



## Habitat & Logement : Miscellanées

Contribution de la Délégation Générale aux  
travaux du Groupe « Logement »

Délégation Générale du Conseil de Provence

Rédacteur : Magali Bencivenga

Janvier 2021



## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| SOMMAIRE.....   | 2         |
| PROPOS LIMINAIRES.....  | 3         |
| <b>PARTIE 1 : DU LOGEMENT &amp; DE L’HABITAT COMME POLITIQUE PUBLIQUE .....</b>   | <b>4</b>  |
| « LOGEMENT ET HABITAT » - DELIMITATION DES NOTIONS .....  | 4         |
| COMPRENDRE LA COMPLEXITE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L’HABITAT .....   | 5         |
| Spécificité économique du logement.....   | 5         |
| Un bien marchand .....  | 5         |
| Un bien durable, une grande inertie du secteur du logement.....   | 5         |
| Pluralité des politiques et des enjeux .....  | 5         |
| Des politiques à enjeux multiples .....   | 5         |
| Politiques nationales et politiques locales .....   | 7         |
| Spécificités françaises .....   | 15        |
| Le modèle de logement locatif social.....   | 15        |
| Droit au logement.....  | 16        |
| Deux débats et un défi.....   | 17        |
| Rôle du logement social : le modèle généraliste du logement social français est-il tenable ?.....   | 17        |
| Une France de propriétaires ? .....   | 18        |
| Prendre en compte la diversité des territoires .....  | 18        |
| <b>PARTIE 2 : LA QUESTION DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE LOGEMENT .....</b>   | <b>20</b> |
| LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE LOGEMENTS : CONSOLIDER LES ACQUIS POUR FRANCHIR DE NOUVELLES ETAPES -<br>COUR DES COMPTES - REFERE PUBLIE LE 19/01/2021 ..... | 20        |
| La construction de politiques publiques coopératives.....   | 20        |
| La possibilité de franchir de nouvelles étapes .....  | 21        |
| AVANT-PROJET DE LOI 4D, LOGEMENT ET HABITAT .....   | 25        |
| <b>PARTIE 3 : (AUTRES) ACTUALITES .....</b>   | <b>27</b> |
| HARMONISATION ET SIMPLIFICATION DES POLICES DES IMMEUBLES, LOCAUX ET INSTALLATIONS .....  | 27        |
| Création d’une nouvelle police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations. ....   | 27        |
| Compétences : partages et transferts.....   | 28        |
| Mesures et procédures .....   | 29        |
| EVOLUTION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT (APL) .....  | 32        |
| <b>ANNEXES .....</b>  | <b>33</b> |
| A. CARTE DES ACTEURS HABITAT / LOGEMENT - p.34 .....  | 33        |
| B. CONTACTS UTILES (SUR SITE ADIL13 : <a href="https://www.adil13.org/">HTTPS://WWW.ADIL13.ORG/</a> ) – p.35 .....  | 33        |
| C. CRISE SANITAIRE : BAROMETRE ADF/MOBILISATION DU FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT (FSL) -Déc 2020 p.41.....   | 33        |
| D. SYNTHESE DU 25 <sup>EME</sup> RAPPORT SUR L’ETAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE – FONDATION ABBE PIERRE 2020 – p.46 .....   | 33        |



## PROPOS LIMINAIRES

Ce document constitue la contribution de la Délégation Générale du Conseil de Provence aux travaux du groupe de travail « Logement » du CDP.

Il vise à compléter les « *propositions immédiates et concrètes pour les centres-villes paupérisés<sup>1</sup>* » faites par le groupe « Logement » en proposant, à travers une série de textes et d'articles, une mise en questionnement de la complexité (partie 1) et de la territorialisation (partie 2) des politiques publiques de logement et d'habitat.

Cette dernière question se pose avec d'autant plus d'acuité aujourd'hui qu'elle s'inscrit dans un actualité (partie 3) riche, notamment dans le cadre des évolutions de la législation et réglementation en cours ou à venir.

\*\*\*

Nous adressons nos plus sincères remerciements à l'ensemble des membres du groupe « Logement » pour les propositions issues de leurs réflexions.

Le fruit de ce travail traduit non seulement leur engagement - à la fois comme représentants de la société civile organisée et comme citoyens - mais aussi leur connaissance fine des problématiques de notre territoire et leur volonté de contribuer à y apporter des solutions.

Un remerciement tout particulier à Clarisse Bainvel, rapporteuse du groupe de travail, inusable promotrice de et active « défenderesse » de cette thématique au sein de notre instance...

---

<sup>1</sup> CDP, groupe Logement « Habitat & Logement : des propositions immédiates et concrètes pour les centres-villes paupérisés », octobre 2020 MAJ janvier 2021.



## PARTIE 1 : DU LOGEMENT & DE L'HABITAT COMME POLITIQUE PUBLIQUE

### « LOGEMENT ET HABITAT » - DELIMITATION DES NOTIONS

EXTRAITS : *Dictionnaire des politiques territoriales*, Valérie Sala Pala, 2020, pp 333 à 338

« Souvent partiellement confondus, logement et habitat renvoient à des réalités bien distinctes : **le logement désigne un bien destiné à l'habitation, tandis que l'habitat recouvre plus largement les modes d'occupation de l'espace où vit une population.** La centralité de l'habitat dans la vie quotidienne, le poids croissant du logement dans le budget des ménages, l'ampleur du mal logement (4 millions de personnes mal logées en France en 2018), l'importance du secteur du bâtiment comme pilier de l'économie capitaliste font **des politiques du logement et de l'habitat des politiques qui, derrière leur apparente technicité, portent des enjeux économiques, sociaux et environnementaux considérables.**

Chaque société développe sa propre conception du logement : un bien « comme les autres » ou un bien spécifique, dont l'accès doit faire l'objet d'une régulation publique. **À partir du XIXème siècle, cela a mené à la construction de politiques nationales du logement social relevant de différents modèles : universaliste (un logement social pensé comme universel et accessible à tous), résiduel (un logement social réservé aux ménages très pauvres) ou encore, comme dans le cas français, généraliste (un logement social relativement ouvert aux classes moyennes).** Cependant, après un développement sans précédent durant les Trente Glorieuses, l'entrée en crise des États providence et l'essor des conceptions néolibérales ont amené de profondes transformations des politiques nationales du logement social en Europe (Harloe, 1995), tant dans leurs objectifs (de la construction massive de logements sociaux au soutien à l'accession à la propriété) que dans leurs instruments (banalisation du financement, remplacement des aides à la pierre par les aides à la personne, vente HLM, ciblage des ressortissants, etc...) »

## COMPRENDRE LA COMPLEXITE DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

SYNTHESE et EXTRAITS : *Les Politiques publiques*, ouvrage collectif, la Documentation française, 2018

Les 4 dimensions des principaux déterminants de la complexité des politiques du logement et de l'habitat.

### ➤ Spécificité économique du logement

#### *Un bien marchand*

Le logement est d'abord un bien privé soumis principalement à des mécanismes marchands qui, certes, donne lieu à des politiques publiques ; cependant :

- Auteurs des politiques publiques ≠ acteurs directs du système (sauf rares exceptions, ni l'État ni les collectivités territoriales ne construisent ou ne gèrent directement des logements) ;
- Hors secteur du logement social (un peu moins de 5 millions de logements sur total de 34 millions en 2014) et investisseurs institutionnels (moins de 300 000 logements), ce sont principalement des particuliers qui font fonctionner ce marché. D'où : système régi par très forte fragmentation de logiques et de stratégies individuelles (se loger, épargner, investir et transmettre).

#### *Un bien durable, une grande inertie du secteur du logement*

Du point de vue économique, le logement est un bien durable qui n'est pas détruit par sa consommation : sa durée d'existence est particulièrement longue.

- Stocks (le « parc ») ≠ flux (construction, travaux, ventes dans l'ancien, mobilité des ménages...).
- ⇒ Une part importante des politiques publiques vise à agir sur les flux (construire, améliorer, faciliter l'accès au logement...).
- ⇒ Pour en mesurer l'impact réel, rapporter ces flux aux stocks. Par exemple, l'intensité de la construction de logements neufs (un peu moins de 330 000 logements par an en moyenne au cours des 25 dernières années) représente chaque année à peine 1 % du stock de logements du pays (34 millions d'unités en 2014) d'où relativisation de l'ampleur du « choc de l'offre » porté par la loi ELAN (accroissement de la production comme principal axe avec facilitation de la libération du foncier et simplification des normes et procédures).
- Lenteur des processus (délai estimé entre prise de décision promoteur ou bailleur social, lancement construction et remise des clés : 3 ou 4 ans.)

### ➤ Pluralité des politiques et des enjeux

#### *Des politiques à enjeux multiples*

Diversité des cibles des politiques mises en œuvre : enjeux social (population « bien » logée), économiques, urbains.

- L'enjeu social des politiques renvoie à la notion de « besoins en logement » : la « norme » est que tout le monde doit être logé et bien logé. Le marché n'y parvenant pas toujours, il est nécessaire d'en corriger les mécanismes.

Ces corrections prennent deux formes complémentaires, mais souvent cloisonnées :

- La première s'attache à rendre possibles les parcours résidentiels de tous les ménages afin de répondre à l'évolution de leur composition familiale, de leurs ressources, de leur lieu de travail et même de leurs aspirations.
  - ⇒ Soutiens apportés au parc social, à l'investissement locatif, à l'accession à la propriété et, plus globalement, à tout ce qui encourage une offre abondante, diversifiée et financièrement accessible.
  - ⇒ Registres de la planification et de la construction.
- La seconde forme est le « droit au logement », droit fondamental inscrit dans l'article premier de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.
  - ⇒ Mise en œuvre principalement centrée sur la résolution des situations les plus difficiles (« mal-logement ») reposant sur des démarches individualisées, prévention des expulsions, construction de parcours d'insertion, ...
- Ces deux formes d'actions publiques autour de l'enjeu social des politiques du logement recourent à des cultures professionnelles très différentes et à des prises en charge politico-administratives distinctes, associant État, EPCI et Départements.

#### ➤ Les enjeux économiques

- La construction de logements et les travaux constituent un puissant moteur pour l'économie nationale et locale (nombre d'emplois, activités intrinsèquement locales, large gamme d'employeurs, ...)
- Soutenir la construction est donc une politique industrielle de premier ordre qui justifie une part significative des aides publiques (dites « aides au logement » même si leur objet principal est l'appui au bâtiment).
- Favoriser l'activité dans le secteur du logement constitue d'importantes recettes fiscales pour l'État et pour les collectivités territoriales. (En 2016, le secteur du logement a coûté à la collectivité 42 milliards d'euros et en a rapporté près de 68, principalement en TVA, taxe foncière et droits de mutations Commissariat général au Développement durable, Compte du logement, 2017).

#### ➤ Les enjeux urbains : « politiques de l'habitat »

- Utilisation de l'objet logement pour atteindre des objectifs qui le dépassent, le logement constituant une matière première, bâtie et sociale, de l'espace urbain.
- L'espace habité = point d'ancrage des mobilités des personnes vers le travail, les loisirs, la consommation ou l'école => base de toute politique urbaine (ex : objectifs de « mixité sociale » utilisant le logement : diffusion des logements sociaux ; diversification des formes d'habitat dans les quartiers en renouvellement urbain)
- Outil des politiques de transition énergétique par soutien aux travaux d'amélioration des performances thermiques.

Cumul d'enjeux divers, pouvant parfois se contredire => assumer et traiter ces contradictions est l'un des principaux défis des politiques publiques.

Le logement étant un bien ancré dans l'espace, l'offre et la demande se rencontrent en un lieu donné constituant un marché local du logement. De plus, les enjeux urbains soulevés obligent à privilégier des approches locales et des logiques transversales nécessairement contextualisées. Parallèlement aux politiques nationales, il existe donc des politiques locales du logement et de l'habitat.

---

**Remarque :** Une politique publique n'est pas une compétence (« au sens légal » / juridique du terme) => les politiques publiques de logement et habitat croisent, notamment et par exemple, les compétences logement/habitat ; urbanisme ; sécurité ; politique de la ville, action sociale / santé, ...  
Cf extraits du tableau de répartition des compétences Etat / collectivités locales en pages suivantes)

---

Tableau de répartition des compétences Etat / Collectivités locales et groupements (extraits)

