer, en particulier en Europe depuis le début du siècle. C'est ainsi que la Finlande est parvenue à diviser par cinq le nombre des personnes sans domicile en vingt ans et fait aujourd'hui office de vitrine internationale du Logement d'abord.

La démarche est fondée sur la critique du fonctionnement du système « en escalier » qui conduit les personnes sans domicile à passer de l'hébergement d'urgence à l'hébergement d'insertion, puis par diverses formules d'habitat transitoire et de logement d'insertion, avant d'accéder à un logement ordinaire, particulièrement coûteux et pénalisant pour les personnes. En favorisant l'accès direct au logement, la politique du Logement d'abord est censée modifier en profondeur cette pratique. **Un certain nombre de principes font désormais consensus** en Europe² et dans le monde :

- le logement, stable et pérenne, comme droit fondamental, sans condition ni préalable, au lieu d'être la récompense à l'aboutissement d'un parcours probatoire au sein duquel le demandeur devrait faire la preuve de sa « capacité à habiter » et de sa volonté de s'insérer,
- le libre choix des services par l'utilisateur qui détermine ses besoins et les façons d'y répondre,
- la dissociation du logement et de l'accompagnement (pas de conditions réciproques),
- des services orientés vers le « rétablissement », la réduction des risques et le bien-être général de la personne,
- un engagement librement consenti, actif et sans coercition,
- un accompagnement souple et personnalisé, la personne restant au centre de toute décision ayant un impact sur sa vie,

² Nicholas Pleace, *Guide sur le Logement d'abord en Europe*, 2016.

- un accompagnement aussi longtemps que de besoin, à l'intensité modulable, qui n'est pas attaché au lieu, et qui s'arrête lorsque la personne n'en a plus besoin.

En France, le Logement d'abord a aussi une histoire. En 2009, le secrétaire d'État au Logement Benoist Apparu tente d'en faire la pierre angulaire d'une refondation du système de l'hébergement et du logement, suite à l'occupation du canal Saint-Martin par l'association des Enfants de Don Quichotte. Le résultat fut très limité, mais les appels à projets de la DIHAL de 2013 à 2015 ont tout de même donné lieu à une cinquantaine de projets innovants, de même que le programme « 10 000 logements accompagnés » du secteur Hlm lancé en 2014. Expérience emblématique, le programme Un chez soi d'abord, mené par la DIHAL depuis 2011 dans quatre agglomérations, est parvenu à ramener vers le logement des centaines de grands précaires, avec une méthodologie scientifique démontrant son intérêt pour le rétablissement des personnes et même pour les finances publiques.

L'enjeu du Plan quinquennal n'est donc pas tant la reconnaissance d'une philosophie d'approche que sa mise en œuvre concrète dans les arbitrages de l'État, sur les territoires et dans les pratiques professionnelles, au-delà de l'expérimentation. Dans cet objectif, Jacques Mézard, second ministre de la Cohésion des territoires du quinquennat, a lancé en novembre 2017 un « appel à manifestation d'intérêt » (AMI) auprès des collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la « mise en œuvre accélérée » du Logement d'abord. Le 30 mars 2018, à Montpellier, il a dévoilé les 24 territoires sélectionnés (23 suite au retrait de Tours Métropole), couvrant 20 % de la population française. On y retrouve la plupart des grandes métropoles (Lille, Grenoble, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Nice, Strasbourg, Lyon, Metz, Mulhouse..., à l'exception notable de Paris et de Marseille), et des départements comme la Seine-Saint-Denis, la Sarthe, le Pas-de-Calais ou Mayotte.

DE L'INSPIRATION AUX ÉCUEILS

Pour mettre en œuvre le Logement d'abord et réduire significativement le sans-abrisme, la France peut largement **s'inspirer des expériences étrangères**, notamment finlandaises. Elle peut aussi y **scruter les écueils à éviter**. Le troisième « Regard européen sur le mal-logement », rédigé par la Fondation Abbé Pierre et la Feantsa en 2018³, en liste quatre : une politique « allégée », consistant à revoir à la baisse les engagements, les moyens, la continuité de l'action ou la responsabilisation des acteurs, comme en Angleterre ; une politique « de papier », consistant à adopter un plan sans déclinaison concrète, comme au Portugal ou

³ FAP-FEANTSA, « Objectif zéro sans-domicile en Europe : comment y arriver ? », *Troisième regard sur le mal-logement en Europe*, 2018.

en Espagne ; la « criminalisation parallèle » des personnes sans abri, comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni ; la politique « en silo », qui prévoit des actions en faveur du logement pendant que d'autres alimentent la précarité, comme en Irlande. Nous verrons que ces quatre écueils guettent, à divers degrés, la politique française de promotion du Logement d'abord.

Toute la difficulté de la mise en œuvre de cette politique aux ambitions tout à fait positives, c'est qu'elle s'inscrit dans **un contexte social et politique plutôt défavorable**. À côté du second plan de prévention des expulsions locatives, des instructions pour relancer l'IML, la résorption des bidonvilles ou encore les attributions Hlm aux ménages prioritaires, d'autres décisions politiques plus structurelles ont passablement brouillé le message et braqué les partenaires du Logement d'abord. On pense en particulier aux coupes massives dans les APL, à la ponction budgétaire inédite sur les organismes Hlm ou encore à la baisse de la tarification des CHRS et à la réduction des emplois aidés. Tout cela dans un contexte de chômage de masse et d'aggravation de la pauvreté depuis la crise de 2008.

Le plan gouvernemental est passé au crible dans notre précédent rapport annuel sur l'état du mal-logement 2018. L'analyse proposée dans ce chapitre portera donc plutôt sur **l'articulation entre les choix politiques nationaux et leur mise en œuvre locale**. Les 24 projets de candidature des territoires retenus dans le cadre de l'AMI donnent un aperçu très riche de la progression des collectivités et des professionnels dans leur réflexion, tout comme les remontées de terrain qui nous viennent de territoires n'ayant pas candidaté ou n'ayant pas été retenus.

L'analyse ici ne sera pas exhaustive, mais plutôt un tableau impressionniste dessinant des tendances notables et la circulation de bonnes pratiques, mais également des difficultés et la persistance d'habitudes incohérentes et inquiétantes. Il est trop tôt pour formuler un avis définitif et global sur un processus qui démarre lentement et de manière inégale. Seul un recul de deux ou trois ans permettra de se faire une opinion plus arrêtée. Nous pouvons toutefois, dès maintenant, nous attacher aux signaux faibles qui montrent une vraie volonté ou au contraire une mauvaise compréhension et une ambition limitée, et aux initiatives positives qui peuvent inspirer d'autres acteurs. Certaines de ces pratiques ont émergé avant le plan Logement d'abord, rappelant que cette philosophie n'est pas nouvelle pour tout le monde et qu'elle peut s'appuyer sur de nombreux précurseurs. D'autres sont encore au stade de projets, et ne peuvent donner lieu à un bilan, mais sont tout de même à mettre en avant, ne serait-ce que pour encourager leur réalisation.

Le foisonnement d'actions permet d'esquisser certaines réponses aux questions posées par le Plan quinquennal. Le Logement d'abord tel qu'il se met en place aujourd'hui constitue-t-il vraiment un changement de modèle ou ne sera-t-il finalement qu'une tentative de plus de redonner de la cohérence au champ de l'hébergement et de l'accès au logement qui s'est profondément complexifié depuis une vingtaine d'années ? Le Logement d'abord apporte-t-il une réponse, ou un début de réponse, structurelle, à un système de l'aide aux sans-domicile au

bord de l'épuisement ? Représente-t-il une nouvelle étape dans la politique sociale du logement et dans la politique du logement des personnes défavorisées lancée au début des années 1990 ? Et si changement il y a, à quoi pourra-t-on le mesurer ?

Dans ce chapitre, nous passerons tout d'abord en revue les conditions de mise en œuvre des plans locaux de « mise en œuvre accélérée » du Logement d'abord, en termes de gouvernance, de portage et d'ambitions politiques, mais aussi en matière d'outils de suivi. Nous examinerons ensuite certains déterminants du Logement d'abord : l'attribution de logements sociaux aux personnes sans domicile, la production de logements à bas loyer, l'accompagnement au logement pour les plus exclus, la prévention des ruptures menant à la perte de logement. Enfin, nous scruterons la dynamique propre des « nouvelles approches », en ce qu'elles remettent en cause – ou pas – les habitudes de travail ainsi que les représentations, voire les préjugés, sur lesquelles elles reposent.

Des objectifs souvent trop modestes

UNE AMBITION LIMITÉE

Si les plans locaux de mise en œuvre du Logement d'abord détaillent longuement les moyens déployés et prévus pour aider les personnes sans domicile, rares sont ceux qui s'engagent sur des objectifs de résultat à atteindre, qui permettraient de juger de la réussite ou non à moyen terme. **Certains territoires ont pourtant pris le risque de s'engager sur des objectifs chiffrés**, certes plus ou moins précis, difficiles à suivre dans le temps de manière fiable et parfois plus modestes que la philosophie du Logement d'abord (comme résorber le sans-abrisme mais pas l'absence de logement personnel).

La métropole de Lyon prévoit de réduire par deux le nombre de personnes sans domicile en cinq ans. Amiens promet une extinction du sans-abrisme en deux ans et une division par deux du nombre de sans-domicile (y compris les personnes hébergées) en cinq ans. Le Puy-de-Dôme et Clermont-Ferrand annoncent parvenir en cinq ans à ce que plus personne ne vive « à la rue de manière pérenne », sans préciser les situations répondant à cette définition ni les étapes pour y parvenir (les maraudes ne recensent qu'une à trois personnes à la rue qui refuseraient les hébergements proposés). La métropole de Strasbourg, quant à elle, fonde ses objectifs de production et d'attributions de manière à faire accéder au logement toutes les personnes sans domicile en situation régulière en cinq ans, soit 1 625 personnes par an. Ces territoires, qui visent un résultat chiffré de réduction du sans-abrisme à une échéance précise, ne sont cependant pas capables de donner aujourd'hui un chiffre précis du nombre de sans-domicile, comme point de départ et de comparaison.

Le tableau de bord national constitué de 28 indicateurs suivis par l'État chaque mois, représente une avancée. Il liste un certain nombre de

données liées à la fluidité du système d'hébergement (sorties d'hébergement vers du logement social, de l'IML, une résidence sociale, relogement des réfugiés...) et à la production (PLAI, IML, PLAI adaptés...). Il souffre, toutefois, de plusieurs défauts qui affaiblissent son rôle pour orienter les politiques. Tout d'abord, ces indicateurs ne sont pas rendus publics et sont distillés au compte-gouttes lors de réunions diverses. Il n'existe pas de tableau de bord accessible à tous. Ensuite, ces indicateurs ne sont pas suivis régulièrement et localement, du moins dans la version communiquée, empêchant ainsi une vigilance citoyenne sur chaque territoire. Enfin, la méthodologie n'est pas assez connue, si bien que les confusions sont nombreuses parmi ceux qui les utilisent. Cet exercice de transparence devrait pourtant constituer un outil destiné aux pouvoirs publics locaux pour savoir quoi regarder, uniformiser leurs données et les partager publiquement.

Par ailleurs, d'autres indicateurs seraient tout aussi intéressants. Par exemple, les attributions de logement social à des personnes sans abri, et pas simplement à des personnes hébergées (dans une logique restreinte à la « fluidité » du système), ou le taux d'orientation des SIAO vers du logement pérenne, ou encore le nombre de personnes sans abri et sans domicile.

DES OUTILS D'OBSERVATION ET D'ÉVALUATION INSUFFISANTS

À l'échelle nationale, les outils de dénombrement sont en jachère.

Le baromètre du 115, publié régulièrement par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), permettrait de suivre, dans certains départements, l'évolution des demandes non-pourvues par le 115 et les caractéristiques des demandeurs. Hélas, depuis le déploiement progressif du logiciel SI-SIAO, l'État dispose du monopole des chiffres et, en raison de leur collecte incomplète, n'en diffuse plus aucun. Le chantier pourrait avancer en 2019 avec le déploiement d'un logiciel unique SI-SIAO⁴ pour les volets « urgence » et « insertion », de manière à disposer de données homogènes (notamment à partir des mêmes définitions de ce qu'est une demande, une demande non-pourvue, etc.).

L'Insee de son côté a annoncé qu'il ne prévoyait aucune nouvelle étude sur les personnes sans domicile dans les années à venir. Il faut se contenter des excellentes mais désormais très datées enquêtes de 2001 et 2012. Or, la situation du sans-abrisme a été bouleversée au cours des dernières années, si bien que les chiffres de 2012, portant sur 143 000 sans-domicile, sont aujourd'hui dépassés.

En revanche, au niveau local, **de plus en plus de territoires commencent à mener des « Nuits de la solidarité »** pour comptabiliser, à intervalles

⁴ *Les fonctions du logiciel sont de gérer les demandes (centralisation, orientation, mises à jour, enregistrement des décisions...), le recensement des places disponibles en temps réel, l'édition d'indicateurs de suivi, l'alimentation de la base de données de l'observation sociale pour améliorer la connaissance des publics et de leur parcours. Guide de formation des utilisateurs, Application SIAO, version 5.11, DGCS, octobre 2017.*

réguliers, le nombre de personnes dormant dehors, comme ce fut le cas déjà à Paris et à Metz au début de l'année 2018, et comme le prévoient Toulouse, Montpellier, Strasbourg, Nantes ou Grenoble (voir ci-dessous). Ces enquêtes quantitatives ne se limitent pas aux personnes hébergées ou qui contactent le 115, et présentent donc l'avantage de mieux prendre en compte le « non-recours » aux droits et aux aides. En effet, la dernière enquête de la FAS et de la fédération des Samu sociaux, en mars 2017, avait montré que sur 1 300 personnes rencontrées par les 90 maraudes de 42 départements, les deux tiers n'avaient pas appelé le 115 pour demander à être hébergées. Ce que la Nuit de la solidarité parisienne a confirmé : 64 % des personnes rencontrées n'appelaient « jamais » le 115.

Ce type de dénombrement est très utile pour prendre et suivre l'engagement de réduire le nombre de sans-abri et de sans-domicile, pour sensibiliser l'opinion, recruter des bénévoles, en les reconduisant régulièrement, idéalement tous les ans. Mieux, il serait plus fidèle à la réalité de les mener deux fois par an, à différentes saisons. Durant le plan hivernal, des efforts spécifiques de mise à l'abri sont en œuvre, c'est pourquoi la métropole de Bruxelles opère ces comptages en novembre et en mars.

Le dénombrement parisien de 3 000 personnes sans abri a permis de trancher les polémiques stériles avec le gouvernement sur le nombre de sans-abri. Il a aussi permis d'identifier deux fois plus de personnes en difficulté que l'enquête flash du 115 de l'année précédente en février 2017. Avec l'annonce récente de la Ville de Paris d'ouvrir ses mairies pour l'hiver, la réponse prend la forme d'un hébergement précaire, très éloigné de l'objectif du Logement d'abord, mais on peut retenir que c'est bien le chiffre issu de la Nuit de la solidarité qui a poussé quelques mois plus tard à cette décision, fût-elle insuffisante.



Nuit de la solidarité à Grenoble : une démarche bien avancée et des interrogations

La mise en œuvre d'une opération de dénombrement à Grenoble, prévue pour le 30 janvier 2019, avant une restitution en mars, offre un aperçu des enjeux et débats occasionnés par ce type de démarche. L'opération n'était pas prévue dans le dossier de candidature à l'AMI mais s'est imposée par la suite, pour connaître précisément le nombre et les caractéristiques des personnes sans abri à Grenoble.

La Nuit de la solidarité grenobloise a réussi à associer toutes les parties prenantes à son élaboration au sein d'un comité de pilotage. La Métro assure la maîtrise d'ouvrage et l'association Un Toit pour tous la maîtrise d'œuvre. Tout le territoire de la métropole ne pourra pas être couvert, mais les quelque 500 bénévoles attendus se répartiront, après une brève formation, dans la plupart des quartiers de la ville-centre et de sa périphérie, à partir

d'une cartographie du sans-abrisme réalisée au préalable par les acteurs de la veille sociale et des universitaires, sous la houlette d'un conseil scientifique associant notamment l'Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, l'Observatoire du non-recours, l'Institut d'études politiques. La Nuit de la solidarité est pensée comme l'occasion de mobiliser la société civile, à commencer par les professionnels et bénévoles de la veille sociale, mais aussi des étudiants.

Le périmètre des personnes visées a donné lieu à de longs débats. Au final, il s'agira des sans-domicile au sens de l'Insee (incluant sans-abri et personnes dormant dans leurs voitures, dans un parking, dans les urgences hospitalières, dans des cabanes ou en hébergement d'urgence), hors hébergement d'insertion de type CHRS ou CADA. Grenoble y ajoute les occupants de squats et de bidonvilles. Certains membres du comité de pilotage souhaitaient ajouter les personnes hébergées chez des tiers, habituellement considérées non pas comme des sans-domicile mais sans logement personnel. Cette catégorie n'a finalement pas été retenue au motif que leur situation semble moins dramatique à court terme et surtout très disparate, difficile à définir et à repérer lors d'une nuit.

Les choix déterminent l'ampleur du résultat du comptage, avec des craintes symétriques : un spectre trop large pourrait noyer le problème dans une problématique de « mal-logement » trop vaste ; un spectre trop serré pourrait aboutir à un chiffre si faible qu'il minimiserait la gravité du problème (on songe à la Nuit de la solidarité à Metz, qui a débouché sur le chiffre de 41 personnes sans-abri rencontrées).

Face à ces inquiétudes, le travail du comité de pilotage a été de chercher à forger un consensus le plus large possible sur la méthodologie et le sens à donner aux chiffres qui seront communiqués à l'issue de l'enquête. Il s'agit d'éviter la circulation de chiffres contradictoires selon les sources, qui brouillent le message d'interpellation, tout en assurant la complémentarité des différents points d'observation (chiffres du SIAO, de la domiciliation, des accueils de jour, des hébergés chez des tiers identifiés...).

Le questionnaire doit permettre d'interroger sur les caractéristiques des personnes, leur parcours, leur situation, leurs démarches. Il doit être complété par des enquêtes qualitatives plus approfondies, portant sur les trajectoires des personnes et les freins à l'accès au logement, à partir d'un suivi de cohorte de personnes sans-domicile envisagé par des chercheurs grenoblois, notamment le sociologue Julien Lévy, à la demande de la métropole⁵.

⁵ À Marseille, le « Lab Zéro », programme de la préfecture de région qui vise le « zéro SDF », prévoit également avec la Fondation Abbé Pierre une étude qualitative menée par un anthropologue afin de suivre chaque mois la situation résidentielle des 200 personnes engagées dans l'expérimentation du « Lab Zéro ».

Ces opérations de dénombrement doivent en effet être complétées d'enquêtes plus qualitatives (un recensement d'une nuit ne permet pas de poser plus d'une quinzaine de questions, dans des conditions de passation du questionnaire peu confortables). Disposer d'une connaissance fine et opérationnelle des personnes sans abri et dépourvues de logement est indispensable pour orienter et calibrer l'action publique, alors que le plus souvent ce sont les attentes des opérateurs et les moyens disponibles qui contribuent à forger les programmes d'action.



Une enquête qualitative en projet à Lyon

A Lyon et Villeurbanne, une enquête prend forme, à l'initiative d'un groupe de travail réunissant la Fondation Abbé Pierre et des acteurs de terrains (des salariés du Samu social de Lyon, de l'accueil de jour Péniche Accueil, du CCAS de Villeurbanne, de la Maison de la Veille Sociale, de l'Alpi), rejoints par la MRIE, la FAS, le Collectif SOIF et l'Odenore. L'objectif est de qualifier les situations des personnes sans abri, le non-recours aux droits, et d'entendre leurs besoins.

Ces réflexions s'inscrivent dans la poursuite de travaux engagés sous forme d'une recherche-action intitulée « Sortir de la rue », qui avait été initiée par l'agence régionale FAP en 2017, avec une trentaine d'acteurs locaux et des personnes concernées par la rue. Cette recherche-action visait à imaginer des réponses nouvelles dans un contexte de saturation du système d'accès à l'hébergement et au logement.

Ce travail cherche à dépasser les batailles de chiffres locales, à qualifier les besoins des personnes de manière déconnectée de l'offre existante, à mesurer le non recours. Il compte s'appuyer sur un repérage quartier par quartier, à Lyon et Villeurbanne, des lieux de vie des personnes sans domicile. Un travail d'enquête sera ensuite coordonné par la MRIE, sous la responsabilité de binômes qui seront spécialement formés à la passation de questionnaires (professionnels, bénévoles, étudiants en formation initiale de travail social, personnes à la rue ou l'ayant connue...), sur plusieurs jours et une nuit. La DIHAL soutient le projet en soulignant sa dimension qualitative, mais des discussions sont en cours avec la Métropole de Lyon pour boucler son financement.

Une réunion de présentation à un groupe d'acteurs en lien quotidien avec les personnes sans domicile s'est tenue en décembre 2018 pour étudier les moyens de toucher le plus grand nombre possible de personnes, notamment des jeunes qui ne présentent pas les stigmates de la vie à la rue, des occupants de squats qui ne souhaitent pas ouvrir leurs portes, des personnes en dehors de toute démarche sociale, et les personnes qui, faute de lien de confiance, ne répondront pas.

Le dénombrement et l'analyse des besoins, y compris des besoins non exprimés, sont indispensables face aux tentatives récurrentes de minimiser le nombre de personnes sans domicile. Ces tentations hélas sont fréquentes, si l'on songe au nombre de territoires où l'État s'échine à restreindre artificiellement ce nombre, en inventant à certains endroits la catégorie étonnante des sans-domicile « avérés ». « Or le propre d'une population en errance entre plusieurs formes d'hébergement précaire est de ne pas disposer d'attestation de ses passages dans ces différents lieux de survie. Il y aurait donc des fraudeurs désireux de passer la nuit dans un centre d'hébergement d'urgence sans raison valable. Toutes les personnes rencontrées dans les accueils de jour, centres d'hébergement ou réalisant des maraudes dénoncent cette approche constituée de préjugés et de stigmatisation », regrette le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) au terme de son investigation dans le Rhône⁶. Même situation dans le Val-d'Oise, où le SIAO ne comptabilise que les personnes qui ont appelé le 115 dans la journée et ont réitéré leur appel en début de soirée avant d'être identifiées en fin de soirée comme effectivement à la rue sans solution par les maraudes...

Une mise en place laborieuse, une gouvernance incertaine

DES DÉBUTS HÉSITANTS

La mise en œuvre « accélérée » du Logement d'abord se déploie en réalité assez lentement. Après l'annonce puis la présentation du plan gouvernemental, les collectivités volontaires ont dû rédiger un dossier de candidature en réponse à l'appel à manifestation (AMI) de l'Etat. Après la phase des collectivités, celles-ci ont précisé et négocié avec l'Etat un plan d'actions plus précis qui commence seulement à se déployer sur le terrain, d'autant que tous les recrutements de coordinateurs ou animateurs du plan localement n'ont pas encore eu lieu. Au 30 novembre 2018, 16 conventions de financements entre les collectivités et l'État avaient été signées et autant de coordinateurs embauchés. Dans la plupart des territoires, un comité de pilotage a été créé et s'est déjà réuni.

À cette heure, les territoires qui ont réellement démarré des actions concrètes sont ceux qui étaient déjà engagés à un titre ou à un autre dans des démarches de type Logement d'abord avant le Plan quinquennal, soit dans le cadre du programme Un chez soi d'abord, soit dans le cadre des appels à projet de la DIHAL de 2012 ou encore en lien avec des initiatives associatives particulières sur ce sujet. A Grenoble, par exemple, si le démarrage opérationnel est effectif en 2018, le programme d'action se déploiera essentiellement en 2019 comme le montre la répartition des « crédits supports » de la DIHAL (53 000 euros en 2018 puis 262 000 euros en 2019).

⁶ HCLPD, Cinq conditions nécessaires pour la mise en œuvre du « Logement d'abord », novembre 2018.

A Lyon, la démarche a au contraire réellement dû être accélérée, mais pour des raisons uniquement financières, en décalage avec le programme de travail que s'était fixé la collectivité. En raison du Pacte financier avec l'Etat, plafonnant les dépenses de fonctionnement de la Métropole, les sommes reçues de l'AMI ont dû être placées sur le BOP 177, l'obligeant à les dépenser avant la fin de l'année sous peine de voir ces fonds perdus. Cette précipitation n'a pas permis la concertation annoncée et les associations ont été pressées de remplir des formulaires Cerfa en quelques jours, voire quelques heures. A Grenoble, la somme a pu être placée sur un budget annexe.

UN PORTAGE POLITIQUE LOCAL SOUVENT TROP FAIBLE

L'application locale relativement laborieuse et discrète du plan, au-delà des délais administratifs habituels, tient aussi à un manque d'implication des maires et présidents d'EPCI ou de départements eux-mêmes. Il est très rare que le principal dirigeant politique du territoire s'implique personnellement dans ce chantier et assume publiquement et régulièrement des engagements forts et précis. La tâche est souvent déléguée à un adjoint et, au quotidien, à un chargé de mission technique.

De nombreux plans sont également perturbés par des dissensions politiques locales, ou du moins par des implications très inégales entre partenaires qui devraient agir de concert. À Grenoble, le département de l'Isère a refusé de s'associer à la démarche de la métropole, alors qu'il gère le FSL, outil pourtant déterminant en la matière. En région parisienne, seul le département de la Seine-Saint-Denis s'est lancé, sans la Métropole du Grand Paris ni les établissements publics territoriaux, alors que le sans-abrisme, les politiques du logement et les marchés de l'immobilier sont profondément interdépendants dans cette agglomération. À Mulhouse, les tensions perdurent entre la métropole et la ville-centre, qui porte le plan, tandis que le département reste plutôt en retrait. Il arrive aussi que des dissensions surviennent au sein d'une même collectivité, entre ses différents services, pour déterminer de qui relève le Logement d'abord, entre la direction du logement et celle de la solidarité mettant en concurrence discours et appels à projet, au grand désarroi des opérateurs qui ne savent plus à quel saint se vouer.

À l'inverse, certains territoires sont largement mobilisés, sans divisions particulières entre collectivités, comme Lyon, Toulouse ou Montpellier. Dans le Puy-de-Dôme, le conseil départemental s'est associé à la principale ville, Clermont Métropole, pour présenter un dossier commun, afin d'éviter que les territoires sous son influence autour de la métropole n'échappent au plan.

Les grandes métropoles dynamiques, comme Lille, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux ou Nantes, qui concentrent un nombre de compétences croissantes depuis plusieurs années, semblent les mieux placées pour piloter efficacement les plans Logement d'abord. La métropole de Lyon, par exemple, a récupéré l'ensemble des compétences de solidarité du département et maîtrise désormais les questions

de logement, d'urbanisme, d'exclusion (FSL...), de handicap, du vieillissement..., lui permettant d'apporter des réponses les plus cohérentes possibles. C'est le cas également de Strasbourg qui, pour des raisons historiques propres, gère les compétences sociales depuis 35 ans pour le compte du département. Dans la Sarthe, département à dominante rurale, le Conseil départemental gère le FSL et les aides à la pierre depuis de nombreuses années et se place en pilote du Logement d'abord en lien avec les intercommunalités.

A l'inverse, les métropoles connues pour leur difficulté historique à fonctionner ou plus récentes, en particulier celles de Paris et Marseille, ne sont pas engagées dans la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. Sur les territoires qui ne font pas partie de l'AMI, mais qui comme tout le territoire national sont tout de même concernés par le plan gouvernemental, le changement de politique est souvent difficile à distinguer. En PACA, par exemple, la préfecture de région conseille aux collectivités lors du CRHH de piocher quatre ou cinq actions du plan quinquennal, sans insister sur sa dimension globale.

La gouvernance opérationnelle prend des formes diverses mais **s'articule souvent autour d'un comité de pilotage politique et d'un comité technique plus restreint**, appuyée parfois sur des contributions extérieures pour l'évaluation ou le portage du plan. Dans le Puy-de-Dôme, la gouvernance s'inscrit dans le PDALHPD. À Grenoble, c'est plutôt le rôle de la Conférence intercommunale du logement (CIL) qui a été clairement affirmé pour piloter la politique locale du Logement d'abord. Les décisions sont préparées par un Groupe technique institutionnel associant les services de l'État (DDCS, DDT), le Conseil départemental, la métropole et les têtes de réseaux (Hlm et associations). Il se réunit normalement toutes les six semaines. Cette instance de pilotage est surplombée par une instance de coordination politique et institutionnelle (DGS de la métropole et préfet) qui procède aux arbitrages. Parallèlement, un Groupe technique du Logement d'abord réunit les services de la Métro, de l'État et du conseil départemental, les partenaires (SIAO, etc.) et les acteurs opérationnels (bailleurs sociaux, associations) qui sont associés à la mise en œuvre du programme d'action. Ce Groupe technique qui se réunit tous les deux mois met en place et pilote des groupes de travail sur les différentes dimensions de ce programme. Une mission a été confiée à l'Ansa-Action Tank⁷ pour apporter un appui méthodologique dans la construction et la mise en œuvre du programme, notamment pour la gouvernance du projet et sur un certain nombre d'actions (plateforme d'accompagnement, transformation des résidences sociales, formation aux changements de pratiques en lien avec la FAS). On retrouve dans la Sarthe la volonté de se faire accompagner par un acteur extérieur (l'Ansa-Action Tank là aussi), pour l'évaluation du programme, prévue à la fin de la deuxième année.

⁷ L'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa) et l'Action Tank Entreprise. Ces deux organismes ont publié le rapport « Le Logement d'abord : et après ? » en mars 2017.

Les partenaires associatifs sont diversement associés à la gouvernance. La mise en œuvre accélérée du plan n'a pas empêché dans bien des endroits un travail partenarial rapide mais fructueux entre les autorités locales et le monde associatif, du moins là où les relations de travail existent et sont bonnes.

La participation des personnes accueillies ou sans domicile est souvent un point faible de la gouvernance des plans. Certaines expérimentations sont tout de même à saluer. À Strasbourg, des « focus groups » avec les personnes accueillies ont été organisés pour mieux comprendre les besoins d'habitat et d'accompagnement des personnes sans domicile, et cerner la complexité des parcours, les blocages et les attentes. À Limoges, une évaluation qualitative des principales actions menées est prévue en y associant un « groupe focus » de personnes accompagnées. À Grenoble, la pair-aidance intervient dans la mise en œuvre du plan, notamment autour du projet emblématique Totem, reconnu pour son savoir-faire dans l'implication des personnes accompagnées. À Mulhouse, les travaux des partenaires ont débuté en juin 2018 par une soirée de « théâtre législatif », de type théâtre-forum avec des personnes accompagnées, organisé par la Ville, l'association APPUIS et l'institut de formation ISSM, qui a donné lieu à des propositions reprises dans le programme d'actions municipal⁸.

DES FINANCEMENTS MODIQUES

L'AMI repose sur un co-financement de l'État et du territoire. Or, **la mise en œuvre plutôt lente et timide du Logement d'abord reste liée à des problèmes de financement que l'on retrouve partout.** De manière générale, les financements de l'État supplémentaires sont très modestes. Les crédits « supports » (ingénierie, observation sociale, suivi, évaluation, communication...) et les crédits « mesures » pour l'IML et les pensions de famille s'élèvent à environ 15 millions d'euros sur 2 ans en tout pour les 23 territoires (7 millions de crédits mesures et 8 millions de crédits support), en plus d'un accès facilité aux crédits de droit commun et de 8 millions supplémentaires provenant de l'Anah, sans garantie sur la pérennité dans le temps de ces crédits. Les territoires les mieux dotés, Lyon et Strasbourg, toucheront environ 700 000 euros chacun. Pour les autres, l'aide supplémentaire se résume à quelques dizaines voire centaines de milliers d'euros au mieux, de manière à créer un ou deux postes d'animation du dispositif et à renforcer les aides au développement de l'IML ou des PLAI adaptés, sans apporter des réponses à la hauteur des besoins. A noter que la ligne budgétaire « Logement d'abord » d'appui aux territoires de mise en œuvre accélérée, dans le programme 177 de la loi de Finances pour 2019, ne mentionne qu'une somme de quatre millions d'euros.

⁸ *Manuella Ngnafeu et al.*, « Quand le théâtre législatif redonne du sens politique au travail social. Une rencontre inédite entre personnes accompagnées, formateurs, artistes et professionnels en travail social », *Forum 2017/1 (N° 150)*.

Les collectivités sont pour leur part soumises à des contraintes financières drastiques. Le pacte financier État-collectivités, annoncé par le président de la République en 2017, pousse les grandes collectivités à réaliser 13 milliards d'économie sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici 2022, en contrepartie de la stabilité des dotations. Il a donné lieu à des conventions financières signées avec l'Etat qui limitent l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an. Concrètement, ces contrats empêchent de nombreux territoires d'embaucher directement ne serait-ce qu'un salarié pour coordonner le plan Logement d'abord. Certains ont donc confié à l'État local le soin de le faire à leur place, comme à Montpellier.

Des financements insuffisants favorisent la compétition plutôt que le partenariat, par exemple, quand des collectivités passent par un appel à projets pour mobiliser les associations sur l'accompagnement des personnes, au risque d'entériner la concurrence entre associations. Face aux candidatures, le choix de l'allocation des fonds peut s'avérer délicat : faut-il soutenir au mieux quelques projets pour leur donner toutes les chances de faire leurs preuves, faut-il soutenir prioritairement les plus gros opérateurs déjà consolidés en présumant leur capacité à produire un changement d'échelle, ou alors procéder à un « saupoudrage » et sélectionner le moins possible afin d'appuyer la mutation en finançant le plus de projets possibles et faire émerger ainsi de nouveaux acteurs ?



A la recherche de fonds européens (Lyon)

La métropole du Grand Lyon, inquiète face aux coupes budgétaires sur le logement social, est partie à la recherche de fonds européens pour soutenir la production de logements très sociaux. Elle a conclu un accord pour une expérimentation portant sur plusieurs dizaines de millions d'euros de prêts de haut de bilan de la part de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque du développement social en Europe (CEB), à rembourser à partir de 2050.

Les premiers pas de la réforme des attributions : un gisement encore trop peu exploité

Taux de succès et répartition des demandeurs et attributaires selon le type de logement antérieur

	Taux de succès des attributions selon le type de logement antérieur	Part des demandeurs	Part des attributions
Sans-abri	16 %	2 %	1 %
Logement précaire	24 %	5 %	6 %
Logé gratuitement	32 %	17 %	23 %
En hébergement	25 %	5 %	6 %
Propriétaire occupant	26 %	4 %	4 %
Locataire privé	21 %	33 %	31 %
Locataire Hlm	20 %	33 %	29 %

SNE - Demandes en cours fin 2017 et demandes satisfaites en 2017 (source USH).

Les chiffres de l'USH, produits à partir du SNE, montrent que **le public le moins bien loti dans les chances de se voir attribuer un logement social est celui des sans-abri**, avec un taux de satisfaction de leur demande de 16 % seulement en 2016 comme en 2017. Seul un Hlm sur cent leur est attribué chaque année. Quant aux candidats en hébergement, ils représentent 5 % des demandeurs et 6 % des attributions. Les deux publics principaux du Logement d'abord – sans-abri et hébergés – pèsent donc 7 % des demandes et 7 % des attributions, c'est-à-dire qu'ils ne font objectivement pas spécialement l'objet d'une priorité d'accès au parc social.

L'objectif annuel d'augmenter les attributions de logement social en faveur des ménages hébergés dans les dispositifs d'hébergement généraliste de 34 % en 2018, assigné par le ministre du Logement par courrier aux préfets le 14 mars 2018, est suivi attentivement par le ministère au cours de visioconférences mensuelles avec ces derniers, sans résultats spectaculaires pour l'instant. Alors que 12 395 logements avaient été attribués à des ménages en hébergement en 2017, ce chiffre s'élevait, au 30 novembre 2018, à 12 614, laissant présager une hausse d'environ 10 % en 2018, loin de l'objectif officiel de 16 595 attributions. Mais la progression au second semestre 2018 est plutôt encourageante, preuve qu'une pression politique accrue peut faire bouger les acteurs, à condition qu'elle soit constante dans le temps et s'accompagne d'actions coercitives, comme l'attribution directe par la préfecture avec imputation sur les contingents concernés en cas de non-respect des objectifs légaux. Julien Denormandie dans un nouveau courrier le 28 novembre 2018 rappelle avec fermeté les règles à respecter et les marges de manœuvre des préfets pour les faire appliquer (avec modèles d'arrêtés d'attribution en annexe).

Depuis septembre 2018, le SNE permet de préciser clairement si le demandeur est prioritaire ou non.

Ce rappel est utile car, globalement, les résultats sont décevants. Alors que le nombre de relogements DALO était à 97 % équivalent à celui des ménages reconnus DALO en 2016, ce taux est redescendu à 88 % l'année suivante d'après les documents budgétaires⁹. Cette chute est liée à une hausse des reconnaissances DALO face à une stagnation des relogements. Ce qui montre que la hausse des attributions Hlm, pour être suffisante, doit être à la hauteur de l'augmentation des demandes.

Quant aux deux quotas d'attribution instaurés par la loi Égalité et Citoyenneté de 2017, ils sont encore trop peu respectés et suivis, alors qu'ils devraient jouer un rôle important dans la répartition des attributions entre réservataires et des efforts entre acteurs locaux. En effet, la loi impose d'attribuer 25 % des logements sociaux hors-QPV aux 25 % des ménages demandeurs les plus pauvres ; et à chaque réservataire (Action Logement, collectivités locales, logements des bailleurs hors contingent), EPCI par EPCI, de flécher au moins un quart des attributions vers les ménages prioritaires, en premier lieu les ménages reconnus DALO. Ces deux quotas sont encore bien modestes, puisqu'il ne s'agit jamais que d'éviter une discrimination des demandeurs pauvres, hors-QPV, et de faire appliquer les critères de priorité légaux sur un quart des attributions seulement.

Concernant les attributions au 1^{er} quartile des demandeurs hors QPV, le gouvernement produit pour la première fois un indicateur dans les documents budgétaires. Et au lieu d'atteindre 25 %, comme la loi l'impose, on atteint... 16,5 %, une augmentation de deux points seulement entre 2016 et 2017 (les attributions dans les QPV quant à elles passent de 24,5 à 26,5 %). Étrangement, l'État prend acte et prévoit un taux de 20 % en 2019 et une cible de 22 % en 2020. Ce signal est pour le moins ambigu envers les acteurs locaux et contradictoire avec les instructions ministérielles qui appellent au respect de la loi et à la sanction des acteurs qui la bafouent. Certaines collectivités procèdent de même, comme Le Mans Métropole qui se fixe un objectif d'atteindre seulement 19 % en six ans (contre 12 % aujourd'hui), alors que la loi impose 25 % sans délai.

À ce jour, seule l'Île-de-France dispose de données très précises fournies par la DRIHL sur ces attributions. L'effort de transparence est à saluer, car il permet aussi de constater à quel point la loi est bafouée, où et par qui. Sur les 25 % d'attributions aux plus pauvres hors QPV, on n'en est qu'à 13,5 %. Même les attributions au premier quartile en QPV ne sont que de 19 %. Ces chiffres permettent de distinguer les établissements publics territoriaux (EPT) les plus éloignés de la loi : ceux du 92. Et les plus vertueux : Est Ensemble avec 17 % seulement

⁹ *Projet annuel de performance, annexe au PLF 2019, Mission Cohésion des territoires.*

d'attributions. L'analyse par département francilien montre que la Seine-et-Marne, sans atteindre l'objectif légal, est le plus avancé, avec 21 %, tandis que les Hauts-de-Seine en sont le plus éloignés, avec 10 % seulement, juste derrière Paris à 11 %.

La région Ile-de-France atteint globalement le 2^{ème} quota de 25 % d'attributions aux demandeurs prioritaires, avec 20 282 attributions, dont 13 224 à des personnes bénéficiaires du DALO. Mais si l'on regarde plus en détail, il se trouve que le contingent préfectoral, hors fonctionnaires, leur a consacré 74 % de ses attributions (dont 50 % dans le cadre du DALO), tandis qu'Action Logement plafonne à 18,4 %, contre seulement 14 % pour les collectivités et 16 % pour les logements non contingentés des bailleurs.

Part des attributions Hlm aux ménages prioritaires et à bas revenus par Établissement public territorial de la métropole du Grand Paris en 2017 (DRIHL)

	Part d'attribution aux ménages prioritaires, y compris DALO	Part d'attributions aux ménages du 1 ^{er} quartile de revenus hors QPV
MGP - T1 - Paris	25,5 %	10,7 %
MGP - T10 - Paris-Est - Marnes et Bois	22,1 %	12,1 %
MGP - T11 - Grand Paris Sud Est Avenir	18,8 %	13,6 %
MGP - T12 - Grand Orly Seine Bièvre	25 %	14,3 %
MGP - T2 - Vallée Sud Grand Paris	25,4 %	12,3 %
MGP - T3 - Grand Paris Seine Ouest	25,5 %	8,0 %
MGP - T4 - Paris Ouest la Défense	20,4 %	8,2 %
MGP - T5 - Boucle Nord de Seine	27,4 %	12,1 %
MGP - T6 - Plaine Commune	28,9 %	14,5 %
MGP - T7 - Paris Terres d'envol	25,2 %	16,3 %
MGP - T8 - Est Ensemble	31,4 %	17,1 %
MGP - T9 - Grand Paris - Grand Est	25,7 %	16,7 %

Au-delà de ces quelques chiffres, qui sont avant tout marqués par la continuité, **le Logement d'abord approfondit la réforme des procédures d'attribution Hlm et de leur gouvernance** en cours depuis plusieurs années et va dans le sens d'une mise en cohérence et d'une transparence accrue.