Source : Collectivités Locales et Groupements (Ministère Cohésion des Territoires et relations avec les collectivités locales [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dqcl\\_v2/CIL3/2020/tableau\\_de\\_compétences-novembre2019.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dqcl_v2/CIL3/2020/tableau_de_compétences-novembre2019.pdf))

| COMMUNES OU EPCI  | DEPARTEMENTS   | REGIONS   | ETAT   |
|---|--|---|--|
| <b>LOGEMENT ET HABITAT</b>  |  |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation au financement du logement</li> <li>▪ Définition des priorités en matière d'habitat</li> <li>▪ Programme local de l'habitat</li> <li>▪ Plan départemental de l'habitat</li> <li>▪ Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux</li> <li>▪ Accord collectif intercommunal</li> <li>▪ Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat</li> <li>▪ Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à une commune ou un EPCI</li> <li>▪ Possibilité de délégation par l'Etat :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- du contingent de réservation préfectoral</li> <li>- des aides à la pierre</li> <li>- du droit au logement opposable, des réquisitions avec attributaire de l'hébergement (MGP + autres métropoles) ainsi que des conventions d'utilités sociales et des agréments d'aliénation de logements aux organismes HLM (métropoles hors MGP)</li> </ul> </li> <li>▪ Police des immeubles menaçant ruine, des ERP à usage d'hébergement, des équipements communs des immeubles collectifs.</li> <li>▪ Opération programmée d'amélioration de l'habitat</li> <li>▪ Procédure de carence</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation au financement du logement</li> <li>▪ Plan départemental de l'habitat</li> <li>▪ Copilotage avec l'État de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)</li> <li>▪ Autorité de rattachement des offices publics de l'habitat</li> <li>▪ Signature des conventions d'utilité sociale conclues par les OPH rattachés à un département</li> <li>▪ Gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement</li> <li>▪ Possibilité de délégation par l'État de la compétence d'attribution des aides à la pierre</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation au financement du logement</li> <li>▪ Pour la collectivité territoriale de Corse : délégation des aides à la pierre en lieu et place des départements</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aides financières au logement</li> <li>▪ Copilotage avec le département de l'élaboration et de la mise en œuvre du PDALPD</li> <li>▪ Plan d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile</li> <li>▪ Plan départemental de l'habitat</li> <li>▪ Accord collectif départemental</li> <li>▪ Tutelle de l'ANAH et de l'ANRU</li> <li>▪ Garantie du droit au logement opposable</li> <li>▪ Police des immeubles insalubres</li> <li>▪ Opération programmée d'amélioration de l'habitat</li> <li>▪ Plan de sauvegarde</li> <li>▪ Elaboration et signature des conventions d'utilité sociale avec les organismes HLM</li> </ul> |



| URBANISME   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élaboration du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou de la carte communale.</li> <li>▪ Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale.</li> <li>▪ Droit de préemption urbain.</li> <li>▪ Zones d'aménagement différé</li> <li>▪ ZAC (zone d'aménagement concerté).</li> <li>▪ Accord des communes ou EPCI sur la création du périmètre départemental d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.</li> <li>▪ Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains et exercice du droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élaboration en association avec l'État du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) [approbation par l'État].</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pouvoirs spécifiques de modification des SCOT et PLU.</li> <li>▪ Qualification des projets d'intérêt général et liste des opérations d'intérêt national.</li> <li>▪ Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'utilisation du sol (hors PLU et carte communale ou cas spécifiques).</li> <li>▪ Zone d'aménagement concerté (dans les opérations d'intérêt national).</li> <li>▪ Zone d'aménagement différé.</li> <li>▪ Élaboration et approbation des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD).</li> <li>▪ Association à l'élaboration et approbation du schéma directeur de la Région d'Île-de-France (SDRIF).</li> <li>▪ Modification par décret du périmètre départemental d'intervention pour protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (en cas de réduction).</li> </ul> |
| POLITIQUE DE LA VILLE   |   |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrat de ville</li> <li>▪ Élaboration à l'échelle intercommunale pour les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrat de ville</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrat de ville</li> <li>▪ Participation au financement et au capital des sociétés d'investissement régionales qui ont pour objet la restructuration, l'aménagement et le développement de sites urbains en difficulté</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Financement des programmes de rénovation urbaine par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans les quartiers qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants.</li> <li>▪ Élaboration des contrats de ville (sous-préfets politique de la ville).</li> </ul>  |

## SECURITE

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| <p>Maire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Officier de police judiciaire (par délégation de l'État) ;</li> <li>▪ Exercice de la police municipale (bon ordre, sûreté, sécurité, salubrité publiques) ;</li> <li>▪ Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers (circulation, stationnement....) ;</li> <li>▪ Possibilité de créer une police municipale ou des postes de gardes champêtres ;</li> <li>▪ Prévention de la délinquance : le maire anime et coordonne le CLSPD ;</li> <li>▪ Possibilité de mutualisation des polices municipales ;</li> <li>▪ Jusqu'au 31 décembre 2020 les communes ou EPCI peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 170 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Police de la circulation sur le domaine départemental ;</li> <li>▪ Moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), cofinancés par les communes ;</li> <li>▪ Vice-président du conseil départemental de prévention de la délinquance et membre du droit des CLSPD ;</li> <li>▪ Jusqu'au 31 décembre 2020 les départements peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 170 de la loi n°2017-1837 de Finances pour 2018 du 30 décembre 2017).</li> </ul> | <p>Jusqu'au 31 décembre 2020 les régions peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales (article 170 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018).</p> | <p>Préfet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autorité de police générale ;</li> <li>▪ Direction, contrôle, et coordination de l'action des services de police nationale et de la gendarmerie ;</li> <li>▪ Membre de droit du SDIS ; direction des opérations de secours dans le département ;</li> <li>▪ Pouvoirs de substitution en cas de carence du maire, d'urgence ou lorsqu'un trouble dépasse le cadre communal ;</li> <li>▪ Tranquillité publique et bon ordre en cas de grands rassemblements dans les communes où la police est étatisée ;</li> <li>▪ Polices spéciales (débits de boissons,...) ;</li> <li>▪ Présidence du conseil départemental de prévention de la délinquance et membre de droit des CLSPD.</li> </ul> |
|--|---|---|--|

## ACTION SOCIALE / SANTE

- L'animation d'une action générale de prévention et de développement social sur le territoire de la commune par le biais d'un CCAS ou CIAS. Pour les communes de moins de 1.500 hab, possibilité de ne pas créer ou de dissoudre le CCAS et d'assurer la compétence sociale par un CIAS ou un service non personnalisé ;
- L'attribution de l'aide sociale facultative (secours aux familles en difficulté, (non remboursement des prestations) ;
- La constitution des dossiers de demande d'aide sociale et leur transmission à l'autorité compétente si leur instruction incombe à une autre autorité ;
- La mise en place d'un fichier pour recueillir les informations utiles à l'intervention des services sociaux et sanitaires auprès des personnes âgées et des personnes handicapées (identité, âge, adresse du domicile ...) ;
- La possibilité de créer et de gérer un établissement ou service public à caractère social ou médico-social (centres d'accueil des enfants de moins de six ans, foyers destinés aux personnes âgées ...) ;
- La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services ;
- Les pouvoirs de police municipale en matière de sécurité et de salubrité, ainsi que certaines dimensions de la politique de l'habitat (résorption de l'insalubrité et des immeubles menaçant ruine ...) ;

- La définition de la politique d'action sociale et médico- sociale du département en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ;
- L'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale ;
- La coordination des actions sociales et médico-sociales menées sur le territoire départemental ;
- L'autorisation de la création ou de la transformation des établissements et services sociaux et médico-sociaux fournissant des prestations relevant de la compétence du département et leur habilitation à tarifier les prestations fournies ;
- La présidence du conseil d'administration des établissements publics spécialisés.

### En matière sociale :

- La prise en charge des prestations légales d'aide sociale tels que :
  - l'aide sociale à l'enfance et aux familles ;
  - les aides aux personnes âgées ;
  - l'aide sociale à l'hébergement en foyer ;
  - la prestation de compensation handicap (PCH) ;
  - l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées à domicile (APA) ;
  - le revenu de solidarité active (RSA).
- La conduite de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires.
- Le co-pilotage du plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées, handicapées ou en perte d'autonomie en cas de risques exceptionnels.
- La tutelle administrative et financière sur le groupement d'intérêt public « GIP » tel que la maison départementale des personnes handicapées qui exerce une mission d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille.
- La surveillance et le contrôle des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

### Dans le domaine médico-social :

- La définition des objectifs particuliers de santé, ainsi que la détermination et la mise en œuvre des actions correspondantes ;
- La participation aux différentes commissions exécutives des agences régionales de santé ;
- La contribution au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires pouvant intervenir dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- L'attribution d'aides pour l'installation/le maintien des professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins.

### Aide sociale :

- Compétence d'attribution (Allocation simple d'aide sociale, allocation aux adultes handicapés et garantie de ressources aux travailleurs handicapés).
- Fonctionnement des établissements, services d'aide par le travail (ESAT) et centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

### Établissements et services sociaux et médico-sociaux :

- Schéma national d'organisation sociale et médico-sociale ;
- Participation au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale ;
- Autorisation et tarification de certains établissements sociaux et médico-sociaux ; Tarification de la partie « soins » ;
- Contrôle et surveillance desdits établissements et services.

### Action sociale :

- Hébergement d'urgence et autres dispositifs d'urgence sociale.

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté ;</li> <li>▪ La participation à l'accueil des personnes dites "<i>gens du voyage</i>" (habitat traditionnel = résidences mobiles) ;</li> <li>▪ <b>Le logement par :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'autorisation, la mise en œuvre ou la subvention foncière d'actions ou opérations d'aménagement permettant la réalisation de logements locatifs sociaux pour répondre aux besoins en hébergement des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;</li> <li>- La possibilité de participer au financement du fonds de solidarité pour le logement (FSL) afin de venir en aide aux personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer, des charges et des frais relatifs à la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ;</li> </ul> </li> <li>▪ La protection générale de la santé publique et de l'environnement par : <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'organisation et le financement des services municipaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé chargés entre autres de</li> <li>- l'organisation des campagnes de vaccination gratuite ; la salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme ; l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine ; l'évacuation, le traitement, l'élimination et l'utilisation des eaux usées et des déchets ;</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'action sociale en faveur : <ul style="list-style-type: none"> <li>- des enfants et jeunes en difficulté (participation aux actions d'éducation des mineurs et prévention des mauvais traitements) ;</li> <li>- des personnes âgées ;</li> <li>- des personnes handicapées (prise en charge des frais d'hébergement en foyer, transport des élèves et étudiants handicapés vers les établissements scolaires et universitaires ...).</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Les actions visant à :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prévenir l'exclusion sociale et en corriger les effets pour lutter contre la pauvreté, la précarité et la marginalisation</li> <li>- définir les besoins et attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier ceux des personnes et des familles vulnérables</li> <li>- faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes en difficulté et familles exclues, surtout dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale (accompagnement des aides générales au logement et à la fourniture d'eau et d'énergie, aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ...).</li> </ul> </li> <li>▪ La mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) instituée par la loi du 5 mars 2007 sur la protection juridique des majeurs.</li> </ul> <p><b>En matière médico-sociale :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La protection médico-sociale de la famille et de l'enfance à travers : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'organisation et la surveillance des services de santé maternelle et infantile ;</li> <li>- activités de protection maternelle et infantile à domicile ;</li> <li>- l'agrément des assistants familiaux ;</li> <li>- l'agrément, le contrôle, la formation et l'accompagnement des assistants maternels ;</li> <li>- l'autorisation de l'accueil familial.</li> </ul> </li> <li>▪ La possibilité, au moyen d'une convention avec l'État, de conduire des actions de vaccination gratuite, de dépistage des cancers, de lutte contre la lèpre, la tuberculose et les infections sexuellement transmissibles.</li> </ul> | <p><b>Dans le domaine social :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La définition de la politique de formation des travailleurs sociaux et d'insertion des jeunes ;</li> <li>▪ L'organisation d'actions qualifiantes pour la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et formation professionnelle dans le cadre de la recherche d'emploi ou la ré-orientation professionnelle ;</li> <li>▪ Le financement des opérations programmées dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville pour développer l'accès aux soins, favoriser la prévention et assurer le suivi des publics fragilisés ;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pilotage du plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels</li> </ul> <p><b>Santé :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Définition des objectifs de santé publique, des plans et programmes associés au niveau national et régional</li> <li>▪ Prévention et gestion des menaces sanitaires graves</li> <li>▪ Protection de la santé mentale, lutte contre la toxicomanie, vaccination, dépistage des cancers, lutte contre la lèpre, la tuberculose et les IST, dont le VIH.</li> <li>▪ Création des établissements publics de santé.</li> <li>▪ Définition des mesures de lutte anti-vectorielle.</li> </ul> <p><b>Schéma national d'organisation sanitaire.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participation au financement de l'investissement des établissements de santé.</li> <li>▪ Contrôle et surveillance des établissements de santé relevant de l'État. Nomination des directeurs.</li> <li>▪ Nomination des directeurs d'Agence régionale de l'hospitalisation.</li> </ul> |
|---|---|--|--|

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le devoir d’alerte et de veille sanitaire par le signalement sans délai des menaces imminentes pour la santé de la population et par la transmission à l’Institut de veille sanitaire d’informations nécessaires à l’exercice de ses missions ;</li> <li>▪ La participation aux différentes commissions des agences régionales de santé ;</li> <li>▪ La possibilité d’attribution d’aides pour l’installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins ;</li> <li>▪ La possibilité de participer aux conseils de surveillance des établissements de santé ;</li> <li>▪ Le financement partagé avec les départements de la lutte anti-vectorielle.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La participation aux différentes commissions des agences régionales de santé, ainsi qu’à la mise en œuvre des programmes régionaux de santé.</li> <li>▪ L’attribution d’aides pour l’installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins.</li> <li>▪ La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d’infrastructures et équipements publics sanitaires (surtout en zone de montagne) dans un but de maintien des services.</li> <li>▪ Le devoir d’alerte sanitaire (similaire à celui des communes).</li> <li>▪ La mise en œuvre de la lutte anti-vectorielle et son financement, avec les communes du territoire.</li> <li>▪ La possibilité de gérer des laboratoires départementaux d’analyses.</li> <li>▪ Les actions visant au développement social</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d’équipements sanitaires pour assurer le maintien des services en zones de montagne ;</li> <li>▪ La participation au développement social.</li> </ul> | <p><b>Contrôle des organismes de sécurité sociale</b></p> <p>Une mission nationale de contrôle et d’audit des organismes de sécurité sociale, service à compétence nationale rattaché au directeur de la sécurité sociale, s’est substituée au préfet de région (DRASS) pour contrôler et évaluer l’activité, le fonctionnement et l’organisation des organismes locaux de sécurité sociale.</p> |
|---|---|--|--|

« L'État en France a gardé l'essentiel des prérogatives : cadre juridique, définition des systèmes d'aides, programmation des crédits, promotion de la mixité sociale, garantie de mise en œuvre du droit au logement, etc... Une seule compétence a été formellement transférée en 2004, les fonds de solidarité pour le logement (FSL) aux Départements, qui sont désormais totalement entre les mains des conseils départementaux, en cohérence avec leurs responsabilités en matière d'action sociale (les fonds de solidarité pour le logement accordent des aides financières facilitant l'entrée ou le maintien dans un logement)<sup>2</sup>.