Les Conférences intercommunales du logement (CIL), rendues obligatoires par la loi Égalité et Citoyenneté de 2017, jouent parfois le rôle de lieu de gouvernance des plans Logement d'abord, comme à Grenoble ou à Lille, plaçant ainsi les attributions Hlm au cœur du plan. À mi-2018, le ministère de la Cohésion des territoires indiquait que 228 CIL avaient été créées sur les 405 intercommunalités suivies (56 %). Dans la Sarthe, une commission mensuelle avec les bailleurs

sociaux pilotée par la DDCS a été mise en place pour assurer le relogement des prioritaires au titre du DALO et des sortants d'hébergement. Dans de nombreux territoires, les acteurs du logement social disposent ou sont prêts à se doter de commissions spéciales pour les ménages sans solution, appelées parfois « commissions des cas complexes ».

Outre la mise en cohérence du système d'attribution Hlm, **le plan Logement d'abord produit aussi des tentatives de rapprochement entre les attributions de places d'hébergement et de logements.** Dans le département de l'Isère, par exemple, l'attribution de places d'hébergement se fait dans le cadre des instances décentralisées que sont les POHI (pôles d'orientation pour l'hébergement d'insertion), ces instances ayant jusqu'à maintenant une faible connexion avec les dispositifs d'attribution des logements sociaux. Chaque POHI est géré par un acteur local (le CCAS de Grenoble pour le POHI de la Métro, le CCAS de Bourgoin pour celui de la CAPI, le Relais Ozanam pour celui du Pays Voironnais). Mais le rapprochement envisagé entre la Commission sociale intercommunale et le POHI de l'agglomération grenobloise peut, s'il se met en œuvre, être de nature à mieux articuler le champ de l'hébergement et celui du logement, et contribuer à apporter une réponse logement dans des cas où seul un hébergement était auparavant proposé.

Les SIAO, en tant que coordinateurs des dispositifs censés amener de la rue au logement, **sont au cœur des évolutions attendues**, alors qu'ils sont historiquement centrés uniquement sur l'orientation vers l'hébergement, et de plus en plus vers le logement accompagné (pensions de famille, résidences sociales, IML). Depuis peu, ils peuvent devenir guichet enregistreur de la demande de logement social. Mais certains y renoncent de peur, notamment, de ne pouvoir faire face à l'afflux de demandeurs que cela pourrait engendrer. Sans cet agrément, la majorité des SIAO n'a pas accès au Système National d'Enregistrement (SNE) ni au Syplo, et ne peuvent suivre une demande Hlm et restent déconnectés d'un élément essentiel de coordination des acteurs destiné à l'accès au logement.

Dans une étude fouillée sur les SIAO, l'ANSA relève également que s'il « existe des circuits d'accès direct au logement au sein de certains des SIAO étudiés, [...] ces pratiques sont toutefois marginales en termes de nombre de ménages concernés. Ainsi l'action des SIAO vise à recenser les ménages hébergés ou en logement accompagné pour fluidifier ces dispositifs. Autrement dit, il s'agit d'accélérer les parcours en escalier, plutôt que de faire du Logement d'abord par un accès direct au logement »¹⁰. Les SIAO, qui sont souvent identifiés par les pouvoirs publics comme les pivots du Logement d'abord, entretiennent des liens encore ténus avec les bailleurs sociaux et les réservataires (autres que le préfet), et le logement de droit commun en général.

¹⁰ Ansa, « Pratiques inspirantes des SIAO. Accès au logement », mars 2018.

Autre élément de réforme des procédures d'attribution Hlm, utile au Logement d'abord : **la mise en œuvre de la cotation des demandes**, généralisée par la loi ELAN, au plus tard le 31 décembre 2021. Ce système de note accordée à chaque demande Hlm en fonction de différents critères objectifs liés à la situation du ménage doit permettre des attributions plus transparentes. De nombreuses collectivités adoptent petit à petit ce système comme une aide à la décision, bien que son déploiement semble très lent : d'après le ministère de la Cohésion des territoires, à mi-2018, seuls cinq EPCI avaient décidé de se doter d'un système de cotation.

La plupart du temps, les critères de l'absence de logement ou de la menace de perdre son logement sont noyés parmi tant d'autres critères et éléments de pondération, que **les ménages cibles du Logement d'abord peinent souvent à surnager parmi l'ensemble des demandeurs**, dans les territoires où ils sont nombreux. Et encore faut-il que ces ménages prioritaires soient effectivement dotés du plus grand nombre de points et, qu'*in fine*, soient choisis et passent l'épreuve de la commission d'attribution. Ce sont les ajustements progressifs, permis par la transparence des critères et la discussion que rend possible leur remise en cause, qui permettront l'amélioration du système, bien que ces grilles mériteraient, au regard de leur généralisation programmée, d'être un minimum harmonisées (pour éviter les inégalités de traitement, garantir la prépondérance des critères nationaux et l'examen des dossiers les mieux cotés par les CAL, prévoir le destin des dossiers refusés par les commissions d'attribution et des demandes les plus anciennes, et l'évaluation régulière des grilles et de leur résultat...).

Enfin, **les candidats sans-domicile au logement social sont victimes de deux problèmes majeurs : le manque de logements à très bas loyer** (voir partie suivante) **et les préjugés sur leur « capacité à habiter »** (voir dernière partie). Cette dernière problématique amène de nombreux bailleurs sociaux à se montrer encore souvent trop frileux à accueillir les personnes considérées comme les plus « éloignées du logement », et les pousse à systématiquement demander la mise en place d'une sous-location, en bail glissant ou non, pour faire porter le risque économique et social par des opérateurs associatifs pourtant bien plus fragiles qu'eux.

Mais les bailleurs sociaux sont aussi de plus en plus volontaires pour mettre en œuvre le Logement d'abord, dont ils constituent un pilier central. En Alsace, l'association des bailleurs sociaux AREAL a recruté une salariée notamment chargée de la promotion du Logement d'abord, tandis que celle des Hauts-de-France s'est dotée d'un vice-président en charge de la question. Des voies d'amélioration collective sont encore possibles en ce sens, par exemple en identifiant les logements sociaux aux loyers les plus bas pour les attribuer aux ménages les plus pauvres, et des remises sur quittance s'ils font défaut, ou en déclinant les priorités en termes d'attribution des plans Logement d'abord dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA), qui sont les outils concrets de mise en œuvre des orientations des CIL.

À Lille, la métropole prévoit de poursuivre la hausse des attributions aux personnes sans domicile (passées de 453 en 2016 à 666 en 2017). A Strasbourg, la métropole a prévu un doublement des attributions HLM destinées aux sans-domicile dans le cadre du nouvel Accord collectif départemental (ACD), que la Convention intercommunale d'attribution (CIA) devrait confirmer. D'autres collectivités affichent des ambitions insuffisantes : la métropole de Nice annonce que seulement 10 % des PLAI et PLUS seront fléchés vers des publics du SIAO, ce qui ne représente que 35 logements par an.



Adapter certaines règles pour faciliter le relogement

À Strasbourg, la métropole a décidé un changement du règlement intérieur du FSL pour permettre l'ouverture des APL sans mois de carence. Elle cherche aussi à réduire le délai pour le versement des aides financières du FSL, qui est aujourd'hui de trois mois entre la validation du dossier et le paiement. Lille Métropole envisage aussi l'adaptation à titre expérimental des règles de financement de l'accès au logement par le FSL aux conditions de vie de personnes SDF sans ressources propres, les jeunes notamment.

PLAI, pensions de famille, IML : la production de logements abordables fragilisée ?

Pour le Logement d'abord, « il faut d'abord du logement », dit-on souvent. Sur ce point, la question de la production d'une offre locative à bas niveau de loyer, dans le privé comme dans le public, a des effets moins rapides qu'une réorientation des attributions Hlm mais potentiellement structurants à long terme. Le gouvernement a donc mis l'accent sur les produits les plus sociaux pour la mise en œuvre de son plan, comme les PLAI, les PLAI adaptés, les pensions de famille et l'intermédiation locative.

Au niveau national, la production de PLAI, en baisse significative en 2017, remonte apparemment en 2018 autour de 34 500. Le maintien d'un tel niveau et plus encore son augmentation (l'objectif du gouvernement est de 40 000 PLAI par an) sont en partie hypothéqués par la « Réduction de loyer de solidarité » (RLS), véritable ponction financière sur les Hlm, qui est encore appelée à s'alourdir en 2020. De plus, **se contenter d'un objectif quantitatif de production de PLAI sans s'intéresser au niveau de leur loyer est insuffisant.** Aujourd'hui, la moitié des PLAI offrent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des APL et sont donc régulièrement trop chers pour des personnes à très bas revenus, ce qui constitue l'obstacle principal pour accéder au logement.

Localement, des collectivités mettent l'accent sur les PLAI dans la production neuve. Lorient Agglomération, par exemple, souhaite monter à 50 % la part de PLAI dans la production Hlm (contre une moyenne nationale d'environ 30 %). Montpellier annonce la création de 80 logements PLAI ordinaires supplémentaires en deux ans. Le projet grenoblois de développement d'une offre de logement abordable prévoit la mobilisation de 1 600 logements sur les cinq années du plan, les deux tiers dans le parc social et un tiers dans le parc privé, sans que l'on sache toujours s'ils viennent en complément des objectifs de production inscrits dans le PLH. Les sommes consacrées au parc privé représentent seulement 70 000 euros dans les crédits d'ingénierie, sur un total de 315 000 euros (30 000 euros pour la mobilisation de l'offre, 40 000 euros pour un fonds de sécurisation des bailleurs). Des objectifs plutôt à la hausse mais dans des proportions encore très restreintes et que les coupes financières subies par les bailleurs sociaux mettent en péril. **De manière générale, la production de logements à bas loyer reste marginale dans la production immobilière.**

• **Les difficultés à produire du logement adapté et des pensions de famille de qualité**

Parmi les PLAI, le Logement d'abord peut s'appuyer sur un produit spécifique, les « PLAI adaptés », à bas niveau de quittance, souvent dans le diffus. Financés par le Fonds national des aides à la pierre, leur niveau de production reste très loin de l'objectif de 3 000 logements par an, ne dépassant jamais le millier et tombant même à 181 en 2016. 2018 est toutefois annoncée comme une année record avec une estimation de production à hauteur de 1 014 logements.

Globalement, **le nouveau cadre d'agrément des PLAI adaptés paraît plus satisfaisant** depuis sa simplification : le financement vient bonifier le PLAI sur les opérations les plus qualitatives du point de vue du projet social, des moyens de gestion locative sociale ou adaptée et de l'accessibilité financière pour les locataires. Les fonds qui abondent le PLAI adapté (issus de la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU) augmentent et devraient atteindre 28 millions d'euros en 2019, offrant ainsi une occasion de développer davantage ce produit très social. **L'enjeu principal pour l'année qui vient est donc l'utilisation du financement des « PLAI adaptés »** par les collectivités et les maîtres d'ouvrages (organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion ou bailleurs sociaux). Les collectivités doivent désormais s'en emparer comme un outil du Logement d'abord, en complément des moyens qu'elles investiront (et non en substitution) et les bailleurs sociaux doivent s'approprier ces projets à forte valeur ajoutée sociale.

La Métropole de Nice est aujourd'hui la seule à bénéficier, dans le cadre du plan quinquennal, d'une délégation de crédits d'investissement, à titre expérimental, pour produire des « PLAI adaptés ». 3,1 millions d'euros y seront affectés sur une période de cinq ans, et plus de 520 000 en 2018, en complément des crédits de l'AMI. 50 logements devraient être agréés en 2018 et ciblés sur les ménages sans-domicile ou risquant de le devenir.

Même si le financement PLAI moyen depuis une dizaine d'année est en diminution et que le sur-financement spécifique PLAI adapté vient souvent simplement combler ce recul, d'une part cette baisse de crédits n'est pas identique partout et, d'autre part, la mobilisation des collectivités reste cruciale, en cas de délégation des aides à la pierre, pour que les arbitrages restent favorables aux « PLAI adaptés », tout en évitant de « faire du chiffre » en validant des projets peu aboutis.

En ce qui concerne **les pensions de famille, qui sont à juste titre présentées comme des structures précurseuses du Logement d'abord** pour les grands précaires préférant vivre dans un lieu articulant logement privatif et espaces collectifs en les accueillant pour une durée indéterminée. **Le plan de relance des pensions de famille**, initié lors du précédent quinquennat¹¹ et renforcé par le présent gouvernement, **marque un regain d'intérêt pour ce chantier emblématique**. 1 310 places en pensions de famille ont été ouvertes au 30 novembre 2018 (contre 1 015 en 2017) et l'année 2019 prévoit une production à la hausse avec plus de 2 000 créations de places. La plupart des dossiers de candidature à l'AMI intègrent cette question, avec des objectifs parfois relativement ambitieux. La métropole du Grand Lyon, par exemple, veut doubler son nombre de places en pensions de famille en cinq ans, avec la production de 20 structures (400 places).

Certains obstacles persistent toutefois au renforcement de la dynamique des pensions de famille de qualité. Sur de nombreux territoires, la volonté d'atteindre les objectifs amène les services de l'État à valider des projets architecturaux et sociaux rapidement ficelés pour entrer dans les appels à projets, et parfois assez éloignés de la philosophie des pensions de famille. De plus, l'équilibre économique des pensions de famille est de plus en plus menacé par la réduction des subventions PLAI et reste pénalisée par le gel depuis dix ans de l'aide forfaitaire à 16 euros par place et par jour, souvent insuffisante pour développer un accompagnement adapté et diversifié en lien avec les secteurs de la santé, de la culture ou du sport.

• **Intermédiation locative : une montée en puissance mais des solutions trop précaires**

Le développement de l'intermédiation locative est une priorité du plan quinquennal qui prévoit de capter 40 000 places supplémentaires, pour atteindre 65 000 places. Au 31 décembre 2017, 34 358 places étaient mobilisées dans le dispositif Solibail, une **augmentation importante en seulement quelques années**, mais il ne faut pas oublier que cela représente près de trois fois moins de logements (12 772). Les chiffres de 2018 montrent que la montée en charge se poursuit, avec 5 599 places créées au 30 novembre (5 617 en 2017).

¹¹ *Circulaire interministérielle du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille et des résidences accueil.*

Principal bémol, et de taille : il s'agit essentiellement (à 85 %) de sous-location, donc sans contrat de bail classique au nom de l'occupant, et encore très rarement de mandats de gestion ou même de sous-location avec un bail glissant. Qui plus est, les conditions de logement y sont parfois critiquables. Sur des territoires tendus, les opérateurs associatifs ont du mal à mobiliser des logements privés en bon état au niveau de loyer demandé. Certains propriétaires profitent des difficultés des opérateurs associatifs pour « caser » des logements dans un état médiocre et entretenu a minima en échange d'un loyer garanti et finalement assez proche du loyer de marché. Les avantages de la location/sous-location rendent comparativement le mandat de gestion bien moins attractif pour les propriétaires privés.

La précarité de l'IML en sous-location est d'autant plus gênante quand elle ne constitue pas une offre supplémentaire, mais remplace des places de CHRS. C'est ce qui se passe dans le Rhône, où la DDCS envisage de transformer près de 100 places de CHRS en diffus en places d'intermédiation locative. Transformer de l'hébergement en logement temporaire semble à première vue se rapprocher du Logement d'abord, à ceci près que la sous-location, surtout quand elle n'est pas accompagnée d'une possibilité de glissement de bail, ne garantit pas moins de précarité que l'hébergement. D'aucuns parlent de sous-location à durée indéterminée, afin de garantir le maintien des personnes jusqu'à l'attribution d'un logement social, ce qui pose alors la question du maintien sous « tutelle » de personnes durablement cantonnées au statut de sous-locataire, au même titre que celles cantonnées au statut d'hébergé. De plus, l'IML, en faisant reposer le risque locatif sur les associations, pousse à sélectionner les publics les moins à risque.

De manière générale, si les associations saluent l'instruction du 4 juin 2018 relative au plan de relance de l'IML, elles alertent aussi sur **les niveaux de financement globalement insuffisants**, notamment pour mobiliser des logements à bas loyers pour y accueillir des personnes à très bas revenus et pour accompagner des ménages en difficulté. La dépense moyenne de l'Etat s'élève à 2 200 euros/an/place, très loin des niveaux de financement dévolus, d'un côté, à l'hébergement en hôtel, de l'autre, aux solutions très qualitatives comme dans le programme Un chez soi d'abord.

Si la part de logements captés en mandat de gestion reste très faible, certains territoires visent un certain rééquilibrage. La métropole de Strasbourg prévoit la captation de 260 logements par an, dont 165 en mandat de gestion. 88 mesures d'IML ont été attribuées (dont 39 en mandat de gestion et 49 en sous-location) en Isère, dans le cadre d'un appel d'offre lancé par la DDCS à l'été 2018, portant ainsi l'ensemble des mesures de 150 à 238 pour l'ensemble du département (61 en mandat de gestion et 177 en sous-location). Dans le Puy-de-Dôme, 500 captations de logements sont prévues, dont la moitié en mandat de gestion. Mais globalement les services de l'État tout comme les collectivités ont souvent du mal à s'acculturer à cette modalité pourtant plus sécurisante pour les occupants.

En tout état de cause, **dans la plupart des territoires, les objectifs de captation du parc privé s'avèrent trop faibles pour constituer un véritable complément au parc social** : 20 logements par an à Lorient, 20 à Sophia Antipolis, 24 à Tours, 40 à Montpellier... **Ces objectifs limités ont malgré tout l'intérêt dans bien des endroits de susciter une réflexion sur les outils disponibles** pour les atteindre, et peuvent aboutir à la création d'une AIVS, comme à Toulouse ou à Lorient pour faire du mandat de gestion. Des partenariats se nouent avec des professionnels de l'immobilier privé pour créer des synergies. Les bailleurs sociaux se proposent de créer un dispositif « Soli-HLM », sorte de Solibail porté par les Hlm via l'achat de logements dans le parc privé mis à disposition d'associations (bien que l'on puisse s'interroger sur une contribution des organismes HLM à la production de solutions temporaires si le Soli-HLM ne vise au final que la sous-location). À Lyon, les fonds du Logement d'abord permettent de prévoir un poste de « capteur » de logement. À Montpellier, un tel poste a été créé au sein du SIAO pour convaincre des bailleurs privés de s'engager dans le mandat de gestion. Grenoble, qui double les objectifs de son PLH (de 70 à 140 logements par an), complète le dispositif Louer Abordable avec une prime de captation de 1 000 euros/logement et prévoit un fonds de garantie visant à rassurer les propriétaires et sécuriser les associations. On retrouve à Mulhouse cette volonté de sécuriser les propriétaires privés qui s'engagent, en les faisant bénéficier des aides du FSL (« garantie de paiement des loyers ») en cas d'impayés, comme dans le parc social et en accélérant l'octroi des aides financières (CAF, FSL...) aux ménages en difficulté de paiement.

La mobilisation du parc privé à vocation sociale s'appuie sur le dispositif fiscal Louer Abordable (ou Cosse dans l'ancien) entré en vigueur en 2017 et dont les limites se confirment. Au-delà d'un coup de pouce à l'IML (défiscalisé à 85 %) et de la dynamique du Logement d'abord, les caractéristiques habituelles du conventionnement Anah restent problématiques pour mobiliser le parc privé (intérêt quasiment nul à pratiquer des loyers très sociaux, loyers trop élevés, désincitation à mobiliser de petits logements, abattement fiscal inéquitable selon les taux d'imposition des propriétaires, garantie des risques locatifs insuffisante...). Le rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2017 sur la mobilisation du parc privé à vocation sociale avait proposé des alternatives qui n'ont jamais été réellement étudiées¹², alors qu'elles permettraient de mieux doser socialement, financièrement et géographiquement le montant des aides fiscales aux propriétaires privés, en transformant l'abattement fiscal accordé selon un zonage approximatif en un crédit d'impôt basé sur l'écart entre un loyer très social et le prix du marché locatif mesuré par les observatoires locaux des loyers. Faute de quoi, le « Cosse » continue à créer des effets d'aubaine ou à échouer à produire des loyers bas en quantité significative dans les zones tendues. La métropole de Lille, par exemple, alerte sur l'écart entre le loyer de marché et le loyer « très social » de l'Anah, que les avantages fiscaux actuels ne suffisent pas à compenser, aboutissant

¹² Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

à un niveau extrêmement bas du nombre de conventionnements Anah très sociaux. Une réforme serait indispensable, surtout à l'heure où il est envisagé de contacter les nombreux propriétaires de logements loués en Robien, Scellier ou Pinel pour leur proposer de poursuivre leur engagement avec un conventionnement Anah.

• **Mobilisation de la vacance et des « espaces intercalaires »**

La production de logements très sociaux supplémentaires, dans le parc privé, public ou social, peut passer également, dans les contextes fonciers tendus, par la mobilisation de la vacance, durable ou temporaire. Pour cela, la mobilisation des propriétaires privés a besoin de dispositifs efficaces, sécurisants et attrayants, mais surtout connus des bailleurs qui sont dans leur immense majorité de simples particuliers, et non des professionnels. Pour cela, **les collectivités désireuses de développer ce secteur lancent des campagnes de communication** : campagnes d'affichage, dans la presse, sur internet, sensibilisation auprès des professionnels en contact avec les propriétaires (notaires, agents immobiliers...). Mais cela nécessite aussi des actions plus fines pour entrer en contact directement avec les propriétaires de logements vides ou susceptibles de s'engager dans un conventionnement social.

Il est possible de s'appuyer sur les outils coercitifs de lutte contre la vacance, comme les fichiers de la taxe sur les logements vacants, pour prendre contact avec les propriétaires et leur faire connaître des solutions plus valorisantes d'utiliser leurs logements à des fins sociales, voire de brandir le spectre de la réquisition pour finir de les convaincre. C'est la démarche initiée en 2016 par la métropole de Strasbourg, intitulée « Mieux relouer mon logement vacant », qui s'appuie sur les communes pour écrire à tous les propriétaires de logements vides depuis plus de trois ans et leur proposer toutes les aides nécessaires, avec une prime de 1 500 à 3 000 euros à la clé pour toute sortie de vacance (augmentée pour les logements de petite taille ou conventionnés en loyer « très social »), en plus de toutes les aides de l'Anah existantes. Après un premier envoi, 40 % des 3 500 destinataires ont répondu. La métropole vise une centaine de logements captés par an. Strasbourg a également initié un « réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant » (RNCLV), en lien avec l'ADCF, pour inspirer des collectivités attentistes ou tout simplement insuffisamment outillées pour lancer cette mobilisation. Le réseau a prévu de publier un guide début 2019.

C'est également ce que la ville de Charleroi, en Belgique, entreprend sous le nom de « **réquisition douce** » : contacter les propriétaires de logements vides pour les avertir d'un risque de réquisition, mais leur proposer une solution plus souple, consistant à sortir de la vacance « par le haut » en confiant leur logement à une agence immobilière sociale leur offrant un loyer modéré et une gestion locative garantie, voire une aide aux travaux si besoin¹³.

¹³ *Ibid.*

À Lille, un repérage de 2 000 logements vacants de longue durée a été effectué par l'opérateur de rénovation des quartiers anciens « La Fabrique des quartiers » qui amorce des démarches amiables ou coercitives (abandon manifeste, bien sans maître...), en direction des propriétaires. La métropole de Tours a lancé de son côté une étude auprès de 1 000 propriétaires de logements vides pour examiner les freins à l'utilisation de leurs logements et envisage de renforcer la garantie Visale pour les convaincre de confier leur logement à une nouvelle Agence immobilière sociale (AIS) créée par Soliha.

La mobilisation de la vacance ne passe pas seulement par le contact auprès de propriétaires individuels mais également par **le repérage de bâtiments entiers durablement ou temporairement vides**. Dans cette optique, un véritable engouement se déploie pour le parc immobilier « intercalaire », à l'image du projet des Grands Voisins, sur le site en voie de reconversion d'un hôpital parisien. Le projet de la préfecture de région à Marseille Lab Zéro s'en est inspiré pour le projet Coco Velten, sur un bâtiment public inemployé de 4 000 m², pour créer une centaine de studios destinés à des personnes sans domicile, en s'appuyant sur une convention d'occupation de près de quatre ans. Cette utilisation des friches urbaines doit toutefois être maniée avec prudence, car elle peut aboutir à des projets temporaires qui n'offrent pas aux occupants des conditions d'habitat pérennes, point clé du Logement d'abord.

La Maison Goudouli, à Toulouse, est parvenue à concilier lutte contre la vacance et accueil pérenne. Issu en 2011 du squat d'un bâtiment abandonné appartenant à l'État par un collectif de travailleurs sociaux regroupés au sein du Groupement pour la défense du travail social (GPS), l'immeuble est aujourd'hui officiellement mis à disposition pour y loger sans limitation de temps, y compris jusqu'à la fin de vie, une vingtaine de personnes plutôt âgées en grande précarité sur le plan médico-social, qui ne trouvaient pas toujours leur place dans les structures habituelles. L'équipe pluridisciplinaire offre un accompagnement renforcé à très bas seuil, dans une logique de réduction des risques, permettant un droit à la seconde chance, en conservant par exemple le logement d'une personne qui repartirait provisoirement à la rue. La Maison Goudouli sera prochainement transformée en pension de famille.

• La transformation de places d'hébergement en logements : un chantier encore marginal mais prometteur

Dimension essentielle du Plan quinquennal pour le Logement d'abord énoncée comme l'axe 4 de sa première priorité (« Produire et mobiliser plus de logements abordables »), la proposition de transformation de l'offre d'hébergement s'exprime dans le Plan sous deux formes : **favoriser l'évolution des centres d'hébergement collectif en logements ordinaires ou adaptés**, en structures mixtes regroupant plusieurs dispositifs d'hébergement et de logement, et encourager le passage sur un même logement du statut d'hébergé à celui de locataire ou de sous-locataire.

Des projets de transformation de centres d'hébergement en logements ou en solutions proches du logement sont prévus dans certains dossiers, mais restent toutefois assez rares et d'ampleur limitée. À Lyon, trois CHRS proposent de devenir de véritables logements, tandis que des résidences sociales comptent être transformées en habitat groupé en PLAI. À Mulhouse, les associations gestionnaires transforment des places d'hébergement en « places Logement d'Abord » en mobilisant les baux glissants ou l'accès direct des personnes au logement avec un bail à leur nom. La DDCS se fixe un objectif de réduction de 50 % du parc d'hébergement en cinq ans. A Nice, la métropole veut « transformer progressivement les places de CHRS d'insertion éclaté (réalisé pour 125 places à ce jour) en mesures d'accompagnement hors les murs dans le cadre du Logement d'abord », en négociant le glissement des baux au nom des ménages lorsque le CHRS est locataire. L'ANSA et l'Action Tank, dans leur étude réalisée pour la métropole de Strasbourg, indique que 250 places d'hébergement et logements d'insertion sont situées dans des logements du parc social, qui pourraient donc être facilement transformées en logements pérennes¹⁴.

L'accompagnement des personnes : une plateforme et après ?

Le Logement d'abord n'est pas qu'une extension du champ de l'hébergement où « l'accès à un accompagnement » resterait une condition, se déclinant alors sur le mode du « logement accompagné ».

Néanmoins, la question de l'accompagnement reste déterminante pour permettre de faire accéder des personnes en grande précarité au logement de droit commun. Dans le programme Un chez soi d'abord, les dépenses d'accompagnement dans le logement sont la principale clé de son succès. En dehors de ce programme pilote, il est presque impossible de retrouver un tel niveau et une telle qualité d'accompagnement. Dans le modèle actuel, il est prévu essentiellement en amont de l'accès au logement, dans les différentes formules d'hébergement ou de logement d'insertion. Quant aux dispositifs qui proposent un accompagnement pour accéder à un logement (et s'y maintenir), ils sont souvent le support d'une évaluation continue de la capacité à habiter des personnes suivies.

La logique du Logement d'abord implique donc surtout un changement de nature et de positionnement de l'accompagnement. Plutôt que d'alimenter l'inflation des demandes de garanties à l'entrée d'un logement, il faut rendre possible pour les bailleurs et les occupants la mobilisation des ressources de l'accompagnement ou des dispositifs de

¹⁴ ANSA et Action Tank, Strasbourg, métropole Logement d'abord : étude de faisabilité et propositions d'actions, juillet 2018.

sécurisation économiques quand un ou plusieurs besoins se manifestent (recherche d'emploi, suivi psychiatrique, isolement, impayé, dégradation, problème avec le voisinage, retrait et pertes de droits sociaux...). Il faut dépasser les logiques d'intrusion et de contrôle, pour se mettre à disposition des personnes, en favorisant l'expression de leurs besoins en confiance et faire preuve d'une réactivité qui permette la mise en place effective et rapide des solutions souhaitées et adaptées aux ménages accompagnés.

• Quelle forme prendront les plateformes de l'accompagnement ?

Les plateformes territoriales peuvent prendre diverses formes, plus ou moins prometteuses. De simples réunions régulières permettant aux différents acteurs de l'accompagnement de se parler sont sans doute nécessaire mais pas de nature à faire vraiment changer les pratiques. En revanche, les plateformes réellement opérationnelles, fléchant la prise en charge de tel ou tel ménage vers un dispositif précis, cela peut permettre de ne laisser personne sans accompagnement en cas de besoin et à l'inverse d'éviter de sur-accompagner des ménages. **Deux modèles de plateforme s'esquissent donc : une simple coordination ou une mutualisation des dispositifs d'accompagnement.** L'implantation de la plateforme peut aussi varier : certaines sont envisagées au sein des CIL, d'autres au sein des SIAO, de manière à ce que l'accès au logement reste central. Avec pour objectif que les personnes sans domicile puissent bénéficier au plus vite d'une évaluation de leurs besoins éventuels d'accompagnement et de logement, et se voient proposer l'un et l'autre sans que l'un conditionne l'autre, sans être contraint systématiquement par les règles trop strictes de l'ASLL ou de l'AVDL ni par la pénurie de moyens. L'accompagnement doit également pouvoir se déployer, depuis la rue (en renforçant le rôle des accueils de jour) vers le maintien dans le logement si besoin, de manière coordonnée autour d'un référent social unique, pour bénéficier d'une vision globale et en continu de la situation de la personne en toute confiance, et éviter à celle-ci de devoir raconter systématiquement son parcours à chaque interlocuteur. Quelle que soit la forme prise, une évaluation devra proposer, selon les contextes locaux, les changements pertinents.

La métropole lilloise entend profiter de la création de cette plateforme pour coordonner les actions d'accompagnement mais aussi pour acculturer les différents intervenants. La plateforme aura donc aussi pour rôle de former et informer les acteurs de l'accompagnement et d'organiser des séjours en immersion de professionnels chez leurs partenaires, pour comprendre les contraintes et le fonctionnement de chacun, et dépasser les incompréhensions.



Sarthe : des plateformes d'accompagnement pour favoriser le maintien dans les logements

Dès 2012, le département de la Sarthe était l'un des dix territoires pilotes accompagnés par la DIHAL pour tester la politique du Logement d'abord de l'époque. Dans ce cadre, la question de l'accompagnement dans le logement était apparue centrale : un groupe de travail avait produit une analyse des publics en difficulté de maintien dans leur logement, ainsi qu'un état des lieux de l'offre d'accompagnement existante. L'identification de plus de 40 dispositifs avait mis en évidence leur profusion et leur manque d'articulation, une même personne pouvant bénéficier de différents accompagnements sans que ceux-ci soient coordonnés.

Le projet de plateformes territoriales est né de la volonté de maintenir les personnes dans leur logement ou de les accompagner vers des solutions de logements adaptés par des interventions le plus en amont possible, afin d'éviter la dégradation des situations (sur le plan social et sanitaire) et d'assurer l'accompagnement le plus adapté par une coordination locale des dispositifs. Les modalités d'action reposent sur 3 axes :

- La veille et le repérage préventif des problématiques de maintien dans le logement par des acteurs de proximité (correspondants de sites de Sarthe Habitat et chargés de contentieux, relais des associations d'aide à domicile, CESF des services de la CAF, travailleurs sociaux des circonscriptions d'action sociale, des CCAS, des centres sociaux...);
- Une prise de contact dans le logement par un médiateur (infirmier, travailleur social, psychologue) d'une association spécialisée sur le handicap psychique (ADGESTI) pour recréer du lien avec les habitants et assurer une évaluation globale de la situation (interventions financées par la DDCS) ;
- La coordination des acteurs de l'accompagnement dans le logement au sein de commissions mensuelles instruisant des situations individuelles, dans l'objectif d'apporter une réponse pluridisciplinaire, née de la coordination de différents dispositifs, à une problématique globale.

En 2018, six plateformes sont désormais actives en lien avec les circonscriptions de la Solidarité départementale et le FSL. Elles regroupent l'ensemble des acteurs locaux du logement, du social et du sanitaire. Chacune comporte : un comité de pilotage conduit par la DDCS qui se réunit une fois par an pour définir les orientations politiques, un comité technique co-animé par le CCAS et la DDCS et une commission technique de suivis individuels pilotée par les CCAS qui se réunit six à huit fois par an avec l'ensemble des acteurs locaux (État, département, CCAS, EPSM, centres d'addictologie, CAF, associations locales, CLIC...).

La veille sociale vise à éviter les récidives ou les aggravations de situations. Une vigilance particulière est mise en place pour éviter l'expulsion de leur logement de personnes anciennement sans domicile. Deux psychologues de l'ADGESTI ont acquis des compétences pour reprendre contact avec des personnes isolées. Un lien avec la CCAPEX existe également depuis trois ans, les plateformes agissant à titre préventif en amont de sa saisine et donc de la procédure d'expulsion. L'accompagnement social du FSL peut être mobilisé à l'issue de l'examen des situations en CCAPEX et des mesures spécifiques sont prévues, notamment dans le cadre de la prévention des expulsions.

Chaque année plus de 150 personnes sont suivies. Dans deux tiers des situations, les résultats sont là : reprise des paiements, fin des troubles de voisinage, reprise de lien social ou d'accompagnement social, reprise de soins somatiques ou psychiatriques.

Deux nouvelles plateformes doivent être mises en place dans le cadre de la réponse à l'AMI, pour mieux couvrir le département, notamment ses territoires ruraux.

La réorganisation et rationalisation des différentes mesures d'accompagnement est nécessaire, mais ne suffira pas à dégager le volume de mesures d'accompagnement dans le logement qui reste aujourd'hui insuffisant pour réussir le Logement d'abord. D'après les calculs de bons connaisseurs des finances publiques, l'accompagnement au logement représente au total moins de 150 millions d'euros par an, si l'on additionne tous les types d'accompagnement (ASLL, AVDL, IML, CHRIS, monde Hlm, CAF, polyvalence de secteur...). Sur un effort public pour le logement de près de 40 milliards d'euros en France par an, on comprend aisément que le financement de l'accompagnement vers le logement reste le parent pauvre du plan Logement d'abord. C'est la conclusion du rapporteur du budget Logement à l'Assemblée nationale, François Jolivet : « La réussite de ce plan repose en grande partie sur l'existence d'un accompagnement social continu des personnes entrant dans un logement. Pourtant, cet accompagnement social par les acteurs de terrain apparaît peu budgété, et pas réellement à hauteur des moyens nécessaires pour accomplir cette transformation systémique¹⁵ ». « L'accompagnement social ne peut être une variable d'ajustement budgétaire. Il doit bénéficier de crédits stables, pérennes, et proportionnés aux ambitions gouvernementales », précise le député d'Indre-et-Loire qui pointe du doigt le problème du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), financé par les astreintes payées par l'État lorsqu'il est condamné au titre du DALO. « Dépendants des décisions de justice, les versements

¹⁵ François Jolivet, *Rapport pour le PLF 2019, Mission « Cohésion des territoires », Assemblée nationale, 2018.*

sont irréguliers et leur montant ne peut être anticipé. Ils reposent de plus sur la condamnation de la carence de l'État. Les services du ministère de la Cohésion des territoires soulignent, dans leurs réponses au rapporteur, que cette irrégularité de l'encaissement des astreintes entraîne « une absence de visibilité et une insécurité juridique et financière qui peuvent dissuader les opérateurs de s'engager ». Le rapporteur avait proposé de sanctuariser des crédits dans le programme 177 dédiés à l'accompagnement, par souci de lisibilité, sans succès.

Faute de crédits suffisants, les divers travailleurs sociaux chargés d'accompagner les personnes en difficulté vers et dans le logement sont trop débordés pour mener à chaque fois un accompagnement de qualité, être réactifs en cas d'imprévu, pour mener les partenariats avec d'autres acteurs médico-sociaux ou les visites à domicile, au détriment de la préconisation d'aller-vers les personnes les plus fragiles, notamment celles qui ne viennent plus aux guichets sociaux... Une travailleuse sociale parisienne mettant en œuvre des mesures d'ASLL en résidence sociale avait, en 2018, 58 ménages à accompagner en même temps. « *Ma responsable me demande de me limiter strictement à l'accompagnement lié au logement, au détriment de toutes les autres démarches. Pour ce qui est des visites à domicile, j'ai le temps de visiter le logement social qui est proposé aux personnes que j'accompagne, mais pas de retourner les voir ensuite pour travailler sur la question du maintien.* »

Le manque de moyens peut aussi détourner les accompagnants des dossiers les plus difficiles à traiter, des situations les plus complexes, pour privilégier celles qui aboutiront plus facilement à une sortie par le haut vers un relogement sans incident. La baisse récente des tarifs CHRS décidée par le gouvernement pour trois années risque d'accroître cette sélectivité. Comme le souligne encore le rapporteur François Jolivet, « si la grille de tarifs-plafonds prend en compte le degré d'accompagnement social et le taux d'encadrement dans la fixation des tarifs, des questions demeurent sur l'existence d'un indicateur qui renseignerait la difficulté des publics. Or, l'accompagnement social n'est pas le même selon le parcours antérieur de la personne prise en charge ». Si bien que les conséquences pourraient être dommageables : « Sélection des publics ayant le moins besoin d'accompagnement social, fermeture à terme de services très spécialisés, réduction du personnel. Cela alors même que le plan Logement d'abord se repose en grande partie sur ces associations et leurs équipes¹⁶ ».

• Un chez soi d'abord

Le travail autour de l'accompagnement au logement peut s'appuyer sur le succès du programme Un chez soi d'abord, qui repose sur un accompagnement intensif, variable et pluridisciplinaire, nécessitant des budgets

¹⁶ ANSA et Action Tank, Strasbourg, métropole Logement d'abord : étude de faisabilité et propositions d'actions, juillet 2018.

sans commune mesure avec ceux dévolus au droit commun. Dans cette optique, on peut se réjouir que le déploiement de ce programme, expérimenté initialement dans quatre villes, s'étende à quatre grandes villes supplémentaires par an pendant quatre ans. Il est aussi prévu un essaimage d'un Chez soi d'abord hors des métropoles, à travers des programmes à petite échelle, pour quelques personnes très précaires souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions.

Ce déploiement ne doit pas se faire en vase clos mais s'articuler avec la mise en œuvre du Logement d'abord, en servant d'inspiration aux acteurs du « droit commun » du logement de la santé, notamment en ce qui concerne l'accompagnement à domicile et les liens à nouer avec le secteur de la santé, en nouant des partenariats avec les agences régionales de santé (ARS) ou en articulant les Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins des plus démunis (PRAPS) aux PDALHPD.

Un Chez soi d'abord peut aussi servir d'inspiration pour un accompagnement qui fasse la part belle à la pair-aidance, à la participation des personnes accueillies ou accompagnées elles-mêmes, en lien avec les Conseils consultatifs régionaux des personnes accueillies et accompagnées (CCRPA).

Sortants d'institutions, expulsions, bidonvilles, droit au séjour : quand le Logement d'abord cherche à agir sur les causes du sans-abrisme

• Les sorties sèches des sortants d'institutions : un enjeu bien identifié, des actions trop limitées

Le chapitre principal de ce rapport aborde longuement la question des **sortants d'institutions qui sont parfois abandonnés sans logement ni accompagnement**. Ce sujet est heureusement bien identifié dans la plupart des dossiers de candidatures à l'AMI Logement d'abord, mais rarement quantifié précisément faute de repérage clair des besoins. La métropole du Grand Lyon s'engage sur un objectif zéro sortie sèche pour les sortants d'institutions en 2022. Un effort qui doit se retrouver dans les autres territoires et surtout s'articuler avec ceux de l'Etat et des conseils départementaux pour être crédibles.

De nombreuses collectivités disposent, ou prévoient de le faire, sur ce type de problématiques, de référents thématiques désignés au sein du SIAO pour faire le lien entre le monde du logement et les institutions concernées, qu'il s'agisse de l'administration pénitentiaire, de l'aide sociale à l'enfance ou de la psychiatrie. Des projets d'accompagnement spécifiques sont souvent en cours ou envisagés. La métropole de Lille compte approfondir certains projets de prévention des ruptures : extension progressive du dispositif créé en 2016 d'accompagnement de l'accès et du maintien dans le logement de personnes incarcérées, renforcement des actions en cours des bailleurs OXALIA et LMH dans

le cadre du programme « 10 000 logements accompagnés » et du programme « Logipsy », qui vise le maintien dans le logement de personnes en situation de handicap psychique par la Sauvegarde du Nord.

À Strasbourg, des référents thématiques au sein du SIAO ont été créés pour les sortants d'ASE et de prison. L'ANSA et l'Action Tank dans leur rapport préconisent des référents similaires pour les femmes victimes de violence et les personnes sortant d'hospitalisation ou ayant des problèmes de santé¹⁷. Le projet local Logement d'abord prévoit également des réponses sur mesure en prévention des ruptures, en particulier la pérennisation du dispositif SIVIL (Sortants d'Incarcération Vers l'Insertion Locative) créé en 2015 et doté de 20 logements accompagnés, ainsi que la création d'un projet pour les femmes victimes de violence visant l'éloignement du conjoint violent avec une proposition d'hébergement dédié, sur le modèle du projet AUVIV expérimenté en Haute-Saône. Pour les sortants d'ASE, il est proposé de flécher 20 logements captés en IML couplés à un accompagnement par le Conseil départemental.