---

#### Remarque

Source : Fonds de Solidarité pour le Logement, Règlement intérieur 2018/2020, Direction Générale Adjointe développement urbain et stratégie territoriale -Direction de l'habitat et de la politique de la ville, Métropole AMP

En application du IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel qu'issu de l'article 90 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, **le Département des Bouches-du-Rhône a transféré au 1er janvier 2017 à la Métropole Aix-Marseille-Provence la gestion des aides financières du fonds de solidarité pour le logement (FSL) soit 90 communes des Bouches-du-Rhône.** La même opération a été faite par le Département du Vaucluse, pour la commune de Pertuis et par le Département du Var, pour la commune de Saint-Zacharie.

**Le Conseil départemental des Bouches-du-Rhône assure les actions d'accompagnement socio-éducatif lié au logement (ASELL) à caractère individuel et les actions d'accompagnement social collectif (ASC) sur toutes les communes du département.** Les mêmes dispositions sont prévues par les Départements du Var et du Vaucluse pour leurs communes respectives.

[...] L'ensemble de ces dispositions sont prises en cohérence avec les autres actions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées approuvé le 25 mars 2016 en commission permanente qui devient le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) 2016-2020.

Le fonds de solidarité pour le logement coordonne son action avec celles des autres organismes intervenant dans le même domaine de compétence :

- Commission de surendettement,
- Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX).

[...] Le fonds de solidarité pour le logement réunit les partenaires institutionnels et associatifs, les organismes ayant adhéré au fonds de solidarité pour le logement et ceux concernés par les questions du logement [...]

---

*La première vague de décentralisation, en 1983, avait toutefois octroyé aux communes d'importantes compétences connexes telles que l'élaboration du droit du sol (les plans locaux d'urbanisme – PLU) et la délivrance des permis de construire. Le partage de compétences qui en résulte a pris une dimension supplémentaire lorsque, à partir du début des années 2000, s'est constitué un nouveau cadre de coopération intercommunale qui a progressivement pris en charge l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) et, de plus en plus, les PLU, ce qui a souvent amélioré la qualité de réflexion sur les choix d'urbanisme. Ces instruments de politique locale énoncent les stratégies des intercommunalités en la matière et servent de support à la délégation optionnelle par l'État de la distribution des aides à la pierre sur le territoire communautaire. Même s'ils n'ont pas la compétence d'élaboration de PLH, les départements peuvent, à titre subsidiaire, disposer également de cette délégation. À ce jour, près de 60 % de l'enveloppe nationale d'aides à la production de logements sociaux sont ainsi distribuées par délégation.*

---

<sup>2</sup>A ce sujet, voir document « Crise sanitaire : Baromètre ADF/Mobilisation du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) - Décembre 2020 »

### Le Programme local de l'habitat

Créé par la loi de décentralisation de janvier 1983, le PLH est l'outil de définition d'une stratégie locale en matière d'habitat. Il acquiert progressivement une portée juridique à partir de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000 qui impose une compatibilité croisée avec les plans locaux d'urbanisme (PLU). Il est élaboré à l'échelle intercommunale et sa validité est de six ans. Il constitue le document de programmation généraliste censé toucher toutes les actions publiques liées au logement dans le territoire intercommunal : construction de logements neufs, programmes de réhabilitation des parcs privés et sociaux, politiques d'hébergement, etc.

Les politiques du logement et de l'habitat peuvent donc être analysées à l'aune d'une sorte de matrice croisée entre trois familles d'enjeux et autant de niveaux d'élaboration que d'institutions présentes sur le territoire : État, régions (dont les compétences dans ce domaine restent toutefois très modestes), départements, EPCI et communes. »

#### ➤ Spécificités françaises

- Malgré l'évolution, la complexité et l'abondance de la production législative en la matière, depuis la fin des années 70, il existe une constance de l'engagement parallèle de l'Etat (par des outils d'encadrement et d'incitation) dans :
  - la poursuite de l'accroissement du parc social ;
  - la promotion de l'accession à la propriété des ménages ;
  - les mesures en faveur de l'investissement locatif privé.

Cette spécificité française a notamment évité au pays les violents soubresauts des crises immobilières (Espagne, Royaume-Uni), la « *monoculture de la propriété* » (Europe du Sud et de l'Est) ou les remises en cause par l'Union européenne d'aides trop généreuses au logement public sans contreparties sociales (Pays-Bas, Suède).

- Parmi les outils de ces politiques, les cadres juridiques, définis à l'échelle nationale jouent un rôle majeur :
  - Normes de construction, normes liées aux performances thermiques et acoustiques, normes liées à l'accessibilité au handicap et, pour le parc existant, les conditions de décence et de salubrité => progression de la qualité du parc de logements.
  - Législation sur les rapports locatifs dans le secteur privé, ...

### Le modèle de logement locatif social

Le choix historique du logement social français est un *modèle généraliste* – c'est-à-dire ciblé mais sans être concentré sur les plus pauvres et les exclus. Héritier d'une conception du logement social initialement centrée sur le salariat et l'habitat des ouvriers ; il est aujourd'hui argumenté au nom de la volonté de préserver la mixité sociale dans les quartiers où sont concentrés les HLM.

- Il repose sur trois piliers restés solides jusqu'à la seconde moitié des années 2010 : organisation, financement et cibles sociales.
- Les organismes d'habitation à loyers modérés (HLM) [+ quelques sociétés d'économie mixte dont le poids dans l'ensemble est marginal] =
  - maîtres d'ouvrages (construction + acquisition des immeubles) ;
  - gestionnaires (locations dans le cadre de la réglementation du secteur).

- Typologies des organismes :
  - Offices publics de l'habitat (OPH), organismes de droit public émanant de collectivités territoriales : communes, EPCI et départements. Ils mettent en œuvre les politiques souhaitées par leur tutelle ; ils sont ancrés dans le territoire.
  - Sociétés anonymes d'HLM (= Entreprises sociales pour l'habitat (ESH) organismes de droit privé. Ils construisent et gèrent des logements sociaux pour le compte de leurs actionnaires qui peuvent être des grandes entreprises ayant des salariés à loger, des grands groupes financiers publics ou privés ou des filiales d'Action Logement, organisme gestionnaire de la participation des employeurs à l'effort de construction (Participation des employeurs à l'effort de construction ou PEEC ex « 1 % logement »), ...
- Capacité à investir liée à la modernisation du secteur du logement social à partir des années 90 (=> permanence en matière d'investissements pour l'amélioration ou le développement du parc)
- Circuit de financement inédit et très efficace permettant la poursuite de la croissance du logement social en l'appuyant sur un endettement à long terme et à coût réduit => Prêts délivrés par la Caisse des dépôts (CDC) reposant sur un encours de plus de 270 milliards d'euros présents sur les 65 millions de livrets A détenus par les Français. Quel que soit l'établissement bancaire où les livrets sont souscrits, les deux tiers de la collecte sont centralisés à la CDC qui les prête à taux préférentiel aux organismes de logement social. Ce circuit de financement est le fondement du modèle économique solide du logement social français et permet un rythme de construction soutenu – le chiffre de 130 000 logements sociaux financés a été atteint en 2011 et 2016.
- Modèle social reposant sur l'articulation entre des loyers réglementés modérés (principalement dans les métropoles où les loyers du secteur privé sont très élevés, moins dans les villes moyennes et petites) et des plafonds de ressources qui ciblent des catégories de ménages allant jusqu'aux classes moyennes.
- Le logement social est le principal outil de « l'effectivité » du droit au logement.

### *Droit au logement*

Déoulant du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (texte à valeur constitutionnelle) :

*« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »*

- Loi Quilliot du 22 juin 1982 : Loi Quilliot (« *Le droit à l'habitat est un droit fondamental* ») ;
- Loi Mermaz du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ;
- Loi Besson du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement : « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation* ».



Ce droit ne signifie pas que la Nation a l'obligation de fournir un logement à toute personne qui en fait la demande, mais qu'elle doit apporter une aide, dans les conditions prévues par ladite loi, aux personnes qui remplissent les conditions pour en bénéficier.

=> rôle croissant donné à l'accompagnement social des ménages les plus fragiles et à l'intervention de structures associatives dans tous les milieux professionnels de l'habitat des personnes défavorisées.

- Décision Conseil Constitutionnel, du 19 janvier 1995 : « la possibilité de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle. »
- Loi 5 mars 2007 (dite « loi Dalo ») : opposabilité de ce droit au logement, dont l'État se porte garant. Cependant ce mécanisme, qui oblige l'État à trouver un logement à tout demandeur considéré comme prioritaire après examen de sa situation par une commission départementale de médiation, se heurte à l'insuffisance de l'offre et à une certaine frilosité des acteurs du logement social.

### ➤ Deux débats et un défi

#### *Rôle du logement social : le modèle généraliste du logement social français est-il tenable ?*

Avec un peu plus de 1,8 million de ménages inscrits sur les fichiers de demande de logement social, dont près d'un tiers en Ile-de-France, et dont les niveaux de revenus sont nettement inférieurs aux plafonds de ressources officiels, le modèle français d'un logement social ouvert à une large gamme de ménages reste-t-il tenable ?

Peut-on encore prôner, comme le font la plupart des bailleurs HLM et les associations représentatives des locataires, l'idée d'une mixité sociale au sein même du parc ?

Ces questions remettent en cause plusieurs des principes historiques du secteur :

- Des plafonds de ressources assez élevés ;
- Droit au maintien dans les lieux qui fait que, sauf cas extrêmes une fois entré, un locataire HLM ne peut pas être exclu de son logement. La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 prévoit cependant de mettre fin au contrat des locataires dont le revenu fiscal de référence dépasse 150 % du plafond de ressources le plus élevé du secteur (à Paris : ce qui correspond à 68 000 euros par an pour un couple) ;
- L'enjeu majeur, là où les besoins sont les plus forts, est d'augmenter l'offre, c'est-à-dire les logements effectivement disponibles pour être attribués chaque année. Un accroissement significatif de l'offre de logements sociaux ne peut avoir lieu que si la mobilité des locataires augmente (rotation).  
Or, prôner l'accroissement de la mobilité, l'abaissement des taux d'effort pour correspondre aux revenus réels des demandeurs et remettre en cause le droit au maintien dans les lieux équivaut à aller dans le sens d'une « résidualisation » du logement social qui confinerait sa mission à l'hébergement des franges les plus défavorisées.  
C'est une grande inquiétude du monde HLM, qui craint que cette tendance accroisse encore les concentrations de pauvreté au sein du parc en faisant partir les rares ménages à revenu moyen qui y habitent encore.

Ce processus serait encore plus marqué dans les secteurs prioritaires de la politique de la ville où les problèmes ne sont plus ceux de la paupérisation d'un parc de logements, mais de quartiers et de villes entières.

- La disposition de la loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 obligeant à réserver 25 % des logements vacants hors quartiers prioritaires aux populations du quartile le plus modeste a revivifié ce débat, de même que les dispositions sur l'attribution des logements sociaux : la loi définit des critères sociaux de priorité et impose de plus en plus de transparence (ex : décret du 18 décembre 2019 sur la méthode de cotation des demandes de logement social pris en application de la loi ELAN du 23 novembre 2018 ; le système de cotation devenant obligatoire partout sur le territoire à compter de septembre 2021.).

L'alternative est complexe entre nécessaire mixité sociale et urgence de l'accueil des ménages les plus précaires. Elle devrait caractériser l'essentiel des débats sur le logement social dans les années à venir.

### *Une France de propriétaires ?*

- Favoriser la mobilité dans le logement social en évinçant les ménages les moins modestes renvoie au débat connexe de la promotion de l'accession à la propriété, débat récurrent depuis les années 1970.
- La caractéristique de la promotion de la propriété en France est sa grande constance à éviter la monoculture et à le faire avec prudence. C'est probablement ce qui fait, à ce jour, la vertu de ces politiques.
- Le développement de la propriété est justifié, entre autres, par la baisse de l'effort financier pour le logement ou la possibilité de mobiliser la revente d'un patrimoine immobilier au moment où la venue de la dépendance entraîne des dépenses considérables.
- Cependant, il importe qu'existe une offre locative abondante pour les ménages plus jeunes et plus mobiles et pour ceux n'ayant pas les moyens de financer un projet. Car l'accession à la propriété passe presque toujours par un endettement important qui peut mettre en difficulté des familles à revenus faibles ou instables.

### *Prendre en compte la diversité des territoires*

- Depuis le début des années 2000, le marché du logement se caractérise par la très forte hausse des prix de vente rendue possible, partout sur le territoire, par la baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée moyenne des prêts.
- Cette évolution a contribué à accroître les écarts de prix entre les villes les plus chères et celles où la détente du marché permet des prix plus modérés.  
Par exemple, selon les prix médians des appartements anciens au 3ème trimestre 2018 constatés par les Notaires de France et le prix moyen constaté par les Notaires du grand Paris à fin janvier 2019, avec 100 000 euros de budget immobilier, on peut acheter 10m<sup>2</sup> à Paris, 25m<sup>2</sup> à Lyon, 42m<sup>2</sup> à Marseille ou 110m<sup>2</sup> à Saint-Etienne.
- Ces écarts génèrent de fortes inégalités en matière d'accès au logement et au cadre de vie pour les ménages et des différences très sensibles en matière de maîtrise de l'urbanisation pour les collectivités territoriales concernées.

Ex, dans les villes moyennes et petites : périurbanisation, vacance du parc social, désaffectation des centres-villes renvoient aux liens forts entre marchés immobiliers, politiques de l'habitat, développement économique et aménagement du territoire. Là où, dans les métropoles, la problématique majeure est de produire en quantité du logement financièrement abordable ; dans les territoires détendus, il s'agit de penser ensemble renouvellement urbain, attractivité résidentielle et emploi. Cela produit localement des politiques très différentes et incite à une meilleure prise en compte de cette diversité par les politiques nationales.

- Conséquences :
  - Développement des initiatives nationales destinées aux villes moyennes et aux centres bourgs ;
  - Réflexions autour d'une meilleure coopération entre Etat et collectivités territoriales et de la question de la territorialisation des politiques de logements (cf partie 2, pages suivantes).



## PARTIE 2 : LA QUESTION DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE LOGEMENT

### ✚ LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE LOGEMENTS : CONSOLIDER LES ACQUIS POUR FRANCHIR DE NOUVELLES ETAPES - COUR DES COMPTES - REFERE PUBLIE LE 19/01/2021 (Synthèse et extraits des conclusions et recommandations)

La Cour a procédé à une analyse de la territorialisation des politiques du logement, depuis la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, au sein de 27 Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ou Départements de métropole.

Elle s'interroge sur la capacité de l'État à décliner, dans chaque territoire, une politique largement définie à l'échelle nationale ; interrogation renforcée par la montée en puissance dans ce domaine des territoires, et notamment des EPCI, pouvant être délégataires des aides à la pierre pour le compte de l'État et mettant en œuvre les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux intercommunaux d'urbanisme et d'habitat (PLUi-H) et des Départements, demeurant responsables des politiques sociales, d'hébergement et de logement des personnes défavorisées.

- ⇒ Question du dialogue entre l'État déconcentré et collectivités pour définir des outils coordonnés autour d'objectifs définis en commun afin de répondre aux besoins d'un territoire.
- ⇒ Dans le cadre de la réflexion sur de nouvelles étapes de décentralisation, de déconcentration et de différenciation des politiques publiques, enjeu d'un mode nouveau de territorialisation : recherche de ces objectifs partagés entre l'État et les collectivités, dont la réalisation nécessite une différenciation d'un territoire à l'autre.

#### ➤ La construction de politiques publiques coopératives

Etat garant d'une « *politique d'aide au logement définie, au singulier, par l'article L.301-1 du Code de la Construction et de l'Habitation* » et principal acteur de son financement.

Modes d'interventions :

- instauration de dépenses fiscales destinées à favoriser l'investissement des organismes de logement social et des particuliers dans des logements locatifs ;
- octroi d'aides à la personne pour aider les ménages les moins favorisés à financer leurs dépenses de logement ;
- attribution d'aides à la pierre pour financer la construction de logements sociaux et la rénovation de logements du parc privé.

La mise en œuvre de la loi de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet à l'État de déléguer aux EPCI et aux Départements la gestion des aides à la pierre en faveur du parc locatif social et du parc privé, a accru les capacités d'intervention des collectivités locales dans ce domaine. Ce qui a entraîné une montée en compétence des collectivités mais sans croissance significative de la production de logements sociaux destinés aux demandeurs les plus démunis.

Cependant, cette loi ne recouvre pas tous les enjeux actuels des politiques de logement :

- Les politiques sociales liées au logement (droit au logement opposable [DALO], hébergement,...) restent encore aujourd'hui très largement conduites par l'État et les Départements et des objectifs tels que la mixité sociale dans les logements sociaux ou la résorption de l'habitat indigne ne sont pas atteints.
- Le caractère centralisé de la rénovation urbaine limite les capacités d'adaptation des services déconcentrés de l'État et les capacités d'intervention des collectivités.

Les deux principaux obstacles des politiques plus intégrées :

- Faible partage de données entre la CAF et les services fiscaux ;
- Absence de réel pilotage des politiques locales par les instances de pilotage et de régulation des relations entre l'État et les collectivités parties prenantes, Comités Régionaux de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) et Conseils Départementaux de l'Habitat et de l'Hébergement (CDHH), qui sont plutôt des instances d'échange d'informations.

#### ➤ La possibilité de franchir de nouvelles étapes

#### ➤ Leviers d'amélioration de l'efficacité et la cohérence des politiques de logement sur le plan territorial.

- Mutualisation des méthodes et des connaissances pouvant être confiée aux CRHH ;
- Contrôle plus étroit des engagements des bailleurs sociaux exercé par les EPCI ;
- Optimisation des modes d'intervention des services déconcentrés de l'État par :
  - l'homogénéisation de la répartition des compétences entre Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDT[M]) et Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) ;
  - le développement d'outils de suivi permettant d'analyser systématiquement les conditions d'équilibre des opérations de construction de logements sociaux, leur coût de revient final et leur mode de financement effectif ;
  - l'utilisation de la convention d'utilité sociale (CUS), qui lie l'Etat aux organismes de logement social, comme outil de pilotage.

#### ➤ Propositions visant à consolider la relation partenariale entre l'État et les EPCI et de promouvoir des politiques respectueuses des caractéristiques de chaque territoire (propositions pouvant s'inscrire dans le cadre normatif actuel.)

- Conditionner les délégations des aides à la pierre au respect d'objectifs définis localement par l'État en matière d'urbanisme, de maîtrise foncière, de mixité sociale et d'engagement financier.
- Renforcer la capacité de l'État à contrôler la cohérence des stratégies, des orientations et des décisions prises par les collectivités chargées de politiques du logement.

- Mobiliser plus fortement les Départements sur leur compétence sociale, notamment pour l’octroi et l’orientation des aides du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)<sup>3</sup> et pour la réponse aux besoins d’hébergement et de droit au logement. Ces collectivités tiendraient un rôle essentiel, aux côtés de l’État, pour mettre en cohérence les Plans Départementaux d’Action pour le Logement et l’Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD) et les PLH intercommunaux, dans un objectif de mixité sociale entre les EPCI qui justifierait le conditionnement des subventions de l’État.
- Envisager des adaptations locales de certains dispositifs fiscaux nationaux. (ex : expérimentation conduite en Bretagne, sur le fondement du contrat pour l’action publique signé le 8 février 2019 avec le président du conseil régional).
- Promouvoir des dispositifs fiscaux ou budgétaires incitatifs et différenciés dans au moins deux registres :
  - Territorialisation des dépenses fiscales applicables à un territoire (esprit expérimentation bretonne). Après validation par l’État d’un montant plafond dans le territoire d’un EPCI et après avis de l’organe délibérant de l’EPCI, la possibilité, reconsidérée chaque année, de pouvoir bénéficier d’un tel dispositif jusqu’à ce que le budget prévisionnel soit exécuté, devrait être étudiée – l’État conservant la possibilité de réguler localement la dépense en accord avec l’EPCI concerné.
  - Modulation plus marquée des interventions de l’État en faveur des territoires aux politiques les plus intégrées. Le soutien, par exemple, aux EPCI dotés d’un PLUi-H approuvé dans sa totalité par l’État mériterait d’être plus appuyé, sous réserve que la situation de l’EPCI le justifie. De même, la prise en compte d’une série déterminée d’objectifs établis par l’État pourrait conduire à un soutien plus important. Il conviendrait également d’envisager une aide aux EPCI ou aux départements souhaitant se voir déléguer, au sens de la loi de 2004, des compétences en matière d’hébergement, en accompagnant ces transferts par des compensations adaptées. □
  - Structuration d’un système de pilotage de données intégré entre les EPCI, les services déconcentrés de l’État, les CAF et les services fiscaux. (Attendu pour 2023, la réalisation d’un répertoire unique des logements, via le projet « Gérer mon bien immobilier » (GMBI))

<sup>3</sup> Cf remarque formulée précédemment pour le FSL sur le territoire de la MAMP.

*« Les politiques du logement ont connu des évolutions sensibles ces 15 dernières années, dans des dynamiques nouvelles qui ne se réduisent pas à des étapes de décentralisation ou de déconcentration. Comme le montrent les constats de terrain faits par les juridictions financières, l'exercice de la délégation, inédit avant 2004, a conduit à la mise en place de modalités coopératives entre des services déconcentrés de l'État historiquement investis de la mise en œuvre de ces politiques dans les territoires et des EPCI qui ont en partie assis leur montée en compétence sur le développement d'outils d'intervention dans le domaine du logement. **Aujourd'hui, une nouvelle étape de territorialisation ne peut reposer ni sur la nostalgie d'un retour à un « État tout-puissant », ni sur l'illusion d'une décentralisation intégrale et non différenciée de la politique du logement. Du fait de ces évolutions, la territorialisation des politiques de logement doit privilégier le niveau intercommunal qui semble le plus adéquat pour conduire ces politiques. Mais pour faire de l'EPCI à la fois le cadre de référence et l'acteur central par défaut, l'intercommunalité a besoin d'outils plus performants pour être en mesure de travailler de façon plus efficace avec l'État déconcentré.***

*Pour y parvenir, il est aujourd'hui indispensable d'optimiser ces outils dans trois directions.*

***Il importe en premier lieu d'admettre que l'uniformité des règles applicables peut être atténuée par des expérimentations conduites de façon conjointe entre les collectivités et leurs groupements compétents et l'État déconcentré. Il devra, à l'avenir, être considéré que la différenciation des dispositifs est susceptible d'asseoir de nouvelles politiques de logement territorialisées. En ce sens, les perspectives ouvertes par la préparation en cours d'un projet de loi permettant cette différenciation peuvent être prometteuses.***

***Il est, en deuxième lieu, nécessaire d'intégrer au niveau local les données et les outils relatifs aux dépenses fiscales octroyées aux bailleurs sociaux comme aux particuliers bailleurs en faveur du logement dans une réflexion globale. Cela suppose, on l'a vu, que la dépense puisse être territorialisée. Cela requiert également que la règle fiscale puisse être adaptée sans contrevenir aux normes en vigueur.***

***En troisième et dernier lieu, il importe de considérer que le développement d'une approche coopérative par les services déconcentrés de l'État ne signifie pas la disparition de leur capacité de contrôle de l'action des collectivités et de leurs groupements. Même territorialisées, les politiques de logement demeureront assises sur des orientations nationales (évolution des aides à la personne, développement de la mixité sociale, objectifs de construction et de réhabilitation, accès au logement des personnes hébergées). Dans l'hypothèse de nouvelles compétences transférées, l'État assumera encore sa responsabilité de dernier ressort, en conservant une capacité d'orientation et de contrôle dans un cadre différencié d'un territoire à l'autre et en s'assurant que les populations des territoires les moins armés pour concevoir et mettre en œuvre de telles approches ne sont pas exclues du bénéfice de la politique nationale. »<sup>4</sup>.***

<sup>4</sup> Cour des Comptes, référé territorialisation des politiques de logement S20201856, publié le 19/01/2021

➤ Recommandations Cour des Comptes :

*Recommandation n° 1* : (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature [DGALN] / Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages [DHUP], Direction générale des collectivités locales [DGCL]) faire des EPCI le cadre de référence de la conception et de la mise en œuvre de politiques de logement territorialisées ;

*Recommandation n° 2* : (DGAL/DHUP, DGCL) prévoir, pour favoriser la mixité sociale, la constitution d'un contingent de logements sociaux au profit des EPCI ;

*Recommandation n° 3* : (DGALN/DHUP) donner aux préfets un droit d'adaptation des délais de mise en œuvre, par les EPCI, de la règle d'attribution de 25 % des logements sociaux disponibles aux ménages concernés ;

*Recommandation n° 4* : (DGALN/DHUP) confier aux comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) une mission complémentaire d'observation des moyens d'ingénierie locaux en matière d'urbanisme et de logement, en mutualisant les connaissances pour encourager leur coopération ;

*Recommandation n° 5* : (DGALN/DHUP, DGCL) rendre les délégations des aides à la pierre plus efficaces, en conditionnant leur signature ou leur renouvellement à la mise en place d'un PLUi-H ;

*Recommandation n° 6* : (DGALN/DHUP, Direction générale des finances publiques [DGFIP], DGCL, caisse nationale des allocations familiales [CNAF]) favoriser le partage des données entre les acteurs mettant en œuvre les politiques de logement, et constituer prioritairement un fichier permettant de territorialiser la dépense fiscale en faveur du logement



## AVANT-PROJET DE LOI 4D, LOGEMENT ET HABITAT

### Sources

Article « *Projet de loi 4D : quelles évolutions pour les politiques de l'habitat ?* » *Gazette des communes* du 10/12/2020

Article « *Avant-projet de loi 4D : le logement en mode expérimentation* », *la Gazette des communes*, 22/12/2020

*« Depuis plus de trente ans, on est dans un entre-deux inconfortable sur la décentralisation des politiques du logement. En 1999-2000, on a connu un premier tournant avec la loi Chevènement sur l'intercommunalité et la loi SRU, qui ont permis une montée en régime des politiques locales de l'habitat. En 2004, la loi Responsabilités Locales a marqué un second tournant, en instituant la délégation des aides à la pierre aux intercommunalités et départements qui le souhaitent, ce qui était une forme de différenciation », La troisième étape a été instituée par la loi Alur, avec le plan local d'urbanisme intercommunal, et la réforme des attributions de logements sociaux, qui a donné de nouvelles compétences aux intercommunalités. On est dans une contradiction forte, avec une volonté de l'Etat de garder la main, notamment du fait de l'enjeu économique lié au logement, et aussi une forme de défiance vis à vis des collectivités – le quota de 25% de logements sociaux en est une illustration. »*

Jean Claude Driant,  
Professeur à l'école d'urbanisme de Paris  
in « *Projet de loi 4D : quelles évolutions pour les politiques de l'habitat ?* ».

Urbanisme et logement sont des volets importants du projet de loi 4D ; d'autant qu'il semble nécessaire de clarifier les relations entre l'Etat et les collectivités locales en ces domaines. La différenciation pourrait être une solution face à l'hétérogénéité des pratiques locales en la matière.

*« On fait face à un éclatement important des dispositifs, à une grande segmentation de la politique du logement, cela pose un vrai problème de lisibilité de l'action publique. On a besoin d'une plus grande efficacité, il faut une plus grande coordination des politiques de l'habitat. »*

François-Xavier Dugourd, Premier Vice-Président du Conseil Départemental de la Côte d'Or ; Président du Groupe de travail logement de l'Assemblée des Départements de France,  
in « *Projet de loi 4D : quelles évolutions pour les politiques de l'habitat ?* ».

*« A France Urbaine, nous proposons des expérimentations pour les intercos dotées d'un programme local de l'habitat. Il faut déjà avoir une politique structurée »*

Catherine Vautrin,  
Présidente du Grand Reims et Présidente de la commission Aménagement, urbain, logement, habitat indigne de France Urbaine.  
in « *Projet de loi 4D : quelles évolutions pour les politiques de l'habitat ?* ».

Un relatif consensus existe chez les associations d'élus autour des propositions relatives à la mutualisation de l'objectif de construction de 25% de logements sociaux au niveau intercommunal, de la délégation des aides de l'ANRU au niveau intercommunal comme les autres aides à la pierre, au transfert aux collectivités des moyens financiers de la rénovation de l'habitat,...