• Prévention des expulsions : le renforcement de dispositifs existants

À côté du volet du Logement d'abord consistant à faire accéder des personnes sans domicile à un logement, il est nécessaire d'éviter au maximum la perte de logement pour celles qui en ont un. Parmi les facteurs de perte de logement les plus importants figurent naturellement les expulsions locatives, qui sont en augmentation constante depuis 15 ans. Or, **si ce sujet est identifié dans presque tous les dossiers de candidature des territoires à l'AMI Logement d'abord, très peu se sont engagés sur un objectif chiffré de réduction des procédures d'expulsion ou d'expulsions effectives** (notamment de ménages reconnus prioritaires DALO), alors qu'un tel objectif obligerait à mieux coordonner les actions des collectivités, de la préfecture et des associations. Citons toutefois la métropole de Lyon qui s'engage sur un objectif dans 5 ans de tendre vers zéro expulsion sans solution alternative, dans le parc social ou privé, due à un logement trop cher ou à des troubles psycho-sociaux. Le Puy-de-Dôme promet une baisse de 5 % par an du nombre d'octrois de la force publique.

De nombreux dispositifs existent déjà en matière de prévention des expulsions (voir la partie du tableau de bord consacrée à ce sujet), **mais butent souvent sur un manque d'informations** et de recours aux aides existantes des ménages concernés. C'est pourquoi, la tenue de permanences d'accès aux droits est essentielle, à la manière de celles tenues par la Fondation Abbé Pierre à l'Espace Solidarité Habitat à Paris, et de celles qui existent depuis plusieurs années à Lyon et Marseille. Au fil du temps, la Fondation a repéré et soutenu un réseau d'une quarantaine de partenaires associatifs réalisant un « **accompagnement aux droits liés à l'habitat** » (ADLH) – accompagnement dans les démarches

¹⁷ Ibid.

juridiques et administratives, tout au long des procédures, en lien avec tous les acteurs concernés sur lesquels peuvent s'appuyer les territoires Logement d'abord. La métropole de Montpellier participe ainsi au financement de la permanence ADLH créée par la Fondation Abbé Pierre, en partenariat avec l'Association Trait d'Union, ADAGES Maison du Logement et Gestare. Cette plateforme tient une permanence téléphonique et des juristes spécialisés dans les questions d'habitat, en binôme avec des travailleurs sociaux, reçoivent les ménages sur rendez-vous, pour les accompagner ou si besoin les réorienter vers le droit commun de la polyvalence de secteur, sur des questions liées aux risques d'expulsion, mais aussi d'habitat indigne et de recours DALO. D'autres territoires, comme Lille et Nîmes se sont engagés également sur ce type d'actions assez simples mais très efficaces. Montpellier prévoit également d'amplifier l'expérimentation, portée par l'association Gestare d'un accompagnement renforcé dans le parc social sur signalement des bailleurs en cas de risque d'expulsion, pour la porter de 25 aujourd'hui à 150 ménages par an, avec un financement complémentaire du FSL et des organismes Hlm concernés. La ville de Mulhouse mobilise un travailleur social pour contacter et soutenir les ménages d'un quartier menacés d'expulsion.

Face aux risques d'expulsion, la métropole de Strasbourg compte expérimenter un « bail de sauvegarde » : une association intermédiaire devient locataire du logement, avec l'accord du bailleur, à la place du locataire en difficulté, avant de refaire glisser le bail au nom de ce dernier une fois sa dette apurée. La ville de Mulhouse prévoyait un dispositif du même type en 2019. La Sarthe quant à elle a mis en place une plateforme d'accompagnement spécialisée dans la question du maintien dans le logement (voir plus haut). Elle entend de plus élaborer une nouvelle charte de prévention des expulsions, ouvrir la CCAPEX aux intervenants en matière de santé et faire appliquer par les bailleurs leur obligation légale en matière de signalement des commandements de payer. Le Pas-de-Calais souhaite de son côté accompagner 500 ménages assignés par des actions d'explication du jugement suivant l'audience.

À Lille, la Métropole entend soutenir les actions de prévention des expulsions conduites par l'association GRAAL en vue d'une médiation propriétaires-locataires. Ainsi qu'un projet de plateforme d'intervention mobile porté par l'association VISA, en élargissant son action auprès des locataires en logement social en direction des personnes migrantes, femmes isolées avec ou sans enfant, personnes âgées, et du parc privé...

• Relogement des personnes en bidonvilles : quelques réussites encourageantes

Alors que plus de 16 000 personnes vivent en bidonvilles en France métropolitaine, **la plupart des dossiers de candidature à l'AMI Logement d'abord passent ce sujet sous silence**, souvent sensible localement. Dans les faits, la politique d'expulsions sans relogement des bidonvilles reste un peu partout la norme. Pourtant, les habitants des bidonvilles ont droit et aspirent au logement

eux aussi. **Certaines collectivités s'y essaient toutefois, en prenant appui sur quelques succès locaux, soutenues par la DIHAL** et confortées par la dernière instruction du 25 janvier 2018. Il s'agit d'éviter les expulsions de terrain sans solution d'hébergement stable ou de logement, de stabiliser les personnes pour pouvoir mener à bien leur accès aux droits. Par exemple, la métropole de Montpellier annonce la poursuite et la valorisation de l'expérience de sortie du bidonville de Celleneuve, portant sur 20 ménages accompagnés en bail glissant en Hlm. Celle de Toulouse compte poursuivre sa mobilisation sur des principes similaires.



À Nantes, une MOUS pour résorber les bidonvilles

En 2017, la métropole de Nantes a mis en place une MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) en vue de résorber les bidonvilles de l'ensemble de l'agglomération. Les 24 maires des communes concernées s'y sont engagés et ont mutualisé leurs efforts. Afin de financer ce dispositif, la métropole souhaitait bénéficier de fonds européens mais cela s'est révélé compliqué, la région n'ayant pas inscrit « l'inclusion des populations marginalisées » dans son programme opérationnel 2014-2020. Le projet a débuté en mars 2018 avec le recrutement de trois salariés de l'association Saint-Benoît Labre qui a gagné l'appel à projet. De son côté la métropole a recruté une personne à temps plein pour mobiliser l'ensemble des services.

La MOUS doit se dérouler en plusieurs étapes : stabilisation des ménages sur le terrain (sécurisation des lieux, liens avec l'environnement extérieur), inventaire des solutions existantes dans la métropole (logements disponibles, sous-location...), diagnostic individuel et global, et enfin accompagnement social des ménages en tenant compte de la spécificité de chacun.

La métropole souhaite intégrer les personnes accompagnées dans le cadre de la MOUS dans leur plan d'action Logement d'abord en repensant l'accompagnement notamment pour les ménages les plus fragiles. La MOUS s'est fixé un objectif de résorption de cinq terrains et 80 relogements par an, ce qui ne permettra pas toutefois de résorber l'intégralité des bidonvilles de l'agglomération.

Le cas de Villeurbanne illustre une émulation positive entre une collectivité, les associations et des collectifs de citoyens engagés, œuvrant ensemble pour l'accès à un vrai logement dans la commune pour les personnes vivant en bidonvilles. Il montre aussi les défaillances des dispositifs de droit commun et la manière de les surmonter et de tenter ensuite de les améliorer, pour des personnes vivant en bidonvilles puis, plus largement, pour les ménages en grande précarité.



L'accès direct au logement à Villeurbanne

Tout est parti de l'évacuation du bidonville de la Feyssine à Villeurbanne en janvier 2016. Alors que le Préfet propose de diriger les personnes vers deux villages d'insertion, liés au programme I2E (Insertion par l'École et par l'Emploi), des élus de Villeurbanne soulignent que certaines familles ont un lien fort avec leur territoire, sont soutenues par des collectifs locaux et ont leurs enfants scolarisés dans la ville. Ils estiment que leur éloignement vers un village d'insertion provoquerait une rupture dans leur parcours et fragiliserait des liens et des repères déjà construits, alors qu'il leur manque surtout un accompagnement vers l'emploi et le logement.

Le CCAS décide donc de travailler autour de quatre familles et élabore, dans l'urgence, avec les acteurs locaux (associations et collectifs de soutien) un projet d'accès direct au logement, sans préalable d'insertion sociale, professionnelle ou de ressources. Il est décidé de leur proposer une forme d'habitat dans le diffus la plus proche possible du droit commun, et bien étayée sur le plan de l'accompagnement social et locatif.

Quatre logements sont mis à disposition pour un coût limité : trois logements appartenant à la ville (patrimoine scolaire) et un logement capté dans le parc privé par l'Association d'aide au logement des jeunes (Ailoj), dans le diffus. Ils sont loués à une association qui assure la gestion locative adaptée (Entre2toits et Ailoj), puis sous-loués aux familles pour un mois renouvelable d'abord, puis pour six mois renouvelables, jusqu'à trois ans. Un pécule est versé par le CCAS aux familles, équivalent au RSA et à l'APL, destiné à se réduire une fois un emploi trouvé. Le principe est celui d'une participation financière à hauteur de 20 % de leurs ressources.

Au bout de six mois, au moins un membre de chaque ménage était en emploi. Trois familles sont aujourd'hui relogées dans le parc social. Ce relogement pérenne s'est fait dans le cadre du contingent préfectoral suite au dépôt d'une demande de logement social, au bout de 18 à 24 mois. Une seule famille n'a pas encore trouvé de logement assez grand (T5 ou 6).

Le dispositif a été renouvelé avec un deuxième volet visant dix logements en 2018. Il concerne actuellement huit familles et s'intitule désormais « Une école, un toit, des droits ». Sept familles ont trouvé un emploi via leur réseau personnel ou avec le soutien de bénévoles.

Les familles sans domicile sont repérées par les associations locales, les collectifs de soutien ou le CCAS dans le cadre de la domiciliation administrative. Elles entrent dans le projet de logement sur plusieurs critères : un enfant scolarisé dans une école de Villeurbanne, des perspectives d'insertion (c'est-à-dire le droit de travailler, ce qui exclut les demandeurs d'asile et les personnes déboutées). l'absence de logement.

La sélection s'affine ensuite au regard de la typologie des logements mis à disposition et des problématiques particulières rencontrées par les familles (santé...). Une commission réunit le CCAS, la direction de l'éducation, les associations AVDL et ALPIL et les élus en charge du secteur (éducation et solidarité).

Parallèlement, depuis un an, une veille est développée sur le territoire qui n'existait pas avant, après que le collectif Jamais sans toit, intervenant dans les écoles, a interpellé les élus autour de situations d'élèves mal logés. Le CCAS a alors créé une plate-forme de remontée des situations des familles mal-logées dont les enfants sont scolarisés à Villeurbanne : une adresse mail de signalement à usage du collectif, des directeurs d'école, des services sociaux... L'association ALPIL a la charge d'aller à la rencontre de ces personnes, de qualifier avec elles leurs besoins, de les signaler à la Maison de la veille sociale et de les raccrocher au droit commun. 58 signalements de mars à novembre 2018 sont venus de cette plateforme et d'autres acteurs : des personnes vivant à la rue en squat, dans leur voiture... Un peu plus de la moitié a aujourd'hui trouvé une solution stable (foyer, logement...).

Le dispositif « Une école, un toit, des droits » devrait compter 15 logements en 2019 et 20 en 2020. Le service du patrimoine de la ville aide à repérer les logements, réalise les travaux de remise en état, effectue l'état des lieux et passe les conventions avec les opérateurs de la gestion locative adaptée. Le CCAS finance l'ameublement (2 000 €/logement), le pécule et une partie de l'accompagnement social et socioprofessionnel. Une dimension auto-rénovation (avec les compagnons bâtisseurs) est en train de se mettre en place.

Le projet cherche à s'inscrire le plus possible dans le droit commun, mais ce dernier n'a pas su s'adapter sur plusieurs points, que le CCAS a dû combler sur le plan financier notamment.

- Il en est ainsi de l'accompagnement lié au logement. La métropole a d'abord octroyé des mesures ASLL, mais après plusieurs renouvellements successifs (de six mois chacun), elle a stoppé son aide au bout de deux années. L'État a donc été sollicité pour prendre le relais et a décidé de flécher quatre mesures AVDL seulement sur les dix prévues par le projet. Le CCAS a donc dû prendre en charge l'accompagnement des autres familles.
- L'accompagnement socio-professionnel n'a plus été pris en charge depuis la fin du programme I2E, en octobre 2018. Le CCAS a donc décidé d'intervenir ici aussi pour y pallier.

Le projet existe donc principalement grâce aux financements du CCAS, qui permet aux familles de vivre, de se loger et de trouver du travail. Cet investissement reste inférieur à ce que représente une prise en charge à

l'hôtel. Lors du démantèlement du bidonville de la Feyssine en 2016, le CCAS a dépensé pour quatre familles en deux mois de nuitées d'hôtel l'équivalent de ce qu'il a dépensé ensuite en douze mois de logement pour ces quatre familles.

Le projet a été sélectionné par la métropole dans le cadre de sa mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. Cependant, le financement de 20 000 euros octroyé, bien qu'opportun, reste très modeste au regard de son coût global et des besoins identifiés.

• Le point aveugle des personnes en situation irrégulière

Dans la grande majorité des territoires, la question des personnes en situation irrégulière n'est pas même évoquée. Pourtant, tout le monde sait pertinemment qu'une forte proportion des personnes sans domicile le sont pour des raisons avant tout administratives, faute de titre de séjour pour accéder au logement, à l'emploi ou aux prestations sociales. À Strasbourg, par exemple, la collectivité estime que les deux tiers des sans-domicile sont des ménages à droits dits « incomplets ». En conséquence, de nombreux projets Logement d'abord choisissent de ne pas prendre ces personnes en considération, comme si elles n'étaient par nature pas concernées par cette philosophie. Adopter ce point de vue, c'est faire une croix sur un objectif de réduction importante du sans-abrisme.

Certes, les personnes en situation irrégulière ne sont aujourd'hui pas éligibles au logement social. Mais **rien n'interdit à une collectivité de mener des actions en leur direction.** Elle peut d'abord ne pas les ignorer, les recenser parmi les personnes sans domicile et les intégrer à l'état des lieux de son plan Logement d'abord. Ensuite, elle peut à minima se soucier de leur accès à l'hébergement, qui est légalement une liberté fondamentale puisque même les personnes en situation irrégulière bénéficient du droit à un accueil inconditionnel. Elle peut dans ce cadre les orienter vers des formes d'hébergements proches du logement, y compris dans des logements au sens physique avec un statut d'hébergé. Elle peut également les aider à accéder à un vrai logement dans le parc privé, auprès de particuliers ou dans des locaux communaux. Elle peut, enfin, les aider à accéder à leurs droits, en particulier pour accélérer leurs démarches de régularisation auprès de la préfecture. Bref, malgré les idées reçues, les personnes en situation irrégulière ont des droits, et ne sont pas destinés à vivre à la rue et aux mains des marchands de sommeil ou de l'hébergement hôtelier. C'est ce qu'a d'ailleurs rappelé l'adjoint au maire d'Amiens en charge du Logement et Président de l'OPAC d'Amiens Métropole en ouverture des assises du Logement d'abord de la FAS le 27 septembre 2018 : *« le Logement d'abord c'est d'abord un logement, qui peut passer par de la sous-location. Pour les papiers, on s'en occupe ensuite ».*

À Rennes, la sous-location dans des locaux mis à disposition par des promoteurs permet d'héberger dans du logement des personnes en situation irrégulière. À

Lyon, certaines associations hébergent des personnes « à droits incomplets » dans des logements, avant de faire glisser le bail à leur nom le jour où elles ont obtenu un titre de séjour. Dans le Puy-de-Dôme, le conseil départemental promeut ainsi un dispositif alternatif à l'hôtel (Alternativ'Hôtel) pour les familles déboutées du droit d'asile, « en couple ou isolées avec enfants mineurs dans le cadre de la protection de l'enfance ». 25 familles sont accueillies dans ce cadre dans des logements des parcs public et privé, loués ou sous-loués et bénéficient d'un accompagnement social global, pour un coût de 30 % inférieur à l'hôtel. Une idée qui a fait des émules dans l'Hérault.



Alternativ'Hôtel à Béziers

La problématique du logement des déboutés une fois qu'ils sortent du CADA se pose avec acuité pour les associations gestionnaires, tiraillées entre leur obligation de libérer les places au bout d'un mois et la volonté de trouver des solutions alternatives pour ne pas mettre des familles à la rue. C'est pourquoi des expériences innovantes de logement de personnes sans-papiers dans le diffus ont vu le jour, parfois directement en lien avec la gestion du CADA, pour assurer une sortie digne. C'est le cas à Béziers, où le projet Alternativ'Hôtel a vu le jour en 2013, porté par la Cimade, l'association gestionnaire du CADA de la ville, et promu dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières.

Le projet a été mis en place en étroite collaboration avec l'État et le conseil départemental, avec lesquels la Cimade partageait le même diagnostic d'encombrement des dispositifs d'hébergement et du coût exorbitant des nuitées hôtelières, notamment pour le conseil départemental qui jusqu'aux élections de 2015 prenait en charge toutes les familles avec enfants dans le département. « *Notre idée c'était de faire comprendre que de toute façon les gens sont là, ils ne sont pas reconduits, (...) donc autant faire quelque chose pour qu'ils soient plus tranquilles, qu'on puisse travailler avec eux.* » (Alternativ'Hôtel, Béziers)

Huit appartements sont loués par la Cimade dans le centre-ville de Béziers : quatre T5 accueillant chacun deux familles en colocation et quatre T2. Au total, douze familles peuvent être logées. L'accompagnement des ménages est global : non seulement les personnes bénéficient de l'expertise de la Cimade en matière de droit des étrangers, mais elles sont aussi accompagnées dans leurs démarches d'emploi, de santé, de logement, d'apprentissage du français et de scolarité. La durée moyenne de présence est d'un an et demi, ce qui donne la possibilité d'un suivi approfondi. « On n'a jamais eu de limite de temps. Et ça a marché. L'État a vu que c'est adapté. »

Depuis 2018 et le retrait du Conseil départemental, ce projet n'est plus financé que par l'État. Le SIAO n'est pas intervenu du fait de la particularité des publics auxquels il se destine, et qu'il avait l'habitude d'éconduire du fait de leur absence de ressources régulières et déclarées. Un travail a toutefois été enclenché permettant d'orienter les sortants d'Alternativ'Hôtel régularisés vers une offre de logement d'insertion régulée par le SIAO (appartements relais).

En 2016, bien que l'accompagnement des familles hébergées ait pu aboutir à une régularisation pour trois d'entre elles, trois autres ont fait l'objet d'une arrestation ou d'une assignation à résidence, ce qui met en lumière la dualité du rôle de l'État : finançant des places d'un côté, opposant un refus de régularisation de l'autre. La Cimade se retrouve donc confrontée, depuis peu, à la nécessité de trouver des solutions de sortie du dispositif pour des familles sans titre de séjour (hébergement citoyens, collectifs...). Cela alors même que le projet a été jugé pertinent par les partenaires qui l'ont reproduit à Montpellier et à Sète, permettant l'accueil en tout de 150 personnes dans l'Hérault.

L'intermédiation locative représente parfois **une solution permettant à des personnes en situation de séjour irrégulier d'accéder à un vrai logement dans le parc privé**. Hélas, l'instruction du 4 juin 2018 destinée à relancer l'IML les exclut explicitement de son périmètre, alors que rien ne l'obligeait à le faire. Elle prévoit deux exceptions très limitées : les familles monoparentales en attente du renouvellement d'un titre de séjour ; la régularité du séjour d'un des membres du couple. Dans les faits, les services de l'État tolèrent parfois la mobilisation de l'IML pour des personnes en situation irrégulière, et certaines collectivités ont demandé des dérogations dans ce sens. Mais il est regrettable de laisser aux acteurs locaux, collectivités ou associations, la charge d'assumer cette entorse.

L'accompagnement au changement : un foisonnement d'initiatives prometteuses qui se heurtent encore à des habitudes bien ancrées

• **Quand le Logement d'abord suscite le débat et bouscule les pratiques**

Bien que les mises en œuvre du Logement d'abord tardent parfois à se concrétiser au-delà d'expérimentations à petite échelle, on peut toutefois souligner que ce plan a suscité de nombreuses interrogations et remises en question chez les acteurs de l'hébergement et du logement, un peu partout sur le territoire, au point que l'on peut espérer que les graines du Logement d'abord sont semées.

De nombreuses formations professionnelles s'engagent. Le « *Hub Housing First* », plateforme associative européenne de promotion du Logement d'abord, a organisé ses premières sessions de « formation des formateurs ». Des voyages en Finlande, pays exemplaire de cette transformation, ont été organisés avec des militants associatifs, des élus et des techniciens.

Les échanges de pratiques entre professionnels constituent le meilleur moyen de diffuser la philosophie mais aussi les conseils concrets pour changer de modèle, pour travailler sur ses préjugés entre pairs. À cet égard, le club des territoires organisé par la DIHAL, qui permet aux collectivités parties prenantes de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord de dialoguer, est prometteur. Cette démarche de mise en débat et de circulation des pratiques se propage, par exemple, avec le club des territoires Logement d'abord d'Occitanie, un club des élus pour le Logement d'abord ou encore un club des SIAO, dont le lancement a été annoncé suite à un séminaire national organisé par la DGCS en novembre 2018.

On assiste à **une remise en question salutaire des dispositifs habituels**, de la part d'associations manifestement prêtes au changement. Alors que les échanges il y a 10 ans sur le sujet avaient donné lieu à de nombreuses incompréhensions ou procès d'intention de la part d'acteurs sur la défensive, on constate aujourd'hui une appétence plus forte pour un changement d'approche.

Le travail de sensibilisation des fédérations associatives est une œuvre de longue haleine mais il permet à la longue de diffuser auprès des opérateurs la philosophie du Logement d'abord. Le succès des assises du Logement d'abord, organisées par la FAS à Amiens en septembre 2018 en est un exemple. On retrouve ce type d'initiative localement : la FAS, la Fondation Abbé Pierre et l'UNAF0 ont organisé un laboratoire d'échanges de cinq jours en octobre 2018 à Mulhouse, après un voyage d'études en Belgique, débouchant sur 20 propositions.

À Lyon, l'équipe Logement d'abord a mis en place quantité d'outils pour toucher de diverses manières les acteurs du Logement d'abord : *task force*, réunions « sans casquettes » pour échanger sans relations hiérarchiques, usage des réseaux sociaux pour faire vivre et connaître les initiatives Logement d'abord (<https://twitter.com/LDALyonMetro>). Elle a organisé en 2018 des réunions thématiques très diverses pour faciliter les échanges autour d'un film, un séminaire à l'ENS sur la « présomption de capacité » destinée à réinterroger la « capacité à habiter », qui fait si souvent obstacle au Logement d'abord. Elle réunit aussi des acteurs de l'action sociale, hors des directions et des responsables, afin de permettre une discussion large sur les difficultés, les améliorations possibles de son propre travail, les structures, les freins et les leviers, au cours d'un atelier intitulé « trébucher vers l'avant » (*fail forward*).



Bonne pratique : le Diplôme universitaire Logement d'abord à Lyon 2

À Lyon, la sensibilisation au Logement d'abord orchestrée par le « collègue coopératif AURA » cible aussi bien la formation initiale que la formation continue, ainsi que celles des élus locaux. En s'inspirant notamment des formations du Hub Housing First européen, les futurs travailleurs sociaux en formation initiale se voient proposer un module spécial sur le sujet. Pour la formation continue, un Diplôme universitaire Logement d'abord est en cours de création avec l'université Lyon 2, associant de nombreux protagonistes du sujet, universitaires ou travailleurs sociaux, théoriciens ou acteurs de terrain. Le « collègue » aimerait mobiliser des financements européens, pour disposer d'une quinzaine de places préfinancées à offrir (8 000 euros pour deux ans), ainsi que le programme Erasmus + pour financer des visites à l'étranger. Une chaire universitaire Logement d'abord pourrait également voir le jour dans ce prolongement.

La formation, pour entraîner largement le système, ne doit pas se limiter aux personnels directement en charge du relogement. À Amiens, l'adjoint au maire en charge du « Logement pour tous », Jean-Christophe Loric, a prévu une formation des gardiens d'immeuble de l'office public de l'habitat de la ville, par un travailleur social de l'office, entièrement dédiée au Logement d'abord, pour qu'ils puissent aider au suivi et à l'accompagnement des nouveaux locataires, et devenir les ambassadeurs de cette nouvelle approche. À Grenoble, un programme de formation est prévu en 2019 en direction des chargés de clientèle Hlm.

L'appétit pour les formations est fort et légitime, mais bute sur un manque de moyens pour en assurer une plus grande diffusion. Pour financer cet effort, le Fonds d'appui aux réformes structurelles de la Commission européenne pourrait être mobilisé dans les mois à venir par l'État français pour financer des supports pédagogiques pérennes.



Pédagogie de l'objectif Zéro SDF : recommandations britanniques

Dans son rapport « *Everybody in, How to end homelessness in Great Britain* » [Tout le monde logé. Comment résorber le sans-abrisme en Grande-Bretagne], publié en juin 2018, l'association Crisis détaille l'ensemble des mesures devant être prises pour mettre fin au sans-abrisme au Royaume-Uni. Parmi ces mesures, l'association pointe l'importance de **communiquer auprès du grand public afin de changer l'image du sans-abrisme et d'impliquer les citoyens**. Elle relève trois points à travailler :

- Donner une définition juste du sans-abrisme : il ne s'agit pas seulement des personnes vivant à la rue, mais aussi de toutes celles qui n'ont pas de domicile.

- Le sans-abrisme n'est pas qu'un problème individuel : il résulte d'un manque de moyens affectés par la collectivité pour prévenir les ruptures et d'un manque de logements abordables.
- Il n'y a pas de fatalité, des solutions existent, le public doit les connaître.

Crisis invite les associations à porter un discours commun visant à déconstruire les idées reçues à propos du sans-abrisme, pour générer le sentiment d'une responsabilité collective et soutenir l'importance de mener une politique de long terme basée sur le Logement d'abord.

Les politiques changent peut-être lentement mais le débat est désormais ouvert. Comme le dit Marc Uhry, chargé de l'animation du Logement d'abord à Lyon, « *les acteurs qui portaient des expérimentations de Logement d'abord en marge du système sont aujourd'hui ceux qui intéressent tout le monde et qui sont donnés en exemples* ».

• Une difficulté persistante à dépasser la « capacité à habiter »

L'essaimage de bonnes pratiques et la fréquence accrue de débats et formations autour du Logement d'abord, pour satisfaisants qu'ils soient, ne doivent pas masquer la **persistance de représentations et de pratiques en contradiction flagrante avec les principes du Logement d'abord**. Au cœur de ceux-ci se trouve l'évaluation préalable à toute attribution de logement, voire à toute demande de logement, de la « capacité à habiter » des personnes.

Même dans un dossier de candidature pour l'AMI Logement d'abord, la communauté urbaine d'Arras évoque en gras les logements pour les ménages en « capacité à habiter ». Dans la Sarthe, les actions mises en œuvre ou projetées par le conseil départemental évoquent fréquemment l'autonomie des personnes, qui semble conditionner leur parcours (« Le parcours dans les dispositifs se fait en fonction de l'autonomie des personnes », mentionne le dossier de candidature à l'AMI). Sont aussi privilégiées des solutions de logement temporaire pour des ménages « non autonomes » : c'est particulièrement le cas pour des sortants d'ASE, d'hôpitaux psychiatriques ou de prison, mais aussi pour des familles régularisées ou réfugiées. En janvier 2018, par exemple dans la Sarthe, 118 personnes en situation régulière étaient laissées en hébergement (hôtel, CHRS, CHS) car elles n'étaient pas jugées « en capacité d'être autonomes dans le logement ».

Les critères empêchant concrètement l'accès au logement ou même parfois à l'hébergement ou au logement d'insertion sont particulièrement flous et fluctuants, laissant une grande place à l'arbitraire. Certains services AVDL cochent les ménages comme « prêts au logement » uniquement si leur dossier de surendettement a été tranché par le juge, d'autres sont plus souples. Dans un cas récent, un service d'accompagnement a estimé que trois des quatre petits-enfants aujourd'hui adolescents ou jeunes adultes qui

habitaient avec leur grand-mère devaient décohabiter pour que le dossier de la grand-mère entre dans la case « prêt au logement » sur le logiciel.

Au cours de l'été 2018, un gestionnaire de résidence sociale parisien a refusé une candidature présentée par le SIAO en raison de la précarité supposée de la personne, qui n'avait pas de revenus suffisamment stables puisqu'elle était auto-entrepreneuse, ni de quittances de loyer à présenter (« Or, la condition d'un paiement régulier mensuel des loyers est primordiale pour nous tout comme pour les futurs bailleurs potentiels. Nous ne pouvons en effet nous permettre d'avoir des impayés », explique ce gestionnaire). Des critères pour le moins paradoxaux de la part d'une structure destinée à accompagner des profils plus précaires vers l'autonomie.

Cette notion de « capacité à habiter » se retrouve très fréquemment, sous diverses formes, plus ou moins assumées. La récurrence de la catégorie floue des ménages « prêts au logement » est la plus frappante. Son interprétation et son maniement ne sont pas simples car elle contient différents critères, servant à départager les personnes ayant droit à un logement à un moment donné et les autres. Cette notion recoupe la complétude d'un dossier de demande Hlm, mais aussi parfois l'ouverture ou non de droits sociaux permettant d'évaluer la solvabilité du ménage. Elle peut aussi désigner la régularité du séjour des personnes. Mais également une évaluation du comportement, du savoir-être, de la motivation ou du mérite d'un demandeur. Même le ministère de la Cohésion des territoires, dans les réponses aux questions des parlementaires, utilise ce vocabulaire au sujet de l'IML, destiné selon lui « à des ménages défavorisés, notamment des ménages hébergés qui sont en capacité d'occuper un logement », sans autres précisions.

L'analyse de l'Ansa met en évidence un double mécanisme : « l'exclusion des ménages jugés « pas prêts au logement » en raison d'une trop faible autonomie ; et l'autocensure de la part des travailleurs sociaux trop habitués à voir certaines catégories de demandeurs rejetés ». Ce qui aboutit à ce que, « six ans après le lancement opérationnel des SIAO, le nombre de ménages recensés « prêts au logement » est largement en deçà du nombre de ménages éligibles au logement au sein des structures d'hébergement et de logement accompagné. »

Ce mécanisme se traduit également par le fait qu'une grande partie des personnes en CHRS n'ont pas de demande de logement social active actualisée ni *a fortiori* de recours DALO en cours. Ce dysfonctionnement fréquent est dû à plusieurs facteurs : découragement ou mauvaise information des personnes hébergées, manque de temps des travailleurs sociaux qui les accompagnent ou sentiment chez certains d'entre eux que ces demandes n'ont aucune chance d'aboutir en raison des refus des bailleurs sociaux, dont l'offre Hlm est parfois inadaptée (typologie, niveau de loyer et de charges, localisation...), ou de « l'incapacité à habiter » supposée des hébergés. C'est ce cercle vicieux que l'accent mis sur l'accès au logement Hlm pour les personnes en hébergement peut venir enrayer : si les travailleurs sociaux et les hébergés constatent que les demandes

de logement social aboutissent, ils seront encouragés à en formuler davantage, ce qui fera à son tour pression sur les bailleurs sociaux et les réservataires pour en accueillir davantage. L'accent mis sur la « capacité à habiter » n'est en effet pas seulement un préjugé qu'il suffirait de déconstruire : il est aussi un habillage de la pénurie de logements accessibles, consistant à intégrer en amont de la demande ce déficit et en faisant porter la responsabilité de cette carence sur les défauts supposés des mal-logés eux-mêmes. Si bien que l'incapacité à habiter désigne parfois plutôt l'incapacité à convaincre le système Hlm d'accepter certains types de ménages par rapport à d'autres. C'est ce cercle vicieux que remet en question le Logement d'abord.

Conclusion

Il est difficile de tirer un bilan après à peine un an de mise en œuvre du Logement d'abord, mais il se dessine un scénario de la déclinaison locale type sur les 23 territoires de mise en œuvre accélérée à partir de **certains traits communs, au-delà des différences parfois importantes entre territoires** : des objectifs modestes et difficiles à suivre mis en œuvre de manière relativement laborieuse et sans moyens supplémentaires à la hauteur, portés par des équipes motivées mais sans portage politique au plus haut niveau ; des attributions qui gagnent en cohérence et ciblent un peu mieux les candidats les plus exclus mais sans changement de braquet significatif pour l'instant ; une production de logements très sociaux plutôt en hausse en ce qui concerne les pensions de famille et l'IML, mais fragilisée par la RLS et marquée par une certaine précarité en ce qui concerne la sous-location ; un accompagnement au logement qui reste dramatiquement sous-doté mais qui se rationalise à travers la création de plate-forme communes ; une prévention des ruptures marquée par une profusion de mesures et dispositifs mais qui peine à enrayer la hausse des expulsions et la multiplication des sorties sèches d'institutions ; un point aveugle sur le sort des personnes « à droits incomplets » et pour finir une dynamique enclenchée malgré tout qui interroge les habitudes et mobilise le secteur mais qui peine encore à faire ses preuves face à l'ancrage des représentations sur « l'incapacité à habiter » supposée des personnes sans domicile.

Concrètement, en l'état des choses, ce plan a de grandes chances de se traduire, sur une métropole moyenne, par une production accrue de quelques dizaines de places d'IML, à peine plus de PLAI qui se produisaient précédemment, deux ou trois pensions de famille supplémentaires, quelques dizaines ou centaines d'attributions Hlm en plus à des sortants d'hébergement, une plate-forme de l'accompagnement tendant à rationaliser l'offre pléthorique, quelques projets innovants montrés en exemple lors de sessions de formation adressées à certains travailleurs sociaux, des réunions régulières entre les partenaires animées par un nouveau chargé de mission en charge du Logement d'abord.

Ce tableau ne serait pas négligeable ni déshonorant, car toute solution de logement supplémentaire est bonne à prendre. Mais on serait loin d'une révolution, et de la généralisation, même progressive, d'une approche Logement d'abord. L'ampleur très limitée des actions entreprises ne risque pas de modifier le cours des choses : fuite en avant dans l'hébergement d'urgence de qualité aléatoire, délais interminables pour passer de la rue au logement après différentes étapes probatoires, et toujours des milliers de personnes sans solution à la rue ou dans les bidonvilles. Pour prendre la direction d'un véritable changement de modèle, plusieurs orientations doivent être prises rapidement.

• Des besoins de financements supplémentaires

Partout, qu'il s'agisse de production neuve à bas loyer, d'accompagnement lié au logement, de mobilisation du parc privé ou de prévention des expulsions, **les initiatives liées au Logement d'abord butent sur le manque de moyens pour parvenir à changer d'échelle.** L'Ansa et l'Action Tank ont calculé, par exemple, que la métropole de Strasbourg, pour venir à bout du sans-abrisme en cinq ans (en y intégrant les flux prévisibles de nouveaux sans-domicile), devait y consacrer deux millions d'euros de plus par an, alors que les financements liés au Logement d'abord ne représentent que 800 000 € pour 2019. Cela représenterait un coût supérieur de 14 % au coût du système actuel strasbourgeois de prise en charge des sans-domicile pendant cinq ans (17 millions d'euros contre 15 actuellement), mais qui s'avèrerait moins coûteux à l'échelle d'une décennie.

L'effort budgétaire serait donc raisonnable. Il est surtout absolument nécessaire et doit être sécurisé à moyen terme. Il s'agirait là de la preuve de l'engagement de l'État dans ce chantier, indispensable pour redonner confiance aux acteurs associatifs qui hésitent parfois à s'engager dans cette voie-là si les perspectives ne sont pas assurées. Tout le monde a encore en mémoire l'échec du plan Logement d'abord de 2009, qui avait été perçu comme une manière pour l'État de faire des économies sur les dépenses d'hébergement. Les épisodes en début de quinquennat de coupes importantes dans les emplois aidés et les APL ont déjà déstabilisé de nombreuses associations d'aide au logement et ravivé ce souvenir. Les mesures de plafonnement tarifaires imposées récemment dans les CHRS sont venues confirmer les inquiétudes de coupes budgétaires portant sur le segment de l'hébergement le plus qualitatif, au moment où les solutions d'hébergement d'urgence continuent leur progression, minant davantage la crédibilité du gouvernement dans sa politique de Logement d'abord.

Il est donc devenu essentiel de **développer une logique d'investissement social**, telle qu'elle est promue d'ailleurs dans le plan pauvreté. Investir dans le Logement d'abord permettra d'éviter les coûts humains et sociaux liés au mal-logement, qu'il s'agisse des dépenses d'hébergement d'urgence ou d'hospitalisation. Mais ces économies, dans le contexte de tension sur l'hébergement, ne pourront se faire sentir que dans plusieurs années, et il serait irresponsable et de toute façon voué à l'échec de diminuer trop rapidement le nombre de places d'hébergement

à court terme, à l'heure où tant de nos concitoyens sont tout simplement à la rue. Pour réussir, le plan logement est condamné à bénéficier d'un financement supplémentaire¹⁸.

• **Un besoin de remobilisation du monde Hlm en revenant sur la RLS**

Un des meilleurs signes de cet engagement de l'État consisterait, dès cette année, à revenir sur la ponction subie par le monde Hlm. Le ministre du Logement Julien Denormandie a annoncé une clause de revoyure avant le passage de la RLS de 873 millions à 1,5 milliard d'euros, avant la loi de finances pour 2020. Cette échéance est une opportunité à saisir pour redonner de l'air aux bailleurs sociaux et les inciter à s'engager davantage dans le plan Logement d'abord, par exemple en faisant mieux respecter les quotas d'attribution aux plus précaires ou en renforçant leur programme « 10 000 logements accompagnés ». Autant de demandes qui sont aujourd'hui difficiles à faire entendre au moment où les bailleurs sont progressivement asphyxiés budgétairement et connaissent déjà depuis des années une paupérisation de leur occupation.

Le monde Hlm peut aussi prouver, si besoin en était, son utilité sociale indispensable, à l'heure des difficultés à mobiliser un parc privé toujours plus cher à des fins sociales, en proposant au gouvernement un desserrement de la contrainte financière insoutenable en échange d'un engagement à produire des logements vraiment très sociaux, c'est-à-dire des PLAI sous plafonds APL en nombre accru. Sur la base de 40 000 PLAI, cet objectif représenterait un investissement supplémentaire d'environ 300 millions d'euros par an pour équilibrer les opérations, sous forme d'aides à la pierre. Pour atteindre l'objectif réellement nécessaire, c'est-à-dire 150 000 logements vraiment sociaux dont 60 000 PLAI, l'effort budgétaire serait bien plus conséquent.

• **Un besoin d'assouplissement et d'aménagement du droit commun**

Les multiples innovations sociales dans le cadre du Logement d'abord se heurtent également à des rigidités administratives ou légales qui sapent les efforts des acteurs locaux et créent des failles dans la protection sociale qui rendent certaines situations quasiment insolubles, sauf à tordre les règles ou à bricoler des solutions précaires.

Les deux principaux publics sans solution sont les jeunes et les personnes en situation irrégulière. L'impossibilité d'accéder à un revenu minimal comme le RSA avant 25 ans constitue pour les jeunes en grande difficulté

¹⁸ C'est par exemple le sens du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), qui finance à hauteur de quatre millions d'euros la prévention des impayés et l'accès au logement et le maintien des personnes vulnérables (en consolidant les systèmes d'information existants et en accompagnant les changements de pratique des agents), par l'anticipation d'une baisse de dépenses équivalente dans les quatre ans à venir.

un obstacle majeur à l'accès au logement. Même les solutions de logement les plus sociales nécessitent une certaine contribution personnelle que peuvent permettre à certains égards les minima sociaux. Sans eux, des milliers de jeunes démunis, sans travail ni famille, sont renvoyés vers la rue, les squats, l'entraide ou parfois l'hébergement d'urgence pour lequel ils sont rarement prioritaires. La Garantie jeune n'est pas une réponse suffisante du fait de son ampleur limitée, de sa durée trop courte et de sa conditionnalité à des engagements d'insertion parfois difficiles à tenir pour les jeunes les plus en difficulté. On pourrait faire la même remarque au sujet des contrats jeune majeur pour les sortants de l'aide sociale à l'enfance, qui ne sont pas des droits mais des contrats concédés au compte-gouttes aux jeunes les plus insérés et soumis aux arbitrages budgétaires des départements.

Pour les personnes en situation irrégulière, qui sont elles aussi largement surreprésentées parmi les sans-domicile, les problèmes de solvabilité se redoublent d'une inéligibilité légale au logement social. Même pour les collectivités qui refusent de laisser ces personnes dans le dénuement total, les solutions ne peuvent être que des pis-aller, des sous-locations plus ou moins assumées ou des hébergements précaires à l'hôtel, essentiellement pour les familles. Une solution gratuite et d'effet immédiat et massif pour réussir le Logement d'abord consisterait tout simplement à faciliter leur obtention de titres de séjour. Il est incompréhensible que l'État se démène d'une main pour mettre en œuvre le Logement d'abord en mobilisant des centaines d'associations sur les territoires, si de l'autre il empêche lui-même l'accès à un logement à des milliers de ménages. Une mesure simple et rapide consisterait également à assouplir la règle qui impose, pour être éligible à un logement social, que tous les adultes du ménage disposent d'un titre de séjour régulier.

On pourrait citer **de nombreux autres blocages** de différentes ampleurs, parmi lesquelles le mois de carence des APL, qui prive d'accès aux APL les personnes pour leur premier mois d'emménagement, les précipitant d'emblée dans la difficulté. Une collectivité comme la métropole de Strasbourg essaie par exemple via son FSL de compenser cette incongruité mais il serait plus pertinent de revenir sur cette règle au niveau national, surtout dans un contexte de coupes massives sur les APL de la part du gouvernement. On pourrait évoquer également la quasi-interdiction de travailler subie par les demandeurs d'asile, qui les assigne à la dépendance envers un dispositif national d'accueil débordé et à des formes d'hébergement souvent précaires, tout en compliquant leur insertion sociale pendant des mois.