En revanche, les acteurs sont divisés sur le sujet du logement des publics reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable qui relève de l'Etat ; certains souhaitant qu'il continue à relever de la solidarité nationale.

Le droit à la différenciation serait bientôt possible grâce au projet de loi organique sur la simplification des expérimentations, adopté au Sénat le 2 novembre et examiné à l'Assemblée nationale au cours semestre 2021.

*« On sortira de l'alternative actuelle à la fin de l'expérimentation, entre l'abandon ou la généralisation à tout le territoire. Sont ajoutées deux autres possibilités : le maintien sur le seul territoire expérimentateur, ou la modification de la réglementation du dispositif [...] Le texte va faciliter les opérations de revitalisation des territoires, en modifiant le délai d'appropriation par la collectivité des biens sans maître, de 30 ans à 10 ans. On réfléchit par ailleurs à conforter la prise de compétence des collectivités sur l'ensemble des politiques du logement, par la voie de l'expérimentation par des collectivités volontaires. Mais l'ensemble des évolutions est aussi conditionné par une réforme territoriale de l'organisation de l'Etat, pour rapprocher les moyens des besoins locaux »*

Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales,  
Webinaire relatif aux politiques locales de l'habitat dans le cadre du projet de loi 3D  
Réseau des acteurs de l'habitat,  
8 décembre 2020

## Pistes

- Expérimentation par des intercommunalités de la compétence entière de :
  - distribution des aides à la pierre ;
  - relogement des publics prioritaires ;
  - éventuellement du zonage du territoire pour les dispositifs fiscaux de type Pinel ;
  - la distribution des aides de la rénovation énergétique.
- L'accord de méthode signé entre l'Etat et l'Assemblée des Départements de France le 12 décembre dernier prévoit par ailleurs qu'un EPCI pourra déléguer de manière volontaire, en accord avec le département, sa compétence en matière d'élaboration du Programme Local de l'Habitat (PLH). Le département pourrait alors élaborer un Programme Départemental de l'Habitat là où les EPCI ont délégué la compétence.
- Extension de l'expérimentation sur le blocage des loyers à de nouveaux territoires et pour trois ans supplémentaires, c'est à dire jusqu'en 2024.
- Eventuelle modification de la procédure d'appropriation des biens sans maître, pour faciliter la revitalisation des centres-villes dans le cadre de la mise en place des opérations de revitalisation du territoire : le délai d'appropriation par la puissance publique d'un bien sans maître devrait passer de 30 à 10 ans.
- Eventuelle évolution des règles d'attribution des logements sociaux.



## PARTIE 3 : (AUTRES) ACTUALITES

### ➤ **HARMONISATION ET SIMPLIFICATION DES POLICES DES IMMEUBLES, LOCAUX ET INSTALLATIONS**

Source : Article « lutte contre l'habitat indigne : ce qui change en 2021 », la Gazette des communes, 6/01/2021

L'article 198 de la loi portant évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (loi « ELAN ») du 23 novembre 2018 a habilité le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure visant à harmoniser et simplifier les polices administratives spéciales de lutte contre l'habitat indigne prévues par les Code de la Construction et de l'Habitation et de la Santé publique.

Sur ce fondement, l'ordonnance du 16 septembre relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, complétée par le décret du 24 décembre 2020 relatif à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations, a procédé à la refonte des polices administratives spéciales de lutte contre l'habitat indigne, en mettant en place une police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations.

L'entrée en vigueur de ces dispositions est arrêtée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et sont applicables aux arrêtés notifiés à compter de cette date.

#### ➤ Création d'une nouvelle police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations.

- Unification des différents régimes de polices administratives spéciales de lutte contre l'habitat indigne au sein d'une nouvelle police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations.
- Réunion des procédures régies par le Code de la Santé Publique (CSP) et d'autres relevant du Code la Construction et de l'Habitation (CCH) qui visent :
  - les équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation ;
  - l'entreposage dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, de matière explosives ou inflammables, en infraction avec les règles de sécurité applicables ou de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou des tiers ;
  - le péril ordinaire ;
  - le péril imminent ;
  - les locaux impropres à l'habitation ;
  - la sur-occupation du logement en location ;
  - les locaux dangereux pour la santé du fait de leur usage ;
  - le périmètre insalubre ;
  - l'insalubrité ;
  - les mesures d'urgence en matière d'insalubrité.
- Regroupement de ces polices au sein du chapitre unique du Code de la Construction et de l'Habitation.
- En matière de péril, les dispositions sont applicables aux édifices ou monuments funéraires.

## ➤ Compétences : partages et transferts

- Maire compétent pour traitement des situations de risques liés à la sécurité : hypothèses de péril, de dangerosité des équipements communs des bâtiments d'habitation et entreposage de produits dangereux.
- A l'exception de l'extension de la police spéciale des bâtiments menaçant ruine aux édifices ou monuments funéraires, l'ordonnance ne modifie pas l'étendue des pouvoirs de police spéciale des maires automatiquement transférés au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'habitat.

Les pouvoirs de police spéciale concernés sont :

- le pouvoir de police spéciale des établissements recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement ;
  - le pouvoir de police spéciale de la sécurité des équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation ;
  - le pouvoir de police spéciale des bâtiments menaçant ruine.
- Le transfert de ces pouvoirs de police au président d'EPCI est facilité par de nouvelles dispositions.

L'ordonnance modifie la procédure régissant le transfert de ces pouvoirs de police au président de l'EPCI à fiscalité propre sur deux aspects :

- D'une part, il est prévu qu'un maire, ayant conservé l'exercice de ces pouvoirs de police spéciale, peut, à tout moment, les transférer au président de l'EPCI compétent en matière d'habitat. Un maire qui s'est opposé au transfert ou à la reconduction de ces pouvoirs de police spéciale, avant l'expiration du délai de six mois suivant, soit le transfert de la compétence habitat, soit l'élection du président, pourra décider, à tout moment, de les transférer volontairement au président de l'EPCI exerçant la compétence habitat. A cette fin, le maire devra adopter un arrêté décidant du transfert de ces pouvoirs de police spéciale au président. Un tel transfert interviendra dans un délai de trois mois suivant la notification de cet arrêté au président, sauf si dans le délai ce dernier s'oppose au transfert. Le président de l'EPCI à fiscalité propre ne pourra, néanmoins, s'opposer au transfert que dans la mesure où il ne les exerce sur le territoire d'aucune de ses communes-membres. Contrairement aux dispositions précédentes, le maire peut donc décider de transférer ces pouvoirs de police spéciale à tout moment.
  - D'autre part, en cas d'opposition d'un ou de plusieurs maires au transfert ou à la reconduction de ces pouvoirs de police spéciale, la faculté pour le président de l'EPCI à fiscalité propre de renoncer au transfert de ces pouvoirs de police spéciale a été restreinte. Le président de l'EPCI à fiscalité propre ne pourra renoncer à l'exercice de ces pouvoirs de police spéciale que dans la mesure où, soit la moitié des maires s'est opposée au transfert, soit les maires qui se sont opposés au transfert représentent la moitié de la population de l'EPCI.
- Préfet compétent pour les situations d'insalubrité (dangers pour santé des personnes).

- Possibilité de délégation des prérogatives exercées par le préfet au titre de la lutte contre l'habitat indigne au président EPCI à fiscalité propre facilitée :
  - Avant l'ordonnance du 16 septembre 2020, le préfet, après avis du directeur de l'Agence Régionale de Santé, ne pouvait déléguer au président d'un EPCI à fiscalité propre l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale des immeubles insalubres que dans la mesure où l'EPCI à fiscalité propre était délégataire des aides à la pierre, en ayant signé une convention en cette fin avec l'Etat que le président de l'EPCI à fiscalité propre avait bénéficié du transfert des pouvoirs de police spéciale de l'habitat de tous les maires de ses communes membres. Ainsi, l'opposition d'un seul maire empêchait au préfet de déléguer au président de l'EPCI ses pouvoirs de police spéciale des immeubles insalubres.
  - L'ordonnance assouplit cette dernière condition. Ainsi, à compter du 1er janvier 2021, il suffit qu'au minimum un seul maire ait transféré ses pouvoirs de police spéciale de l'habitat au président de l'EPCI à fiscalité propre, délégataire des aides à la pierre, pour que le préfet puisse lui déléguer ses pouvoirs de police spéciale des immeubles insalubres.
  - Une telle délégation de pouvoir est néanmoins limitée au seul territoire de la ou des communes pour lesquelles le transfert des pouvoirs de police spéciale de l'habitat au président de l'EPCI est effectif (c'est-à-dire sur le territoire des communes pour lequel leur maire ne s'est pas opposé au transfert ou à la reconduction de ces pouvoirs de police).
  - Le président de l'EPCI à fiscalité propre devra exercer les pouvoirs de police qui lui seront délégués par le préfet dans le cadre d'un service intercommunal d'hygiène et de santé dédié à la lutte contre l'habitat indigne.
  - Il ressort de ces modifications que l'intention du législateur est de favoriser un exercice de l'ensemble des pouvoirs de police relatifs à la lutte contre l'habitat indigne par une autorité unique : le président des EPCI à fiscalité propre.

### ➤ Mesures et procédures

- Pour les lieux à usage d'habitation, les visites ne peuvent être effectuées qu'entre 6 heures et 21 heures. Lorsque l'opposant refuse la visite ou en cas d'impossibilité d'obtenir son consentement, la visite pourra être autorisée par le Juge des Libertés et de la Détention du Tribunal judiciaire. Le directeur général de l'autorité régionale de santé (ARS) reste compétent pour constater la situation d'insalubrité.
- Pour les risques liés à la sécurité, le constat est opéré par les services municipaux ou intercommunaux, en cas de transfert de compétence. Pour ce faire, la désignation d'un expert par le tribunal peut être requise.
- Dans une telle hypothèse, l'expert se prononce dans un délai de 24 heures à compter de sa désignation et il se prononcera, le cas échéant, sur le caractère imminent du péril.
- Jusqu'alors, la désignation d'un expert par le tribunal n'était prévue qu'en cas de péril imminent et dans le cadre d'une obligation préalable à l'adoption d'un arrêté de péril imminent. Le recours à un expert désigné par le tribunal devient une simple faculté et est étendu au péril ordinaire.

- La procédure d'adoption de l'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité est contradictoire, sauf en cas d'urgence créant un danger imminent.
- Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'autorité compétente doit informer sur les motifs qui la conduisent à envisager de mettre en œuvre la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations et des mesures qu'elle compte prendre.
- Le rapport de l'Agence Régionale de Santé (dans une situation d'insalubrité) et, le cas échéant, les autres éléments sur lesquels l'autorité compétente se fonde, doivent être mis à la disposition des personnes invitées à présenter leurs observations, et ce, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois ou à quinze jours dans les cas mentionnés à l'article L.1331-23 du code de la santé publique.
- Des dispositions particulières sont prévues pour les bâtiments en copropriété, dès lors que les désordres affectent les seules parties communes d'un immeuble en copropriété. L'information est faite au syndicat des copropriétaires pris en la personne du syndic, qui dispose d'un délai ne pouvant être inférieur à deux mois pour présenter des observations.
- Dans une situation d'urgence, l'autorité compétente peut donc prendre un arrêté, sans procédure contradictoire préalable, ni recours à un expert, et ce, de manière à permettre une intervention rapide, dans le cadre de la mise en œuvre de la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations, sans nécessité de recourir aux pouvoirs de police générale, de façon à permettre un recouvrement des frais engagés par la collectivité.
- L'arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité prescrit les mesures de réparation nécessaires ou la démolition. Une interdiction temporaire ou définitive d'habiter et d'utiliser les lieux peut être émise.
- Dans l'hypothèse d'une interdiction temporaire ou définitive, le régime du droit des occupants est maintenu par un renvoi du nouvel article L.511-18 du CCH au chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre V du CCH. En cas de danger imminent, la notion de mesures indispensables pour faire cesser le danger remplace celle de mesures provisoire, supprimée. Comme en matière de péril, si ces mesures ne suffisent pas à mettre durablement fin au danger, l'autorité compétente doit poursuivre une procédure de droit commun.
- Le recours à la démolition et à l'interdiction définitive d'habiter a été précisé. La mesure ne pourra être imposée que s'il n'existe aucun moyen technique de remédier à l'insalubrité ou à l'insécurité, ou si les travaux nécessaires sont plus coûteux que la reconstruction. La démolition peut également être prescrite, en situation de danger imminent, avec l'autorisation du président du tribunal judiciaire, statuant selon la procédure accélérée au fond.
- L'arrêté doit préciser le délai d'exécution des travaux. Le décret du 24 décembre 2020 précise que le délai d'exécution des mesures de réparation ou de démolition ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de la notification de l'arrêté, sauf dans le cadre de la procédure d'urgence prévue à l'article L.511-9. Cependant, après l'adoption de l'arrêté, dès lors que l'immeuble devient inoccupé, qu'il est sécurisé et ne constitue plus un danger pour la santé ou la sécurité des tiers, la personne tenue d'exécuter les mesures prescrites n'est plus obligée de le faire dans le délai fixé.


- Une telle exécution d'office des travaux reste soumise à une décision motivée de l'autorité compétente mais ne nécessite plus de mise en demeure préalable.  
En termes d'exécution d'office, il est prévu que l'autorité compétente « peut » faire procéder d'office à leur exécution, aux frais du propriétaire. L'exécution pourrait être une simple faculté, ce qui devra être précisé par la jurisprudence administrative.  
En cas d'urgence, l'exécution d'office garde un caractère obligatoire. L'application de ces dispositions sera précisée par la jurisprudence.
- Pour les bâtiments en copropriété, une procédure de substitution est prévue, si l'inexécution des mesures prescrites porte sur les parties communes d'un immeuble en copropriété et que l'inexécution résulte de la défaillance de certains copropriétaires. Un régime d'astreinte administrative de mise en œuvre des travaux prescrits est maintenu.
- L'ordonnance contient également un volet pénal, en cas de non-respect des prescriptions prévues par les arrêtés de mise en sécurité ou de traitement de l'insalubrité.

## EVOLUTION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT (APL)

Sources : <https://www.service-public.fr/> - <https://www.caf.fr/>

L'aide personnalisée au logement (APL) est une aide financière destinée à réduire le montant du loyer (ou de la redevance pour les résidents en foyer). Elle est versée en raison de la situation du logement et ce, quelle que soit la situation familiale : célibataire, marié, avec ou sans personne à charge.

A compter du mois de janvier 2021, les aides personnelles au logement évoluent pour s'adapter à la situation des allocataires. Les aides au logement sont désormais calculées sur les revenus des 12 derniers mois, et non plus sur ceux deux ans en arrière, avec une actualisation du droit tous les 3 mois.

| Votre aide au logement             | Janvier 2021                          | Février 2021 | Mars 2021 | <br><b>Votre Caf recalcule</b> | Avril 2021                            | Mai 2021 | Juin 2021 |
|------------------------------------|---------------------------------------|--------------|-----------|---|---------------------------------------|----------|-----------|
| <b>Paiement</b>                    | 5 février                             | 5 mars       | 5 avril   |   | 5 mai                                 | 5 juin   | 5 juillet |
| <b>Ressources prises en compte</b> | De décembre 2019 à novembre 2020      |              |           |   | De mars 2020 à février 2021           |          |           |
| <b>Montant</b>                     | Même montant de l'aide pendant 3 mois |              |           |   | Même montant de l'aide pendant 3 mois |          |           |

### Rappel : les différentes allocations logement

3 types d'allocation logement qui visent à diminuer le montant du loyer ou de la redevance (en cas de résidence en foyer) ou les mensualités d'emprunt. Elles se distinguent par leurs conditions d'attribution et non par leur mode de calcul. Leur montant dépend notamment des ressources du foyer. Elles ne sont pas cumulables.

|  |   |
|--|---|
| Aide personnalisée au Logement (APL)   | versée en raison de la situation du logement (indépendamment de la situation familiale : célibataire, marié, avec ou sans personne à charge).<br>Il peut s'agir : <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'un <u>logement conventionné</u> loué (la plupart des logements HLM sont conventionnés),</li> <li>- ou d'un logement dont en cours d'acquisition.</li> </ul>  |
| Allocation de Logement Familiale (ALF) | versée en raison de la situation familiale qui peut être l'une des situations suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>- bénéficiaire de <u>prestations familiales</u> ou de <u>l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)</u> ;</li> <li>- un enfant à charge de plus de 21 ans et pas droit aux prestations familiales ou à l'AEEH,</li> <li>- <u>jeune ménage</u> sans enfant,</li> <li>- personne enceinte, seule sans personne à charge à compter du 1<sup>er</sup> jour du mois civil suivant le 4<sup>ème</sup> mois de la grossesse et jusqu'au mois civil de la naissance de l'enfant,</li> <li>- un <u>ascendant</u> de plus de 65 ans (ou 60 ans, s'il est inapte au travail, ancien déporté ou ancien combattant) à charge et ne disposant pas de ressources supérieures au plafond de <u>l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)</u>,</li> <li>- à charge un ascendant, <u>descendant</u> ou <u>collatéral</u> atteint d'une infirmité entraînant une incapacité permanente d'au moins 80 % ou qui est, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité de se procurer un emploi. Cette impossibilité doit être reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).</li> </ul> |
| Allocation de Logement Sociale (ALS)   | versée si la personne ne peut prétendre ni à l'APL, ni à l'ALF.   |





## ANNEXES

- ✦ A. CARTE DES ACTEURS HABITAT / LOGEMENT - p.34
- ✦ B. CONTACTS UTILES (SUR SITE ADIL13 : [HTTPS://WWW.ADIL13.ORG/](https://www.adil13.org/)) – p.35
- ✦ C. CRISE SANITAIRE : BAROMETRE ADF/MOBILISATION DU FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT (FSL) -Décembre 2020 p.41
- ✦ D. SYNTHESE DU 25<sup>EME</sup> RAPPORT SUR L'ETAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE – FONDATION ABBE PIERRE 2020 – p.46

## CARTE ACTEURS LOGEMENT / HABITAT (liste non exhaustive)

| FEDERATION / REPRESENTATION   |   |
|---|---|
| <i>Organismes de logement social – Associations liées au logement / habitat</i>                               |   |
| Offices Publics d'Habitat/HLM & Fédérations des Offices Publics d'Habitat/HLM (FOPH)<br>www.foph.fr           | Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ) & Union Nationale Logement Autonome des Jeunes (UNCLLAJ)<br>www.uncllaj.org |
| AR HLM PACA Corse<br>www.arhmpacacorse.com  | Union Régionale Habitat des Jeunes (URAJ)<br>www.habitat-jeunes-paca.fr   |
| Union Sociale pour l'Habitat (U.S.H)<br>www.union-habitat.org   | Union Professionnelle du Logement Accompagné (UNAFO)<br>www.unafo.org/  |
| Procivis (UES-AP Procivis)<br>www.procivis.fr   |   |
| Fédération Nationale des Associations Régionales d'Organismes d'Habitat Social (FNAR)<br>www.fnar-habitat.org | Action logement<br>www.groupe.actionlogement.fr   |
| Habitat Alternatif Social (H.A.S)<br>www.has.asso.fr  | Fédération des Acteurs de la Solidarité (FARS)<br>www.federationsolidarite.org  |

| FONDATION  |   |
|--|---|
| Fondation Abbé Pierre<br>www.fondation-abbe-pierre.fr/                             | Foncière Logement<br>www.foncierelogement.com                               |
| Fondation de France<br>www.fondationdefrance.org                                   | Fondation MACIF<br>www.fondation-macif.org/                                 |
| INFORMATION / OBSERVATION  |   |
| Agence Départementale pour l'Information sur le logement (ADIL)<br>www.adil13.org/ | Agence Nationale pour l'Information sur le logement (ANIL)<br>www.anil.org/ |
| Caisse National de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)<br>www.cnsa.fr/              | DREAL PACA<br>www.paca.developpement-durable.gouv.fr/                       |
| ACCOMPAGNEMENT / FINANCEMENT   |   |
| Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)<br>www.anah.fr/                               | Groupe Caisse des Dépôts (CDC)<br>www.caissedesdepots.fr                    |
| Agence Nationale pour la Rénovation urbaine (ANRU)<br>www.anru.fr/                 | Banque des territoires (CDC)<br>https://www.banquedesterritoires.fr         |
| ADEME<br>www.ademe.fr  | BPI France<br>www.bpifrance.fr/   |
|  | Crédit coopératif   |

| DIVERS  |                            |        |
|---|----------------------------|--------|
| URIOPSS<br>Groupe de concertation « Prévention Hébergement Logement » de la commission « Lutte contre les exclusions »<br>https://www.uriopss-pacac.fr/ |                            |        |
| Fédération BTP 13<br>www.d13.ffbatiment.fr &<br>Fédération Française du Bâtiment (FFB)<br>www.ffbatiment.fr   | CAF<br>https://www.caf.fr/ |        |
| COLLECTIVITES TERRITORIALES / GROUPEMENTS   |                            |        |
| Communes / EPCI (dont Métropole)  | Département                | Région |
| ETAT  |                            |        |

## CONTACTS UTILES

Source : ADIL13 [www.adil13.org/](http://www.adil13.org/)

| SERVICES PUBLICS  |  |
|---|--|
| ANAH Agence Nationale de l'Habitat                              | 16, rue Antoine Zattara 13332 Marseille Cedex 03<br>Tél.: 04 91 28 40 80 Fax: 04 91 28 43 45<br>Internet : <a href="http://www.anah.fr">http://www.anah.fr</a> - 0806 703 803.   |
| ADEME Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie  | 2, bd. de Gabès BP 139 13267 MARSEILLE CEDEX 08<br>N° Azur : 0810 060 050 Tél. : 04.91.32.84.44<br>Email : <a href="mailto:ademe.paca@ademe.fr">ademe.paca@ademe.fr</a> Internet : <a href="http://www.paca.ademe.fr/">http://www.paca.ademe.fr/</a> |
| Agence Régionale de Santé PACA                                  | 132, boulevard de Paris 13003 Marseille<br>Tél : 04 13 55 80 10 Fax : 04 13 55 80 40<br>Internet : <a href="https://www.paca.ars.sante.fr/">https://www.paca.ars.sante.fr/</a>   |
| Caisse d'Allocations Familiales des Bouches-du-Rhône (CAF 13)   | 215, chemin de Gibbes 13348 Marseille cedex 20<br>Tél. : 08.21.01.99.13<br>Internet : <a href="http://www.bouchesdurhone.caf.fr">www.bouchesdurhone.caf.fr</a>   |
| Point Information Famille 13                                    |  |
| Commission de médiation DALO des Bouches-du-Rhône               | 85 avenue d'Haïfa BP 90328 13271 Marseille cedex 8<br>Courriel : <a href="mailto:secretariat.COMED13@docapost.fr">secretariat.COMED13@docapost.fr</a>  |
| Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône                      | Hôtel du Département 52, avenue Saint Just 13256 Marseille cedex 20<br>Tél. : 04.91.21.13.13<br>Internet : <a href="http://www.cg13.fr">www.cg13.fr</a>  |
| Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM 13) | 16, rue Antoine Zattara 13332 Marseille Cedex 3<br>Tél. : 04 91 28 40 40<br>Internet : <a href="http://www.bouches-du-rhone.equipement.gouv.fr">www.bouches-du-rhone.equipement.gouv.fr</a>  |
| Préfecture des Bouches-du-Rhône                                 | Place Félix Baret CS 80001 13282 Marseille Cedex 06<br>Tél. : 04 84 35 40 00<br>Internet : <a href="http://www.bouches-du-rhone.pref.gouv.fr/">http://www.bouches-du-rhone.pref.gouv.fr/</a>   |

|  |   |
|--|---|
| Services Communaux d'Hygiène et de Santé                       | Service Communal d'Hygiène et de Santé de la Ville d'Aix-en-Provence<br>6, rue Pasteur 13100 Aix-en-Provence Tél. : 04 42 91 93 37<br>Service Communal d'Hygiène et de Santé de la Ville d'Arles<br>12 boulevard Emile Zola 13200 Arles -Tél : 04 90 49 35 00 Fax : 04 90 93 46 16<br>Service Communal d'Hygiène et de Santé de la Ville de Marseille<br>Direction de la santé publique 23, rue Louis Astruc 13005 Marseille Tél. : 04 91 55 32 84<br>Service Communal d'Hygiène et de Santé de la Ville de Salon-de-Provence<br>123, rue de Budapest 13300 Salon-de-Provence Tél. : 04 90 45 06 30 |
| Ville de Marseille   | Internet : <a href="http://www.marseille.fr/">http://www.marseille.fr/</a>  |
| Maison du Logement (ville de Marseille)                        | 12, rue François Moisson 13002 Marseille<br>Rens. <a href="mailto:maisondulogement@mairie-marseille.fr">maisondulogement@mairie-marseille.fr</a><br>Allo Mairie : 0810 813 813  |
| Direction de l'Habitat et du Logement de la Ville de Marseille | Service du logement 3, rue Colbert 13001 Marseille Tél. : 04 91 55 44 16  |

| INSERTION PAR LE LOGEMENT  |   |
|--|---|
| AMGAR Association Marseillaise pour la Garantie d'Accès au Logement                    | 3 rue Colbert 13001 Marseille Tél. : 04.91.55.41.60   |
| ALISE Action Logement Insertion Service  | 7 rue Francis Davso 13001 Marseille Tél. : 04.91.59.81.30   |
| AFNOR Logement CHRS  | 26 rue des Héros 13001 Marseille - Tél. : 04.91.95.63.67 Email : <a href="mailto:afor.logement[at]free.fr">afor.logement[at]free.fr</a> |
| SPES Dragon Service Provençal d'Encouragement et de Soutien CHRS                       | 25 bd d'Athènes 13001 Marseille Tél. : 04.91.15.76.00   |
| ADRIAM Association pour le Développement des Relations Intercommunautaires à Marseille | 38 bd de Strasbourg 13003 Marseille Tél. : 04.91.62.40.41 Internet : <a href="http://www.adrim.fr/">http://www.adrim.fr/</a>            |
| Hospitalité pour les Femmes CHRS   | 15 rue Honorat 13003 Marseille Tél. : 04.91.50.85.18  |
| Rayons de soleil   | 36 rue Belle de Mai 13003 Marseille Tél. : 04.91.62.58.42   |
| SARA Service d'Accueil et de Reclassement pour Adulte                                  | 23, rue François Simon 13003 Marseille Tél. : 04.91.62.27.90  |
| Toits du Coeur   | 218, bd. National Résidence sociale 13003 Marseille Tél. : 04.91.08.17.18   |
| AMPIL – Pôle habitat   | 3 bd de Maison Blanche 13014 MARSEILLE Tél. : 04.91.53.84.96  |
| ALOTRA Association pour le Logement des Travailleurs                                   | 33, bd. Maréchal Juin 13004 Marseille Tél. : 04.91.18.01.80 Internet : <a href="http://www.alotra.fr/">http://www.alotra.fr/</a>        |
| ESF Services   | 6, rue Isaïa 13013 Marseille Tél. : 04 91 21 00 80 Internet : <a href="http://esfservices.org/">http://esfservices.org/</a>             |

|   |   |
|---|---|
| ANEF – Association d’Entraide CHRS                                | 178, cours Lieutaud 13006 Marseille Internet : <a href="http://anef-provence.com">http://anef-provence.com</a>  |
| Habitat Alternatif Social   | 3, rue d’Arcole 13006 Marseille Tél. : 04.96.10.12.00 Internet : <a href="http://www.has.asso.fr/">http://www.has.asso.fr/</a>  |
| SOS Femmes  | 14, bd. Théodore Turner 13006 Marseille Tél. : 04.91.42.07.00   |
| LOGER - Amicale Gagneraud pour l’Espoir                           | 26 A, rue Espérandieu 13001 Marseille Tél. : 04 91 50 09 79   |
| SOLIHA  | L’Estello 1, Chemin de Grives 13383 Marseille CEDEX 13 Tél. : 04 91 11 63 10 Fax : 04 91 02 92 91 Internet : <a href="https://www.soliha.fr/">https://www.soliha.fr/</a> <a href="http://pact13.fr/">http://pact13.fr/</a>  |
| La Chaumière  | 2, rue Alphonse Daudet 13640 la Roque d’Anthéron Tél. : 04.42.50.95.00  |
| ADAMAL - FJT  | 89, bd. Aristide Briand 13300 SALON-DE-PROVENCE Tél. : 04.90.56.09.65 Internet : <a href="http://fjt-salon.fr/">http://fjt-salon.fr/</a>  |
| Compagnons Bâisseurs Provence                                     | 7, traverse Antoine Caria 13015 MARSEILLE Tél. : 04 91 50 03 83 Fax : 04.91.50.04.64<br>Internet : <a href="http://www.compagnonsbatisseurs.org">http://www.compagnonsbatisseurs.org</a>  |
| ADAI 13 Association pour le Développement des Actions d’Insertion | Siège : 5 Boulevard de la Maison Blanche 13014 Marseille Tel : 04 91 10 04 38 Mail : <a href="mailto:contact[at]adai.asso.fr">contact[at]adai.asso.fr</a> Internet : <a href="http://adai.asso.fr/">http://adai.asso.fr/</a><br>Pôle Logement Service ASELL<br>99, bd. National 13003 MARSEILLE Tél. : 04.95.04.55.70 Fax : 04.91.50.28.61<br>ou 9, rue Louis Blanc 13400 AUBAGNE Tél. : 04.42.70.13.90 |