Si ces besoins de financements, de mobilisation, d'assouplissement et de changement de priorité ne sont pas pris en compte, au niveau national mais aussi local, le risque est réel d'une immense déception des acteurs de terrain à l'égard de la politique du Logement d'abord et même de sa philosophie. Si cette déception devait se confirmer, elle gâcherait les efforts de pédagogie et de changements de cultures, de représentations et de pratiques menées actuellement sur quantité de territoires et qui commencent à porter leurs fruits fragiles. Au lieu de jouer le rôle de paradigme structurant l'action publique et associative de la rue au logement en passant par la prévention des ruptures, au lieu de permettre de

réintégrer les personnes sans domicile dans une perspective de droit commun et de respect du droit au logement pérenne et stable en combattant les préjugés sur leur « capacité à habiter », le plan Logement d'abord aboutirait à créer un ensemble de dispositifs de plus, gérés à côté des autres, ajoutant une strate de procédures à l'empilement existant.

Cette perspective n'est pas une fatalité. Les graines du Logement d'abord sont plantées, il revient désormais au gouvernement, à l'État, aux élus et aux acteurs locaux de les accompagner dans leur montée en puissance. **Les personnes sans domicile n'ont pas de temps à perdre, la France ne peut plus s'offrir le luxe d'attendre ou d'expérimenter *ad vitam aeternam*** à petite échelle pendant une décennie de plus des solutions qui partout dans le monde font leurs preuves. Des perspectives s'amorcent avec le Logement d'abord, malgré un contexte de morosité sociale généralisée. Le monde associatif et de nombreux élus ont commencé à s'en emparer. C'est désormais à l'ensemble des pouvoirs publics, et l'État en premier lieu, de tenir parole et de donner les moyens aux acteurs de terrain de réaliser la promesse du droit au logement.

TABLEAU DE BORD

Partie 1 : Les manifestations du mal-logement

1^e 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**

SOMMAIRE

1^{re} dimension du mal-logement :

L'absence de domicile personnel	203
- 12 700 personnes sans abri en 2012	203
- 143 000 personnes sans domicile en 2012	204
- Les contours de la population sans domicile se modifient	206
- 45 000 nuitées hôtelières en 2017	208
- Habitation de fortune et locaux impropres à l'habitat	209
- Les « squats » : dans l'angle mort de la statistique publique	210
- 16 000 personnes recensées dans les bidonvilles	211
- L'habitat permanent en terrain de camping	212
- Plus de 590 000 personnes en hébergement chez des tiers	213

2^e dimension du mal-logement :

Les difficultés d'accès au logement	216
- La demande Hlm toujours en hausse	216
- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations, sous-locations, hôtels	217
- Discriminations : des pratiques courantes	219
- Les habitations mobiles, entre choix et contrainte	221
- Zoom sur le mal-logement chez les Gens du voyage	222
- Le Dalo : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet	224

3^e dimension du mal-logement :

Les mauvaises conditions d'habitat	226
- De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements	226
- Habitat indigne, insalubre, non décent	229
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitat encore trop souvent rudimentaires	230
- Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté	231
- 12 millions de personnes en « précarité énergétique », un ménage sur cinq ...	233
- La persistance du surpeuplement	236
- Zoom sur les conséquences sanitaires du mal-logement	237

4^e dimension du mal-logement :

Les difficultés pour se maintenir dans son logement	239
- L'augmentation des taux d'effort	239
- L'effort financier excessif pour se loger	241
- La hausse des impayés	241

- Le surendettement des ménages	243
- De l'impayé à l'expulsion locative	244

5^e dimension du mal-logement :

Les blocages des parcours résidentiels	247
- Blocages de la mobilité résidentielle	247
- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités	249
- Les quartiers de la Politique de la Ville et le risque d'« assignation à résidence »	250

Tableau 1 : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte

	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pauvreté										
Taux de pauvreté à 60 %	13	14	14,3	14,2	13,8	14	14,2	14	14	
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	32,3	32,1	34,2	32,7	33,6	34,9	34,8	-	-
Taux de pauvreté des enfants	17,3	19,4	19,5	20,3	19,6	19,8	19,9	-	-	-
Taux de pauvreté persistante		7,2	7	8,3	7,9	85	8	-	-	-
Taux de pauvreté à 40 %	3,2	3,4	3,5	4,0	3,5	3,6	-	-	-	-
Intensité de la pauvreté *	18,5	19	19,1	21,3	20	20,2	19,7	19,7	-	-
Inégalités										
Indice de Gini des niveaux de vie des individus **	0,289	0,303	0,306	0,302	0,288	0,289	0,292	0,288	0,289	-
Précarité										
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers	3 444,5	4 278,8	4 512,5	4 912,4	5 197,3	5 435,9	5 779,6	5 760,6	5 923,2	5 963,5
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (catégories A, B, C)	30,6 %	37,7 %	38 %	39,3 %	41,9 %	45 %	42,6 %	44,2 %	42,3 %	41,6 %
Taux de chômage au sens du BIT*** (France entière)	7,8	9,2	9,4	10,1	10,1	10,5	10,3	10	9,7	9,1
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France (en milliers)	188	218	232	220	223	231	217	194	181	-
Bénéficiaires des minima sociaux (en milliers)										
RSA	-	1 373,7	1 589,3	1 687,2	1 812,4	1 898,6	1 945,9	1 863,2	1 853	-
AAH	848,8	915	956,6	997	1 022,3	1 040,3	1 062,3	1 090,3	1 129	-
ASS	324	355,4	369	410,5	452,9	471,7	472,7	454,2	-	-
ASPA	575,2	576,3	572,36	564,4	557,8	554,1	554,4	552,6	-	-
Autres minima (API, ATA, ADA, ASV/ASPA, AV, AER-R/ATS-R, RSO)	1 452,5	370	187,7	178	174,5	161,7	113,8	189,1	-	-
TOTAL	3 297,5	3 590,4	3 675,2	3 837,4	4 019,9	4 126,7	4 149,1	4 149,3	-	-

Source : Insee, DARES, Banque de France, DREES, Pôle emploi, CNAF.

* L'intensité de la pauvreté est l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

** 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.

*** BIT : Bureau International du Travail.

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 2 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 5 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 ou un organisme d'aide...). **En dernier recours, des lieux non prévus pour l'habitation sont utilisés (rue, véhicule, hall d'immeuble ou abri de fortune) : 340 000 personnes ont déclaré en 2013 y avoir vécu à un moment de leur vie.**

12 700 PERSONNES SANS ABRI EN 2012

La situation des personnes contraintes de dormir dans la rue constitue la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Pour l'Insee, **est « sans-abri » toute personne qui 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 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 : 593 décès de la rue ont été comptabilisés en 2017 (511 personnes « sans domicile fixe » et 82 « anciens de la rue » qui en étaient sorties)². Le nombre de signalements est passé de 400 décès entre 2006 et 2008 à 511 en 2017. En se référant à l'étude 2008-2010 du Cépidec-Inserm (qui croise les données du Collectif et celles de la base nationale

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 2012/2016. Enquête dénombrer & décrire », résumé de l'enquête, octobre 2018.

des causes médicales de décès)³, le nombre réel de décès de personnes sans domicile entre 2012 et 2016 serait près de 6 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.

« Nuits de la solidarité »

Pour pallier un déficit de connaissances sur les personnes sans abri à l'échelle des territoires, des villes comme Paris et Metz ont organisé, de nuit, des démarches de dénombrement des personnes à la rue sur leur territoire. Mobilisant 2 000 personnes, la « Nuit de la solidarité », qui s'est tenue le 15 février 2018 à Paris, a permis de recenser quelque 3 000 personnes sans abri : 2 025 dans les rues de Paris, 738 par les partenaires (RATP, SNCF, Indigo) et 189 personnes dans les bois.

143 000 PERSONNES SANS DOMICILE EN 2012

Au-delà des personnes sans abri au sens strict, l'Insee mène une enquête auprès des « sans-domicile » : **une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de sans-abri)**, 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 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 2012 par rapport à celle de 2001⁸, ce recensement reste une estimation *a minima* qui exclut notamment les 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.

⁶ *Bénédicte Mordier*, « Introduction de cadrage. Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », in *Economie 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 *En 2012, 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 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.*

D'après l'enquête Logement 2013, l'Insee indique que 5,1 millions de personnes de 15 ans ou plus, qui vivent dans un logement ordinaire, ont connu dans le passé des situations durant lesquelles elles ont été privées de logement personnel de manière durable et non choisie. Elles avaient souvent un domicile, à défaut de logement personnel, puisque huit sur dix ont été hébergées au moins une partie du temps par la famille ou des amis. Plus de 1,1 million se sont retrouvées sans domicile. 60 % des anciens sans-domicile ont été privés de logement 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...	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.

Aucune nouvelle enquête « Sans-domicile » n'est prévue au cours des prochaines années par l'Insee ; 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 (une étude sur les personnes en errance visant à mieux connaître ce public est par exemple en cours en Martinique).

Faute d'étude actualisée du nombre de personnes sans domicile, on peut toutefois observer que, fin 2017, près de 230 000 personnes vivaient en hébergement d'urgence, d'insertion ou au sein du dispositif national d'accueil.

LES CONTOURS DE LA POPULATION SANS DOMICILE SE MODIFIENT

D'après l'enquête Sans-domicile 2012 de l'Insee¹⁰, les adultes sans domicile 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.

¹⁰ Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage... », *op. cit.*

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 dans l'ensemble des sans-domicile a augmenté de 4 points. Le nombre de sans-domicile en couple (avec ou sans enfant) a aussi fortement augmenté : 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 chez les sans-domicile, d'après l'Insee, passant de 38 % en 2001 à 53 % en 2012¹¹. Près de **46 000 adultes sans domicile sont nés à l'étranger** (56 %) et sont accompagnés de 23 500 enfants. Parmi les adultes, les sans-domicile 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 sans-domicile gagne moins de 600 euros par mois en 2012, et un tiers vit avec moins de 300 euros par mois¹². D'après la DREES¹³, la situation financière des sans-domicile s'est même fortement dégradée : le RSA constitue 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 déclarent n'avoir perçu aucune prestation sociale** (pour eux, leur conjoint ou enfant) le mois précédant l'enquête : 59 % de ces personnes sont étrangères et 21 % ont moins de 25 ans, les critères d'éligibilité aux prestations excluant de fait une part importante de ces personnes sans domicile.

D'après l'enquête HYPTEAC de 2011, **10 % des sans-domicile enquêtés n'avaient pas eu recours aux centres d'hébergement au cours des 12 derniers mois**¹⁴. Il s'agit principalement d'hommes nés en France ou en Europe de l'Est, et principalement pour des raisons de manque d'hygiène (41 %) ou de sécurité (39 %).

¹¹ 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 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.

¹² « Les sans-domicile en 2012 », *op. cit.*

¹³ 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*.

¹⁴ 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.

Les réponses apportées par le 115

Dans le baromètre du 115 paru à l'été 2017¹⁵, 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).

En novembre 2017¹⁶, s'intéressant à 5 départements parmi les plus exposés au sans-abrisme (Nord, Bouches-du-Rhône, Rhône, Val-d'Oise, Seine-Saint-Denis et Paris), la FAS a 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.

L'étude des réponses du 115 ne doit pas faire oublier le grand nombre de personnes sans-abri qui n'ont même plus recours au 115. 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 de la Nuit de la Solidarité menée à Paris le 15 février 2018, selon lesquels 64 % des personnes rencontrées à la rue n'appelaient « jamais » le 115.

45 000 NUITÉES HÔTELIÈRES EN 2017

Le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent depuis la fin des années 2000. En 2017, il s'élève à 45 139 nuitées hôtelières, soit une hausse de 6 % par rapport à 2016¹⁷. Si en 2016 l'Île-de-France concentrait l'essentiel des 42 642 nuitées de cette année-là (plus de 35 000), certaines régions étaient particulièrement affectées par la tendance à la hausse : Bretagne (+ 54 %), Auvergne-Rhône-Alpes (+ 49 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 39 %).

Or, 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 Paris¹⁸

¹⁵ FAS, Baromètre du 115, 10 juin - 10 juillet 2017.

¹⁶ FAS, Baromètre 115 de novembre 2017 - janvier 2018.

¹⁷ DIHAL, « 7^e comité de pilotage du plan de réduction des nuitées hôtelières », 21 juin 2017.

¹⁸ 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.

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...

HABITATIONS DE FORTUNE ET LOCAUX IMPROPRES À L'HABITAT

Diverses formes d'habitat précaire se sont développées aux marges de l'hébergement et du logement, 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 auquel on a ôté ses moyens de mobilité), 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**¹⁹, 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 %).

Tableau 1.3 : Personnes vivant dans des habitations de fortune

	2006	2012	2014
Habitations de fortune	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, contre 23 % dans l'ensemble de la population. 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 fortune²⁰. 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'habitation²¹. On peut noter par ailleurs que les départements d'Outre-mer (hors Mayotte) comptaient plus de 35 000 « cases traditionnelles » utilisées comme résidences principales en 2014.

¹⁹ Recensement de la population 2014, exploitation ONPES, in « Mal-logement, mal-logés », Rapport 2017-2018.

²⁰ Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, « Fiches DOM ».

²¹ FORS-Recherche sociale, « État des lieux thématique des études et travaux portant sur les "formes particulières d'habitat" », étude réalisée pour l'ONPES, 2017.

Sous forme de maisons, cabanons, mazets, mobil-homes ou caravanes, **le phénomène de la « cabanisation » commence à être mieux documenté²²**. Se développant à l'échelle nationale et plus particulièrement en Occitanie, il renvoie à des constructions ou installations d'habitats permanents ou provisoires en zone inconstructible (naturelle ou agricole), 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 2004²³ 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 (mobil-home, caravane, abri de jardin, bateau, camion, yourte, tipi...), et la diversité des populations concernées (sans-domicile, travailleurs précaires, retraités, étudiants...).

Par ailleurs, dans des territoires tendus comme l'Île-de-France, se développe de plus en plus la **mise en location de « locaux impropres à l'habitation » (annexes, caves, combles, sous-sols...) à titre d'habitation**, par des marchands de sommeil ou des propriétaires occupants en recherche de revenus complémentaires. C'est ce qu'a montré l'étude de l'IAU d'Île-de-France de 2018²⁴. Au niveau national, les arrêtés pris pour sanctionner ces mises en location donnent une indication sur les mesures d'intervention publique prises à leur rencontre : 408 arrêtés ont été pris en 2017 (au titre de l'article L. 1331-22 du Code de la santé publique), soit 100 de moins que l'année précédente. L'identification et la mesure de ces réalités constituent aujourd'hui un nouvel enjeu pour les politiques locales de l'habitat.

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 rue²⁵. 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.

²² 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.

²³ Cabinet BRL, « Connaissance et identification de la cabanisation en Languedoc-Roussillon », *Rapport d'études*, 2004.

²⁴ IAU, « L'habitat indigne et dégradé en Île-de-France », novembre 2018.

²⁵ 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 d'un minimum matériel.

En 2017, 1 763 ménages ont été assignés devant les tribunaux d'instance à ce titre : ces demandes d'expulsion concernaient principalement des occupants entrés sans autorisation dans les lieux (« squatteurs ») ou qui s'y sont maintenus (anciens occupants de logement de fonction, anciens propriétaires...)²⁶.

16 000 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 DIHAL²⁷ sur le recensement métropolitain des bidonvilles – qui peuvent aussi être des « grands squats » selon cette méthodologie – indiquent que 16 090 personnes y vivent encore en juillet 2018, dont 26 % de mineurs (dans 308 sites pour lesquels la donnée a été renseignée). Au total 497 sites ont été comptabilisés, qu'il s'agisse de terrains (49 %) ou d'immeubles bâtis (51 %), et 46 % des personnes recensées vivent dans 5 départements : la Seine-Saint-Denis (12 %), la Loire-Atlantique (12 %), les Bouches-du-Rhône (8 %), la Gironde (7 %) et le Nord (7 %). Sept autres départements²⁸ ont pour la première fois intégré ce recensement national. Les installations sont 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 1.4 : Recensement des bidonvilles métropolitains par la DIHAL

	Déc-12	Sept-13	Janv-14	Sept-14	Déc-15	Nov-16	Avr-17	Déc-17	Juil-18
Nombre de bidonvilles	459	394	429	495	582	539	571	571	497
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

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.

²⁶ Ces données intègrent également les demandes d'expulsion des Gens du voyage.

²⁷ DIHAL, État des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles, juillet 2018.

²⁸ Les Ardennes, le Calvados, l'Indre, le Loir-et-Cher, le Morbihan, la Seine-Maritime et la Haute-Vienne.

Entre 2013 et 2016, une enquête a été menée par l'association Trajectoires dans 10 bidonvilles, auprès de 900 personnes²⁹. Si 73 % des personnes 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'ont pas accès à l'eau, 72 % pas accès à l'électricité et 41 % n'ont pas de système d'évacuation des déchets³⁰, les maires et autorités compétentes étant bien souvent réticents à mettre en place des dispositifs pouvant favoriser, selon eux, l'installation pérenne des populations. La question de la santé est aujourd'hui une problématique centrale dans l'accompagnement des personnes en bidonvilles, avec la recrudescence de certaines épidémies ainsi que des problématiques psychiques. Selon un rapport de Médecins du Monde³¹, 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.

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, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôles³²... Une estimation avait été produite en 2005 par la chercheuse France Poulain³³ (CNRS) qui évoquait **100 000 personnes vivant à l'année en camping ou en mobil-homes** (hors mariniers et Gens du voyage). Dans le recensement de l'Insee, les habitants permanents des campings sont comptabilisés

²⁹ Trajectoires, « Habitants des bidonvilles en France - Connaissance des parcours et accès aux droits communs », Mai 2017.

³⁰ Pourcentages réalisés en fonction du nombre de sites renseignés : 224 pour l'accès à l'eau, 192 pour l'accès à l'électricité, 213 pour l'évacuation des déchets.

³¹ Synthèse du forum du 25 février 2010. Rapport portant plus spécifiquement sur la santé des habitants Roms en bidonville en France.

³² Ces difficultés d'ordre méthodologique sont pointées dans le rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) consacré au mal-logement (juillet 2011).

³³ France Poulain, « Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité », septembre 2009.

de façons diverses³⁴, 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 2017, 5 785 ménages en camping étaient inscrits comme demandeurs d'un logement social.

Les remontées des acteurs de terrain et des associations³⁵ 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, décès, 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 secondaire³⁶...

La précarité du logement ne tient pas tant à ses caractéristiques propres (les mobil-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 camping³⁷ et de faire ainsi valoir les droits attachés au logement.

PLUS DE 590 000 PERSONNES EN HÉBERGEMENT 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

³⁴ *Les habitants permanents qui résident dans un mobil-home avec moyen de mobilité, une caravane, une tente, etc. sont recensés les deux jours de la collecte « HMSA » : les tentes sont inscrites dans la catégorie « sans abri » tandis que les habitations avec moyens de traction 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.*

³⁵ *Clément David et Paul Lacoste, « Habiter dans un camping. Pratiques et abus en France », Cité Gouvernance Territoires, 2012.*

³⁶ *Gaspard Lion, « Habiter en camping. Trajectoires de membres des classes populaires dans le logement non ordinaire », juin 2018. Travail mené en grande partie sur une enquête ethnographique par une insertion en immersion de 267 jours entre 2012 et 2017 dans des campings d'Île-de-France.*

³⁷ *La domiciliation doit alors se produire ailleurs, auprès d'un CCAS, d'une association, de la famille, d'amis...*

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'Insee³⁸, un peu moins 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 1.5 : Personnes hébergées chez un tiers ou de la famille selon l'Insee

	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.

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 2013³⁹. 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 de plain-pied dans la vie active, elle concerne aussi bon

³⁸ 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.

³⁹ Fondation Abbé Pierre, « La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents », décembre 2015.

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 commencé⁴⁰. 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.

⁴⁰ 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.

Tableau de bord

2^e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

D'après un sondage réalisé en 2014, plus de 7 Français sur 10 estiment qu'il est difficile de trouver un logement, et le prix du logement demeure leur principale préoccupation¹. 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.

LA DEMANDE HLM TOUJOURS EN HAUSSE

D'après l'enquête Logement², 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. La part des ménages déjà logés dans le parc Hlm mais qui souhaiteraient accéder à un logement plus adapté à leurs besoins (en taille, prix, localisation...) est de plus en plus importante : ces demandes de mutation ont progressé de façon significative depuis 2006 (+ 30 %) et représentaient plus de la moitié des demandes en 2013 (51,7 %).

Tableau 2.1 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013	
	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%
Ensemble des demandeurs	1 042,8	4,3 %	1 207,7	4,6 %	1 406	5 %
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	546,1	52,4 %	662,6	54,9 %	697,2	48,3 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	496,7	47,6 %	545,1	45,1 %	708,8	51,7 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc	nc	553	45,8 %	687,8	48,8 %

Source : Insee, enquêtes Logement. France métropolitaine, résidences principales. Ménages comportant au moins une personne ayant fait ou renouvelé une demande de logement Hlm.

¹ *Sondage Ipsos pour Nexity, « Les Français et le logement : légère décrispation dans un contexte toujours tendu », octobre 2014.*

² *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.*

D'après le Système national d'enregistrement (SNE) qui comprend tous les demandeurs (y compris les hébergés, institutionnels ou pas, les personnes vivant en collectivités, etc.³), **2 063 166 demandes de logement social étaient actives fin 2017**, soit près de 100 000 demandeurs supplémentaires en 1 an. Parmi elles, on compte 686 634 demandes de mutations (33 %), soit 26 000 de plus que l'année précédente.

Tableau 2.2 : Motifs de la demande Hlm (y compris demande de mutation)

	Nombre de ménages (en milliers)	%
Logement non adapté	690,7	34
Besoin de disposer d'un logement à soi	488,5	24
Raisons familiales	213,4	10
Raisons de santé ou liées au handicap	174,8	8
Obligation de quitter son logement	160,4	8
Souhait de changer d'environnement	123,9	6
Raisons liées à l'emploi	99,5	5
Violences familiales	16,1	1
Autres	90,9	4

Source : SNE. Données du 13 mars 2018 sur l'année 2017.

D'après le SNE, **481 000 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2017, soit moins d'un quart des demandeurs (23 %)**.

Un peu plus d'un quart de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus. Au 31 décembre 2017, l'ancienneté moyenne des demandes en cours était de 21 mois (contre 20 mois fin 2016), avec des disparités importantes selon les territoires : de 7 mois en Lozère à 40 mois à Paris fin 2017.

Par ailleurs, l'Insee a récemment mis en lumière la difficulté croissante pour les jeunes d'accéder au logement social, en raison de la faible mobilité résidentielle en Hlm. Parmi les locataires âgés de 25 à 29 ans, la part de personnes logées dans le secteur social a diminué de 11 points depuis le début des années 1980, passant de 27 % en 1988 à 16 % en 2013 ; dans le même temps, le taux de locataires du parc privé parmi les personnes âgées de 25 à 29 ans est passé de 47 à 59 %.⁴

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

³ À la différence de l'ENL qui ne traite que des ménages logés dans le parc ordinaire.

⁴ Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017.

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 location⁵, 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 »⁶ liée à des régimes locatifs dérogeant à la loi du 6 juillet 1989⁷ :

- **La location meublée** apparaît comme une solution satisfaisante pour de nombreuses personnes en situation de mobilité (notamment les étudiants qui représentent un quart des locataires de meublés). 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 (à 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 location⁸... 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 ans⁹. L'absence d'autorisation de sous-louer par le propriétaire peut engendrer une procédure d'expulsion du locataire et du sous-locataire.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (dans sa partie régissant les locations vides). Bail meublé d'une durée d'un an, au lieu de trois ans, contrat de sous-location non soumis aux règles protectrices de la loi du 6 juillet 1989. La loi ELAN a créé en 2018 un « bail mobilité » meublé d'une durée de 1 à 10 mois.

⁸ 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.

⁹ Exploitation Fondation Abbé Pierre de l'enquête Logement 2013, la sous-location renvoyant ici aux logements loués vides ou meublés.

- **La colocation**, d'après le recensement de la population de 2009, concerne 2,5 millions de personnes¹⁰. 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 sans logement personnel vivaient à l'hôtel¹¹. Une part importante de ces ménages est composée d'actifs occupés (41 % en métropole, 83 % dans les DOM). D'après l'ENL 2013¹², 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 réclamations¹³ 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.

D'après une récente enquête du Défenseur des droits¹⁴, 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 5 dernières années, 14 % rapportent une expérience de discrimination.

¹⁰ Cité in Yankel Fijalkow, « Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de 'vulnérabilité résidentielle' », *Politiques sociales et familiales* n°114, 2013.

¹¹ 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 pas l'intermédiaire d'une association. Dans ce second cas, ils sont considérés comme sans-domicile.*

¹² *Exploitation Fondation Abbé Pierre de l'enquête Logement 2013.*

¹³ 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*).

¹⁴ Défenseur des droits, *enquête sur l'accès aux droits. Les discriminations dans l'accès au logement, volume 5, 2017.*

Toutes choses égales par ailleurs, les personnes perçues comme non-blanches ont une probabilité 5 fois plus élevée que les autres d'avoir connu une expérience de discrimination dans leur recherche. La probabilité est plus de 3 fois supérieure pour les personnes en difficulté financière et plus de 2 fois supérieure pour les personnes en situation de handicap. Une famille monoparentale est 2 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.

Pour mieux évaluer la discrimination dans le parc locatif privé, certaines villes ou départements ont lancé des études fondées sur la méthode du testing¹⁵. De son côté, le journal *60 Millions de consommateurs* a réalisé une enquête en 2014, qui mettait en scène 5 candidats fictifs à la location (à revenus et situation professionnelle identiques¹⁶) : tandis que Anne, 28 ans et candidate référente a obtenu un rendez-vous pour une visite dans 100 % des cas, les quatre autres postulants, présentant des motifs de discrimination potentielle, ont été écartés du programme des visites 1 fois sur 4¹⁷. 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.

Dans une étude publiée en 2017¹⁸, la fédération TEPP du CNRS s'est également penchée sur les discriminations dans l'accès au logement du parc locatif privé. 5 candidatures fictives de profils différents ont été envoyées à une sélection de 5 000 annonces réparties dans toute la France. Si l'étude ne conclut pas à d'importantes discriminations sur l'âge ou le lieu de résidence, un nom d'origine africaine pénalise fortement le locataire candidat. 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 aboutir.

¹⁵ La HALDE a participé à un testing sur le parc locatif privé de Villeurbanne, commandité et piloté par la Ville en 2010, en collaboration avec la FNAIM (« Testing sur le parc locatif privé de Villeurbanne. Résultats », ISM-CORUM, juin 2011). Le Conseil départemental de l'Essonne a initié une étude similaire en 2013 sur son territoire (« Testing sur le parc locatif privé du département de l'Essonne. Synthèse », ISM-CORUM, octobre 2013).

¹⁶ 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'enfant, sauf la mère célibataire. À Paris, ils gagnent trois fois le montant du loyer. En province, ils touchent environ 2 000 euros net.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

Depuis quelques années, le **parc locatif social** fait l'objet d'études plus approfondies¹⁹. En 2013, une étude de l'Insee²⁰ 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 égales²¹. Une autre étude du Lab'URBA²² 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 des 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.

LES HABITATIONS MOBILES, ENTRE CHOIX ET CONTRAINTE

Caravanes, péniches, mobil-homes, roulotte, 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'habitation mobile (hors tourisme)²³ à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement.

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 mobiles (principalement caravanes, mobil-homes ou péniches)²⁴. 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 :

¹⁹ Voir notamment la thèse de Marine Bourgeois, « Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises », IEP de Paris, 2017.

²⁰ L. Bonnal, R. Bouhmadi, P. Favard, « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », Insee, *Économie et statistique*, avril 2014, n°464-465-466.

²¹ 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.

²² 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 ».

²³ Exploitation Fondation Abbé Pierre.

²⁴ Étude du Secours Catholique pour l'ONPES « Les ménages vivant en caravanes, mobil-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.*

- 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 4 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 enfant et vivant de façon sédentaire dans ce type d'habitat depuis moins de deux ans,
- les ménages étrangers arrivés il y a moins de 6 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 enfant, au chômage (environ 67 %) et sédentaires (84 %).

S'il est difficile de mesurer le caractère choisi ou subi de ces modes d'habitation mobile, les conditions de vie y sont aussi très variables selon les statuts d'occupation et les lieux d'installation.

ZOOM SUR LE MAL-LOGEMENT CHEZ LES GENS DU VOYAGE

La population dite des « Gens du voyage »²⁵ 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 ménage²⁶), statuts d'occupation divers (propriétaires occupants, locataires, hébergés, occupants sans 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 partie d'entre eux souffrent toutefois de conditions de vie dégradées.

²⁵ L'appellation « Gens du voyage » renvoie à une catégorie administrative liée au mode d'habitat, sans connotation ethnique ou communautariste ; 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.

²⁶ 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.

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 habitat²⁷. 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.

Tableau 2.3 : Situations de mal-logement recensées par la FNASAT

	Réurrence 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 %
Quartiers de logements réalisés spécifiquement pour sédentariser des Gens du voyages dans lesquels se développent spontanément de l'auto-construction et l'installation de caravanes non prévues initialement	3 %

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 résidence mobile (rareté des terrains de taille suffisante, règlements d'urbanisme

²⁷ 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.

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 FNASAT²⁸ déclaraient avoir rencontré des difficultés à trouver un emplacement sur les aires d'accueil officielles. Alors que les communes ont l'obligation de produire des aires d'accueil, 28,4 % des places prévues n'étaient toujours pas réalisées fin 2017²⁹.

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).

LE DALO : UN RÉVÉLATEUR DES SITUATIONS PASSÉES ENTRE LES MAILLES DU FILET

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages non logés ou mal logés de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Depuis cette date, le nombre de recours déposés en vue d'obtenir un logement est de 761 370. En 2017, 90 095 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre représentant une hausse de 4,4 % par rapport à 2016.

Figure 2.a : Nombre de recours Dalo Logement reçus (2008-2017)



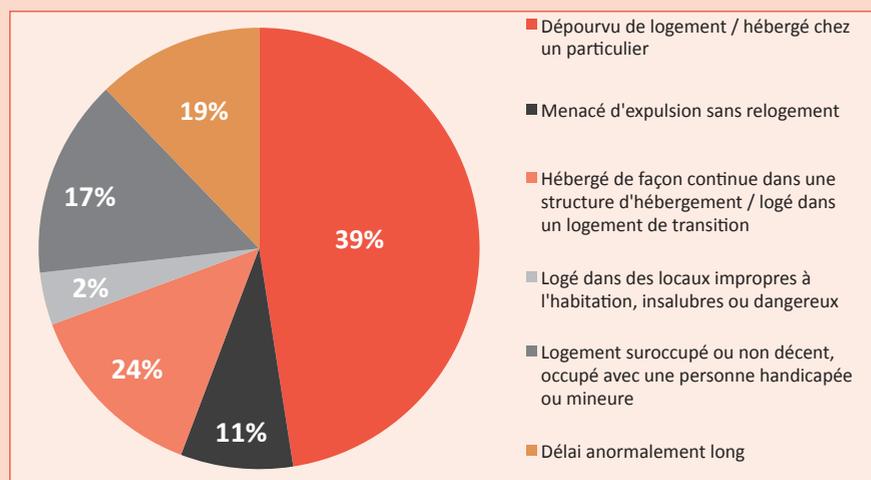
Source : InfoDALo TS1 – Données du 22/03/2018 et statistiques manuelles des Bouches-du-Rhône pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

²⁸ *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.*

²⁹ *27 344 places en aires d'accueil disponibles fin 2017, sur 38 191 places inscrites dans les schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage.*

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 (39 % des recours ayant obtenu une décision favorable en 2017). On recense aussi une part importante de ménages dans des logements sur-occupés ou non décents, en présence d'une personne mineure ou handicapée (17 %), ainsi que des personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (24 %), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (19 %) ³⁰.

Figure 2.b : Motifs de recours Dalo parmi les décisions favorables en 2016



Source : Données issus d'InfoDalo, arrêtées au 22 février 2018, France entière.

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 communes, conduisant parfois à une discrimination dans les attributions de logements sociaux en commissions d'attribution (CAL). Une enquête réalisée par le Crédoc et FORs ³¹ 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.

³⁰ Comité suivi de la loi Dalo, *Bilan chiffré du Droit au logement opposable*, 2017.

³¹ FORs-Crédoc, « La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) à l'épreuve des représentations et des préjugés », 2015.

Tableau de bord

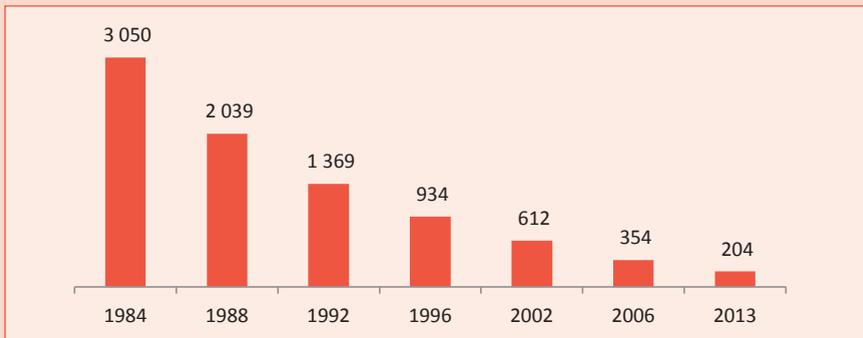
3^e DIMENSION. Les mauvaises conditions d'habitat

La part des ménages qui estiment que leurs conditions actuelles de logement sont 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 très 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.a : 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.

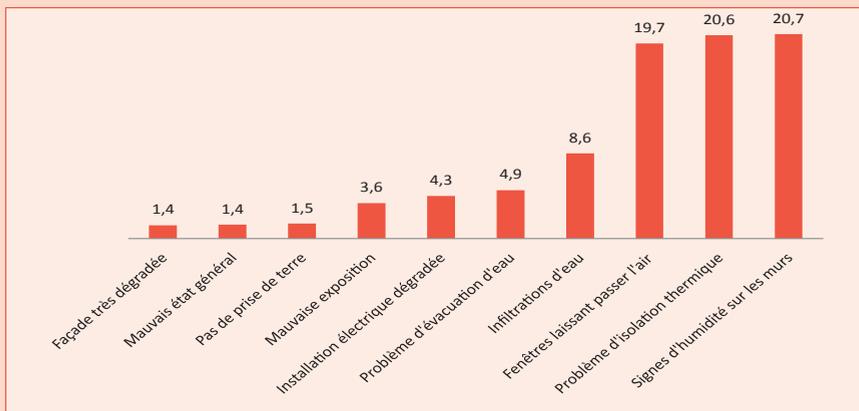
² Ibid.

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 défectueuse.

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.b : 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.c : Part des ménages confrontés à 16 défauts de logement, selon le niveau de vie en 2013



Source : Insee, enquête Logement 2013. Tableau issu de ONPES, *Mal-logement, mal-logés*, rapport 2017.

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 du Logement a publié en 2014 une autre estimation portant sur 420 000 logements indignes, laquelle serait très largement sous-estimée selon les différents spécialistes (elle ne tient pas compte notamment des locaux impropres à l'habitation ou des divisions pavillonnaires). Depuis 2011, des observatoires de l'habitat indigne et le système d'information ORTHI (outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne) tentent de recenser localement les situations de logements indignes (insalubrité, péril...) et les habitats non décents identifiés par les services compétents (services d'hygiène, services sociaux, CAF). Début 2017, la DGALN indique que 41 000 adresses présentent des désordres dans les parties communes d'après ORTHI : installation électrique non conforme, voire dangereuse, présence de plomb, instabilité des garde-corps d'escaliers... Fin 2017, un outil statistique traitant les données rassemblées par ORTHI a été mis en place, et devrait permettre de mener des analyses transversales des problématiques de logements indignes.

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).

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.

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.

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 perdu la vie dans l'effondrement d'immeubles vétustes dans le centre-ville de Marseille le 5 novembre 2018. Dans le mois qui a suivi, la mairie a évacué 183 immeubles du secteur dans lesquels logeaient 1 352 personnes.

FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CONDITIONS D'HABITAT ENCORE TROP SOUVENT RUDIMENTAIRES

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 %). L'UNAFO estime qu'environ 90 000 personnes vivent officiellement dans 630 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. Fin 2018, 153 FTM (soit

24 328 places) sont toujours en attente de traitement, exposant leurs résidents à des conditions de vétusté parfois dramatiques.

LE DÉVELOPPEMENT INQUIÉTANT DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indécis, 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 2015⁷ (9,96 millions de logements, dont 7,7 millions de résidences principales), certains sont concernés par de graves difficultés techniques⁸, financières et sociales qui peuvent se cumuler⁹.

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 indécis).

⁷ Filocom, 2015.

⁸ Les difficultés techniques renvoient aux dysfonctionnements relatifs à la mauvaise qualité de construction : distribution, superficie, isolation phonique/thermique, etc.

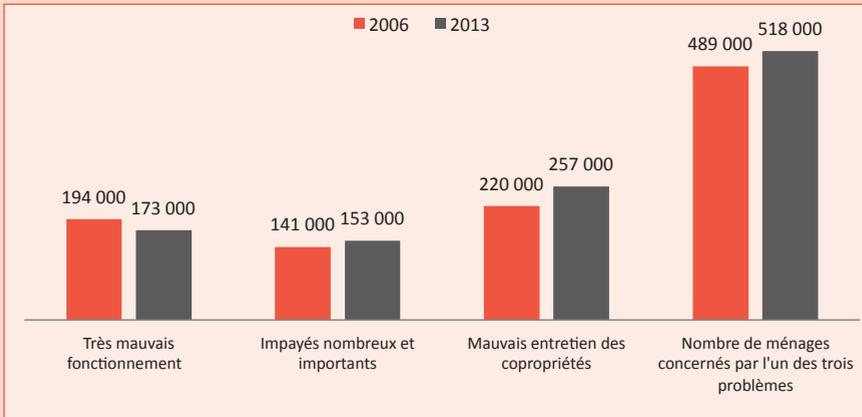
⁹ Voir Fondation Abbé Pierre, « Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées », Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014.

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 empêchent 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, soit une 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 29 400 en 2014 (+ 38 %).

Figure 3.d : 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 (après une augmentation de 5,4 % entre 2009 et 2011, et 4,2 % entre 2007 et 2009), pour une augmentation du parc observé de 3,3 %. Certains territoires sont davantage concernés, comme les régions (ex-)Languedoc-Roussillon, Corse et PACA.

Au plan national, 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, centre-bourgs...), elles participent de la dégradation de certains quartiers des villes moyennes, de gros centres-bourgs voire de certaines agglomérations.

12 MILLIONS DE PERSONNES EN « PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE », UN MÉNAGE SUR CINQ

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 »¹⁰.

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)¹¹ 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).

¹⁰ 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.

¹¹ Dépenses d'énergie supérieures à 10 % des revenus (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %).

Tableau 3.1 : Différents indicateurs de précarité énergétique

	Nombre de ménages concernés	Nombre de personnes concernées	Part des ménages concernés
Ménages consacrant plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques	3 631 000	6 610 000	14 %
Ménages pauvres et modestes consacrant plus de 10 % de leur revenu 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, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) indique que 5,6 millions de ménages étaient en situation de précarité énergétique en 2013 (soit 20,4 % des ménages) représentant 12 millions d'individus. Ce chiffre est obtenu au regard d'au moins un des indicateurs définis par l'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)¹². Ces ménages consacraient 1 925 euros/an à leurs dépenses énergétiques, alors que la moyenne nationale en la matière s'élevait à 1 584 euros/an (ENL 2013).

D'après le tableau de bord actualisé de la précarité énergétique de l'ONPE, utilisant de nouveaux critères et de nouvelles enquêtes, 3,3 millions de ménages des trois premiers déciles de revenus de la population, comprenant 6,7 millions de personnes, consacraient plus de 8 % à la facture énergétique de leur logement en 2017 (soit 35 % des ménages modestes concernés).

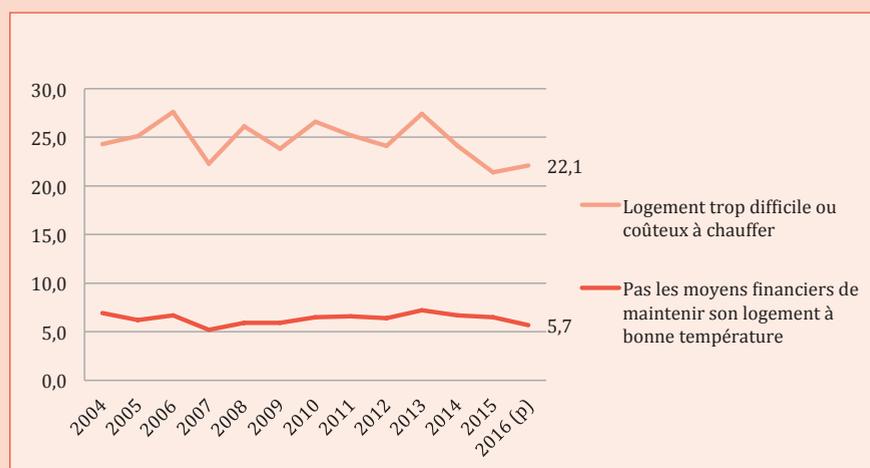
D'autres chiffres confirment l'ampleur des difficultés des ménages liées à la précarité énergétique. Dans son rapport annuel, le médiateur de l'énergie indique

¹² 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 3 indicateurs : taux d'effort énergétique supérieur à 10 % réduit aux 3 premiers déciles, BRDE/m² et BRDE/UC (bas revenus dépenses élevées par m² ou par unité de consommation) et Froid réduit aux 3 premiers déciles et à 3 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.

qu'un tiers des Français ont restreint leur chauffage au cours de l'hiver 2017-2018 pour éviter des factures trop élevées. 15 % des ménages interrogés ont déclaré avoir souffert du froid pendant au moins 24 heures durant l'hiver, principalement en raison d'une mauvaise isolation du logement.

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 2016, 22,1 % 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.

Figure 3.e : Part des ménages ayant du mal à se chauffer



Source : SRCV.

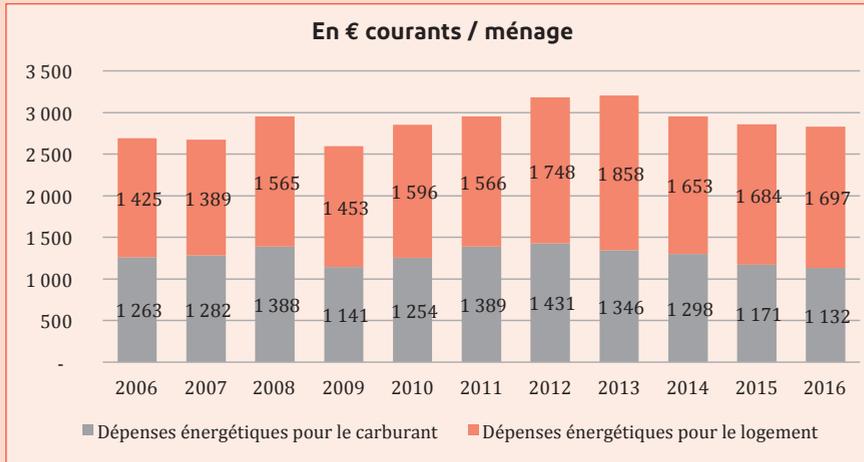
Si les interventions des fournisseurs d'énergie suite aux impayés d'énergie sont dans l'ensemble en baisse (en particulier grâce à une baisse importante d'interventions pour le chauffage au gaz), les interventions pour interruption de fourniture ou résiliation d'un contrat d'électricité sont en légère hausse entre 2016 (237 624) et 2017 (238 215).

Le baromètre Energie-info précise pour sa part que, pour deux tiers des ménages français en 2017, les factures d'énergie représentaient une part importante des dépenses du foyer, contre 56 % un an auparavant. Entre 2007 et 2016, le rapport d'activité du médiateur de l'énergie indique que la facture des personnes chauffées à l'électricité a augmenté de 40 %, et de près de 20 % pour celles chauffées au gaz¹³. Selon ce même rapport, une augmentation de 10 % des prix de l'énergie pourrait faire basculer 450 000 nouveaux ménages dans la précarité énergétique.

¹³ Médiateur de l'énergie, « Rapport d'activité 2016 ».

Enfin, selon le bilan énergétique de la France pour 2015 du ministère de l'Environnement de l'Énergie et de la Mer, en 2016 la part des dépenses énergétiques des ménages consacrées au logement atteignait son plus haut niveau depuis 10 ans (60 %), alors que les carburants représentent 40 % de ces dépenses.

Figure 3.f : Dépenses énergétiques pour le carburant et pour le logement



Source : SDES.

LA PERSISTANCE DU SURPEUPELEMENT¹⁴

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 devoirs...

D'après l'enquête Logement de 2013¹⁵, **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).

¹⁴ 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 ».

¹⁵ Insee première n°1546, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », avril 2015.

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.

Le surpeuplement accentué touche particulièrement les ménages à bas revenus et ceux dont la personne de référence est ouvrière ou employée, plutôt que les catégories socioprofessionnelles supérieures. Une étude publiée par la DREES en février 2014¹⁶ indique que les bénéficiaires des minima sociaux sont particulièrement touchés : un allocataire sur cinq vit dans un logement surpeuplé fin 2012, soit trois fois plus que dans la population générale.

Tableau 3.2 : 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 effectif 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.

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

¹⁶ DREES, « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : difficultés d'accès, surpeuplement et contraintes financières », *Études et résultats n°872, février 2014*.

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 intérieurs¹⁷. 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. Elle 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 régions¹⁸, 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.

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 %¹⁹.

¹⁷ Bush RK, Portnoy JM, Saxon A, Terr Al et Wood RA, « The medical effects of mold exposure », *Journal of Allergy Clinical Immunology*, 2006.

¹⁸ 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.

¹⁹ OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015.

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. Sur une période récente, ces difficultés ont pris une ampleur considérable sous l'effet d'une hausse marquée des coûts du logement et de la précarité en lien notamment avec la crise économique.

L'AUGMENTATION DES TAUX D'EFFORT

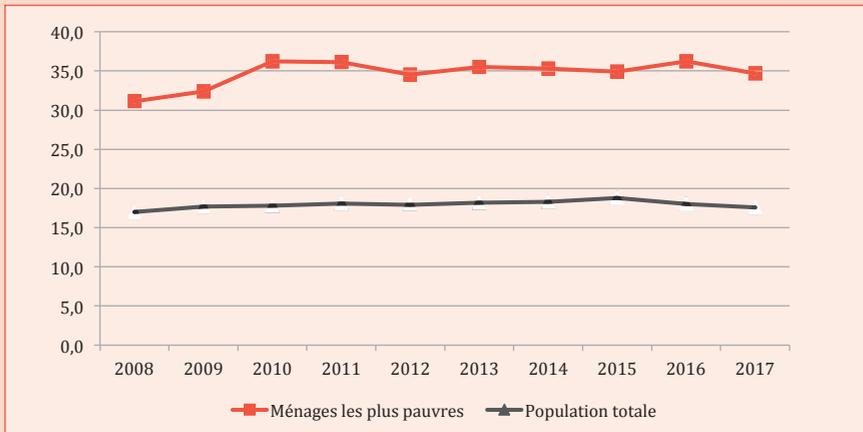
D'après l'enquête SRCV de l'Insee², les ménages consacrent en moyenne 19,3 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2015, soit un taux d'effort en légère hausse depuis 1992 (+ 2,7 points). Ces chiffres masquent toutefois d'importantes disparités selon les niveaux de vie, 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 à 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.

¹ Fondation Abbé Pierre, *Éclairage régional Rhône-Alpes 2016, Regards sur les expulsions à partir de la formation de l'impayé.*

² 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.

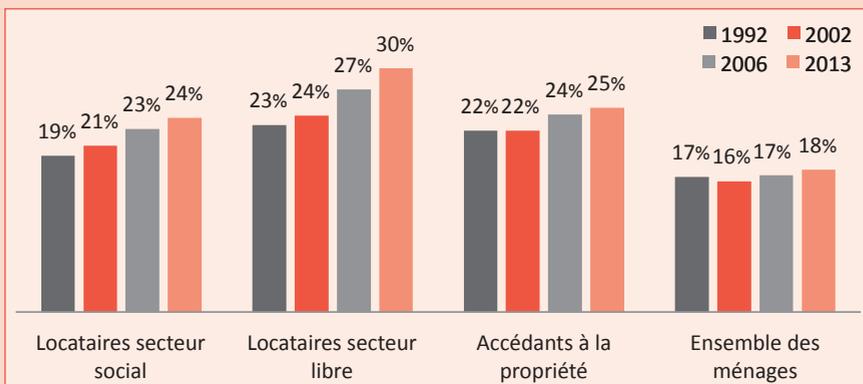
Figure 4.a : Part du coût du logement dans le revenu disponible par type de ménage et niveau de revenus



Source : Eurostat. Ménages les plus pauvres : en-dessous de 60 % du revenu médian.

D'après l'Insee, la dépense moyenne annuelle en logement des ménages³ est nettement plus élevée dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants (125 euros/m², et même 179 euros/m² à Paris) que dans les autres territoires (92 euros/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 euros/m²), les sous-locataires et locataires d'un logement meublé (201 euros/m²), ou encore les ménages jeunes (142 euros/m² pour les moins de 30 ans).

Figure 4.b : Taux d'effort net selon le statut d'occupation



Source : ENL.

³ 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, la taxe d'habitation et les aides personnelles. Cf. 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 cinquante ans⁴.

L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF POUR SE LOGER

Pour caractériser l'« effort financier excessif lié au logement⁵», 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 également à un total de 5,7 millions de personnes concernées en 2013 (plus de 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).

	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 DES IMPAYÉS

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**.

⁴ Insee, ERFS 2005 et 2011, SRCV 2005, Budget de famille 2011, SOeS Comptes du logement.

⁵ 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).

Tableau 4.2 : 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 774 500 de leurs locataires (17,7 %) avaient un retard de paiement fin 2016, dont 274 500 depuis plus de trois mois (soit 6,3 % des ménages présents dans le parc) et 59 800 de plus de 12 mois (soit 1,4 % des ménages)⁶. Ces chiffres sont en baisse par rapport aux années précédentes (22 % des locataires étaient en retard de paiement en 2013), bien que la part des ménages ayant des retards de paiement de plus de 12 mois demeure stable.

D'après une enquête publiée par l'Anil en novembre 2014⁷, **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. La grande majorité de ces locataires (près de 7 sur 10) disposent de revenus très modestes, sous le seuil de pauvreté⁸, 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 a 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).

⁶ USH, « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête sur les données 2016 », mars 2018. 410 organismes (soit 83 % du parc locatif Hlm) ont répondu à cette enquête menée par l'USH et les Fédérations d'organismes Hlm. Les résultats sont extrapolés à l'ensemble du parc.

⁷ Enquête menée d'avril à septembre 2013, en face-à-face par l'ensemble des ADIL, auprès d'un échantillon de 4 388 bailleurs et locataires en situation d'impayé. Sur six mois, le questionnaire proposé aux consultants a permis d'interroger 1 269 bailleurs privés (personnes physiques) et 3 119 locataires, dont 2 063 locataires du parc privé et 1 056 locataires du parc Hlm. ANIL, « Bailleurs et locataires face à l'impayé », novembre 2014.

⁸ 977 euros par mois et par UC.

Tableau 4.3 : Impayés de remboursement d'emprunt ou de charges chez les propriétaires

	2006	2013	Variation 2006-2013
Difficultés de remboursement dans les 2 années précédant l'enquête	555 000	782 000	+ 41 %
Dont situations d'impayés au moment de l'enquête	71 000	82 000	+ 17 %

Sources : ENL, France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

En 2017, environ 167 000 dossiers de surendettement ont été déclarés comme recevables par la Banque de France, dont une part non négligeable relève du logement⁹.

Tableau 4.4 : Caractéristiques des dettes relatives au logement

	Nombre total de dossiers	Part des dossiers concernés (%) *	Part de l'endettement global (%)
Dettes immobilières	24 068	14,4	36
Dont prêts immobiliers	19 799	11,9	31,9
Dont arriérés	1 879	1,1	0,5
Dont solde après vente de la résidence principale	4 183	2,5	3,5
Dettes de logement	82 695	49,6	5,5
Dont loyer et charges locatives	77 021	46,2	5
Dont charges de copropriété	2 885	1,7	0,3
Dont frais de maison de retraite ou spécialisée	710	0,4	0,1
Dont dépôts de garantie	7 862	4,7	0,1
Dettes d'énergie et de communication	90 327	54,2	1,8
Dont électricité, gaz, chauffage	66 884	40,1	1,4
Dont eau	41 427	24,8	1,2
Dettes fiscales	71 685	43	1,3
Dont taxe d'habitation	49 059	29,4	1,1
Dont taxe foncière	7 949	4,8	1,1

Source : Banque de France, 2017.

* Les dossiers cumulent fréquemment plusieurs types de dettes.

⁹ Banque de France, *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2017, analyses nationale et régionale, janvier 2018.*

DE L'IMPAYÉ À L'EXPULSION LOCATIVE

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 2017, près de 158 500 ménages ont été assignés en justice, dont plus de 150 000 pour impayés de loyers (+ 40 % par rapport à 2001), et **126 000 décisions d'expulsion ont été prononcées**, dont plus de 120 000 pour impayés locatifs¹⁰ (+ 49 % depuis 2001).

Tableau 4.5 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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	161 700	158 500
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	152 931	150 787
Décisions de justice prononçant l'expulsion *	nd	nd	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196	129 189	125 971
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	123 219	120 762
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
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
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
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

* Source : ministère de la Justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc.).

** Source : ministère de l'Intérieur. France métropolitaine pour 2001, France entière à partir de 2003.

¹⁰ 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 %.

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 2017, 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 140 % en 15 ans, pour atteindre 15 547 expulsions (en hausse de 34 % entre 2014 et 2017).

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 *manu militari*. En effet, bon nombre de ménages quittent leur domicile sous la crainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier (à l'étape du commandement de quitter les lieux, de la demande du concours de la force publique...), mais les trajectoires résidentielles de ces ménages restent aujourd'hui largement méconnues d'un point de vue statistique. On peut simplement rappeler que, d'après le rapport inter-inspections relatif à l'évaluation de la prévention des expulsions locatives¹¹, 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 occupants.

Enfin, de nombreux ménages demeurent dans le logement malgré la résiliation du bail, restent expulsables à tout moment et se retrouvent ainsi dans des situations de grande fragilité.

Figure 4.c : Expulsions locatives avec concours de la force publique



Source : ministère de l'intérieur.

¹¹ IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », août 2014.

D'après une étude du Crédoc pour le compte de l'ONPES¹², 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 économique, sociale et démographique des départements (cherté des loyers, taux d'effort net élevé, sur-représentation des familles monoparentales et des ménages surendettés...), les pratiques administratives et judiciaires auraient elles aussi un impact sur le taux d'assignation. Un rapport public¹³ 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.

¹² ONPES, *Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018*.

¹³ IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, op. cit.

Tableau de bord

5^e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels

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 emploi¹⁴, 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.

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 dans un nouveau logement n'a cessé de diminuer, passant de 32,5 % à 26,8 % sur la période. Tous les secteurs sont concernés. Alors que la mobilité des accédants à la propriété était en légère hausse entre 2002 et 2006, elle a baissé fortement depuis, conformément aux évolutions du marché. **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.

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.

¹⁴ Selon une étude du Crédoc de 2011, 2 millions de personnes ont refusé un emploi au cours des 5 dernières années parce que cela les aurait obligées à déménager en occasionnant un surcoût financier.

Les taux de mobilité au sein du parc locatif privé restent bien plus élevés, avec 31,6 % en 2018¹⁵ contre moins de 9,6 % dans le parc Hlm. 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 20,9 % pour les 5 pièces et plus (contre 36,7 % pour les studios et 1 pièce)¹⁶. Le taux de mobilité est également plus faible dans les territoires les plus tendus (zones A et B1), notamment 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)¹⁷.

Tableau 5.2 : Taux de rotation dans le parc privé et dans le parc social

	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 %	nc	nc

Sources : Clameur, USH, RPLS à partir de 2011.

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)¹⁸.

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. Le recul de la primo-accession pour les ménages modestes est en retrait marqué dans la période actuelle, 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 (2002-2013)

	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.

¹⁵ Clameur, août 2017. 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.

¹⁶ Clameur, taux de mobilité résidentielle, moyenne annuelle 1998-2018.

¹⁷ *Projet annuel de performance 2017*.

¹⁸ Insee, « Les conditions de logement en France », 2017, p.124.

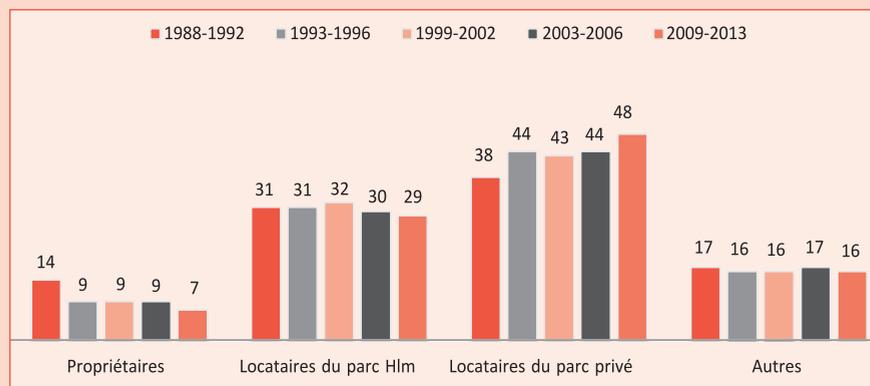
À noter toutefois qu'en 2016, d'une manière générale, le nombre de primo-accédants a augmenté (avec 560 000 ménages accédant à la propriété¹⁹). Deux raisons expliquent ce renversement de tendance. La baisse des taux d'intérêts, tout d'abord, qui permet aux ménages, à mensualités et durées de crédit identiques, 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 Gini²⁰ créé par l'Insee pour mesurer les inégalités de probabilité d'accès à la propriété (+ 36,4 % depuis 1984). 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)²¹.

Par ailleurs, **les ménages les plus pauvres ont vu les portes de l'accession à la propriété se refermer** : ils étaient 14 % à avoir pu devenir propriétaires entre 1988 et 1992 et ne sont plus que 7 % dans ce cas entre 2009 et 2013. Sachant que ceux d'entre eux qui y parviennent aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles du point de vue de l'endettement, des durées de remboursement, etc.

Figure 5.a : Destinations résidentielles des ménages les plus pauvres (en %)



Source : Insee, enquêtes nationales Logement. Exploitation Fondation Abbé Pierre.

¹⁹ *Crédit foncier*, « L'accession sociale à la propriété », novembre 2017.

²⁰ L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité absolue). Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.52.

²¹ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, p.27.

En matière d'accès à la propriété, **les difficultés sont particulièrement marquées pour les jeunes ménages²²** : au tournant des années 2010, plus de 50 % d'entre eux faisaient partie des ménages modestes, contre moins d'un quart il y a 30 ans²³. Ils sont donc contraints à 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 immigrés²⁴ 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 immigrés²⁵).

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. L'enquête Patrimoine 2015 de l'Insee montre que ces inégalités sont fortes : **les 10 % les plus riches possèdent 47 % du patrimoine**, alors que **les 50 % les moins riches n'en détiennent que 8 %** (le patrimoine immobilier représentant environ les deux tiers du patrimoine total des ménages)²⁶.

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 »²⁷, contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social²⁸**. 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.

²² Ménages dont la personne de référence à moins de 30 ans au moment de l'enquête.

²³ Céline Arnold, Jocelyn Boussard, « L'accès à la propriété en recul depuis 2008 », Insee Références, édition 2017.

²⁴ 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.

²⁵ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, p.76.

²⁶ Aline Ferrante, David Guillas, Rosalinda Solotareff, « Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement », Insee première n°1621, novembre 2016.

²⁸ 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).

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 2015²⁹, 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)³⁰.

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. Même dans le cadre du PNRU (Programme national de rénovation urbaine), la mobilité vers d'autres territoires est restée relativement limitée³¹. **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-ZUS³².

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « Quartiers Politique de la Ville » (QPV)³³ sur la base d'un critère unique de revenus. On y compte près d'un tiers de ménages à « faibles revenus »³⁴ (contre 26 % dans les anciennes ZUS et 8 % pour la France métropolitaine) et un taux de chômage de 27 % chez les 15-64 ans (contre 10 % dans les agglomérations environnantes).

²⁹ Les ZUS ont été définies par la loi comme des territoires « caractérisés par la présence de grands ensembles ou de 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.

³⁰ Observatoire national de la politique de la ville, *Rapport 2015*, p.154.

³¹ Voir partie 2 du Tableau de bord.

³² Observatoire national de la politique de la ville, *Rapport annuel 2017*, p.44

³³ 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).

³⁴ Ménages touchant moins de 5 829 euros par an et par unité de consommation. Cf. « Politique de la Ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », *France, Portrait social*, édition 2014, novembre 2014.

À une précarité des ménages accentuée par rapport à ceux vivant hors-QPV, s'ajoute des conditions de logement également plus dégradées³⁵. Près d'1 ménage sur 4 vivant en QPV (22 %) est en situation de surpeuplement (contre 12,5 % dans les autres quartiers des unités urbaines englobantes) 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 très 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, au lieu de 1979 dans les autres territoires). Ils sont également moins chers, avec un loyer médian à 5,1 euros par m² (contre 5,8 euros hors QPV) et comptent 58 % de Hlmo 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.

Tableau 5.4 : 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.

³⁵ ONPV – CGET, « Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires », octobre 2018.

D'après le rapport 2017 de l'ONPV³⁶, les taux de mobilité sont relativement proches en moyenne entre les habitants des QPV (12,6 % entre 2015 et 2016) et les résidents du reste des unités urbaines (12,1 %). Ce chiffre varie néanmoins selon plusieurs critères :

- l'âge : la population des QPV, plus jeune, est davantage mobile,
- les villes : à Lille, Bordeaux ou Marseille/Aix-en-Provence, le taux de mobilité est plus important en QPV que dans le reste de l'unité urbaine, contrairement à des unités urbaines comme Strasbourg ou Nice,
- le type de QPV : dans les QPV des centres anciens, la part des ménages mobiles est de 17,9 %, contre 10,8 % dans les quartiers Hlm de banlieues éloignées,
- le statut d'occupation : quel que soit le lieu de résidence, être locataire Hlm (le statut d'occupation majoritaire en QPV) réduit de moitié la mobilité résidentielle. La différence est néanmoins atténuée par la forte proportion de propriétaires hors QPV (qui sont également peu mobiles, mais principalement satisfaits de leur logement).

Les perspectives de mobilité de ces locataires Hlm se heurtent à des écarts de loyer importants avec le parc privé : **le loyer moyen dans le parc social est de 5,74 euros/m² contre 12,7 euros/m² dans le parc privé**³⁷. 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 QPV : 13 % déménageant effectivement, contre 17 % de ceux qui sont dans une situation financière moins difficile³⁸.

La mobilité de ces locataires Hlm se heurte également à **une offre de grands logements 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.

³⁶ CGET - ONPV, *rapport de l'ONPV 2017, d'après l'exploitation de la base Fidéli (2015-2016) de l'Insee exploitant les fichiers fonciers et fiscaux.*

³⁷ Sources : CGDD, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018 », novembre 2018 ; Clameur, « Les tendances du marché entre 1998 et 2018 », février 2018.

³⁸ CGET - ONPV, *op.cit 2017.*

TABLEAU DE BORD

Partie 2 : Le suivi des politiques du logement

AXE 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent

AXE 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement

AXE 3. Plus de justice sociale et de solidarité

AXE 4. Les territoires face aux besoins sociaux

SOMMAIRE

AXE 1 :

Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent 257

Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages 257

- Construction de logements : des chiffres insuffisants257
- Des incitations à l'investissement locatif privé sans contrepartie sociale 259
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs 260
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux nouveaux besoins des ménages 263
- Les mesures en faveur de la production de logements sociaux et très sociaux 264
- Une progression trop lente du parc Hlm 265

Une faible mobilisation du parc existant au profit des ménages pauvres 267

- L'intensification de la lutte contre la vacance 267
- Conventionnement du parc privé : des niveaux extrêmement bas 271
- L'intermédiation locative : en hausse mais un impact limité 272

AXE 2 :

Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement 274

La hausse non régulée du coût du logement 274

- L'observation des loyers du secteur privé à l'échelle nationale et locale 274
- L'encadrement des loyers dans le parc privé 276

Des aides personnelles essentielles, perfectibles et menacées 278

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages280
- Des taux d'effort qui restent élevés 281

La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique 282

- Rénovation énergétique pour les plus modestes : des avancées insuffisantes 283
- Un chèque énergie pour remplacer les tarifs sociaux 286

AXE 3 :

Plus de justice sociale et de solidarité 288

Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants 288

- Des FSL sous pression 288

- La nette diminution des aides Loca-Pass 289
- Garantie des risques locatifs : des dispositifs multiples et insuffisants 290
- La prévention des expulsions locatives 292

L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis 295

- La dégradation de l'accueil d'urgence 297
- La progression du recours aux nuitées d'hôtel continue 297
- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement 298
- Personnes migrantes : un dispositif national d'accueil bien peu accueillant . 299

La nécessaire amélioration des conditions d'hébergement et de logement303

- L'amélioration du parc existant 303
- L'intervention dans les copropriétés fragiles ou en difficulté 304
- La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable 306
- Droit à l'habitat et à la mobilité pour les gens du voyage 309
- Une réhabilitation inachevée des anciens foyers de travailleurs migrants 311
- Bidonvilles : entre volonté d'accompagnement et poursuite des expulsions....312

Un droit au logement et à l'habitat encore trop souvent bafoué 313

- La mise en œuvre du Droit au logement opposable313
- La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord » 317

AXE 4 :

Les territoires face aux besoins sociaux 321

Construire une ville équitable et durable 321

- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale 321
- La politique de la ville et le NPNRU 324

Quid de l'intervention publique dans les territoires détendus ? ... 326

Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière 328

Décentralisation et gouvernance de la politique du logement 330

- L'inexorable montée en compétence des EPCI 330
- Des départements « appui » 333
- Des régions impliquées 334

Conclusion : le financement des politiques du logement 335

- Ce que le logement rapporte à la collectivité 336

Tableau de bord

AXE 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent

Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages

Un des premiers facteurs de la crise du logement est le déficit de logements abordables financièrement. 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 se révèle 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 CGDD¹, 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 330 000 à 360 000 logements par an d'ici à 2020. Ces prévisions ne tiennent pas compte des besoins actuels liés au mal-logement ou au non-logement. **Différentes estimations² 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 2009 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 au cours des derniers mois : entre décembre 2017 et novembre 2018, le nombre de logements autorisés à la construction (473 000) baisse de 5,2 % par rapport à la période antérieure, tandis que le nombre de logements mis en chantier (415 500) baisse de 0,6 %³.

¹ 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.

² 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...).

³ CGDD - SOeS, « Construction de logements. Résultats à fin octobre 2018 (France entière) », *St@tinfo* n°144, novembre 2018.

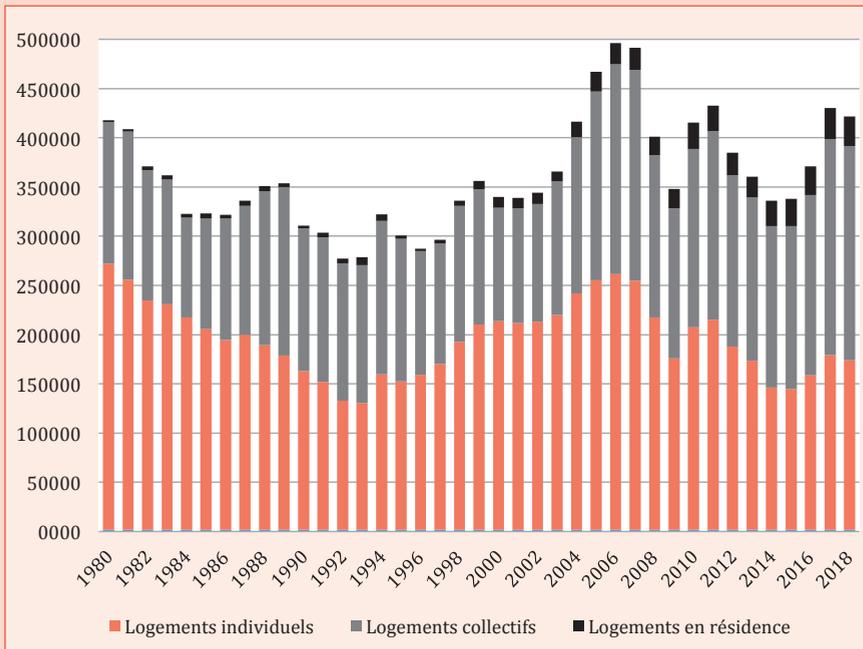
Tableau 1.1 : Nombre de logements mis en chantier

Année	Logements individuels	Logements collectifs	Logements en résidence	Total
2006	259 600	212 900	21 500	493 900
2009	173 900	152 500	19 700	346 100
2010	205 400	181 100	27 100	413 600
2011	213 100	191 700	25 900	430 700
2012	185 700	174 400	22 800	383 000
2013	171 600	165 600	21 200	358 300
2014	144 100	163 900	25 700	333 800
2015	142 600	165 800	27 900	336 200*
2016	156 800	182 800	28 400	368 000
2017	176 200	219 900	32 200	428 200
2018	172 100	217 600	29 800	415 500**

Source : SOeS, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin octobre 2018. France entière, Mayotte non compris

* 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.
**Création des 12 derniers mois (décembre 2017 à novembre 2018).

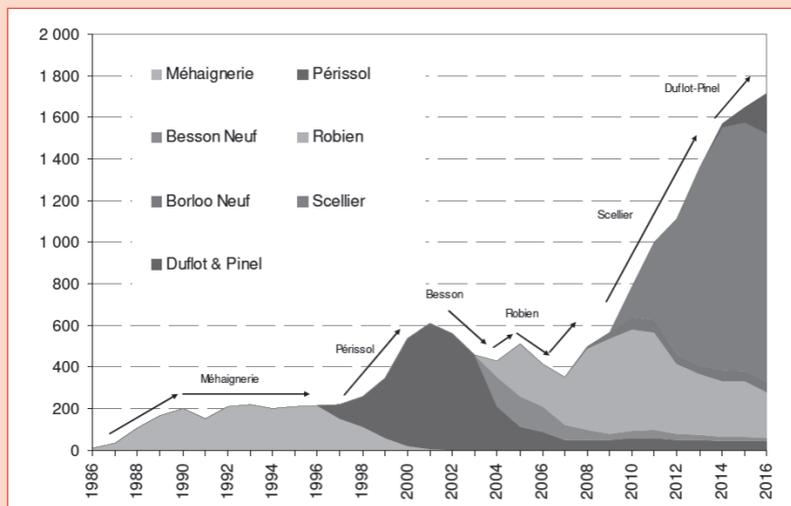
Figure 1.a : Nombre de logements mis en chantier



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 succédés voire juxtaposés depuis 1984. Le montant annuel de l'ensemble de ces réductions d'impôt sur le revenu n'a cessé de progresser, passant de 606 millions d'euros en 2009 à plus de 1,7 milliard d'euros en 2015⁴. 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 quinze ans à partir de la mise en location du logement. D'après le projet de loi de finances pour 2019, l'ensemble de ces dispositifs (Périssol, Besson, Borloo, Robien, Scellier, Pinel, Cosse) a coûté 1,9 milliard en 2017 et dépassera les 2 milliards en 2019.

Figure 1.b : 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, en comptabilisant toutes les aides dont disposent les logements sociaux, il s'avèrait, selon les calculs du ministère, qu'un « Pinel » coûtait moins cher, en 2015, qu'un logement social (voir tableau ci-après). Quatre ans plus tard, avec la disparition des crédits d'État en aides à la pierre pour Hlm et la hausse de la TVA, il est probable que le coût pour l'État d'un Pinel équivaille au coût d'un PLS.

⁴ « Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages », *référé de la Cour des comptes*, 17 janvier 2018.

Tableau 1.2 : Aides moyennes en 2015 (par logement)

	PLAI	PLUS	PLS	Pinel
Montant moyen TTC financé	142 449	140 302	127 324	180 395
Nombre de logements	18 864	43 462	18 228	50 000
AIDES				
Subvention État (y compris surcharge foncière)	9 172	1 003	462	0
Réduction TVA	19 658	19 362	17 571	0
Déduction d'impôt (coût générationnel)	0	0	0	31 257
Subventions C.L. et autres	11 663	8 663	3 892	0
Aide de circuit AL	641	1 176	1 315	0
Garantie collectivité	2 849	2 806	2 546	0
Exonération TFPB	12 531	12 531	12 605	0
TOTAL DES AIDES	56 514	45 541	38 391	31 257

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

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 regrette le manque de contrôle et d'évaluation de ces aides, tant en ce qui concerne l'offre de logements locatifs ainsi produite que le profil socio-économique des ménages logés. La loi de finances pour 2015 a rendu possible la location à un ascendant/descendant sans remise en cause de l'avantage fiscal « Pinel ». Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une dépense de 767 millions d'euros pour le seul dispositif Pinel (contre 554 millions en 2018), soit 31 257 euros par logement produit. La loi de finances pour 2019 a créé un nouveau dispositif, dit « Pinel 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 certaines zones, en particulier dans les centres-villes dégradés.

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 financées de 2002 à 2010 (jusqu'à plus de 130 000), l'évolution est instable : à peine 103 000 logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU) en 2012, 117 000 en 2013, 108 921 en 2015. Après un pic en 2016 (124 226 logements sociaux financés), la tendance s'inverse de nouveau en 2017 avec 113 041 logements sociaux financés (50 833 PLUS, 30 458 PLAI et 31 750 PLS), soit un recul de 9 % par rapport à

l'année précédente, un niveau restant très insuffisant au regard de la demande⁵. Il semble que le niveau des agréments Hlm restera proche de ce niveau en 2018, bien que le nombre de PLAI devrait être légèrement supérieur, autour de 34 000 logements financés.

Tableau 1.3 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	85 056	45 016	131 106	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	117 065	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		79 939	26 475	106 414	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		78 858	30 063	108 921	28 %	25 %
2016	34 351	57 909		92 260	31 966	124 226	26 %	28 %
2017	30 458	50 833		81 291	31 750	113 041	28 %	27 %

Source : Infocentre SISAL.

(1) Hors PLS Foncière.

*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 84 500 logements ont été mis en service.

Le financement des logements sociaux varie selon les territoires : les zones considérées comme tendues (A et B1) ont représenté 73 % des logements financés en 2017 (contre 71 % en 2012 et 75 % en 2016), témoignant de la volonté de centrer géographiquement les efforts⁶.

Créé en juillet 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social. Il a notamment pour missions d'adopter le budget annuel et de programmer la répartition territoriale des nouvelles opérations et actions à engager par l'État. Pour 2019, le FNAP bénéficie d'une enveloppe prévisionnelle de 453 millions d'euros, soit une hausse de 28 millions par rapport à 2018,

⁵ Au 31/12/2017, 2 063 166 demandes actives étaient enregistrées dans le système national d'enregistrement (soit 90 000 de plus que fin 2016), dont seulement un tiers en provenance de ménages déjà logés dans le parc locatif social. Sur l'année 2017, seulement 481 000 demandes ont été satisfaites.

⁶ DGAL, Sisal, « Bilan des logements aidés 2017 ».

qui prévoit le financement de 40 000 PLAI, des « PLAI adaptés » et des opérations d'intermédiation locative en communes SRU carencées. Pour 2019, la contribution de l'État a été supprimée et celle demandée aux bailleurs sociaux portée à 375 millions d'euros. La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social⁷ et la diminution de la subvention unitaire moyenne de l'État contraignent les bailleurs et collectivités locales à augmenter leur effort financier, surtout en zone tendue et/ou à proposer des loyers de sortie plus élevés.

Figure 1.c : 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 couper, presque autant (à 98 %) dans 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 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. Le Gouvernement s'est engagé à compenser ce prélèvement par diverses mesures : allongement de la durée des prêts, stabilisation du taux du livret A, prêts « de haut de bilan » ou diverses facilités de trésorerie, mais qui sont 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 rembourser⁸, grevant ainsi, à moyen ou long terme,

⁷ Passé de 113 000 euros à 145 000 euros TTC par logement entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2016, soit une progression de 28 % en 10 ans, selon une étude publiée par la Caisse des Dépôts en juin 2017, *Éclairages* n°17, « Coûts de construction des logements sociaux. Un prix de revient stable depuis 2014 ».

la capacité des bailleurs sociaux à maintenir leur niveau d'investissement dans la production, l'entretien ou la rénovation⁹.

DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR PARTIE INADAPTÉS AUX NOUVEAUX BESOINS DES MÉNAGES

Les logements sociaux financés depuis 2001 sont non seulement insuffisants en nombre mais également 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 PLS sont inaccessibles aux ménages modestes¹⁰. Les bons résultats des années 2014 et 2016 restent inégalés : en 2017, la part des PLAI redevient inférieure à celle des PLS (27 % contre 28 %).

Le FNAP affichait pour 2018 une programmation de 40 725 PLAI, 66 353 PLUS, 34 744 PLS, soit près de 142 000 logements sociaux, prévoyant un objectif de PLAI dépassant plus nettement le nombre de PLS à produire, conformément aux engagements présidentiels.

Figure 1.d : Nombre de logements sociaux financés (France métropolitaine hors ANRU)



⁸ L'agence Moody's a estimé ainsi que « les mesures de compensation annoncées par les pouvoirs publics en France ne vont pas conforter la rentabilité opérationnelle mais réduiront le service de la dette » (Moody's, « La baisse des loyers aura une incidence plus forte en France en raison de marges de manœuvre plus limitées sur les dépenses », 9 octobre 2018). Quant à Standard and Poor's, elle a conclu que les compensations « sont loin de compenser les baisses de loyers ». Standard and Poor's, « French Social Housing Operators' Credit Quality Can Withstand Rent Cuts And Sector Reform », 12 décembre 2018.

⁹ « Banque des territoires », Perspectives. « L'étude sur le logement social », édition 2018.

¹⁰ 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 du Logement).

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 2017, 46 % des logements du parc social dépassent les loyers-plafonds APL (48 % des PLAI et 81 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents¹¹), avec des variations importantes selon les territoires¹². À quoi s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3,0 euros/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 euros/m²) d'après l'Ancols¹³. Rappelons que les nouveaux entrants dans le parc social, quant à eux, vivent environ pour moitié sous le seuil de pauvreté¹⁴.

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2017, on dénombre seulement 6 % de T1, alors que les personnes isolées représentaient 38 % des locataires en 2013. On comptabilise également peu de grands logements (9 % de T5 et plus)¹⁵, et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

LES MESURES EN FAVEUR DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX

Afin d'accélérer la cession du foncier public en faveur de la construction de logements sociaux, la loi du 18 janvier 2013 « relative à la mobilisation du foncier public » a prévu que les décotes possibles puissent atteindre 100 % de la valeur vénale des terrains. La Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) relève une montée en puissance de ce programme. En 2013 et 2014, seulement 13 terrains publics avaient été cédés dans ce cadre, puis 71 en 2015 et 105 en 2016, atteignant ainsi l'objectif fixé par le précédent gouvernement (100 cessions ou engagements) et représentant un potentiel de 11 915 logements, dont 55 % sociaux. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le montant des décotes a atteint 120 millions d'euros, dont 50 millions en 2016¹⁶. En 2017, 99 cessions ou protocoles ont été signés, équivalant à la production de 13 527 logements, dont 5 737 logements sociaux.

¹¹ Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2016 s'établissent à 380 euros pour un PLAI en moyenne et à 570 euros pour un PLS, pour une moyenne générale de 400 euros. Selon les zones, le loyer maximal variait de 4,6 à 6 €/m² en PLAI, de 5,2 à 6,8 €/m² en PLUS et de 7,8 à 13,1 €/m² en PLS (USH, *Les Hlm en chiffres*, 2018).

¹² Entre l'Île-de-France et la Bourgogne-Franche-Comté, par exemple, l'écart de loyer moyen s'élève à 1,56 €/m² au 1^{er} janvier 2018. CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018 », novembre 2018.

¹³ Ancols, « Etude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

¹⁴ USH « Les Hlm en chiffres 2018 ».

¹⁵ USH 2018, « Les Hlm en chiffres » (sources : RPLS 2017, Recensement 2017).

¹⁶ Cnauf, « Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », février 2017.

Parallèlement, un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance 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 2019¹⁷). Ce programme a peiné à se développer. En 2013, seulement 637 logements avaient été programmés, puis 319 en 2014, 595 en 2015 et seulement 181 en 2016 (soit un total de 1 732 logements programmés pour 12,5 millions d'euros de subventions en quatre ans), des chiffres très inférieurs à 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 cette année-là, pour un total de 6,5 millions d'euros de subventions¹⁸. Si à la fin de l'année 2017, le budget dédié à ce programme était toujours sous-consommé du fait de la complexité persistante du dispositif, malgré les aménagements techniques successifs des conditions d'accès au financement, 2018 est annoncée comme une année record avec une estimation de production à hauteur de 1 014 logements¹⁹.

Un document-cadre pluriannuel approuvé en septembre 2018 rappelle que la production de logements « PLAI adapté » constitue une priorité du nouveau plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022, et prévoit la simplification des conditions de montage, d'instruction et de sélection des opérations²⁰. 28 millions d'euros seront consacrés par le FNAP à ce programme en 2019.

UNE PROGRESSION TROP LENTE DU PARC HLM

Malgré les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc social s'accroît chaque année : il est estimé début 2018 à 5 003 500 logements par le CGDD, soit 89 000 logements de plus que l'année précédente (+ 1,8 %)²¹.

Le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 78 200 en 2017, en repli par rapport à l'année précédente. 91 % sont des logements neufs (26 % acquis en VEFA) et 9 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont un peu plus de la moitié ont nécessité des travaux de réhabilitation. Les logements mis en service en 2017 se situent principalement en Île-de-France (20,3 %), en Auvergne-Rhône-Alpes (13,6 %) et en Occitanie (10,9 %).

¹⁷ Philippe Dallier, *Rapport pour le PLF 2019, Mission « Cohésion des territoires »*, Sénat, 2018.

¹⁸ Ministère de la Cohésion des territoires, « Appel à projets PLAI adaptés 2017 », juillet 2017 ; « Bilan des logements aidés » 2016.

¹⁹ Journée nationale « PLAI adapté », 5 décembre 2018.

²⁰ Programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance, *Présentation du programme et modalités d'octroi de la subvention « PLAI adapté »*, 21 septembre 2018.

²¹ CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018 », novembre 2018.

Tableau 1.4 : 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						

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.

D'après l'USH²², 496 000 logements sociaux ont été attribués en 2016, dont 74 000 issus de la croissance du parc (construction ou acquisitions-améliorations) et 422 000 dans le parc libéré par des déménagements.

Tableau 1.5 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Offre totale attribuée	455	469	484	491	480	482	509	507	496
Dont parc existant	374	396	403	416	403	402	423	423	422
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	81	75	77	80	86	84	74

Source : USH, 2017 (estimations d'après statistiques d'activité des fédérations) – France entière.

²² USH, « Les Hlm en chiffres », Édition 2018.

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)²³. Il 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 contribuer à pallier la mise en place de la réduction de loyer de solidarité inscrite dans 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 2 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.

Une faible mobilisation du parc existant 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 2018, plus de 3 millions de logements étaient vacants sur le territoire métropolitain selon l'Insee, un chiffre qui a nettement progressé depuis 10 ans : la vacance des logements est passée de 5,9 % en 2008 à 8,3 % aujourd'hui (stable depuis 3 ans)²⁴. 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).

²³ 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.

²⁴ Insee, « Le parc de logements en France au 1^{er} janvier 2018 », 2018.