## HEBERGEMENT D’URGENCE ET TEMPORAIRE

|  |  |
|--|--|
| Centre Jane Pannier                              | 1, rue Frédéric Chevillon 13001 Marseille Tél. : 04 91 62 28 83  |
| Solidarité Logement Hôtel de la Famille          | 35, rue Sénac 13001 Marseille Tél. : 04 91 47 87 87  |
| SOS Jeunes Curiol                                | 22, rue Curiol 13001 Marseille Tél. : 04 91 48 60 02   |
| Accueil de nuit des frères de Saint Jean-de-Dieu | 41, rue Forbin 13002 Marseille Tél. : 04 91 90 79 83   |
| Hôtel Social Honorat                             | 15, rue Honnorat 13003 Marseille Tél. : 04 91 50 85 18   |
| Missionnaire de la Charité                       | 54 A, rue de Crimée 13003 Marseille Tél. : 04 91 64 51 59  |
| MAAVR / CHRS                                     | 84, rue Paradis 13006 Marseille Tél. : 04 91 13 03 56 / 04 91 13 03 54                                 |
| MAELIS   | Foyer Départemental de l’Enfance 30, rue Brisac Tél. : 04 91 21 54 60                                  |
| Gestion d’Hébergement d’Urgence                  | Unité d’Hébergement d’Urgence 110 chemin de la Madrague-Ville 13015 Marseille<br>Tél. : 04 91 95 92 31 |

|  |   |
|--|---|
| Armée du Salut                             | 190, rue Félix Pyat 13003 Marseille Tél. : 04 91 02 49 37   |
| Foyer de Jeunes Travailleurs Saint-Charles | 3, rue Palestro 13003 Marseille Tél. : 04 91 07 80 00   |
| Abri Maternel                              | 75, bd de la Blancarde BP 579 13492 Marseille cedex 04 Tél. : 04 95 08 08 80  |
| Amicale du Nid                             | Hébergement diffus 85, rue d'Italie 13006 Marseille Tél. : 04 91 94 10 29   |
| Claire-Joie                                | CHRS 170, rue Breteuil 13006 Marseille Tél. : 04 91 37 70 71 E-mail : <a href="mailto:clairejoie@wanadoo.fr">clairejoie[at]wanadoo.fr</a> |
| La Selonne                                 | CHRS 4, avenue de Saint Menet 13011 Marseille Tél. : 04 91 44 80 86   |

#### COLLECTEURS 1%

|                     |  |
|---------------------|--|
| ALIANCE TERRITOIRES | 1160 rue Ampère 13290 AIX EN PROVENCE Tél. : 04 42 90 56 00 Fax. : 04 42 39 46 35 Email : <a href="mailto:agence.aix@aliancesterritoires.fr">agence.aix[at]aliancesterritoires.fr</a> Site : <a href="http://www.aliancesterritoires.fr">http://www.aliancesterritoires.fr</a> |
| ASTRIA              | Le Grand Prado 20 allées Turcat Méry CS 30023 13417 MARSEILLE CEDEX 08 Tél. : 04 91 29 62 29<br>Fax. : 04 91 29 62 22 Site : <a href="http://www.astria.com/contact">http://www.astria.com/contact</a>   |
| CIL LOGEO           | 74 avenue de Toulon 13006 MARSEILLE Tél. : 04 91 16 06 70 Fax. : 04 91 37 11 00<br>Email : <a href="mailto:contact@logeofr">contact[at]logeofr</a> Site : <a href="http://www.logeofr">http://www.logeofr</a>  |
| CILGERE             | 6 place Jeanne d'Arc 13100 AIX EN PROVENCE Tél. : 04 42 39 92 12 Fax. : 04 42 24 33 53<br>Email : <a href="mailto:contact@cilgere.fr">contact[at]cilgere.fr</a> Site : <a href="http://www.cilgere.fr">http://www.cilgere.fr</a>   |
| GIC                 | 17B avenue Robert Schuman BP 11542 13002 MARSEILLE Tél. : 08 10 55 10 25<br>Email : <a href="mailto:gicmarseille@gic.fr">gicmarseille[at]gic.fr</a> Site : <a href="http://www.gic.fr">http://www.gic.fr</a>   |

#### PROFESSIONS IMMOBILIERES

|   |   |
|---|---|
| Chambres des Notaires   | 77, bd. Périer 13008 Marseille Tél. : 04 91 53 49 67 Internet : <a href="http://www.chambre-bouches-du-rhone.notaires.fr/">http://www.chambre-bouches-du-rhone.notaires.fr/</a> |
| Union des Syndicats de l'Immobilier Marseille Provence Corse (UNIS) | 48, rue Breteuil 13006 Marseille Tél. : 04 91 37 72 28 Internet : <a href="http://www.cnab-provence.fr/">http://www.cnab-provence.fr/</a>                                       |
| FNAIM 13  | 17 rue Roux de Brignoles 13006 Marseille Tél. : 04 91 37 21 15 Internet : <a href="http://www.fnaim-13.fr/">http://www.fnaim-13.fr/</a>   |

| ORGANISMES DE CERTIFICATION         |  |
|-------------------------------------|--|
| AFAQ AFNOR Certification            | 116, avenue Aristide Briand BP 40 92224 BAGNEUX CEDEX Tél : 01 46 11 37 37 Fax: 01 46 11 37 77 Email: <a href="mailto:info@afaq.afnor.org">info[at]afaq.afnor.org</a> Internet : <a href="http://www.afaq.org">www.afaq.org</a>  |
| BUREAU VERITAS CERTIFICATION FRANCE | Le Guillaumet 60, avenue du Général de Gaulle Puteaux 92046 PARIS LA DEFENSE Cedex Tél: 01 41 97 00 60 Fax: 01 41 97 02 04<br>Internet : <a href="http://certification.bureauveritas.fr">http://certification.bureauveritas.fr</a>   |
| DEKRA Certification                 | 5, avenue de Garlande 92220 BAGNEUX Tél. : 01 41 17 11 20 Fax : 01 41 17 11 29 Email : <a href="mailto:dcs.fr[at]dekra.com">dcs.fr[at]dekra.com</a> Internet : <a href="http://www.certification-diagnostiqueurs-immobiliers.fr/">http://www.certification-diagnostiqueurs-immobiliers.fr/</a> |
| SGS ICS SAS                         | 191, avenue Aristide Briand 94237 CACHAN Cedex Tél : 01 41 24 83 02 Fax : 01 41 24 84 52<br>Email : <a href="mailto:laurence.montariol[at]sgs.com">laurence.montariol[at]sgs.com</a> Internet : <a href="http://www.fr.sgs.com">www.fr.sgs.com</a>   |
| SOCOTEC QUALIFICATION INTERNATIONAL | 3, avenue du Centre Les Quadrants 78280 GUYANCOURT Tél : 01 41 98 09 49 Fax : 01 41 98 09 38 Internet : <a href="http://www.sqi-online.com">www.sqi-online.com</a>   |

| ASSOCIATIONS DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS                        |  |
|--|--|
| Confédération Syndicale des Familles                             | 10, bd. Cassini 13004 Marseille Tél. : 04.91.48.75.26 Fax : 04 91 42 15 69<br>E-mail : <a href="mailto:udcsf13@wanadoo.fr">udcsf13[at]wanadoo.fr</a>   |
| Familles de France   | Fédération des Bouches-du-Rhône Espace familles Résidence du Vieux Moulin Arnavaux Bât. D 15 435, rue Jean Queillaux 13014 Marseille<br>Tél. : 04.91.02.03.17 Internet : <a href="http://13.familles-de-france.org/">http://13.familles-de-france.org/</a> |
| Confédération générale du Logement                               | 3, rue Mirone 13009 MARSEILLE Tél. : 04.13.63.89.38<br>E-mail : <a href="mailto:cglmrspaca@hotmail.fr">cglmrspaca[at]hotmail.fr</a> Internet : <a href="http://www.lacgl.fr/-Antennes-la-cgl-.html">http://www.lacgl.fr/-Antennes-la-cgl-.html</a>         |
| Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie | 10 rue Jean Roch Isnard – 13200 Arles 04 90 96 76 17 – Fax : 04 90 93 33 42<br>Internet : <a href="http://www.clcv.org">http://www.clcv.org</a>  |
| SYNDEC   | 18 rue Breteuil 13001 Marseille tel 04 91 54 05 45 Fax 04 91 33 09 22 Internet : <a href="http://www.syndec.fr/">http://www.syndec.fr/</a>   |
| AFOC 13 (Asso FO Consommateurs des BdR)                          | Vieille Bourse du Travail Place Léon Jouhaux 13001 Marseille<br>Tel : 04 91 00 34 12 – Fax : 04 91 33 55 62 Internet : <a href="http://www.afoc.net/">http://www.afoc.net/</a>   |

|  |  |
|--|--|
| UFC Que Choisir 13   | Association locale de Marseille 5 rue Colbert 13001 Marseille 04 91 90 05 52<br>Fax 04 91 90 33 88 Internet : <a href="http://www.quechoisirmarseille.fr/">http://www.quechoisirmarseille.fr/</a>  |
|  | Association Locale d'Arles et de Salon-de-Provence Ancien collège Mistral Rue Condorcet<br>13200 Arles Tél. : 04 90 42 19 80 107 rue de Bucarest 13300 Salon de Provence Tél. :04 90 42<br>19 80<br>Internet : <a href="http://salon-arles.ufcquechoisir.fr/">http://salon-arles.ufcquechoisir.fr/</a> |
|  | Association Locale de Martigues – Etang-de-Berre 8 Boulevard I et F Joliot Curie 13500<br>MARTIGUES<br>Tél. : 04.42.81.10.21 Fax : 04.42.07.16.93 Internet : <a href="http://martigues.ufcquechoisir.fr/">http://martigues.ufcquechoisir.fr/</a>   |
| Union Nationale des Propriétaires Immobiliers des Bouches-du-Rhône | 7, rue Lafon 13006 Marseille<br>Tél. : 04.91.00.34.90 Fax : 04.91.00.34.91 Internet : <a href="http://www.unpi13.org/">http://www.unpi13.org/</a>  |
| Confédération Nationale du Logement                                | 12, rue Haxo 13001 Marseille Tél : 04.91.54.21.14 Fax : 04.91.54.21.18 E-mail :<br><a href="mailto:cnl.13[at]wanadoo.fr">cnl.13[at]wanadoo.fr</a> Internet : <a href="http://www.lacnl.com">http://www.lacnl.com</a>   |

## DIVERS

|   |  |
|---|--|
| Conciliateurs de justice                              | En fonction du ressort des TGI : permanences possibles dans les Maisons de la Justice et du<br>Droit ou antennes, mairies, mairie annexes, CCAS, ...   |
|   | Bureau central des conciliateurs 30, rue Chastel Aix-en-Provence Tél. : 04.42.91.93.95 / Fax :<br>04.42.91.96.55   |
| Conseil Départemental d'Accès au Droit des BDR (CDAD) | 6 rue Joseph Autran 13006 Marseille – tel 04 91 15 53 92 <a href="http://www.cdad-bouchesdurhone.justice.fr">www.cdad-bouchesdurhone.justice.fr</a>  |
| Maison de l'avocat                                    | 56, rue Montgrand 13006 Marseille Tél. : 04.91.15.31.00<br><a href="https://www.barreau-marseille.avocat.fr/fr/espace-particuliers/consultations-gratuites">https://www.barreau-marseille.avocat.fr/fr/espace-particuliers/consultations-gratuites</a> |



## Crise sanitaire : Baromètre ADF/Mobilisation du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) - Décembre 2020

En novembre 2020, l'ADF a lancé une enquête auprès des Départements pour connaître l'évolution des Fonds de solidarité pour le logement dont ils ont la charge. Sur **38 réponses** réceptionnées, le bilan à ce jour est le suivant :

- **9 Départements** constatent une hausse des demandes (Essonne, Cantal, Corrèze, Maine-et-Loire, Calvados, Mayenne, Eure-et-Loir, Territoire de Belfort, Bouches-du-Rhône) ;
- **29 Départements** ne constatent pas ou une légère hausse à ce stade.

A travers d'exemples concrets, le tableau ci-après résume les **principales mesures** (de prévention et de soutien) adoptées par la plupart des FSL Départementaux. Y figurent également **les hausses** (là où elles sont constatées) et **les mesures financières exceptionnelles** mises en place. Enfin, une **description de la nature des publics** est proposée en fonction des réponses.