Figure 1.e : Taux de vacance en France



Source : Insee, France métropolitaine.

Dans le parc Hlm, 3 % des logements étaient vacants au 1^{er} janvier 2018 (un peu plus de 142 500 logements), dont la moitié depuis plus de 3 mois²⁵. Avec des écarts allant de 2,1 % de vacance en Île-de-France à 5,1 % en Bourgogne-Franche-Comté.

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016²⁶, analysant des données de 2013, souligne que 11 % des logements vacants correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc²⁷, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local²⁸: les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique²⁹ 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 cependant 103 000 logements durablement vides et directement habitables en zone tendue.

²⁵ CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018 », novembre 2018.

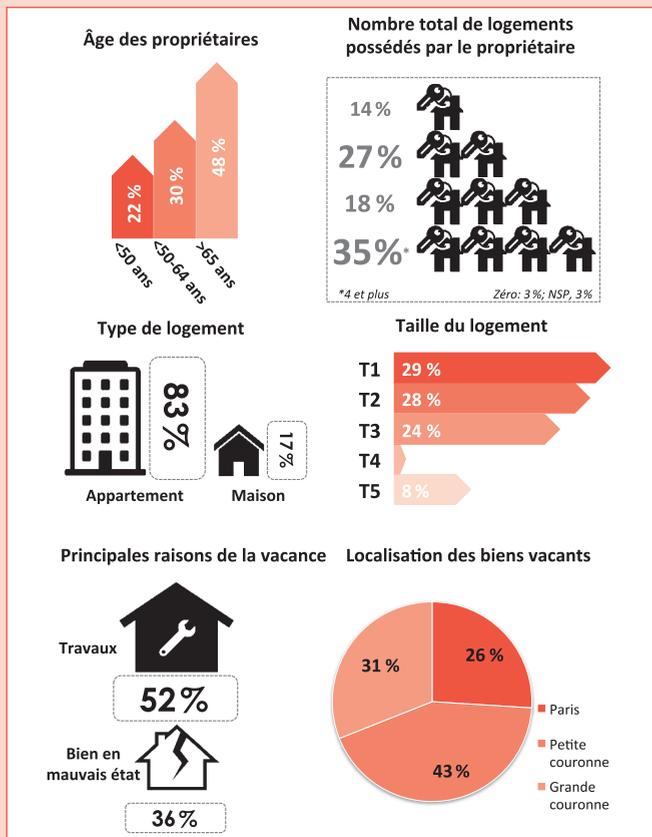
²⁶ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

²⁷ 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.

²⁸ La part de la vacance durable (2 ans) varie, selon les territoires, de 15 % en zone tendue à 25 % en zone B2 et C.

²⁹ Notamment la Creuse, l'Allier, le Gers, la Nièvre, la Lozère et la Corrèze.

Figure 1.f : Les caractéristiques des logements vacants en Ile-de-France³⁰



Source : SGMAP, « Étude sur les logements vacants », Octobre 2015.

³⁰ L'enquête a été réalisée par téléphone, auprès d'un échantillon de propriétaires d'au moins 1 logement inoccupé depuis plus de 6 mois, au cours des 4 dernières années en Ile-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.

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. Depuis le 1^{er} janvier 2013 et l'élargissement du périmètre de cette taxe, 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants sont concernées (au lieu de 200 000 habitants auparavant)³¹. En conséquence, le nombre de logements imposables a fortement progressé, permettant la mise en recouvrement de 152 millions d'euros en 2016 (contre 38 millions en 2012).

Tableau 1.6 : Nombre d'avis d'impôt TLV mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d'avis TLV mis en recouvrement
2000	146 388	104 279
2001	144 400	101 959
2002	127 213	91 405
2003	127 213	91 482
2004	118 693	87 398
2005	102 711	77 255
2006	100 926	76 159
2007	96 837	72 250
2008	86 507	66 031
2009	94 991	75 627
2010	91 693	71 492
2011	87 817	68 778
2012	86 368	68 356
2013*	250 362	200 792
2014	229 886	188 019
2015	Nd	184 062
2016	Nd	191 141

Source : Direction générale des finances publiques. Le ministère de la Cohésion des territoires ne dispose plus de données actualisées.

* Changement de périmètre.

³¹ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis au moins 1 an et situés dans des zones où la demande de logement est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements dont la vacance est indépendante de la volonté du propriétaire (mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur, par exemple), ou ceux qui ont été occupés plus de 90 jours consécutifs sur l'année. Le taux de la taxe s'élève à 12,5 % de la valeur locative du bien la première année d'imposition, puis à 25 % à compter de la deuxième année (au lieu de 12,5 % la première année, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième). À noter que la loi ENL de 2006 a créé une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 prévoit la mise en place sur l'ensemble du territoire d'un dispositif expérimental pour permettre l'occupation temporaire de locaux vacants à des fins de logement, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement social, par le biais de la signature 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 3 ans et qui pourront 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 2017, plus de 130 000 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 privé³², 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 8 836 en 2017. 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 (par ailleurs nécessaire) au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif³³. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée (313 logements en 2017), à son plus bas niveau historique.

En 2017 était en effet créé le dispositif fiscal « Louer abordable », ou « Cosse ». 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 6 ou 9 ans. Un objectif de remise sur le marché de 50 000 logements vacants entre 2017 et 2019 a été fixé (le « Cosse » remplaçant le dispositif « Borloo »). Douze millions d'euros étaient prévus par l'État pour ce dispositif en 2018 et 25 millions sont budgétés pour 2019. L'ANAH explique la baisse de 2017 par l'entrée en vigueur du dispositif « Louer abordable » qui ne prévoit pas de conventionnement possible en zone C, hormis en intermédiation locative. Sur ce point, la loi ELAN a ouvert le dispositif en zone C sous condition de travaux.

³² CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013.

³³ 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.

Figure 1.g : Logements conventionnés ANAH à loyers maîtrisés, avec ou sans travaux



Source : Anah.

L'INTERMÉDIATION LOCATIVE : EN HAUSSE MAIS UN IMPACT LIMITÉ

La mobilisation du parc privé à vocation sociale utilise différentes formes d'intermédiation locative, qui s'appuient ou non sur des conventionnements ANAH. L'intermédiation locative s'est développée localement à partir des années 1980 et a été 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'un système de location/sous-location³⁴. 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 gestion³⁵.

³⁴ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

³⁵ 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.

L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2008, intitulé Solibail. En 2017, le nombre de places gérées en intermédiation locative dans ce cadre s'élève à 33 898, dont 28 128 en location/sous-location (comprenant les baux glissants) et 5 770 en mandat de gestion, **ce qui représente une augmentation de 18 % entre 2016 et 2017**³⁶. Dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières, le Gouvernement a créé près de 9 500 places entre 2015 et mi-2017.

Tableau 1.7 : Nombre de places gérées en intermédiation locative financées par l'État

	2013	2014	2015	2016	2017
IML en sous-location/location et en bail glissant	15 034	18 803	22 181	24 510	28 128
En mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146	5 770
Total intermédiation locative	18 378	21 643	25 575	28 656	33 898

Source : DGCS : enquête AHL.

Dans le cadre du Plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018-2022, le Gouvernement s'est fixé comme objectif l'ouverture de 40 000 places en intermédiation locative sur cinq ans, grâce à une enveloppe de crédits à hauteur de 88 millions d'euros destinée à couvrir les dépenses de captation, différentiel de loyer, vacance... Pour 2018, l'objectif était de 5 892 places d'IML captées ; au 31 novembre, 5 599 places étaient créées, à 85 % environ en sous-location et à 15 % en mandat de gestion.

³⁶ DGCS, enquête « Accueil, Hébergement, Insertion ».

AXE 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement

La hausse non régulée du coût du logement

Au niveau national, la hausse des prix de l'immobilier a été considérable au cours des deux dernières décennies. 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 haut¹, sur l'ensemble du territoire. Malgré la crise économique, les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables et, 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. Ils restent aujourd'hui largement supérieurs de 63 % à la moyenne historique (1965-2001) représentée par ce « tunnel »². Ils ont considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouvelles catégories de la population auparavant épargnées par la crise du logement.

L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ À L'ÉCHELLE NATIONALE ET LOCALE

Depuis les années 1970, la part du loyer moyen des locataires dans leur revenu 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 logements³. D'après les données de l'Insee, sur la période 2000-2018, la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 36 %, dans des proportions supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+ 32 %). Ces données confirment la tendance observée par le CGDD⁴ : entre 1984 et 2014, **les prix des loyers ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+ 3 %) que les prix à la consommation (+ 2,1 %).**

¹ Jacques Friggit, « Le prix des logements sur le long terme », *CGEDD*, 2018.

² Jacques Friggit, « Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme. Décembre 2018 », *CGEDD*, 2018.

³ Jacques Friggit, 2018, *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).

⁴ CGDD, « Compte du logement 2014 - premiers résultats 2015 », février 2016.

Tableau 2.1 : Évolution des prix des logements, des loyers, de l'énergie et des prix à la consommation (2000 - 2018)

	2000-2018
Prix des logements anciens ⁽¹⁾	+ 127 %
Composante « loyer » dans l'IPC ⁽²⁾	+ 36 %
Loyers moyens parc privé ⁽³⁾	+ 57 %
Indice des prix à la consommation (IPC) ⁽⁴⁾	+ 32 %
Électricité, gaz et autres combustibles ⁽⁵⁾	+ 92 %

- (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, Indice des prix à la consommation.
- (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 moins forte (+ 0,9 % en 2014, + 0,2 % en 2016 comme en 2017)⁵.

En Île-de-France, le dernier rapport de l'OLAP⁶ met en lumière une nouvelle hausse des loyers du secteur privé en 2017 : + 0,8 % à Paris, + 0,9 % dans les départements de la petite couronne et + 0,8 % en grande couronne. Bien que supérieure à l'évolution constatée l'année précédente, cette hausse reste inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation sur la même période (+ 1 %) pour la seconde année consécutive.

29 observatoires couvrent à ce jour un tiers de la population française⁷. Les données sont collectées selon des méthodes identiques, validées par le comité scientifique du réseau et traitées par l'ANIL et l'OLAP afin de les homogénéiser au niveau national. Elles sont disponibles sur la plateforme gouvernementale en ligne : www.observatoires-des-loyers.org.

Depuis 2016, l'ANIL coordonne la publication de l'analyse à l'échelle nationale des résultats des observatoires locaux des loyers. Les premiers chiffres⁸ s'intéressaient entre autres au logement étudiant et aux studios. Ainsi, dans les villes étudiantes (Rennes ou Lille, par exemple), l'écart de la location au m² entre un studio et

⁵ CGDD, « *Compte du logement 2017* », juillet 2018.

⁶ OLAP, « *Évolution en 2017 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », juillet 2018.

⁷ *Quatre observatoires sont agréés par le ministère du Logement : l'OLAP pour Paris et sa zone urbaine, l'ADIL du Nord pour la ville de Lille, l'ADIL de l'Orne pour la zone urbaine d'Alençon, l'ADIL d'Ille-et-Vilaine pour Rennes métropole.*

⁸ ANIL, « *Territoires et loyers : premières analyses thématiques* », décembre 2016. À partir des résultats 2015 des observatoires locaux des loyers.

un T2 est de 4 euros, contre seulement 1 euro dans des villes où les étudiants sont moins présents (Alençon, Saint-Denis de la Réunion...). Ce public en moyenne plus précaire semble donc rencontrer davantage de difficultés à accéder au logement dans les villes étudiantes où il exerce une pression sur les prix des petits logements.

L'observatoire privé Clameur⁹ note pour sa part une légère tendance à la baisse des loyers en 2017 : - 0,6 % à la fin du mois d'août par rapport à l'année précédente à la même époque. Sur le temps long, les loyers restent toutefois orientés à la hausse : entre 1998 et août 2017, les loyers à la relocation ont ainsi augmenté en moyenne chaque année de 2,3 % sur la France entière.

Ces évolutions justifient les dispositifs mis en place pour contenir la hausse des loyers du parc privé.

L'ENCADREMENT DES LOYERS DANS LE PARC PRIVÉ

Depuis 2012, un décret publié 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.

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 zones concernées (regroupant 1 150 communes 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, 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, et confirmait pour Paris l'effet des arrêtés d'encadrement des loyers issus de la loi ALUR depuis le 1^{er} août 2015.

L'OLAP signale en 2017 une légère reprise de la hausse des loyers dans l'agglomération parisienne (+ 0,8 %), mais qui reste inférieure à l'inflation. Si une relocation sur cinq sans travaux importants donne encore lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL en 2017, comme en 2016, et en violation apparente de la loi, cette situation est de moins en moins fréquente

⁹ Michel Mouillart, « La conjoncture du marché locatif privé. Les loyers de marché à fin août 2017 », CLAMEUR, septembre 2017.

puisque c'était le cas dans 50 % des relocations en 2010 et 2011, 40 % en 2013 et 30 % en 2014 et 2015¹⁰.

La CLCV¹¹ 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 sont 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 2017.

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. Les gouvernements successifs sont responsables de cet échec après avoir volontairement freiné la mise en œuvre de l'encadrement des loyers depuis 2014 et limité son application à des expérimentations locales subordonnées à l'accord des élus locaux, contrairement à ce que prévoyait la loi ALUR.

Suite à l'annulation du dispositif d'encadrement des loyers, la CLCV a reconduit son étude sur les loyers parisiens en 2018 afin d'en mesurer l'impact¹² : 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 %).

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 nouveau dispositif 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. Les loyers de référence resteront fixés chaque année par un arrêté préfectoral, à partir des niveaux de loyer constatés par les observatoires. 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.

¹⁰ OLAP, « Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2016.

¹¹ 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.*

¹² CLCV, « Loyers parisiens », juillet 2018. *Étude réalisée à partir de l'analyse de 2 500 annonces (1 000 annonces exploitables).*

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 2017, plus de 6,517 millions de ménages percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS), en hausse de 0,5 % par rapport à 2016, soit un niveau sensiblement équivalent à 2015¹³. Au total, 13,2 millions de personnes sont couvertes par une de ces trois aides. 18,1 milliards d'euros de prestations ont été versés en 2017, 4 milliards de plus qu'en 2005¹⁴. En 2017, le montant moyen mensuel versé atteint 251 euros, mais seulement 148 euros pour les accédants.

Les allocations logement sont de plus en plus perçues par les gouvernements successifs, qui n'ont pas su intervenir significativement sur le coût du logement, comme une source d'économies budgétaires, au détriment des plus démunis. En 2014, l'actualisation des loyers-plafonds et du forfait charges est déplacée au 1^{er} octobre au lieu du 1^{er} janvier, mesure d'économie équivalent cette année-là à un gel de neuf mois. La loi de finances pour 2016 a instauré la dégressivité voire la suppression de l'aide au-delà de certains niveaux de loyer considérés comme excessifs. L'économie générée au second semestre 2016 a été de 40 millions d'euros (96 millions en année pleine), affectant 57 900 ménages subissant une baisse moyenne des aides de 70 euros/mois ; 14 200 ménages ont vu leur aide totalement supprimée. En 2017, 64 000 bénéficiaires ont été impactés : 9 700 ont vu leur aide supprimée et 50 700 ont eu une aide diminuée¹⁵.

La même loi de finances avait prévu la suppression des APL pour les enfants des foyers payant l'ISF et l'arrondi des prestations à l'euro inférieur (pour une économie annuelle de 36 millions d'euros). Elle avait enfin insaturé la prise en compte du patrimoine dans les ressources de l'allocataire. Alors que cette réforme est encore en cours de montée en charge, il apparaît que 20 000 foyers, déclarant un patrimoine supérieur à 30 000 euros, seraient concernés.

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 5 euros par simple décret, pour une économie annuelle de 400 millions d'euros. La loi de finances pour 2018 a ensuite

¹³ Ministère de la Cohésion des territoires.

¹⁴ Programme de qualité et d'efficacité « Famille », PLFSS 2019.

¹⁵ CNAF, « Le-essentiel », n°180, 2018.

créé une « réduction de loyer de solidarité » 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 780 millions d'euros (870 millions prévus en 2019). L'article 126 de la loi de finances pour 2018 prévoyait également le gel de la revalorisation 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 dans leurs logements devenus indignes.

Le PLF 2019 engage 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), pour une économie supplémentaire de 0,9 milliard d'euros pour une entrée en vigueur prévue en juillet 2019 (avant une économie annoncée pour l'État de 1,2 milliard d'euros en année pleine). La revalorisation des aides au logement sera plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020, bien loin du niveau de l'inflation.

Tableau 2.2 : 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
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
Dont propriétaires accédants	635	544	537	524	494	483	461	435	411
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

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 avaient des revenus les plaçant sous le seuil de pauvreté. En 2018, les ménages bénéficiaires ont des ressources en moyenne équivalant à 0,73 SMIC. 40 % des ménages bénéficiaires locataires ont un revenu entre 0 et 0,5 SMIC. En zone 2, étaient exclus de l'APL :

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1 smic,
- un couple avec 2 enfants dès qu'il perçoit 2 smic.

DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

Depuis 10 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 aléatoires¹⁶. Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis 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 euros/mois, ne couvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires pour leurs charges individuelles et collectives, qui s'élèvent en moyenne à 185 euros¹⁷. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus important qu'ils disposent de revenus modestes.

En 2017, 77 % des allocataires (locataires du privé, public et accession) 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 91,4 % des allocataires en 2017 y supportaient des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 58,7 % des allocataires sont concernés¹⁸.

Tableau 2.3 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	24,1	23,8	22,9	22,9	22,9
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	74,9	76,2	77,1	77,1	77,1

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.

¹⁶ 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 forfaitaire de 1 % calé sur la croissance ; 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 devrait être plafonnée à 0,3 % en 2019 et 2020.

¹⁷ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

¹⁸ PLFSS 2019, « Programme de qualité et d'efficacité famille ».

DES TAUX D'EFFORT QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2017, les aides personnelles au logement permettaient de ramener le taux d'effort médian de 40,7 % à 18,8 % pour un allocataire sur deux.

Tableau 2.4 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2017 (en %)

	Taux d'effort net médian	Impact des aides sur le taux d'effort
Configuration familiale		
...Isolés (sans enfant)		
...Familles monoparentales	25,2 %	-52,3 %
avec 1 enfant	18,2 %	-55,4 %
avec 2 enfants	15,7 %	-59,4 %
avec 3 enfants ou plus	8,5 %	-75,6 %
...Couples		
sans enfant	21,1 %	-47,4 %
avec 1 enfant	17,7 %	-46,0 %
avec 2 enfants	16,9 %	-43,3 %
avec 3 enfants ou plus	12,5 %	-52,8 %
Type de parc		
...Accession à la propriété	25,1 %	-20,7 %
...Public	11,9 %	-48,5 %
...Privé	25,8 %	-65,7 %
Total	18,8 %	-53,2 %

Source : Programme de qualité et d'efficacité « Famille », PLFSS 2019.

Cependant, elles ne réduisent plus suffisamment des dépenses de logement en augmentation. Plus d'un million de ménages, dont 80 000 à 150 000 locataires du secteur social, avaient en 2012 un taux d'effort net supérieur à 33 % malgré le versement des aides¹⁹.

L'évolution des taux d'effort des locataires témoigne de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. Les réformes des APL 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 euros/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

¹⁹ IGAS, Rapport thématique, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

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 enfant au RSA voit son taux passer de 32,9 à 34,2 %. Une mère célibataire avec un enfant au SMIC voit son taux d'effort net passer de 25,5 à 26,1 %.

Tableau 2.5 : Effet des réformes APL de 2017 sur le taux d'effort net de certains ménages allocataires en 2018

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 enfant 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 enfant 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 enfant 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.

La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique

D'après l'Observatoire national de la précarité énergétique, 5,6 millions de ménages étaient concernés par la précarité énergétique en 2013, soit plus de 12,2 millions de personnes. Il apparaît donc 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.

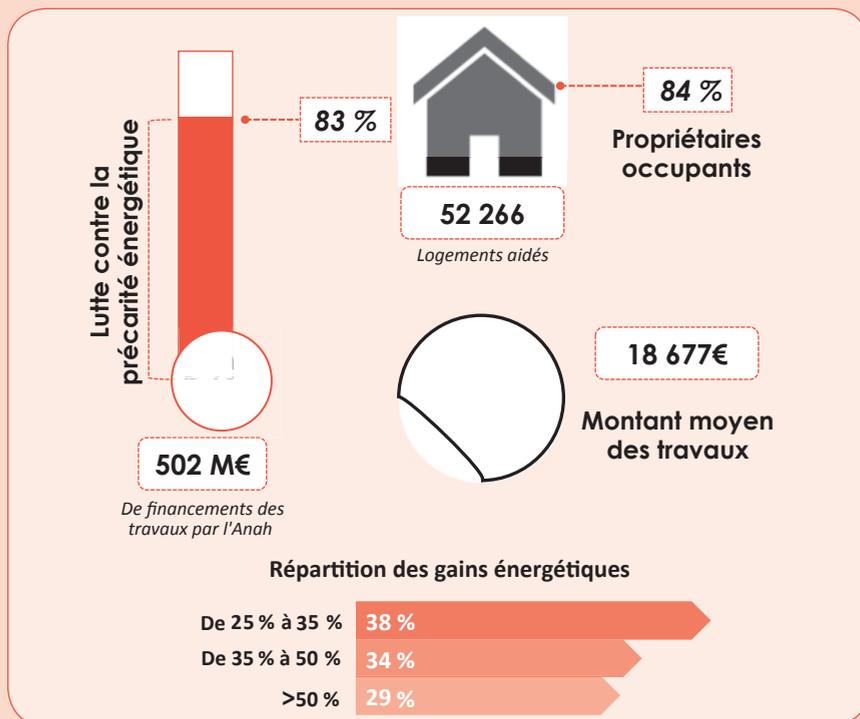
La loi de transition énergétique a fixé en 2015 un nouvel objectif de 500 000 logements rénovés par an, dont au moins la moitié occupée par des ménages aux revenus modestes. En conséquence, l'objectif annuel de réhabilitation des logements privés occupés par des ménages modestes est fixé à 130 000 logements, 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. Quoi qu'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 dix 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 logements²⁰. Même pour réaliser ces 150 000 rénovations par an, le programme Habiter Mieux dans son calibrage actuel semble très insuffisant.

RÉNOVATION ÉNERGETIQUE POUR LES PLUS MODESTES : DES AVANCÉES INSUFFISANTES

Avec le programme Habiter Mieux, l'Anah accorde depuis 2010 aux ménages en situation de précarité énergétique 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 2011 et 2017, 243 000 logements ont bénéficié du dispositif, après des débuts pourtant difficiles (12 786 ménages aidés en 2012, contre près de 50 000 en 2014 et en 2015).

Figure 2.a : Les chiffres clés 2016 de lutte contre la précarité énergétique



Source : Anah, Rapport d'activité, 2017.

²⁰ Plan de rénovation énergétique des bâtiments, octobre 2017.

Avec 52 266 logements rénovés, l'année 2017 marque une nette amélioration par rapport à 2016 (+ 28 %). Il s'agit du meilleur résultat atteint par le programme depuis son lancement en 2010. Il reste cependant très loin de l'objectif officiel qui avait été fixé à 100 000 pour 2017 (avant d'être abaissé à 75 000 par an pour le quinquennat actuel).

Tableau 2.6 : Suivi du programme Habiter Mieux

	2013		2014		2015		2016		2017	
	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
Propriétaires bailleurs	2 150	85,5	3 580	66,5	3 791	60,6	4 469	81,2	3 606	67,8
Syndicats de copropriétaires	1 555	9,6	2 197	18	2 205	20,1	2 108	19	4 528	28,6
Total	31 235	284,1	49 831	402,4	49 706	392,4	40 726	349,5	52 266	418,2

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.

Forte de ces constats, la Cour des comptes²¹ en appelle à une programmation pluriannuelle des crédits alloués au programme, une stabilisation du régime d'aides, un meilleur ciblage des propriétaires modestes à travers un effort de communication et d'information, une simplification des procédures d'octroi des aides et un renforcement des partenariats entre les acteurs du programme.

²¹ Cour des comptes, « Le programme "Habiter mieux" de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) », février 2018.

Le programme Habiter Mieux a bénéficié d'un renforcement à hauteur d'1,2 milliard d'euros dans le cadre du Grand Plan d'Investissement 2018-2022. Une nouvelle aide de 7 000 à 10 000 euros a de plus été créée pour 2018 par l'Anah, à destination des particuliers pour des « travaux identifiés » dans le cadre du programme, avec deux options possibles : Habiter Mieux Sérénité²² et Habiter Mieux Agilité²³. Certains opérateurs s'inquiètent toutefois 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. Un budget de 450 000 euros supplémentaires pour le programme Habiter Mieux a également été voté dans la Loi de finances pour 2019 pour mener une expérimentation dans cinq départements consistant pour l'Anah à offrir un diagnostic énergétique gratuit aux 30 % des ménages les plus pauvres du programme²⁴.

Sur le terrain de la rénovation énergétique des logements, le gouvernement s'est aussi engagé à poursuivre le Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) tout en l'étendant aux propriétaires bailleurs et, pour les ménages modestes, à le transformer en prime versée par l'Anah à partir de 2020²⁵.

La loi de transition énergétique a également créé une obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) spécifiquement sur les ménages modestes. Il s'agissait d'ouvrir des moyens financiers supplémentaires pour des actions de rénovation au bénéfice direct des précaires énergétiques. 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, qui court du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 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.

Dans le même sens, 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 sur le marché pour les bailleurs. Un décret du 9 mars 2017 complète celui du 30 janvier 2002²⁶ : il prévoit que le logement doit également être protégé contre les infiltrations d'air parasites

²² *Accompagnement-conseil et aide financière jusqu'à 10 000 euros pour des travaux apportant un gain énergétique d'au moins 25 %, complété par une prime pouvant aller jusqu'à 2 000 euros.*

²³ *Nouvelle aide financière jusqu'à 10 000 euros pour trois types de travaux au choix, dans une maison individuelle : changement de chaudière ou de mode de chauffage, isolation des murs, isolation des combles.*

²⁴ *Le Gouvernement a annoncé qu'un audit énergétique serait obligatoire à partir de 2021 en cas de mise en location ou de vente d'une passoire thermique.*

²⁵ *Stratégie française pour l'énergie et le climat, Présentation de la programmation pluriannuelle de l'énergie et de la stratégie nationale bas carbone, p. 14 et 15, novembre 2018.*

²⁶ *Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.*

et permettre une aération suffisante. Ce texte est très peu ambitieux car il ne chiffre pas précisément 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 » peuvent aussi 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...

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 (hors démolitions). 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 28 % entre les printemps 2016 et 2017, pour atteindre 148 000 logements rénovés énergétiquement d'après l'USH. Sur la durée du quinquennat, ce sont trois milliards d'euros qui doivent être ainsi prêtés aux organismes Hlm afin de rénover 100 000 logements par an. La part des travaux menant à un changement d'étiquette reste quant à elle stable sur la période (63 % en 2016, 64 % en 2017). En 2017, 23 % du parc social était classé E, F ou G²⁷.

UN CHÈQUE ÉNERGIE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX

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 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 ayant un revenu fiscal de référence par unité de consommation inférieur à 7 700 euros, 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.

Dans son dernier rapport²⁸, le médiateur de l'énergie plaide pour sa part en faveur d'une revalorisation significative du chèque énergie. En réponse, le Gouvernement a entériné l'augmentation de son montant moyen de 150 à 200 € dans le projet de loi

²⁷ « Les Hlm en chiffres », *USH*, octobre 2018.

²⁸ *Médiateur national de l'énergie*, « Rapport d'activité 2017 ».

de finances 2019 (le montant des chèques ira de 48 à 277 euros par ménage), puis, suite au mouvement des « gilets jaunes », a annoncé que 2,2 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 passera alors de 7 700 à 10 700 euros par an pour une personne seule.

AXE 3. Plus de justice sociale et de solidarité

Produire autant de logements adaptés aux besoins et en réduire le coût sont des actions indispensables, mais elles risquent de ne produire leurs effets qu'à moyen ou long terme et de ne pas être suffisantes pour garantir dès maintenant le droit au logement. Or, pour 4 millions de personnes mal-logées et 12 millions de fragilisées par le logement, il y a urgence à agir, ce qui implique que la politique sociale du logement renforce les dispositifs de protection des ménages vulnérables.

Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants

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 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 du Logement sur la période 2011-2015 pour 53 départements montrent que le nombre de ménages aidés diminue depuis 2013, qu'il s'agisse de l'aide à l'accès¹ ou au maintien dans le logement.

¹ 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.

Tableau 3.1 : Nombre de ménages aidés par les FSL

	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total de ménages aidés financièrement	228 793	230 466	205 782	201 555	182 965
Dont :					
- Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	64 854	65 907	64 688	64 097	61 145
- Nombre de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	163 939	164 559	141 094	137 458	121 820
Dont :					
- Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	29 695	36 450	23 681	32 164	27 460
- Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	34 621	32 967	30 878	31 190	29 472
- Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	107 653	112 233	95 139	92 097	82 417

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 45 départements ayant répondu à l'enquête annuelle entre 2012 et 2016 (ils représentent 36,6 % de la population couverte par les 102 FSL existant en 2015).

Les montants moyens des aides sont en baisse, sauf pour les aides « 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 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 2015² 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.

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, tandis que la « garantie Loca-Pass » vise à couvrir les risques d'impayés de loyers et de charges pour sécuriser les bailleurs.

² *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.

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 2015³. 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 2015⁴. 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, sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé au bénéfice de la garantie des risques locatifs (GRL)⁵.

Tableau 3.2 : Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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
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
Montants versés en milliers d'euros	97 211	114 147	133 312	125 824	90 266	65 445	58 112	50 422	41 486	40 819	37 866

Source : Ancols jusqu'à 2016, Action Logement pour 2017.

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.

GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : DES DISPOSITIFS MULTIPLES ET INSUFFISANTS

Depuis près de 15 ans, des dispositifs multiples ont été imaginés et expérimentés pour garantir les risques locatifs pour les populations fragiles, sans pour autant réussir à se déployer et à porter leurs fruits à grande échelle.

³ Ancols, « Aides de la PEEC aux ménages, Résultats provisoires 4^e trimestre 2015 », mars 2016.

⁴ À l'inverse, 73,3 % des avances ont été versées à des locataires de logements conventionnés en 2014, contre 22,6 % en 2005.

⁵ 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 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.

● La caution locative étudiante

Parallèlement, depuis sa généralisation à la rentrée 2014, la caution locative étudiante (« Clé »), financée par le ministère de l'Enseignement supérieur, le Cnous et la Caisse des Dépôts, peut se porter caution pour les étudiants de moins de 28 ans sans solution familiale, amicale ou bancaire, en échange d'une cotisation de leur part. Au total, 23 403 étudiants ont bénéficié du dispositif depuis sa création, dont la moitié des cautions était encore active mi-2017. Il est à noter, au-delà des limites quantitatives du dispositif, un taux de sinistralité de 0,56 % pour 2015-2016, particulièrement faible pour un public souvent considéré à risque. La Clé est désormais intégrée au dispositif Visale.

● La garantie universelle locative et le 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 confirmés) ou en mutation professionnelle. Tout ménage entrant dans un logement loué par un organisme agréé d'intermédiation locative est également éligible au dispositif.

Après un démarrage poussif (seulement 10 382 contrats cautionnés à mi-2017), le rythme de contractualisation du dispositif s'est accéléré avec 57 211 contrats émis à la mi-août 2018 (dont 60 % pour des jeunes de moins de 30 ans), l'objectif étant de 110 000 signatures de garanties en 2017 depuis la signature en mars 2017 d'une convention entre Action Logement et la FNAIM.

LA 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 judiciaire⁶. 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 fixés par arrêté préfectoral, et qui peuvent varier d'un département à l'autre⁷. 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. Une récente enquête de l'USH⁸ fait apparaître une hausse des résolutions amiables des impayés de loyer ainsi qu'une légère baisse des ménages en retard de paiement de trois mois ou plus. Le montant de la dette moyenne effacée a augmenté de 600 euros entre 2013 et 2016 (de 2 430 à 3 000 euros). Dans le parc social, 497 400 plans d'apurement ont été signés en 2016 (soit près de 60 000 de plus qu'en 2014) et 14 400 protocoles de cohésion sociale (« protocoles Borloo »⁹) ont été engagés avec des ménages dont le bail a été résilié par la justice (3 000 de plus qu'en 2014). L'activité contentieuse a elle aussi augmenté.

Tableau 3.3 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer

	2012	2013	2014	2016
Ménages en retard de paiement de 3 mois ou plus	6,3 % 260 000	7,1 % 285 000	6,4 % 276 000	6,3 % 274 500
Plan d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000	497 400
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500	14 400

Source : USH.

⁶ 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.

⁷ Selon les territoires, un signalement est ainsi effectué si le locataire est en situation d'impayé de loyer ou de charges locatives sans interruption depuis une durée comprise entre 3 et 6 mois, ou bien si la dette de loyer ou de charges locatives du locataire est équivalente à 3 à 6 fois le montant du loyer mensuel hors charges locatives. Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

⁸ USH, « Regard sur les impayés et la prévention des expulsions en 2014 », novembre 2016. 393 organismes ont répondu à l'enquête entre septembre 2015 et le 1^{er} trimestre 2016, soit 76 % du parc locatif Hlm sur toute la France (dont 94 % des OPH).

⁹ 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 3 mois à l'issue du protocole.

Une évaluation de la prévention des expulsions locatives établie en 2014¹⁰ a pointé les insuffisances des dispositifs, le manque de volonté politique, de données fiables et de connaissance des trajectoires des ménages, et propose une série de recommandations, socle de la feuille de route du nouveau pôle national.

Sur la base de ce rapport, la ministre du Logement a lancé en 2016 un plan national de prévention des expulsions locatives, élaboré par un pôle national dédié à la prévention des expulsions locatives mis en place au sein de la Dihal. 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 mise en place dans chaque département), un repérage et un traitement des difficultés en amont de la procédure judiciaire, ainsi que la formation des travailleurs sociaux et des intervenants dans les procédures d'expulsion, de surendettement et de sécurisation des paiements.

L'instruction interministérielle du 22 mars 2017¹¹ fixe le cadre de mise en œuvre nationale et territoriale du plan dans l'objectif de « limiter au maximum le recours à l'expulsion ». Accompagné d'un guide, elle développe tous les outils et cadres partenariaux permettant d'intervenir le plus en amont possible de l'expulsion, en impliquant tous les acteurs locaux, dont les magistrats, ainsi que ceux permettant un relogement effectif lorsque la situation le nécessite.

À l'occasion du comité de pilotage organisé le 9 mars 2018, le ministère de la Cohésion des territoires a présenté les éléments de mise à jour du plan d'actions. Il s'agit notamment d'élargir le champ d'intervention (enjeux sanitaires, accès aux droits, emploi...), d'articuler ce second plan au plan Logement d'abord, et de renforcer le travail entre les ministères (17 directions centrales impliquées contre 10 auparavant).

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, une procédure harmonisée pour tous les allocataires, quel que soit leur type d'allocation (APL, ALS ou ALF) et de contrat (location simple, logement en foyer, accession...), et des délais de traitement réduits de 8 à 11 mois maximum, contre 9 à 16 auparavant. Il renforce enfin la coordination entre le traitement de l'impayé et le dispositif de prévention des expulsions locatives, en facilitant la transmission des informations entre l'organisme payeur de l'allocation et la CCAPEX.

¹⁰ IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », août 2014.

¹¹ Instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives et son guide annexe validé en réunion interministérielle du 20 mars 2017.

Un document d'information est dorénavant distribué aux locataires menacés d'expulsion (en main propre ou dans leur boîte aux lettres) par les huissiers de justice au stade de l'assignation en justice afin de les informer de l'importance de se présenter à l'audience, de la possibilité de saisir le bureau d'aide juridictionnelle pour bénéficier de l'assistance d'un avocat, et de leur communiquer les coordonnées des acteurs locaux qui contribuent à la prévention des expulsions.

La loi ELAN comporte également différentes dispositions en matière de prévention des expulsions locatives. Le texte prévoit 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'EXPLOC¹² destiné à améliorer la connaissance des personnes menacées d'expulsion et de l'évolution de leur situation, la généralisation des antennes de prévention des expulsions au sein des ADIL...

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 prévoir leur relogement, le comité de suivi Dalo a recensé 26 ménages dans ce cas expulsés en 2018, un chiffre largement sous-estimé compte tenu des difficultés de signalement auprès du Comité.

De manière générale, les expulsions avec le concours de la force publique ont tendance à augmenter 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, bien que l'année 2017 semble montrer une inflexion à la hausse, la voyant passer en un an de 26 à 42 millions d'euros.

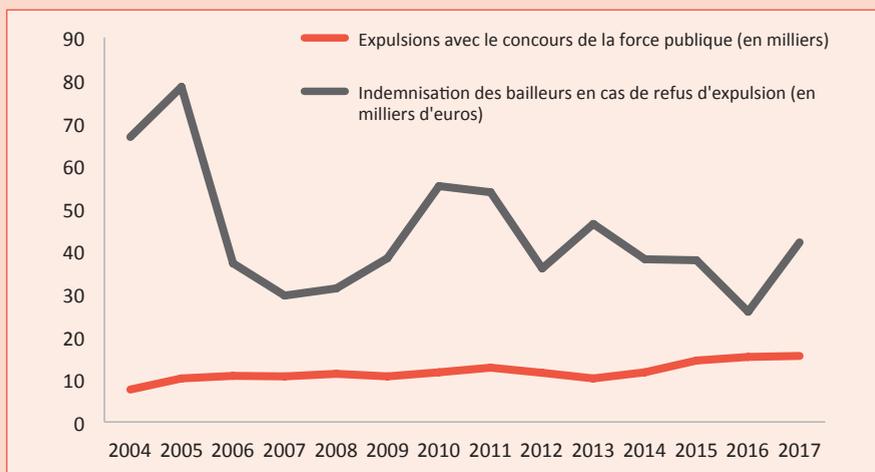
Tableau 3.4 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant en M€	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	42,4

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

¹² *L'application interministérielle de gestion de la prévention et des procédures d'expulsions locatives.*

Figure 3.a : L'État indemnise moins les bailleurs, les expulsions augmentent



L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait près de 470 000 places fin 2017¹³, dont :

- 101 826 places d'accueil d'urgence et de stabilisation (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁴, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 41 749 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels),
- 88 930 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,
- 238 628 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 durables. Les conditions dans lesquelles les ménages bénéficient et sortent des dispositifs d'aide doivent toutefois faire l'objet d'une attention particulière,

¹³ 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.

¹⁴ 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.

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 3.5 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2017
Hébergement d'urgence et de stabilisation	101 826
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHR) ⁽¹⁾	45 940
Hôtels ⁽¹⁾	45 139
Places d'accueil d'urgence et de stabilisation dans les CHR ⁽¹⁾	8 132
Lits halte soin santé (LHSS) ⁽²⁾	1 496
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État ⁽¹⁾	1 119
Hébergement d'insertion	41 749
CHR (hors urgence et stabilisation) ⁽¹⁾	36 509
Centres maternels ⁽³⁾	5 240
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) ⁽⁴⁾	88 930
CADA	47 452
HUDA hors hôtel	21 000
AT-SA	5 867
CAO	9 060
PRAHDA	5 351
Logement accompagné et d'insertion	238 628
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement ⁽¹⁾	23 757
Intermédiation locative ⁽¹⁾	34 358
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) ⁽¹⁾	123 993
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales ⁽¹⁾	56 520
Total général	471 133

Sources :

⁽¹⁾ Projet annuel de performances 2019, Mission cohésion des territoires.

⁽²⁾ Prévision 2017, d'après le ministère du Logement.

⁽³⁾ DREES, enquête Établissements sociaux, fin 2012.

⁽⁴⁾ DGEF, données 2018.

Ne sont pas comptabilisées ici les 16 478 places en pensions de famille et maisons-relais disponibles au 31.12.2017 (DGCS) qui correspondent à des formules de logement durable.

LA DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

La volonté de **mettre fin à la gestion « au thermomètre »** s'est traduite par la pérennisation de 11 500 places d'hébergement d'urgence entre 2016 et 2018 : 2 300 places au printemps 2016, 4 200 en 2017, et 5 000 en 2018.

Malgré un taux de réponse positive du SIAO aux demandes d'hébergement passé de 20 % en 2016 à 48 % en 2017¹⁵, l'accueil d'urgence peine à remplir pleinement ses missions. L'hiver 2016-2017¹⁶ a 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 par la FAS, sur une nuit, 63 % des moins de 18 ans concernés par une demande au 115 n'ont pas été hébergés, et seulement 43 % des enfants de moins de 3 ans ont pu dormir à l'abri, le plus souvent à l'hôtel (pour 67 % d'entre eux)¹⁷.

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.

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 %¹⁸. 10 632 personnes n'ont donc jamais été hébergées durant cette période (+ 10 % en un an). Les conditions d'hébergement se sont dégradées : le nombre d'attributions en structures hivernales pérennisées (+ 35 %) ainsi qu'à l'hôtel (+ 75 %) a fortement augmenté par rapport à l'année précédente. Pour répondre au plus grand nombre, la majorité des 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 %).

LA PROGRESSION DU RECOURS AUX NUITÉES D'HÔTEL CONTINUE

L'hôtel apparaît toujours comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil, pour atteindre 45 139 au 31 décembre 2017¹⁹. Au total, les

¹⁵ PLF 2019, « Programme n°177 : Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables. Objectifs et indicateurs de performances ».

¹⁶ FAS, « Synthèse hivernale 2016-2017 », avril 2017.

¹⁷ FAS, « Zéro enfant à la rue : on est loin du compte », enquête flash réalisée le 4 septembre 2017 dans 40 départements.

¹⁸ Fédération des acteurs de la solidarité, « Baromètre du 115 », 10 juin-10 juillet 2017.

¹⁹ Direction générale de la cohésion sociale. Est comptabilisé le nombre moyen de nuitées consommées quotidiennement.

capacités en hébergement hôtelier ont bondi de 360 % en 10 ans. En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, le recours à l'hôtel coûte cher. Il représente un coût moyen journalier de 17,1 euros (contre 6,7 euros par jour en moyenne pour une place en intermédiation locative), soit près de 281 millions d'euros pour les 45 139 places en 2017.

Tableau 3.6 : Progression du recours aux CHU et hôtels

Année	CHU	Hôtels
2010	18 593	13 948
2011	19 766	16 235
2012	22 091	20 727
2013	28 692	25 496
2014	30 537	32 300
2015	31 846	37 962
2016	36 217	42 646
2017	45 940	45 139

Source : ministère du Logement.

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. Les sous-objectifs par type de solutions ont presque tous été atteints. 12 606 places en intermédiation locative ont été créées entre 2014 et 2017. La capacité d'accueil des pensions de famille a été portée à 16 478 places à la fin de l'année 2017, soit 2 440 places de plus que trois ans auparavant. Enfin, 2 771 places d'hébergement dédiées aux familles sortant d'hôtel ont été créées entre 2014 et 2017 en Île-de-France. Ce plan a donc permis de ralentir la hausse des nuitées, sans parvenir à les diminuer pour autant, au contraire.

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 2017, le programme a permis de financer la création de 7 100 logements et la rénovation de 18 600 places.

Tableau 3.7 : Bilan du programme d’humanisation des centres d’hébergement 2008-2017 (création et rénovation)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de projets financés (création et rénovation)	146	156	223	80	56	52	45	36	37	52
Nombre de logements créés ²⁰ (aides à la pierre)	705	1 405	1 951	505	298	472	487	228	363	682
Nombre de places rénovées (Anah)	3 148	4 516	3 884	1 460	1 354	1 275	747	742	765	720
Montant des subventions en aides à la pierre pour la création (en millions d’euros)	5,9	28,1	51,4	6,7	2,2	5,9	6	2,6	3,3	7,7
Montant des subventions de l’Anah pour la rénovation (en millions d’euros)	10,3	39,8	36,5	9,1	8,1	6,5	3,3	7,8	6,2	7,3

Sources : DGALN – Infocentre SISAL et infocentre Anah (fin de gestion annuelle).

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 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 2015²¹. 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.

Un nouveau recensement a comptabilisé 50 à 60 structures d’hébergement nécessitant des travaux d’humanisation, dans la perspective d’un nouveau plan d’humanisation. Dans le cadre de l’humanisation des structures d’hébergement, l’Anah a engagé un montant de 7,3 millions d’euros. Ce montant est en augmentation de 17 % par rapport à 2016 proche du niveau de 2015²².

**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 d’adopter des normes minimales

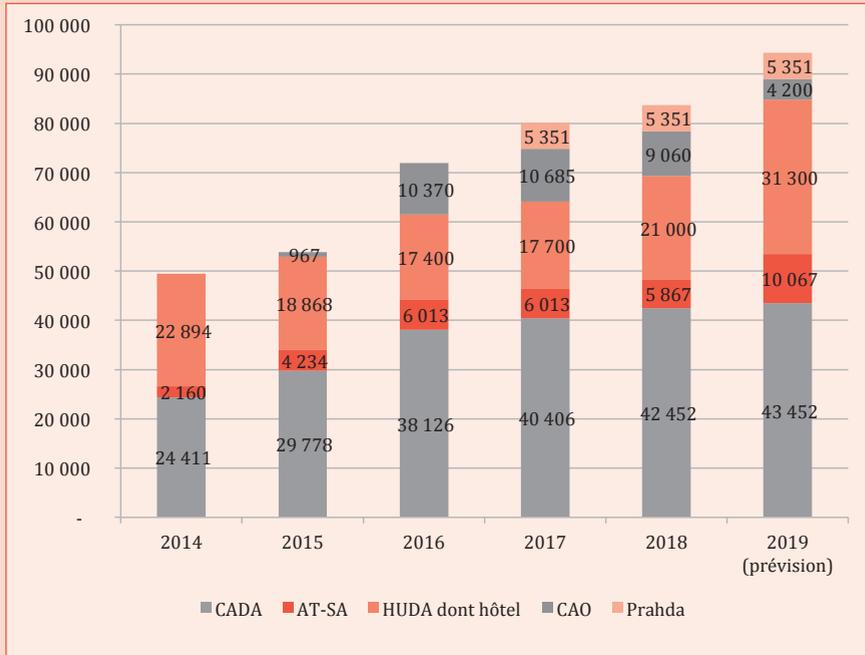
²⁰ Dans le cadre des aides à la pierre, ce nombre correspond à un nombre de logements.

²¹ DIHAL, « Le programme d’humanisation des centres d’hébergement. Synthèse qualitative », juillet 2015.

²² Anah, Rapport d’activité 2017.

d'accueil des demandeurs d'asile. Les CADA sont prévus à cet effet et délivrent, outre un hébergement, un accompagnement spécifique. Les services déconcentrés financent par ailleurs des places en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), pour partie en hôtel. Adoma gère de son côté les places en Accueil temporaire Service de l'asile (AT-SA).

Figure 3.b : Évolution du dispositif national d'accueil



Sources : Direction générale des étrangers en France.

Sachant que le nombre de demandes d'asile a atteint 100 755 en 2017 (dont 73 802 premières demandes), le parc d'hébergement qui leur est dédié apparaît insuffisant. 16 500 places de CADA ont été créées entre 2015 et 2017 ; pour autant, seuls 47 % des demandeurs d'asile étaient hébergés par le dispositif national d'accueil (DNA) en 2017²³. La prévision annoncée par le Gouvernement est de 50 % en 2018, et 72 % l'année suivante.

Tableau 3.8 : Part des demandeurs d'asile hébergés dans le DNA

2015	2016	2017	2018 (p)	2019 (p)
45 %	46 %	47 %	50 %	72 %

Source : ministère de l'Intérieur.

(p) : prévisions

²³ Rapport annuel de performance pour 2018 BOP 303, Action 02 : « Garantie de l'exercice du droit d'asile ».

4 000 nouvelles places ont renforcé le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile en 2018. Le projet de loi de finances 2019 prévoit la poursuite de cette dynamique grâce à l'ouverture de 1 000 places de CADA, la création de 5 000 places en HUDA sur la période 2018-2019, de 2 900 places en centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES), et le transfert de 9 300 places de CHUM d'Île-de-France dans le DNA.

Au-delà du nombre de places global, il faut souligner que la création de nouveaux types de dispositifs d'hébergement est envisagée dans un sens toujours plus spécifique, segmenté et éloigné à la fois du droit commun et du logement : « centres d'assignation à résidence » près des aéroports pour les demandeurs relevant du règlement Dublin, « centres de transit » ou « centres d'accueil et d'évaluation des situations » (CAES) pour une prise en charge provisoire de premier niveau de ces personnes migrantes, en amont de leur orientation vers les lieux d'hébergement, notamment en cas d'afflux massifs sur certains territoires... En effet, le DNA mis en place par le Gouvernement est organisé en fonction des différentes « étapes » du parcours de la personne à partir de son arrivée sur le territoire (CAES, Centres de pré-orientation - CPO), en passant par l'hébergement de transit (CAO, CHUM) jusqu'à son accueil une fois la demande d'asile déposée et/ou accordée (CADA, HUDA, AT-SA, CPH, PRAHDA).

De nombreuses places ont été ouvertes dans des structures d'hébergement d'urgence dédiées aux migrants (CHUM) et de nouveaux dispositifs de pré-accueil ont vu le jour (CAO, CPO) depuis 2015 pour faire face aux besoins liés aux évacuations de la « jungle » de Calais, puis des campements parisiens. 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 parcours²⁴. 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... Le nombre de places de CAO n'a été réduit que de 10 à 15 % en 2018, alors qu'une diminution de 6 250 places était initialement envisagée (transformation en CAES, CADA...). Les places maintenues en 2018 permettent d'assurer la continuité de l'action des opérateurs, la poursuite de leur mission d'hébergement et la « régulation nationale de certaines situations difficiles, notamment en cas de résorption des campements [...] tant que durera la crise migratoire actuelle »²⁵. Néanmoins, le processus de transformation des places de CAO doit être relancé en 2019, une fermeture complète étant prévue pour 2020.

²⁴ Fédération des acteurs de la solidarité, « Centres d'accueil et d'orientation : une nouvelle instruction pérennise le dispositif », juillet 2016.

²⁵ Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Dans le cadre d'un programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), 5 351 places ouvertes en 2017 vont prendre le relais des CAO, pour une durée de 5 ans, afin d'assurer l'accueil d'un plus grand nombre de demandeurs d'asile dans des conditions censément plus satisfaisantes pour leur hébergement, leur suivi social et administratif, à un coût réduit (16,61 euros/jour et par place, contre 24 euros en CAO). Pour cela, Adoma et le groupe SNI ont racheté d'anciens hôtels Formule 1 pour les transformer en places d'hébergement. Ces places, gérées par l'OFII, accueillent pour moitié des personnes isolées, qui ont demandé l'asile ou qui souhaitent le faire et qui n'ont pas été enregistrées. Comme les CAO, les PRAHDA permettent l'assignation à résidence des personnes pendant la procédure liée à la réglementation Dublin.

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, puisqu'elle va de 12,20 euros/jour pour une personne seule non hébergée, par exemple, à 22,40 euros pour une famille de quatre personnes²⁶. Suite à une décision du Conseil d'État²⁷, estimant que le montant additionnel de 4,20 euros/jour versé aux demandeurs sans solution d'hébergement était manifestement insuffisant pour leur permettre de disposer d'un logement sur le marché, celui-ci a été revalorisé le 1^{er} avril 2017 de 1,20 € seulement. 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.

Une circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence, très controversée et jugée inacceptable par la plupart des associations dont la Fondation Abbé Pierre, conditionne le droit au maintien dans les structures d'hébergement généraliste à la situation administrative des personnes étrangères, en instaurant un recensement des personnes étrangères par des équipes mobiles constituées d'agents de l'OFII et des préfetures.

Pour ceux qui ont obtenu le statut de réfugié, une autre 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, avec un objectif national de 20 000 logements d'ici fin 2018 qui leur seraient destinés, grâce à la « mobilisation de tous les leviers disponibles » (dans le parc public et privé)²⁸. À fin octobre 2018, environ 8 100 réfugiés avaient été relogés dans l'année (contre 4 500 en 2017).

²⁶ Annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²⁷ CE, 23 décembre 2016, N° 394819, Association La Cimade et autres.

²⁸ Instruction du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

La nécessaire amélioration des conditions d'hébergement et de logement

L'AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin depuis 2000. Depuis 2009, le budget ne prévoit plus de financement pour la PALULOS classique²⁹. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée principalement par le Programme national de rénovation urbaine, tourné essentiellement vers les zones urbaines sensibles (30 512 logements réhabilités en 2014). 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, qui remonte la TVA à 10 % et instaure des baisses de loyers forcées en logement social (« réduction de loyer de solidarité »), est toutefois de nature à fragiliser ce type d'opérations.

Tableau 3.9 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PALULOS	47 808	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132	688
PNRU	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200	6 940
Eco-PLS	-	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400	64 000
Total	78 063	97 730	109 664	82 063	76 276	48 281	69 315	77 596	73 978	56 732	71 628

Source : ministère du Logement, 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 33 % sur la période 2012-2017, et s'établissait à 80 452 l'année dernière.

²⁹ La subvention PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) avait pour objet d'aider les propriétaires bailleurs ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans des logements ou immeubles existants.

Tableau 3.10 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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
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
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
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

Source : Anah.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH). Les aides sont recentrées désormais sur les propriétaires occupants modestes.

L'INTERVENTION DANS LES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ

Le nombre de logements aidés par l'Anah dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté continue de baisser pour atteindre 11 348 logements³⁰, soit 8 % de moins qu'en 2016. 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 3 911 en 2017 alors qu'il ne s'élevait qu'à 636 logements l'année précédente.

Depuis juillet 2013, les syndicats de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH peuvent bénéficier du Programme « Habiter Mieux » (15 400 logements visés entre 2013 et 2017).

Tableau 3.11 : Logements en copropriété traités par l'Anah dans le cadre des programmes OPAH, plans de sauvegarde et volets « copropriétés » des dispositifs programmés

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Logements subventionnés en aide au syndicat dans le cadre d'un programme de copropriété	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767	12 381	11 348
- Dont OPAH copropriété	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894	3 707	4 126	6 694	2 920	3 872
- Dont plans de sauvegarde	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114	3 633	4 625	4 291	6 837	2 726
- Dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	1 181	5 179	6 313	4 741	3 233	2 737	3 870	1 677	2 774	2 617	4 737

Source : Anah.

³⁰ Anah, Rapport d'activité 2017.

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 (partage immobilier)³¹. 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 2016³², et sous peu au Val-Fourré, à Mantes-la-Jolie (Yvelines).

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 1^{er} janvier 2017, 12 VOC (16 en projet) et 42 POPAC (43 en projet), étaient en cours³³.

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 sa « stratégie d'intervention sur les copropriétés » formalisé dans le 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 collectivités³⁴). Ce Plan, dont les collectivités locales seront « *les maîtres du jeu* »³⁵, 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).

³¹ 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.

³² *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.*

³³ Anah, Rapport d'activité 2016.

³⁴ 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.

³⁵ Ministère de la Cohésion des territoires, Dossier de presse « Initiative copropriétés. Une stratégie nationale d'intervention sur les copropriétés », 10 octobre 2018.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET INCONFORTABLE

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 territoires³⁶. 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 en matière de lutte contre l'habitat indigne³⁷ sont plutôt en hausse, après 10 ans de baisse, pour atteindre 25 millions d'euros en 2019³⁸ (contre 7 millions en 2018). On peut regretter toutefois, depuis 2018, l'extinction de l'APL-accession, dont une partie aidait les propriétaires occupants modestes à rembourser leurs prêts sociaux contractés pour 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 »³⁹ à côté de l'habitat indigne au sens strict)⁴⁰. Cette intervention en faveur de la lutte contre l'habitat indigne représente désormais à peine 11 000 logements subventionnés chaque année. L'accent mis sur la lutte contre la précarité énergétique semble s'être fait au détriment de la lutte contre l'habitat indigne.

Pour 2017, seuls 78 % de l'objectif initialement fixé de 14 450 logements traités ont été réalisés. L'objectif pour 2018 est similaire, avec 14 000 logements traités : 6 000 au travers des aides aux syndicats de copropriétés, 5 000 grâce aux aides attribuées aux propriétaires occupants, et 3 000 par le biais des aides aux propriétaires bailleurs.

³⁶ Enquête nationale annuelle 2012 relative à la lutte contre l'habitat indigne et étude du Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Méditerranée, sur le fonctionnement des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

³⁷ *Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...*

³⁸ Action « Lutte contre l'habitat indigne » du Programme 135 de la mission Cohésion des territoires.

³⁹ *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.*

⁴⁰ *L'Anah a mis en place une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions :*
 - rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;
 - « optimisation » de l'intervention en faveur des propriétaires bailleurs, en ciblant les projets où l'enjeu en termes d'amélioration de l'habitat est conséquent, et en renforçant le niveau d'exigences sur le conventionnement du parc locatif privé (loyers maîtrisés et maîtrise d'énergie) ;
 - renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, en cohérence avec les objectifs du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Figure 3.c : 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 millions d'euros en 2016⁴¹. Ces derniers atteindront néanmoins 18 millions d'euros en 2018 afin notamment d'accompagner la mise en place des programmes nationaux : de la politique de la ville, de revitalisation des centres-bourgs, et de requalification des centres anciens de villes moyennes.

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...)⁴².

⁴¹ Rapport annuel de performance 2017.

⁴² 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 3.12 : Procédure du code de la santé publique

	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
L.1331-26	Insalubrité	985	1 230	1 144	1 230	1 133	981	
L.1331-26-1	Danger imminent	267	295	312	335	359	311	
L.1331-22	Locaux impropres à l'habitation	454	543	514	663	622	507	
L.1331-23	Locaux surpeuplés	12	26	36	35	49	60	
L.1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	19	16	30	21	42	37	
L.1331-25	Périmètres insalubres	6	3	1	3	7	5	
L.1331-4	Danger sanitaire ponctuel	376	413	600	555	672	903	
	Total	2 119	2 526	2 637	2 842	2 887	2 804	2 758

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 32 % entre 2010 et 2015, 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 140 % sur la période. Les premiers chiffres pour 2016 montrent une légère baisse des arrêtés préfectoraux d'insalubrité, passant de 2 804 en 2015 à 2 758 en 2016.

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 indécents, 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 »). Enfin, la loi ALUR prévoit la possibilité de conserver des aides au logement pendant un délai de 18 mois, au cours duquel le bailleur doit rendre décent le logement loué, et le locataire n'est redevable que du loyer résiduel.

La loi ELAN renforce ces dispositions, notamment la généralisation et 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.

DROIT À L'HABITAT ET À LA MOBILITÉ 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)⁴³. 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.

Pour répondre aux besoins non satisfaits en matière d'accès ou d'amélioration de l'habitat des plus de 200 000 personnes appartenant à la communauté du voyage concernées par ces problèmes, 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 la prise en compte de leur accueil, 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.

Fin 2018, soit 18 ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, 71,6 % des 38 125 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 comptes⁴⁴. 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 dans ces territoires aujourd'hui.

Le bilan des financements connaît un coup d'arrêt depuis deux ans, avec seulement 61 et 40 places financées en 2017 et 2016 contre 495 en 2015. Cependant, depuis le 1^{er} juillet 2014, l'aide à la gestion des aires d'accueil est versée pour les places effectivement occupées et non plus pour le nombre de places mises à disposition, alors que l'objectif est bien de conserver en permanence une capacité d'accueil pour les familles en mobilité.

⁴³ 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.*

⁴⁴ Cour des comptes, « L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », *Rapport annuel 2017*.

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), mais renvoient à la baisse des prescriptions en matière d'accueil : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 38 844. 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 6 ans à partir de leur publication : 90 des 96 départements concernés disposaient effectivement d'un schéma révisé à la fin de l'année 2017.

Tableau 3.13 : 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	Total 2000-2017
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	25 847
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	29 982
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	2	-	-	-	-	125

Source : ministère du Logement.

* 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 collectivités locales. La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 intègre les terrains familiaux locatifs dans les schémas départementaux et dans la liste des logements sociaux pris en compte dans la loi SRU. L'occupation de ces terrains fait l'objet d'une convention écrite signée par l'occupant, la collectivité responsable, et le cas échéant le gestionnaire du terrain. Cette convention est d'une durée minimale d'un an renouvelable et l'occupant s'acquitte d'une redevance. De 2004 à 2017, 1 096 terrains familiaux ont été réalisés au plan national dont 100 en 2017.

Tableau 3.14 : Financement des terrains familiaux (en nombre de places)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2004-2017
Nombre de places financées	17	92	89	76	83	163	80	133	58	80	16	36	73	100	1 096

Source : ministère du Logement.

La Cour des comptes a publié en 2017 un rapport sur l'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage, cinq ans après le rapport de 2012 qui déplorait des carences de pilotage et l'insuffisance des mesures d'accompagnement social. Elle relève des progrès réalisés en matière de potentiel d'accueil des aires destinées aux Gens du Voyage, demeurant toutefois inégaux selon les territoires, et regrette les évolutions insuffisantes pour ce qui concerne l'encadrement de la scolarisation des enfants du voyage, la gestion des grands passages, et le niveau de précarité de ces personnes⁴⁵. Le rapport du préfet Hubert Derache⁴⁶ insiste par ailleurs sur le besoin de renforcer le pouvoir de substitution du préfet face à des communes qui ne respectent pas la loi.

La loi Égalité et Citoyenneté, début 2017, donne la possibilité aux préfets d'engager une procédure, leur permettant de consigner des fonds appartenant aux communes ou aux EPCI qui ne mettent pas en œuvre les prescriptions du schéma départemental d'accueil des Gens du voyage, après échec des tentatives de conciliation. Puis, sans réaction de leur part dans les six mois suivants, il peut se substituer à eux pour réaliser leurs obligations.

Elle abroge également la loi du 3 janvier 1969 qui instituait un statut administratif dérogatoire pour les Gens du voyage⁴⁷ et les rattache à la procédure d'élection de domicile de droit commun⁴⁸.

Aujourd'hui encore, l'habitat mobile n'est pas reconnu comme un logement, avec toutes les conséquences que peut avoir cette non-reconnaissance en termes de citoyenneté, de droit à l'habitat et d'aides en cas de difficulté.

UNE RÉHABILITATION INACHEVÉE DES ANCIENS FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS

Le parc de foyers de travailleurs migrants est constitué de 630 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 2017, les 2,2 milliards d'euros engagés depuis 1997 dans ce plan de traitement avaient permis de traiter 437 foyers ; 163 foyers étaient toujours en attente d'une transformation en

⁴⁵ *Cour des comptes*, « L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », février 2017.

⁴⁶ *Hubert Derache*, « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des Gens du voyage », juillet 2013.

⁴⁷ *Le Conseil constitutionnel*, dans sa décision du 5 octobre 2012, déclarait déjà contraire à la Constitution les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relatives au carnet de circulation et imposant un délai de trois ans aux personnes sans domicile ni résidence fixe, après leur rattachement à une commune, pour s'inscrire sur les listes électorales. Le livret spécial de circulation et son visa régulier par l'autorité administrative étaient cependant maintenus, tout comme l'obligation d'être rattaché à une commune (dans le cadre d'un plafonnement à 3 % de la population municipale).

⁴⁸ *Circulaire du 19 avril 2017 de présentation des nouvelles dispositions relatives aux Gens du voyage*.

résidence sociale, dont 11 (représentant 1 555 logements) avaient reçu un avis favorable de la commission⁴⁹. Les principaux freins à la réhabilitation ou à la reconstruction des foyers sont le coût et la complexité des travaux (opérations lourdes de restructuration), l'impact des normes et le renchérissement des prix, qui impliquent un besoin de financements accrus pour assurer la solvabilité des occupants, ainsi que la nécessité de trouver une solution de relogement pour une partie des sur-occupants.

BIDONVILLES : ENTRE VOLONTÉ D'ACCOMPAGNEMENT ET POURSUITE DES EXPULSIONS

Si elle vise l'amélioration des conditions de vie des personnes qui y vivent, la politique de résorption des bidonvilles menée par l'État ne s'effectue pas toujours dans le respect des droits de ses occupants.

La circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des « campements illicites » a donné lieu à l'installation d'un comité de pilotage interministériel auprès de la Dihal, avec la DGCS et la DHUP. Depuis 2013, une enveloppe de 4 millions d'euros est réservée à cette action 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. Le bilan 2017 de la Dihal fait état de 73 actions menées en 2017, portées par 46 opérateurs, concernant 3 600 ménages soit 11 300 personnes⁵⁰.

La logique d'expulsion et d'évacuation systématique conduite depuis près de 25 ans et plus fortement depuis 2010 n'a eu que peu d'effet sur la résorption réelle des bidonvilles, et par conséquent sur le nombre de personnes précaires y vivant. Le dernier recensement de la Dihal⁵¹ comptabilise environ 16 090 personnes vivant dans près de 497 bidonvilles en France, hors « jungles » du Calaisis et Grande-Synthe, et surtout hors territoires ultramarins. La LDH et l'ERRC font état de 11 309 personnes expulsées ou évacuées de 130 lieux de vie (dont 35 suite à des décisions administratives et 61 suite à des décisions de justice) en 2017, soit 12 % de plus que l'année précédente⁵².

Le Défenseur des droits relève des refus d'hébergement d'urgence et souligne les difficultés d'accès à l'éducation résultant de refus de scolarisation et de l'absence de transports⁵³. Il souligne par ailleurs que les populations vivant en bidonvilles et visées

⁴⁹ Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, *Rapport d'activité 2017*.

⁵⁰ Dihal, « Bilan 2017 - Panorama 2018 des actions soutenues par la Dihal ».

⁵¹ Dihal, « État des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles », juillet 2018.

⁵² 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.

⁵³ Défenseur des droits, « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », *rapport droits de l'enfant 2016*.

par des procédures d'expulsion ou d'évacuation sont rarement accompagnées vers des solutions pérennes⁵⁴ dans le respect des droits à la santé ou à l'éducation, contrairement aux directives énoncées dans la circulaire d'août 2012. Sur ce point, en 2017, la LDH et l'ERRC estiment que la moitié des expulsions ont été exécutées sans aucune solution de relogement.

Le 25 janvier 2018, le Gouvernement a publié une nouvelle instruction destinée à éviter les expulsions sans relogement en organisant un accompagnement des personnes le plus en amont possible. Ce qui n'a pas évité la multiplication des opérations d'expulsion durant l'été 2018, comme les années précédentes⁵⁵. Le 20 juin 2018 a également été installée une commission nationale de suivi de la résorption des bidonvilles, instance partenariale d'une trentaine de membres, destinée à être un lieu de co-construction et d'évaluation de la stratégie nationale de résorption des bidonvilles, qui a été réaffirmée 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.

Un droit au logement et à l'habitat encore trop souvent bafoué

LA 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'hébergement⁵⁶. 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.

Entre 2008 et 2017, 853 000 recours logement et hébergement ont été déposés. Mais de nombreux ménages n'engagent pas de recours, bien qu'ils puissent y prétendre, en raison du manque d'information et d'accompagnement. D'après le comité de suivi de la loi Dalo⁵⁷, 761 000 recours logement ont été déposés en 10 ans, dont 90 095 en 2017. En 2017, 18 départements comptabilisent à eux seuls près de 90 % des recours, dont les départements franciliens et les trois départements urbains de PACA (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône et Var).

⁵⁴ Défenseur des droits, *Rapport annuel 2014*.

⁵⁵ Collectif national Romeurope, « 37 expulsions de squats et bidonvilles cet été », 7 septembre 2018.

⁵⁶ *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.*

⁵⁷ DHUP, « Mise en œuvre du droit au logement opposable. Point sur les chiffres de l'année 2017 », 11 avril 2018.

En 2017, seulement 31 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants (contre 45 % en 2008)⁵⁸. Malgré un léger rebond depuis deux ans, ce taux est globalement en baisse depuis 2008, alors que les critères de reconnaissance n'ont pas changé. Il est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont de plus en plus 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 2017. En outre, le comité de suivi remarque l'hétérogénéité des pratiques des commissions de médiation selon les territoires et les années, ce qui produit une inégalité entre les personnes pour accéder à leur droit.

Figure 3.b : Taux de décisions favorables des commissions de médiation



Source : Comité de suivi de la loi Daloz.

Le nombre de ménages logés suite à un recours Daloz est en hausse constante depuis 2008, atteignant 20 254 relogements en 2017, mais l'augmentation annuelle n'a jamais été aussi faible (+ 0,4 %). Fin 2017, ce sont 139 346 ménages qui ont été logés suite à un recours Daloz. Pourtant, si 73 % des 27 723 ménages reconnus prioritaires pour un logement en 2017 ont été logés⁵⁹, plus de 7 000 ménages sont restés sans solution.

De plus, le nombre total de ménages restant à loger reste très important : au total, **54 367 ménages sont toujours en attente d'un logement**, en diminution de 1 % par rapport à 2016, dont 23 965 depuis plus de trois ans (1 066 personnes reconnues

⁵⁸ 2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA.

⁵⁹ InfoDALO, « suivi de cohorte », Comité de suivi de la mise en œuvre du Daloz, 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.

prioritaires en 2008 n'ont toujours pas accédé au logement en 2016). Plus de 80 % de ces personnes 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 Dalo 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 jugement⁶⁰.

Un arrêt du Conseil d'État du 14 février 2018 reconnaît par ailleurs aux demandeurs reconnus comme prioritaires, ayant essuyé 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.

Tableau 3.15 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2008-2017
Nombre de recours logement	60 073	65 469	65 506	66 315	74 975	80 902	86 086	85 872	86 077	90 095	761 370
Nombre de décisions	35 016	51 784	56 397	61 346	73 246	87 069	86 968	89 384	86 627	87 568	715 405
Nombre de décisions favorables	15 719	20 738	21 004	22 186	26 361	32 473	28 047	25 593	25 202	27 723	245 046
Bénéficiaires logés suite à une offre dans le cadre du Dalo	3 196	8 858	10 644	10 899	12 800	16 779	17 365	18 381	20 170	20 254	139 346
Bénéficiaires restant à loger	1 066	2 839	3 678	3 289	3 860	5 257	5 012	5 539	7 812	16 015	54 367

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, suivi d'activité.
Absence de données des Bouches-du-Rhône pour les années 2008 à 2012.

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 stagne depuis 2013 au-dessus de la barre des 10 000 recours (10 537 en 2016 et 10 081 en 2017⁶¹). Après une baisse de la proportion des décisions favorables parmi les décisions prises en 2016 (49 %), cette part est repartie à la hausse en 2017 et s'élevait à 68 %⁶². En 2017, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est de 9 %.

⁶⁰ Arrêt définitif dans l'affaire Tchokontio Happi c. France, Requête n° 65829/12, CEDH, 9 juillet 2015.

⁶¹ DHUP, « Mise en œuvre du Droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2017, données arrêtées au 22 mars 2018 », 11 avril 2018.

⁶² Comité de suivi de la loi Dalo, données du 7 mars 2017 sur l'activité en 2016.

Tableau 3.16 : Bilan des propositions faites dans le cadre d'un recours hébergement

	2015	2016	2017	Cumul 2013-2017
Nombre de recours hébergement	10 273	10 537	10 081	41 245
Nombre de décisions	10 277	10 568	10 183	41 398
Nombre de décisions favorables	5 055	5 238	6 974	17 267

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, suivi d'activité.

Les recours contentieux devant les tribunaux administratifs en vue d'enjoindre le préfet à exécuter la décision des COMED (« recours 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 3.17 : Nombre de contestations des décisions des COMED et de recours en exécution

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441	nc
Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 048	3 620	3 369	3 029
Recours injonction	5 625	5 732	7 372	9 873	7 808	6 735	6 621
Recours indemnitaires	36	531	783	1 104	1 511	1 484	1 437

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 astreinte⁶³ : de janvier à juin 2018, 16,2 millions d'euros d'astreintes ont été liquidés. La loi de finances 2018 prévoit une dotation de 38 millions d'euros 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, les logements concernés restent encore sous-identifiés⁶⁴, 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 mars 2016, à reloger 11 500 ménages

⁶³ 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.

⁶⁴ En 2012, le CGEDD estimait que le contingent préfectoral représentait 21,4 % du parc social dans 21 départements « tendus ».

prioritaires franciliens dans les trois prochaines années. Le comité de suivi Dalo a souligné une progression notable des relogements sur le contingent d'Action Logement en Île-de-France, avec 2 300 relogements en 2016, mais souligne que ce chiffre a baissé en province en 2016. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante (34 ménages relogés seulement en 2016)⁶⁵. 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, doit permettre d'augmenter le nombre de propositions de logement puisqu'elle prévoit qu'un quart des attributions Hlm soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents.

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 2017⁶⁶, et rappelle aux préfets les règles applicables en cas de manquement aux règles d'attribution.

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. 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 forte adossée à des moyens financiers cohérents 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 simplement des réponses d'urgence aux personnes sans domicile. Quand elles formulent des demandes aux SIAO, par exemple, les personnes qui demandent un hébergement obtiennent une réponse positive dans 49 % des cas en 2018. Quand elles demandent un logement adapté, le taux chute à 4 %⁶⁷.

⁶⁵ « 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*.

⁶⁶ *Guide pour les commissions de médiation, ministère de la Cohésion des territoires, novembre 2017*.

⁶⁷ *Projet annuel de performance, PLF 2019, Mission Cohésion des territoires*.

La durée moyenne de séjour en CHRS tend à augmenter et les sorties « vers le haut » restent peu nombreuses. En 2017, seulement 55 % des personnes sortant de CHRS ont pu accéder à un logement, dont 12 % dans un logement accompagné et 43 % dans un logement autonome. Ces chiffres indiquent une amélioration par rapport à 2016 (année durant laquelle 45 % des sortants de CHRS ont accédé au logement), qui devrait se poursuivre en 2018, l'État prévoyant 59 % de sorties vers le logement pour des résidents de CHRS⁶⁸.

Face à cela, le nouveau 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. Le Gouvernement a ensuite présenté en 2018 un plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme en cinq priorités et 16 axes, que 23 collectivités volontaires sélectionnées dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt de l'État, s'engagent à mettre en œuvre de manière accélérée.

Les éléments de bilan chiffrés 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. Avec 34 500 PLAI qui devraient être produits à la fin de l'année, l'objectif en la matière (40 837) serait réalisé à seulement 85 %. En revanche, l'objectif de création de places en IML semble en passe d'être atteint. Ensuite, avec 1 310 places en pension de famille créées à la fin de l'année, il en manquerait environ 400 par rapport à l'objectif initial. Enfin, 16 595 attributions de logement social doivent être consacrées aux sortants d'hébergement généraliste à la fin de l'année : seules 12 614 de ces attributions ont été réalisées au 30 novembre.

Tableau 3.18 : La difficile mise en œuvre du « Logement d'abord »

	Objectifs pour l'année 2018	Réalisation
Production de PLAI	40 837	34 500 (1)
Places d'IML créées	5 892	5 599 (2)
Places de pensions de famille ouvertes	1 700	1 310 (2)
Attributions de logement social aux personnes en hébergement généraliste	16 595	12 614 (2)

Source : Ministère de la Cohésion des territoires.

(1) Estimation.

(2) Au 30 novembre 2018.

⁶⁸ PLF 2019, Programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Les pensions de famille quant à elles sont trop peu nombreuses : 16 521 places au 31 décembre 2017, qui représentent moins de 14 % 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 et 1 032 en 2017.

Tableau 3.19 : Évolution du nombre de places en pension de famille

2012	2013	2014	2015	2016	2017
11 527	12 702	14 038	14 843	15 446	16 521

Source : DGCS enquête AHI, ministère de la Cohésion des territoires (2017).

Une circulaire du 20 avril 2017 prévoit un plan de relance des pensions de famille et des résidences-accueil sur la période 2017-2021. Elle programme 1 500 places par an, dont 500 en résidences-accueil et 300 en pensions de famille spécifiquement pour les personnes ayant des troubles psychiques (soit, au total, 5 000 places en pensions de famille classiques dont 1 500 orientées handicap psychique et 2 500 en résidence accueil). Le texte décline l'objectif par région pour cinq ans, à chacune de définir son rythme annuel⁶⁹.

Au 31 décembre 2017, 1 012 résidences sociales (hors pensions de famille) offrent plus de 123 993 places, auxquelles s'ajoutent 56 520 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales. 1 139 places en résidences sociales ont été créées entre janvier et juin 2017⁷⁰.

Par ailleurs, le programme national d'intermédiation locative, dit Solibail, a pour objectif de développer une offre nouvelle, à partir du parc privé, destinée à accueillir des ménages en difficulté de manière pérenne ou temporaire. Engagé en 2008, Solibail a permis d'atteindre le chiffre d'environ 40 000 places (7 935 en 2012), dont plus de 80 % en sous-location. La DRIHL a lancé en octobre 2018 un nouvel appel à projets Solibail pour la période 2019-2022. L'augmentation de l'enveloppe prévue par la loi de finances 2019 pour développer l'intermédiation locative (+ 4 % par rapport à 2018) est destinée à créer 40 000 places supplémentaires d'ici 2022.

● Des dispositifs ponctuels et 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

⁶⁹ Circulaire du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille et des résidences accueil.

⁷⁰ Dihal, « Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement », 21 juin 2017.

psychiatriques sévères, assortie d'un accompagnement social et sanitaire intensif assuré par une équipe pluridisciplinaire. Le bilan présenté en avril 2017⁷¹ indique une efficacité dans la durée du programme : 89 % des 353 personnes sont toujours logées et suivies quatre ans après le début de l'expérimentation⁷² ; en 2016, la durée moyenne d'hospitalisation des personnes logées avait diminué de 50 %⁷³. Fort de ces constats, le dispositif a été pérennisé sur les quatre territoires d'expérimentation et sera déployé sur 16 sites supplémentaires entre 2018 et 2022.

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 avec l'État le 8 juillet 2013. 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 en 2014, 2015, 2016 et 2018, pour un total de près de 150 projets (représentant 6 000 logements Hlm accompagnés) soutenus⁷⁴.

⁷¹ Dihal, « Le programme expérimental "Un chez-soi d'abord", résultats d'activité », avril 2017.

⁷² 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.

⁷³ Dihal, « Le programme expérimental "Un chez-soi d'abord", principaux résultats 2011-2015 », avril 2016.

⁷⁴ 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.

AXE 4. Les territoires face aux besoins sociaux

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.

Construire une ville équitable et durable

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 effort¹ 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 tendues et un objectif « qualitatif » a été instauré, obligeant les communes à produire au moins 30 % de PLAI et pas plus de 20 ou 30 % de PLS². 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 et 55 % d'entre elles avaient atteint ou dépassé leur objectif « quantitatif » de production

¹ 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.

² 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 %.

(contre 55 % en 2005-2007, 63 % en 2008-2010 et 62 % en 2011-2013). 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. En 2017, la production annuelle des communes soumises à cette obligation est de 57 079 logements sociaux (16 873 PLAI, 26 340 PLUS et 13 873 PLS), représentant 50 % du total de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés cette année-là (hors ANAH)³.

Tableau 4.1 : Bilans triennaux d'application de la loi SRU (2002-2016)

	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 du Logement.

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 4.2 : 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 du Logement.

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).

³ Ministère du Logement, « Bilan des logements aidés 2016 ».

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 semblent particulièrement récalcitrantes : 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'ont pas non plus atteint leur objectif triennal en 2014-2016 (77 n'ont même pas fait la moitié du chemin). Après des années d'attente, le précédent gouvernement avait fini par hausser le ton, en pointant du doigt certaines communes manifestement de mauvaise volonté. L'instruction du 30 juin 2015 détaillait les mesures applicables aux communes carencées. Sur la base du volontariat, elles peuvent signer un contrat de mixité sociale⁴.

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 pressantes 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 4.3 : 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
% des constats de carence	38 %	74 %	54 %	57 %	41 %

Source : ministère du Logement.

● 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 euros/hab.

⁴ Ce contrat de mixité sociale doit préciser « les moyens que la commune s'engage à mobiliser pour atteindre ses objectifs, et notamment la liste des outils et des actions à déployer ».

dans le Var ou les Bouches-du-Rhône, 3 euros/hab. en Île-de-France⁵), 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 une inconstructibilité. 274 communes⁶ ont ainsi obtenu leur exemption pour 2018 et 2019, soit 51 de plus par rapport à l'avis de la commission nationale SRU.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 apporte des modifications concernant les obligations des communes en matière de logement social. Parmi celles-ci, 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. 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.

LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE NPNRU

● Bilan du PNRU 2003-2015

Le parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2003-2015 : 399 conventions ont été signées dans 595 quartiers (dont 429 zones urbaines sensibles), dans lesquels résidaient 4 millions d'habitants. Sur cette période, l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) a distribué 10,4 milliards d'euros. Après l'achèvement de la période d'engagement en 2015, il est prévu que les travaux du PNRU se terminent en 2020. Au 30 juin 2018, il restait 3 230 opérations à solder sur les 29 501 opérations engagées (soit 11 %).

⁵ CGEDD, « Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (deuxième phase) », avril 2016.

⁶ 190 communes hors-agglomération 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.

Tableau 4.4 : Opérations de rénovation urbaine engagées et réalisées au 31 décembre 2017

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total des opérations engagées (2004-2016)	157 940	137 560	336 480	345 990	977 970
Total des opérations livrées (2004-2016)	144 580	121 010	316 520	309 750	891 860

Source : ANRU.

À l'heure du bilan, il apparaît que le PNRU a contribué à améliorer les conditions d'habitation dans de nombreux quartiers en ZUS, mais qu'il n'a pas suffisamment pris en compte les difficultés sociales et économiques des ménages : les volets relatifs aux politiques sociales ou encore à l'emploi sont restés à cet égard les « oubliés » de la politique menée sur de nombreux territoires. Quinze ans plus tard, la réduction des écarts entre la situation des habitants des quartiers rénovés et celle des autres quartiers de la ville n'a pas réellement eu lieu⁷.

● La mise en œuvre du NPNRU

Depuis janvier 2015, une nouvelle géographie prioritaire est entrée en vigueur, resserrée autour de 1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). 480 d'entre eux vont pouvoir bénéficier des crédits du Nouveau Programme National de Renouveau Urbain (NPNRU) sur la période 2014-2024, soit 216 quartiers d'intérêt national – bénéficiant de davantage d'aides - et 264 quartiers d'intérêt régional.

Les projets du NPNRU doivent définir la vocation du quartier à 15 ans : conçus désormais à l'échelle intercommunale, ils s'accompagnent d'une déclinaison dans le PLH de la politique de répartition de l'offre de logement social, d'attribution et de relogement. Le NPNRU ouvre par ailleurs de nouvelles possibilités d'action : interventions sur les copropriétés dégradées⁸, meilleure prise en compte des économies de charges dans la réhabilitation des logements, annonce d'une concertation réelle avec les habitants (qui était une lacune récurrente du PNRU 1)... À cet égard, 1 157 conseils citoyens⁹ étaient constitués ou en cours de constitution à fin janvier 2017, dans les QPV.

⁷ Voir partie 1 du Tableau de bord.

⁸ L'ANRU finance à hauteur de 500 millions d'euros le plan « Initiative copropriétés » lancé par le gouvernement en octobre 2018, notamment pour financer la transformation des copropriétés dans le cadre du NPNRU.

⁹ Enquête confiée par le CGET au cabinet Trajectoires-Groupe Reflex d'octobre 2016 à janvier 2017, auprès des chefs de projet de la politique des 1 514 QPV.

Au 31 août 2018, on compte 11 conventions de renouvellement urbain signées (4 dans des quartiers d'intérêt national et 7 dans des quartiers d'intérêt régional), et 106 autres en cours de finalisation (62) ou d'instruction (44).

Au total, 12,1 milliards d'euros seront alloués au NPNRU, dont 8,1 apportés par Action Logement. Sur ces 12,1 milliards, 3,3 seront distribués sous forme de prêts bonifiés aux organismes Hlm par Action Logement (en échange de contreparties telles que des droits de réservation), et les 8,8 milliards restants prennent la forme de subventions et terrains ou droits à construire (par Action Logement, la CGLLS, l'État, les bailleurs). La somme initiale allouée au programme est censée faire levier pour générer 20 milliards d'euros d'investissements (contre 46 milliards engagés pour le PNRU 1), principalement de la part des bailleurs sociaux et des collectivités locales. À noter que seulement 5 milliards d'euros avaient été initialement dédiés au NPNRU ce qui, selon un rapport du Sénat¹⁰, a ralenti l'élaboration des projets et le lancement de ce nouveau programme.

À ce jour, 2,1 milliards d'euros de concours financiers ont été validés ou contractualisés. Par ailleurs, 223 protocoles de préfiguration ont été signés et 62 conventions pluriannuelles validées (17 pour des quartiers d'intérêt national et 45 au sujet de projets relatifs à des quartiers régionaux).

● Favoriser l'accession sociale à la propriété dans les QPV

Afin de favoriser la mixité sociale, un taux de TVA réduit à 5,5 % est appliqué depuis 2015 aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les QPV, ou situées à moins de 300 mètres de ceux-ci. Le périmètre a été élargi en 2017 aux livraisons d'ensembles immobiliers situés dans un périmètre de 500 mètres. L'objectif est à la fois d'inciter des ménages aux revenus plus élevés à emménager dans ces quartiers, et de permettre à ceux qui y vivent déjà de pouvoir y poursuivre leur parcours résidentiel vers l'accession à la propriété. D'après la direction de la législation fiscale, près de 4 000 logements en bénéficient chaque année.

Quid de l'intervention publique 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.

¹⁰ *Albéric de Montgolfier*, « Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances adopté par l'assemblée nationale pour 2019. Tome III : les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », novembre 2018.

● 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 dans une récente étude¹¹ la diversité territoriale en France. 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 très 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, faiblesse et rareté des outils mis à disposition...

Un « pacte rural pour l'égalité des territoires » a été lancé en juin 2014 par le gouvernement, comprenant un **programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs**, dont le pilotage a été confié au CGET. Un « appel à manifestation d'intérêt » a ainsi été lancé auprès de 302 communes de moins de 10 000 habitants présélectionnées. Le programme d'aide, d'une durée de six ans, bénéficie d'une enveloppe totale prévisionnelle de 300 millions d'euros mobilisée essentiellement via l'Anah. L'aide doit permettre de réaliser un projet de revitalisation, de créer une offre de logements, commerces, équipements et services adaptés aux besoins des habitants, de créer des emplois et ainsi de limiter l'étalement urbain. Fin 2015, 300 centres-bourgs et 54 projets étaient sélectionnés.

L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à compter du 1^{er} janvier 2015 était également destinée à « 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 inscrites dans un grand pôle urbain* ») auxquelles le CGET a consacré une étude en 2018¹² qui met en lumière leurs difficultés. Dans ces 203 villes moyennes vit 23 % de la population, avec un taux de pauvreté de 17,8 % en moyenne. Ce phénomène

¹¹ CGET, « Rapport sur la cohésion des territoires », juillet 2018.

¹² CGET, « Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux », 2018.

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 »**. Doté de cinq milliards d'euros sur cinq ans, axé notamment sur la rénovation thermique ou l'aide à l'ingénierie auprès des collectivités locales, il s'appuierait sur un nouvel outil intitulé « opération de revitalisation de territoire » (ORT). À la fin octobre 2018, la quasi-totalité des 222 conventions-cadres 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).

● 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.

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.

380 millions d'euros sont dédiés à ce projet, apportés par l'État pour la production de logements sociaux (80 millions d'euros), par l'Anah pour la réhabilitation du parc privé et l'ingénierie (150 millions d'euro), ainsi que de l'ANRU (150 millions d'euro). Les chiffres au 31 décembre 2017 font état de 80 millions d'euro de subventions engagées par l'Anah et 89 millions d'euro de subventions engagées par l'ANRU.

Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue l'une des ressources des collectivités locales (23 % des recettes de fonctionnement en 2017) et la principale dotation de fonctionnement de l'État à leur destination. La DGF se répartit en une douzaine de dotations comportant pour chaque type de collectivité :

- une part « forfaitaire » (perçue par toutes les collectivités, en fonction de la superficie du territoire, du nombre d'habitants, d'élèves etc.),
- une part « péréquation » en faveur des communes les plus défavorisées (en fonction du potentiel financier).

En 2018, le montant de la DGF s'établissait à 27 milliards d'euros, un montant certes similaire à celui de l'année précédente, mais très en deçà du montant de 2014 (40,1 milliards). Néanmoins, derrière cette stabilisation, **environ 20 000 communes ont vu leur dotation forfaitaire baisser, de 5,8 % en moyenne**. Ceci 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 (la richesse théorique d'une commune) augmenter et donc leur dotation baisser.

Au total en 2018, les montants consacrés à la péréquation s'élèvent à 9,7 milliards d'euros, soit une hausse de 3,4 milliards par rapport à 2013. Cette hausse est particulièrement marquée en ce qui concerne le bloc communal (+ 2 604 millions d'euros, soit + 61 %), les départements (+ 921 millions d'euros, soit + 50 %), alors que les montants consacrés à la péréquation ont reculé pour les régions (- 91 millions d'euros, soit - 42 %)¹³.

On peut distinguer deux niveaux de péréquation. **Une péréquation « verticale »** tout d'abord qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. Elle représente plus des deux tiers des transferts financiers en 2018. Son augmentation depuis 2013 est liée exclusivement au bloc communal (+ 1 428 millions d'euros). 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). Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 360 millions en 2013, 780 millions en 2015 et 1 milliard par année depuis trois ans¹⁴. Le fait que 70 % des transferts financiers relèvent de la péréquation verticale en 2018 témoigne du rôle correcteur des inégalités locales que continue de jouer l'État, bien plus que les territoires entre eux.

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 (+ 242 %) que ceux dédiés à la péréquation verticale (+ 33 %) entre 2013 et 2018, signe d'une progression de la solidarité entre les territoires.

¹³ Depuis 2018, une des dotations faite aux régions est remplacée par une fraction de recettes de TVA.

¹⁴ Rapport 2017 de l'Observatoire des Finances Locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

**Tableau 4.5 : Évolution des montants consacrés à la péréquation
(en millions d'euros)**

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2018-2013
Bloc communal	Horizontale	590	820	1 050	1 953	1 973	2 018	+ 1 428
	Verticale	3 664	3 772	4 072	4 370	4 696	4 840	- 1 176
Départements	Horizontale	339	373	963	1 139	1 214	1 260	+ 921
	Verticale	1 493	1 423	1 442	1 463	1 483	1 493	0
Régions	Horizontale	23	93	56	87	92	125	+ 102
	Verticale	193	193	193	193	193	-(1)	- 193
Total		6 302	6 674	7 776	9 205	9 651	9 736	+ 3 434

Source : DGCL, Comité des finances locales.

(1) Depuis 2018, la dotation faite aux régions et remplacée par une fraction de recettes de TVA.

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 COMPÉTENCE 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 compétence 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 et 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

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. Selon une enquête réalisée auprès des EPCI de plus de 30 000 habitants en juillet 2016, 45 % avaient mis en place leur CIL et 22 % disposaient d’un fichier partagé de la demande de logement social (en cours d’adoption dans 25 % des intercommunalités)¹⁵.

● 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. En 2018, on compte 108 territoires délégataires (83 EPCI et 25 départements), dont 18 métropoles.

En 2017, les territoires délégataires des aides à la pierre ont contribué au financement de 64 000 logements sociaux sur un total de 113 000, ce qui représente 57 % de l’ensemble des subventions de l’État engagées pour le développement de l’offre de logement locatif social (hors ANRU)¹⁶. Dans le détail, les opérations financées par les délégataires ont représenté 54 % des logements financés en PLS, 58 % des logements financés en PLUS et 59 % des PLAI.

Par ailleurs, les territoires délégataires sont impliqués dans la lutte contre la précarité énergétique et l’habitat indigne (à hauteur respectivement de 47 % et 42 % des logements aidés au niveau national).

Tableau 4.6 : Part des délégataires dans les logements aidés en 2017

	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	113 041	30 458	50 833	31 750	52 266	11 290
Dont territoires délégataires	64 287	17 926	29 281	17 080	24 396	4 755
Part des délégataires	57 %	59 %	58 %	54 %	47 %	42 %

Source : ministère de la Cohésion des territoires.

¹⁵ AdCF, « Politiques de l’habitat et de peuplement : où en sont les communautés et métropoles dans la mise en œuvre des lois ALUR et Lamy ? », résultats d’une enquête flash de l’AdCF, 20 juillet 2016.

¹⁶ Bilan 2017 des logements aidés du ministère de la Cohésion des territoires.

Dans son dernier rapport¹⁷, le sénateur Philippe Dallier recommande une généralisation de la délégation des aides à la pierre aux collectivités locales, avec une instruction par le délégataire (la signature des conventions s'accompagnant aujourd'hui d'une double instruction, par l'État et le délégataire). Cette proposition est en outre basée sur le constat que « *le rôle de l'État n'est plus proportionné aux moyens financiers et humains limités qu'il apporte* ».

● 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, 70 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH et 28 % des communes sont impliquées. Au 31 décembre 2017, 537 PLH sont recensés au niveau national, dont 381 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 2018, 42 % des communes étaient couvertes par un PLU intercommunal ou communal, 4 % par un plan d'occupation des sols (POS) (caducs depuis le 1^{er} janvier 2016), 18 % par une carte communale et 36 % relèvent du règlement national d'urbanisme. En termes de planification, on constate une forte hétérogénéité de la situation des communes au sein des EPCI :

- environ un tiers des communes ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme,
- la moitié des communes ne sont pas encore couvertes par un PLU,
- près d'une commune sur trois est aujourd'hui concernée par un PLUi.

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 **585 EPCI compétents en matière de PLU** mi-2018, soit 46 % 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. En mai 2018 a été lancé un « Tour de France des PLUi » composé de neuf étapes, visant à valoriser et capitaliser les démarches exemplaires. 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).

¹⁷ Philippe Dallier, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la répartition et l'utilisation des aides à la pierre », 3 octobre 2018.

● Vers un élargissement des champs d'intervention ?

Les EPCI voient également leur rôle accru dans la politique de la Ville¹⁸ et la lutte contre l'habitat indigne, sachant que les délégations couvrent aussi la signature des conventions Anah (avec ou sans travaux) pour la réhabilitation des logements existants. Les territoires délégataires – dont une large part d'EPCI - sont par exemple impliqués dans le traitement de 47 % des logements aidés en matière de précarité énergétique et de 42 % des logements aidés au titre de la lutte contre l'habitat indigne en 2017. 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 »¹⁹, 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, Centres Intercommunal d'Action Sociale (environ 400 CIAS en 2016)²⁰...

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. Les CIAS par exemple ont un rôle prépondérant au titre de la coopération intercommunale, notamment dans les métropoles composées en partie de petites communes. 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 2018 1 263 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 métropoles²¹.

¹⁸ Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

¹⁹ 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.

²⁰ UNCCAS, « Les Centres Intercommunaux d'Action Sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition », 2016.

²¹ 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.

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 2017, 30 PDH sont approuvés et signés, et 13 autres sont en cours d'élaboration. 58 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). 25 départements (dont 15 ayant adopté ou engagé un PDH) sont délégataires des aides à la pierre en 2017, un chiffre stable depuis 2013.

DES RÉGIONS 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 ses 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. Mais l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé.

Le total des aides au logement, en 2017, atteignait 41,9 milliards d'euros²², en recul de 0,3 % par rapport à l'année précédente, après avoir enregistré une hausse de 2,6 % entre 2015 et 2016, principalement due à la hausse des dépenses fiscales de 5,6 %.

Ces 41,9 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 21,4 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 15,4 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...),
- 2,1 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),
- 2,8 milliards d'avantages de taux (PTZ, Eco-PTZ, prêts Action Logement, prêts de la Caisse des Dépôts au logement locatif social...).

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. D'après les documents budgétaires fournis par le ministère du Logement, ce taux devrait poursuivre sa chute jusqu'à son niveau le plus bas depuis 10 ans (1,69 % 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.

²² *Compte du logement 2016.*

Figure 5.a : Effort public pour le logement (en % du PIB)

Source : ministère du Logement. (p) : prévision.

CE QUE LE LOGEMENT RAPORTE À LA COLLECTIVITÉ

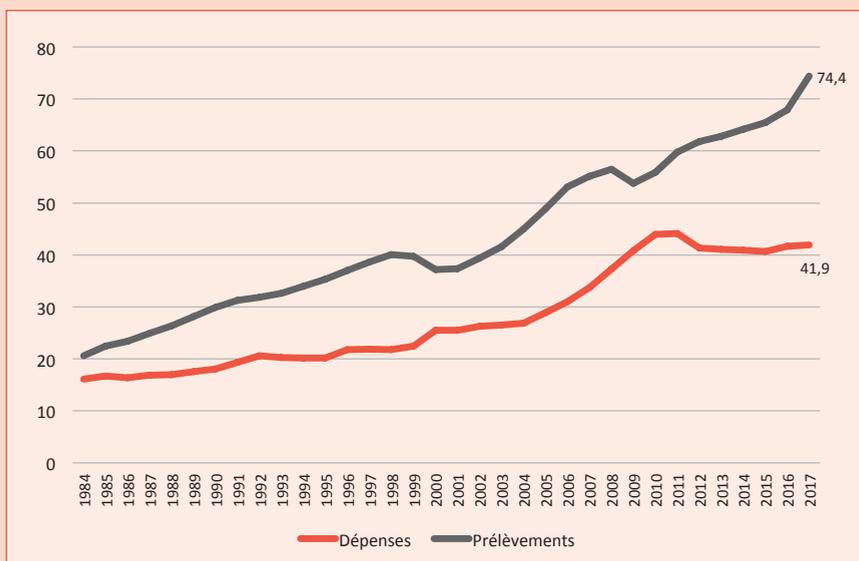
Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2017, le total des prélèvements liés au logement a représenté 74,4 milliards d'euros, en hausse de 9,6 % par rapport à 2016 :

- 15,8 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 31,4 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),
- 14,1 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...),
- 13,1 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 légère baisse depuis 2011, si bien que l'écart entre les prélèvements et les dépenses ne cesse de se creuser.

Figure 5.b : Le logement, un secteur qui rapporte à l'État plus qu'il ne coûte (en milliards d'euros)



Source : Comptes du logement 2017.

ANNEXES

Les chiffres du mal-logement

Glossaire

Bibliographie



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.

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. **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 nouvelle photographie statistique du mal-logement en France, enrichie de nouveaux critères, **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
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		3 953 000

	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.

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 24 733 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 230 000 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 2017, le nombre de ces procédures est passé de 132 000 à 151 000, soit une hausse de 14 %, tandis que les expulsions avec le concours de la force publique ont augmenté de 44 % 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.

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'agrèger 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.

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.
- AAH** : Allocation adulte handicapé.
- ACI** : Accord collectif intercommunal.
- ACT** : Appartement de coordination thérapeutique.
- ADA** : Allocation pour demandeur d'asile.
- ADCF** : Assemblée des districts et communautés de France.
- ADEPAPE** : Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance.
- ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.
- ADLH** : Accompagnement aux droits liés à l'habitat.
- ADSM** : Accès aux droits et santé mentale.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AILOJ** : Association d'aide au logement des jeunes.
- AIS** : Agence immobilière sociale.
- AISSMC** : Association intercommunale santé, santé mentale et citoyenneté.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALPIL** : Action pour l'insertion par le logement.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- ALUR** : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
- AMAP** : Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne.
- AME** : Aide médicale de l'Etat.
- AMI** : Appel à manifestation d'intérêt.
- 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.
- APAGL** : Association pour l'accès aux garanties locatives.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- ARAPEJ** : Association réflexion action prison et justice.
- ARS** : Agence régionale de santé.
- ARSEA** : Association régionale spécialisée d'action sociale, d'éducation et d'animation.
- AS** : Assistante sociale.
- ASE** : Aide sociale à l'enfance.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- ASPA** : Allocation de solidarité aux personnes âgées.
- ASS** : Allocation de solidarité spécifique.
- AT-SA** : Accueil temporaire-service de l'asile.
- AUDA** : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
- AVDL** : Accompagnement vers et dans le logement.

- BEI** : Banque européenne d'investissement.
- BIT** : Bureau international du travail.
- BRDE** : Bas revenus dépenses élevées.
- 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.
- CAPI** : Communauté d'agglomération Porte de l'Isère.
- CASF** : Code de l'action sociale et des familles.
- CATTP** : Centre d'activité thérapeutiques à temps partiel.
- CCAS** : Centre communal d'action sociale.
- CCAPEX** : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
- CCH** : Code de la construction et de l'habitation.
- CCRPA** : Conseil consultatif régional des personnes accueillies ou accompagnées.
- CDD** : Contrat à durée déterminée.
- CDI** : Contrat à durée indéterminée.
- CEB** : Banque de développement du Conseil de l'Europe.
- CEE** : Certificats d'économies d'énergie.
- CESF** : Conseiller en économie sociale et familiale.
- CETE** : Centre d'études techniques de l'équipement.
- CGEDD** : Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- CGET** : Commissariat général à l'égalité des territoires.
- CGLLS** : Caisse de garantie du logement locatif social.
- CHAPSA** : Centre d'hébergement et d'assistance aux personnes sans abri.
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- CHS** : Centre hospitalier spécialisé.
- CHU** : Centre d'hébergement d'urgence.
- CHUM** : Structures d'hébergement d'urgence dédiées aux migrants.
- CIAS** : Centre intercommunal d'action sociale.
- CICE** : Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.
- 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.
- CLE** : Caution locative étudiante.
- CLIC** : Centres locaux d'information et de coordination.
- CMP** : Centre médico-psychologique.
- CMU** : Couverture médicale universelle complémentaire.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNAPE** : Convention nationale des associations de protection de l'enfant.
- CNAUF** : Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.
- CNIS** : Conseil national de l'information statistique.

- CNRS** : Centre national de la recherche scientifique.
- COMED** : Commission de médiation Dalo.
- CPAM** : Caisse primaire d'assurance maladie.
- CPH** : Centre provisoire d'hébergement.
- CPIP** : Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation.
- CPO** : Centre de pré-orientation.
- CRE** : Collectif relogement Essonne.
- CREDOC** : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- CROUS** : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires.
- CSAPA** : Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie.
- CSG** : Contribution sociale généralisée.
- CSP** : Catégorie socio-professionnelle.
- DALO** : Droit au logement opposable.
- DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale.
- DDTM** : Direction départementale des territoires et de la mer.
- 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.
- DHUP** : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
- DIHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
- DNA** : Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile.
- DPE** : Diagnostics de performance énergétique.
- DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DRIHL** : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et au logement.
- DRJSCS** : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.
- DSR** : Dotation de solidarité rurale.
- DSU** : Dotation de solidarité urbaine.
- EHPAD** : Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.
- ELAN** : Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- EMPP** : Equipe mobile psychiatrie précarité.
- ENFAMS** : Enfants et familles sans logement personnel (Enquête).
- ENL** : Enquête nationale logement (Insee)
- ENS** : Ecole normale supérieure.
- EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale.
- EPSM** : Etablissement public de santé mentale.
- ERRC** : European Roma Rights Centre.
- ES** : Etablissements sociaux.
- ESH** : Espace solidarité habitat.
- ESH** : Entreprise sociale de l'habitat.
- FAM** : Foyer d'accueil médicalisé.
- FAPIL** : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.

- FART** : Fonds d'aide à la rénovation thermique.
- FAS** : Fédération des acteurs de la solidarité.
- FILOCOM** : Fichiers des logements par communes.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FNAIM** : Fédération nationale de l'immobilier.
- 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.
- FSL** : Fonds de solidarité logement.
- FTM** : Foyer de travailleurs migrants.
- GEM** : Groupe d'entraide mutuelle.
- GPS** : Groupement pour la défense du travail social.
- GRAAL** : Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement.
- GREP** : Groupe pour l'emploi des probationnaires.
- GRL** : Garantie des risques locatifs.
- GUL** : Garantie universelle des loyers.
- GUSTAV** : Guichet unique d'accès aux structures d'Aval.
- HCLPD** : Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- HDT** : Hospitalisation à la demande d'un tiers.
- HLM** : Habitation à loyer modéré.
- HLMO** : Habitation à loyer modéré ordinaire.
- HUDA** : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.
- HYPTEAC** : Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées.
- IAE** : Insertion par l'activité économique.
- IAU** : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France.
- IFI** : Impôt sur la fortune immobilière.
- IGA** : Inspection générale de l'administration.
- IGAS** : Inspection générale des affaires sociales.
- IGF** : Inspection générale des finances.
- IGSJ** : Inspection générale de la justice.
- IME** : Institut médico-éducatif.
- 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.
- ISF** : Impôt de solidarité sur la fortune.
- ISSM** : Institut supérieur social de Mulhouse.
- ITEP** : Institut thérapeutique éducatif et pédagogique.
- LAM** : Lits d'accueil médicalisés.
- LDH** : Ligue des droits de l'homme.

- LHI** : Lutte contre l'habitat indigne.
- LHSS** : Lit halte soin santé.
- LLS** : Logements locatifs sociaux.
- LMH** : Lille métropole habitat.
- MAP** : Modernisation de l'action publique.
- MAPTAM** : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- MAS** : Maison d'accueil spécialisé.
- MECS** : Maison d'enfant à caractère social.
- MDPH** : Maisons départementales des personnes handicapées.
- MEL** : Métropole Européenne de Lille.
- MGP** : Métropole du Grand Paris.
- MNA** : Mineurs non accompagnés.
- MOI** : Maîtrise d'ouvrage d'insertion.
- MOUS** : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.
- MTES** : Ministère de la transition écologique et solidaire.
- NOTRE** : Nouvelle organisation territoriale de la République.
- NPNRU** : Nouveau programme de renouvellement urbain.
- ODAS** : Observatoire national de L'Action Sociale.
- ODENORE** : Observatoire des non-recours.
- OFCE** : Observatoire français des conjonctures économiques.
- OFII** : Office français de l'immigration et de l'intégration.
- 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.
- ONPV** : Observatoire national de la politique de la ville.
- OPAH** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.
- OPH** : Office public de l'habitat.
- OQTF** : Obligations de quitter le territoire français.
- ORCOD** : Opération de requalification de copropriétés dégradées.
- 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.
- PARSA** : Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri.
- PAS** : Prêt d'accession sociale.
- PDALHPD** : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.
- PDH** : Plans départementaux de l'habitat.
- PDLHI** : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.
- PJJ** : Protection judiciaire de la jeunesse.
- PLAI** : Prêt locatif aidé d'intégration.
- PLF** : Projet de loi de finances.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLI** : Production de logements intermédiaires.
- 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.
- POHI** : Pôles d'orientation pour l'hébergement d'insertion.
- POPAC** : Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement.
- POS** : Plan d'occupation des sols.
- PPGDID** : Plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur.
- PPPI** : Parc privé potentiellement indigne.
- PPSMJ** : Personne placée sous main de justice.
- PRAHDA** : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.
- PRAPS** : Programme régional d'accès à la prévention et aux soins des plus démunis.
- PSLA** : Prêt social location-accession.
- PTZ (PTZ+)** : Prêt à taux zéro.
- PUCA** : Plan urbanisme construction architecture.
- QPV** : Quartiers prioritaires de la politique de la Ville.
- REP** : Réseau d'éducation prioritaire.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHVS** : Résidences hôtelières à vocation sociale.
- RIL** : Répertoire d'immeubles localisés.
- 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.
- SAMU** : Service d'aide médicale urgente.
- SCHS** : Service communal d'hygiène et de santé.
- SCOT** : Schéma de cohérence territoriale.
- SDF** : Sans-domicile fixe.
- SGMAP** : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.
- SIAO** : Système intégré d'accueil et d'orientation.
- SIVIL** : Sortant d'incarcération vers l'insertion locative.
- SLS** : Suppléments de loyer de solidarité.
- SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
- SNE** : Système national d'enregistrement.
- SNL** : Solidarité nouvelle pour le logement.
- SOeS** : Service de l'observation et de la statistique.
- SOLIHA** : Solidaire pour l'habitat.
- SPIP** : Service pénitentiaire d'insertion et de probation.
- SRCV** : Statistiques sur les ressources et conditions de vie.
- SRU** : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
- SSD** : Service social départemental.
- SYPLO** : Système priorité logement.

TEE : Taux d'effort énergétique.

TEPP : Travail, emploi et politiques publiques.

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

THLV : Taxe d'habitation sur les logements vacants.

TLV : Taxe sur les logements vacants.

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.

UC : Unité de consommation.

UCSD : Un chez soi d'abord.

UDHAJ : Union départementale pour l'habitat des jeunes.

UNAF0 : Union professionnelle du logement accompagné.

UNCCAS : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

UNPI : Union nationale de la propriété immobilière.

USH : Union sociale pour l'habitat.

VEFA : Vente en état futur d'achèvement.

VIH : virus de l'immunodéficience humaine.

VISALE : Visa pour le logement et l'emploi.

VOC : Veille et observation des copropriétés.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

ABBÉ PIERRE, « *Pensées inédites, pour un monde plus juste* », Cherche Midi, Paris, 2015.

DAMON (Julien), « *Exclusion : vers zéro SDF ?* », La Documentation Française, Paris, 2017.

DRIANT (Jean-Claude), « *Les politiques du logement en France* », La Documentation Française, 2015.

FIJALKOW (Yankel), « *Sociologie du logement* », Paris, La Découverte, 2011.

PLEACE (Nicholas), « *Guide sur le Logement d'abord en Europe* », 2016.

ROBERT (Christophe), « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales* », rapport remis à la ministre du logement, 2016.

ROBERT (Christophe), VAUCHER (Anne-Claire), DOMERGUE (Manuel), « *Crise du logement : bien la comprendre pour mieux la combattre* », Editions Le Cavalier Bleu, 2014.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ÉTUDES

Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) :

- « *Bailleurs et locataires face à l'impayé* », 2014.

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) :

- « *Soutenabilité financière d'une baisse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville* », 2016.

- « *Etude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM, au regard des ressources des locataires en France métropolitaine* », 2016.

Assemblée Nationale :

- JOLIVET (François), « *Rapport pour le PLF 2019, Mission "Cohésion des territoires"* », 2018.

Banque de France :

- « *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2017, analyses nationales et régionales* », janvier 2018.

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) :

- « *L'e-ssentiel* », n°180, 2018.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) :

- « *La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés* » avec FORS, 2015.
- « *La mesure du coût économique et social du mal-logement, coûts publics et privés du mal-logement* », 2015.

Commissariat Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) :

- « *Mesures incitatives en faveur de la rénovation du parc locatif privé* », (avec l'IGD), 2018.
- FRIGGIT (Jacques), « *Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme* », 2018.
- « *Construction de logements. Résultats à fin octobre 2018 (France entière)* », 2018.
- « *Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018* », 2018.
- « *Comptes du logement 2017* », 2018.
- « *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (deuxième phase)* », 2016.
- « *Comptes de logement 2017* », 2018.
- « *Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants* », (avec l'IGF), 2016.
- « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence* », 2013.
- « *La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages* », n°135, 2012.

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) :

- « *Regards croisés sur les villes moyennes. Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux* », 2018.
- « *Rapport sur la cohésion des territoires* », 2018.

Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) :

- « *Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement* », février 2017.

Cour des comptes :

- « *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais* », 2018.
- « *Le programme "Habiter mieux" de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)* », 2018.
- « *L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir* », 2017.

- « *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés* », 2017.
- « *Les aides personnelles au logement* », 2015.
- « *L'organisation des soins psychiatriques : les effets du plan psychiatrie et santé mentale (2005-2010)* », 2011.

Crédit foncier :

- « *L'accession sociale à la propriété* », 2017.

Défenseur des droits :

- « *Les discriminations dans l'accès au logement* », Enquête sur l'accès aux droits, volume 5, 2017.
- « *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun* », 2016.
- « *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 Métropoles* », juin 2015.
- « *Rapport annuel* », 2014.

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) :

- « *Etat des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles* », 2018.
- « *Le programme expérimental "un chez-soi d'abord"* », résultats d'activité, avril 2017.
- « *Evaluation du programme "Un chez-soi d'abord" 2011-2015* », avril 2016.

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) :

- « *Mise en œuvre du droit au logement opposable. Point sur les chiffres de l'année 2017* », 2018.

FORS - Recherche sociale :

- « *Etat des lieux thématique des études et travaux portant sur les formes particulières d'habitat* », 2017.
- « *La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) à l'épreuve des représentations et des préjugés* », 2015.
- « *Les coûts sociaux du mal-logement* », n°204, 2012.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) :

- « *Cinq conditions nécessaires pour la mise en œuvre du "logement d'abord"* », 2018.
- « *L'effectivité du droit au logement opposable. Mission d'évaluation dans 14 départements* », décembre 2016.

I4CE :

- « *Panorama des financements climat* », édition 2018.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

- « *Organisation et fonctionnement du dispositif de soins psychiatriques* », 2017.
- « *Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire* », 2016.
- « *Évaluation de la prévention des expulsions locatives* », avec CGEDD, IGA et IGJSJ, 2014.
- « *L'efficacité sociale des aides personnelles au logement* », rapport thématique n°1, 2012.

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) :

- « *L'habitat indigne et dégradé en Ile-de-France* », 2018.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

- « *Le parc de logements en France au 1^{er} janvier 2018* », 2018.
- « *Taux d'effort en logement : en prenant en compte le coût du service de logement, les propriétaires français sont bien placés en Europe* », 2018.
- ARNOLD (Céline) et BOUSSARD (Jocelyn), « *L'accès à la propriété en recul depuis 2008* », Insee Références, édition 2017.
- « *Les conditions de logement en France* », édition 2017.
- « *Les sans-domicile* », Economie et Statistique n°488-48, 2016.
- « *Les conditions de logement en 2013 Enquête logement* », Insee Résultats n°176, 2016.
- LABRADOR (Jessica), COULEAUD (Nathalie) et TRIGANO (Lauren), « *Les conditions de logement en Ile-de-France en 2013* », Insee Analyses Ile-de-France n°17, 2015.
- « *Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situation* », Portrait social, édition 2014.
- BONNAL (Liliane), BOUHMADI (Rachid) et FAVARD (Pascal), « *Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination* », Economie et Société, n°464-465-466, 2014.
- MORDIER (Bénédicte), « *Introduction de cadrage : Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012* », in Economie et statistiques n°488-489, 2016.
- FIRDION (Jean-Marie), « *Influence des événements de jeunesse et héritage social au sein de la population des utilisateurs des services d'aide aux sans-domicile* », In Economie et Statistique n°391-392, 2006.
- FRECHON (Isabelle) et MARPSAT (Maryse), « *Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement* », Economie et Statistique n°488-489, 2016.

Insee Première :

- FERRANTE (Aline), GUILLAS (David) et SOLOTAREFF (Rosalinda), « *Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement* », n°1621, 2016.

- ARNAULT (Séverine) et CRUSSON (Laure), DONZEAU (Nathalie) et ROUGERIE (Catherine), « *Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement* », n°1546, 2015.
- YAOUANQCQ (Françoise) et DUEE (Michel), « *Les sans-domicile et l'emploi : des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie* », n°1494, 2014.
- « *L'hébergement des sans-domicile en 2012* », n°1455, 2013.

Institut Recherche et Documentation Economie de santé (IRDES) :

- « *Les inégalités d'état de santé des occupants d'un logement selon le degré d'inconfort* », 2017.

Ministère de la cohésion des territoires :

- « *Bilan des logements aidés* », 2017.
- « *Droit au logement opposable. Guide pour les commissions de médiation* », 2017.
- NICOL (Christian), « *La requalification du parc immobilier privé à Marseille* », rapport à la ministre du logement, 2015.

Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) :

- « *Plan rénovation énergétique des bâtiments* », 2018.

Ministère des solidarités et de la santé :

- « *Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous* », 2018.

National audit office :

- « *Homelessness* », 2017.
- « *Housing in England : overview* », 2017.

Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) :

- MADEC (Pierre) et PLANE (Mathieu), « *Evaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron* », 2017.
- MADEC (Pierre), « *Quelle mesure du coût économique et social du mal-logement ?* », revue de l'OFCE n°146, 2016.

Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne (OLAP) :

- « *Evolution en 2017 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », 2018.

Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) :

- « *Chiffres clés en protection de l'enfance* », Note d'actualité, 2018.
- « *Tableau de bord de la précarité énergétique* », édition 2018.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) :

- « *Mal-logement, mal-logé* », rapport 2017-2018.
- « *Mal connus, mal comptés, et/ou peu pris en compte par les politiques publiques* », Etude sur les "publics précaires invisibles", 2014.

Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) :

- « *Des conditions de logement plus dégradées dans les quartiers prioritaires* », 2018.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS**Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) :**

- « *Pratiques inspirantes des SIAO. Accès au logement* », 2018.

Collectif Les Morts de la Rue :

- « *Mortalité des personnes sans-domicile 2012/2016. Enquête dénombrer & décrire* », novembre 2017.

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope :

- « *37 expulsions de squats et bidonvilles cet été* », 2018.

Conseil économique, social et environnemental (CESE) :

- DULIN (Antoine), « *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* », 2018.

Consommation logement cadre de vie (CLCV) :

- « *Loyers parisiens* », 2018.
- « *Encadrement des loyers à Paris et Lille : 62% d'annonces conformes* », 2017.

Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE) :

- « *Accompagner et accueillir les mineurs non accompagnés au regard de leurs besoins* », 2018.

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) :

- « *Synthèse hivernale 2016-2017* », 2017.

Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT) :

- « *Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile* », Analyse nationale des politiques départementales », 2017.

Fondation Abbé Pierre :

- « *3^e regard sur le mal-logement en Europe* », avec la Feantsa, 2018.
- « *Le surpeuplement, un problème de taille* », rapport sur l'état du mal-logement 2018.
- « *Sortir du mal-logement, c'est possible. 20 initiatives à démultiplier* », Les éditions de l'Atelier, 2016.
- « *La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents* », 2015.

- CHANTRAINE (Gilles) et DELCOURT (Laura), « Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes placées sous main de justice », rapport pour la Fondation Abbé Pierre, CLERSÉ 2018.

Ligue des Droits de l'Homme (LDH) :

- « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France », avec ERCC, 2018.

Secours catholique :

- « Les ménages vivant en caravanes, mobil-homes, péniches.... », étude pour l'ONPES, 2017.

Union sociale pour l'habitat (USH) :

- « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête sur les données 2016 », 2018.

- « Les Hlm en chiffres », édition 2018.

4. ARTICLES ET REVUES

BANQUE DES TERRITOIRES, « L'étude sur le logement social », Perspectives, édition 2018.

BEAUREPAIRE (Christiane), « La vulnérabilité sociale et psychique des détenus et des sortants de prison », Revue du Mauss, éditions La Découverte n°40, 2012.

BIANCO LIEVRIN (Robert), « Une déclinaison singulière du travail psychosocial : la zone d'apaisement », Vie sociale et traitements n°111, 2011.

BONY (Lucie), « De la prison, peut-on voir la ville ? Continuum carcéral et socialisation résidentielle », Thèse de doctorat en géographie, 2014.

BONY (Lucie), « Quel horizon à la sortie de prison ? Rapports résidentiels et tentatives de sortie de trajectoires carcérales », Paris, L'Harmattan, 2013.

BOUILLON (Florence), DEBOULET (Agnès), DIETRICH-RAGON (Pascale), FIJALKOW (Yankel) et ROUDIL (Nadine), « Les vulnérabilités résidentielles en questions », Métropolitiques, 2015.

BOURGEOIS (Marine), « Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises », Thèse de doctorat, IEP de Paris, 2017.

BUNEL (Mathieu), L'HORTY (Yannick), DU PARQUET (Loïc) et PETIT (Pascale), « Les discriminations dans l'accès au logement à Paris : une expérience contrôlée », 2017.

CAPELIER (Flore), « *L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortants du dispositif de protection de l'enfance* », Revue de littérature, 2014.

DEUTSCH BANK RESEARCH, « *The German housing market in 2018* », 2018.

DIETRICH-RAGON (Pascale), « *Quitter l'aide sociale à l'enfance. De l'hébergement institutionnel aux premiers pas sur le marché résidentiel* », Paris, INED, Document de travail 244, 2018.

DOMERGUE (Manuel), « *Droits de succession : taxons les morts pour donner une chance aux vivants* », Alternatives économiques, 2018.

FIJALKOW (Yankel), « *Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de vulnérabilité résidentielle* », Politiques sociales et familiales, n°114, 2013.

FRECHON (Isabelle) et MARQUET (Lucy), « *Comment les jeunes placés à l'âge de 17 ans préparent t'ils leur avenir ?* », INED, 2017.

FRECHON (Isabelle), BREUGNOT (Pascale) et MARQUET (Lucy), « *La fin du parcours en protection de l'enfance. Lorsque le passé dessine l'avenir* », 7e rencontres nationales des professionnels des MECS, Paris, 2017.

FRECHON (Isabelle), « *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger. Trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans* », MIRE, 2009.

GARDELLA (Edouard) et ARNAUD (Amandine), « *Le sans-abrisme comme mode d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux* », 2016.

JUNG (Céline), « *Les jeunes majeurs sans soutien familial : entre ruptures de parcours et trajectoires toutes tracées* », Vie sociale 2017/2.

KENSEY (Annie), « *Que sait-on de la situation socio-économique des sortants de prison ?* », Revue du Mauss n°40, 2012.

KERIVEL (Aude), « *Etre adulte en sortant de structures d'aide sociale à l'enfance, le capital social au cœur de la définition de l'autonomie* », Vie sociale n°12, 2015.

KOFNER (Stefan), « *Social Housing in Germany : an inevitably shrinking Sector ?* », 2017.

LAGHA (Claudine), « *Habiter, une histoire entre un toit et un moi – Quand l'hôpital psychiatrique s'ouvre sur la cité, où se loge la maladie psychique ?* », Mémoire DEIS, 2015.

- LE GALLO (Julie), L'HORTY (Yannick), DU PARQUET (Loïc) et PETIT (Pascale), « *Les discriminations dans l'accès au logement en France : un testing de couverture nationale* », Fédération TEPP du CNRS, 2017.
- LION (Gaspard), « *Habiter en camping. Trajectoires de membres des classes populaires dans le logement non ordinaire* », 2018.
- LORING (Jones), « *Measuring resiliency and its predictors in recently discharged foster youth* », in *Child and Adolescent Social Work Journal*, 2012.
- MAESTRACCI (Nicole), « *Repenser la sortie de prison* », *Revue du Mauss* n°40, 2012.
- MOUGEOT (Frédéric), « *L'hôpital psychiatrique à l'ombre de la nouvelle gestion publique* », in Orspere/samdarra, *Les cahiers de Rhizome « supporter le travail ? »*, 2018.
- NGNAFEU (Manuella), « *Quand le théâtre législatif redonne du sens politique au travail social. Une rencontre inédite entre personnes accompagnées, formateurs, artistes et professionnels en travail social* », *Forum* 2017/1.
- PARIENTY (Arnaud), « *Le mythe de la théorie du ruissellement* », *La Découverte*, Paris, 2018.
- PEINTRE (Carole), « *Le foyer de jeunes travailleurs (FJT) : un outil d'insertion à valoriser pour les jeunes relevant de la protection de l'enfance ?* », *Vie sociale*, 2015.
- REY-LEFEBVRE (Isabelle), « *Loterie, liste de sans-abri « avérés » : les signes d'épuisement de l'hébergement d'urgence* », *Le Monde*, 2018.
- SIA Partners « *Coûts et bénéfices d'un plan de rénovation des passoires énergétiques à horizon 2025* », 2017.
- TURCOTTE (Marie-Eve) et BELLOT (Céline), « *Vers une meilleure compréhension de la contribution des services sociaux à l'insertion sociale de jeunes adultes en difficulté* », in *Sociétés et Jeunesses en difficulté*, 2009.
- VUILLERMOZ (Cécile) 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, 2015.

Le mal-logement est un fléau social persistant qui touche quatre millions de personnes. Au-delà du mal-logement en tant que tel, 12 millions de personnes sont fragilisées à un titre ou à un autre, par des difficultés liées au logement. Plus d'un cinquième de la population est donc concerné par un problème de logement dans notre pays. La 24^e édition de ce rapport annuel sur « L'État du mal-logement en France » en dresse un portrait statistique approfondi accablant, mais ne se limite pas à en observer les stigmates. Elle cherche aussi à infléchir les politiques publiques au travers de solutions concrètes au profit des mal-logés.

Ce rapport met en évidence en particulier le sort des personnes sortant d'institutions (aide sociale à l'enfance, prison et hôpital psychiatrique), souvent sans accompagnement ni solution de logement. Il montre que ces « sorties sèches », qui vont jusqu'à s'apparenter à des expulsions de fait, aggravent la détresse de personnes particulièrement vulnérables et les conduisent parfois « aux portes de la rue ».

Face au sans-abrisme, la Fondation soutient depuis des années des expérimentations en France et à l'étranger montrant que l'approche du « Logement d'abord », qui consiste à orienter directement les personnes sans domicile vers un logement autonome, est plus efficace et plus digne que les parcours chaotiques au sein du système d'hébergement d'urgence.

Cette philosophie, soutenue par le candidat Emmanuel Macron devant la Fondation Abbé Pierre en janvier 2017, fait désormais l'objet d'un plan gouvernemental. Elle est entrée en 2018 dans sa phase opérationnelle avec la désignation de 23 territoires chargés de le mettre en œuvre de manière accélérée.

La Fondation en dresse ici un premier bilan des timides premiers pas, dans un contexte social et politique défavorable, marqué par les coupes budgétaires majeures subies par la politique du logement.



Délégation générale

3-5, rue de Romainville - 75019 Paris

Téléphone : 01 55 56 37 00

Télécopie : 01 55 56 37 01

www.fondation-abbe-pierre.fr