1) Baromètre ADF : Mobilisation des FSL (Mesures générales)

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <p><b>I-Mesures générales</b></p> | <p>Assouplissement RI très majoritaire, coordination avec les bailleurs sociaux et les associations pour optimiser les remontées d'information et le traitement des situations</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Eligibilité</b> : Augmentation du plafond de ressources (Loiret, Sarthe, Charente)</li> <li>- <b>Conditions de l'aide</b> :</li> <li>- Suppression de règlement du solde précédent (Loiret), Suppression délai de carence pour accès à l'aide (Finistère, Tam), Elargissement de la périodicité des aides (Loiret), Prise en compte du dernier mois de salaire (Finistère), Revalorisation de 20% du plafond de ressources pour être éligible aux aides financières du FLS maintien, Augmentation du montant des aides financières FSL maintien dont le traitement est délégué à la CAF (de 200 à 400€) (Ille-et-Vilaine)</li> <li>- <b>Nouvelles aides</b> :</li> <li>- Déménagement (Loiret), Aides exceptionnelles, rehaussement quotient familiale, plafonds des aides énergie, charges locatives (Corrèze), « FSL impayés de loyer – COVID 19 », 1000 € (Nièvre), Création d'un fonds spécifique destiné à aider les personnes en difficulté temporaire liée au logement (Somme)</li> <li>- <b>Dérogations (Dordogne, Deux-Sèvres, Hérault)</b></li> <li>- Pour les aides aux impayés de loyer, dérogation à l'obligation d'une reprise du paiement des loyers sur 3 mois pour accorder cette <b>aide (Savoie)</b></li> <li>- <b>Communication</b> : Numéro Vert FSL (Finistère)</li> </ul> |
|-----------------------------------|---|

| 2) Baromètre ADF : Mobilisation des FSL (Augmentation des demandes/moyens mobilisés) |   |
|--|---|
| <b>II- Augmentation des demandes/moyens mobilisés</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- +20% (<b>Finistère</b>)</li> <li>- Augmentation des montants d'aides accordés (accès = +2,72%, Impayés de loyer + 18,73% Energie + 8%) mais baisse du nombre de demandes (<b>Côtes d'Armor</b>)</li> <li>- Entre 2019 et 2020, sur la même période (janvier à octobre) et sur le même périmètre territorial (hors Metz Métropole depuis le transfert du FSL au 1er janvier 2020), nous constatons une baisse globale des dépenses de 16% mais le montant moyen de l'aide évolue de 273,05 € à 287,77 €. Toutefois, un nouveau dispositif a été émis en place pour répondre à des situations créées par la crise sanitaire (<b>Moselle</b>)</li> <li>- Si l'on compare 2019 et 2020, on ne note pas une augmentation des demandes. En revanche, au 24 novembre, un montant des aides supérieur à 2019 pour les aides aux impayés de loyers (<b>Nièvre</b>)</li> <li>- Fonds spécifique COVID : A ce jour, les aides aux impayés de loyers sont majoritaires (46 dossiers), réparties à part égale entre le parc privé et le parc public. Vient ensuite les aides aux impayés d'énergie (23 dossiers) (<b>Somme</b>)</li> <li>- L'augmentation de l'activité 2020 par rapport à 2019 est de 67 % (<b>Calvados</b>)</li> <li>- La hausse constatée concerne de « nouveaux publics », notamment des commerçants, des intermittents mais aussi des ménages en remboursement de prêts (10% des dossiers) (<b>Territoire de Belfort</b>)</li> <li>- +100 000 € d'aide (<b>Martinique</b>)</li> <li>- Abondamment de 9 % les crédits affectés au FSL. C'est ainsi qu'une enveloppe supplémentaire de 100 000 € est consacrée aux ménages mayennais rencontrant des difficultés pendant cette crise sanitaire (<b>Mayenne</b>)</li> </ul> |

| 3) Baromètre ADF : Mobilisation des FSL (Nature des publics)  |                                      |
|---|--------------------------------------|
| <p>Face à cette hausse constatée à ce stade de façon minoritaire, bon nombre de Départements estiment qu'il est prématuré de pouvoir la caractériser. Toutefois, il convient de noter :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concernant la nature d'aides FSL, on constate une <b>augmentation des aides attribuées au titre des employés de loyer</b>, qui peut s'expliquer par des assouplissements du RI en 2019 (suppression de la reprise des loyers durant 3 mois, mais, possible dès le 1er mois).</li> <li>- Dans le cadre du N° vert mis en place pour les locataires faisant face à une perte de revenus liées à la crise sanitaire (dans le cadre du 1er confinement) et en difficultés pour payer leur loyer, <b>une aide exceptionnelle FSL covid-19</b> a été mise en place pour aider les locataires à prendre en charge leur employés de loyers.</li> <li>- Il s'avère que le <b>public qui a bénéficié de cette aide était déjà un public connu des services sociaux départementaux</b>.</li> <li>- Autre constat : <b>Cette aide exceptionnelle covid-19 a peu été activée car les locataires s'efforcent en priorité de payer leur loyer. En revanche, ils vont solliciter d'autres aides, telles que des aides alimentaires (Finistère)</b></li> <li>- Du 1er confinement jusqu'à fin octobre, les dossiers mettant en avant des problématiques liées à la crise sanitaire représentent +/- 10 % des dossiers étudiés. Sur ces 10%, ce sont les aides liées aux employés de loyers et charges qui ont été les plus demandées. <b>Les demandeurs ayant sollicité le FSL suite à la crise sanitaire ne sont pas forcément des nouveaux entrants. Mais pour le plus grand nombre, ce sont des personnes ayant perdu leur emploi suite à cette crise sanitaire (Corrèze)</b></li> <li>- En maintien, profil des ménages salariés, leurs ressources n-2 ne leur permettent pas de percevoir d'aide au logement. Travail en cours avec Action Logement pour traiter au mieux les demandes (<b>Côtes d'Armor</b>)</li> <li>- <b>Malgré une hausse très limitée, il s'agit de ménages avec des contrats précaires</b> (intérim, CDD notamment dans la restauration, autoentrepreneurs) (<b>Sarthe</b>)</li> <li>- <b>Les bénéficiaires peuvent être considérés comme nouveaux entrants</b> car sans cette situation de crise sanitaire, c'est un public qui n'aurait pas été demandeur ou éligible. Sur cette aide, à ce jour, elle a concerné 57 ménages de la Nièvre pour un budget supérieur à 36 000 €. Ce sont à hauteur de <b>52% des salariés (perte d'emploi, chômage partiel), à 53 % des familles et concernent surtout les 25-55 ans (soit les actifs)</b> (Nièvre)</li> </ul> | <p><b>III-Nature des publics</b></p> |



|   |   |
|---|---|
| <b>III - Nature des publics (suite)</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>- A ce jour, pas d'éléments de réponse. Toutefois dans l'Hérault, les barèmes de ressources sont relativement hauts et devraient permettre aux personnes salariées ou en chômage partiel de solliciter le dispositif FSL (Hérault)</li><li>- <b>A priori le public bénéficiaire du fonds spécial est un public qui ne relève pas des minima sociaux mais dont le niveau de revenu reste faible et fragile pour faire face aux conséquences de la crise (Somme)</b></li><li>- <b>Davantage un public familial, plus proche de l'emploi</b>: Un certain nombre de ménages se manifestent pour solliciter de l'aide alors que l'impayé n'était pas constitué mais faisant valoir qu'ils étaient néanmoins en difficulté pour honorer leurs charges quotidiennes. Ils ne répondaient pas aux critères fixés par le règlement révisé. Au regard de ce bilan (mai-sept), nous soumettons une <b>nouvelle modification du règlement pour pouvoir répondre à ces situations au-delà du 31 décembre (Maine-et-Loire)</b></li><li>- <b>La proportion de nouveaux entrants liée au COVID est surtout constatée dans le parc privé</b>. L'impact est minime dans le parc public (Calvados)</li><li>- Augmentation depuis le mois d'août des demandes FSL, soit 19,50 % ; les impayés de loyers représentent une augmentation de 5,80 %. La proportion des nouveaux bénéficiaires FSL reste stable. Le constat à aujourd'hui, sur les 4 derniers mois (août à novembre), est <b>l'augmentation des bénéficiaires RSA sollicitant le dispositif FSL, soit 37 % (Mayenne)</b></li><li>- La hausse constatée concerne de « nouveaux publics », notamment des commerçants, des intermittaires mais aussi des ménages en remboursement de prêts (10% des dossiers). Augmentation de l'enveloppe financière et assouplissement des critères d'attribution (de 1500 à 3500 euros) (Territoire de Belfort)</li><li>- Nouveaux bénéficiaires (Bouches-du-Rhône)</li></ul> |
|---|---|



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement en France 2020

RAPPORT ANNUEL #25

## SOMMAIRE

PREMIER CAHIER

*Seul face au mal-logement*

DEUXIÈME CAHIER

*Le mal-logement à l'épreuve des municipales*

TROISIÈME CAHIER

*Mal-logement  
comment sortir de l'impasse*

QUATRIÈME CAHIER

*Les chiffres du mal-logement*

BON DE COMMANDE

PREMIER CAHIER

*Seul face au mal-logement*



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

**en France 2020**

RAPPORT ANNUEL #25



# Seul face au mal-logement

**Personnes âgées, jeunes en début de carrière et de parcours résidentiel, personnes migrantes, célibataires, couples séparés...  
Tout le monde peut vivre seul à un moment dans sa vie, comme c'est le cas désormais de 35 % des ménages en France.**



**L**a montée en puissance de la **mono-résidentialité** est portée par trois évolutions démographiques majeures : le report par les jeunes des engagements dans la vie adulte et dans l'établissement conjugal, les ruptures conjugales plus fréquentes et enfin le vieillissement des populations qui laisse souvent des personnes seules pendant de longues années. Le phénomène n'est pas récent, mais il gagne en ampleur et aggrave la distorsion entre le besoin de logements abordables et l'offre disponible. Il est en grande partie **à l'origine de la pénurie de logements** dont souffre notre pays dans les zones tendues.

**Cette solitude croissante**, qu'elle soit momentanée ou habituelle, choisie ou subie, **expose particulièrement les personnes les plus vulnérables au mal-logement**. Seul, on dispose de revenus plus faibles, on s'oriente vers de plus petits logements, moins nombreux sur le marché (sur-

tout dans le parc social qui vise traditionnellement les familles) et plus chers au mètre carré (surtout dans le parc privé). Avec un taux d'effort plus élevé que la moyenne, la moindre évolution défavorable ou dépense imprévue entraîne le risque de perdre son logement. À ces difficultés, s'ajoute parfois un fort isolement social qui complique le recours aux aides. Les personnes isolées sont plus vulnérables en cas de difficultés, en l'absence de proches en capacité de les héberger temporairement ou de les soutenir financièrement ou moralement, et ont moins recours à leurs droits.

**Le mal-logement est également lui-même une cause d'isolement** : impossibilité ou honte à l'idée de recevoir chez soi, séparation des membres de la famille ou éloignement de son réseau imposé par les réponses institutionnelles et les difficultés d'accès au logement...

**Encore insuffisamment pris en compte dans les politiques publiques et par les acteurs**, le mal-logement des personnes seules fait principalement l'objet de solutions expérimentales. Or, **il est temps que les politiques de l'habitat mais aussi les politiques sociales s'adaptent à la mono-résidentialité** et prennent en compte son pendant fréquent qu'est l'isolement social.





## DES PERSONNES VIVANT SEULES TOUCHÉES PAR LE MAL-LOGEMENT

Plus d'un tiers des ménages français sont composés d'une seule personne

La part des personnes seules a fortement progressé dans la population. **Entre 1962 et 2013, elle est passée de 20 à 35 % de l'ensemble des ménages.**

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

Les ménages composés d'un seul adulte sont particulièrement touchés par la pauvreté, qui affecte **20 % des personnes seules de moins de 65 ans.**

Se retrouver seul : ruptures et mal-logement

### QUAND LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE AMÈNE À VIVRE SEUL

Un premier facteur de rupture avec sa situation résidentielle précédente et avec son environnement social et familial est celui de la mobilité des personnes. Il concerne des situations et publics variés : jeunes qui décohabitent pour leurs études, personnes qui déménagent pour un emploi, recherche de meilleures conditions de vie ou opportunités... La recherche d'un nouveau logement peut s'avérer plus ou moins aisée, selon leurs ressources, la stabilité de leur situation, leur réseau sur place...

Les travailleurs saisonniers, par exemple, rencontrent des difficultés particulières pour accéder à un logement adapté. Avec des salaires faibles et des contrats courts, ils travaillent dans des territoires où les marchés du logement sont le plus souvent tendus (espaces transfrontaliers, territoires côtiers, zones touristiques...). Le mal-logement des saisonniers demeure un sujet assez peu exploré, pourtant il existe bel et bien : camping sauvage, logement dans des camions ou véhicules, colocations dans des petits logements sur-occupés, etc... Pour d'autres, la mobilité isole sur le long terme, comme les personnes ayant immigré seules en France, à l'instar des « chibanis », par exemple, souvent logés dans des hôtels meublés ou résidences sociales, disposant de peu de ressources.

### DÉCOHABITATION, SÉPARATION, VEUVAGE... : SE RETROUVER SEUL APRÈS UNE RUPTURE FAMILIALE

Les divorces et séparations coïncident souvent avec une baisse du niveau de vie, une multiplication des démarches, une souffrance psychologique et une organisation quotidienne qui fragilisent et rendent difficile la recherche d'un nouveau logement ou le paiement, seul, du loyer du logement de l'ancien couple. D'après la DREES, « *12 % des ménages qui ont connu une séparation au cours des quatre dernières années ont connu des retards de loyer les deux années précédant l'enquête* ».

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

« Je l'ai quitté en 2012. Je voulais le quitter en 1987. À l'époque, j'étais très isolée, j'avais besoin d'aide mais je ne savais pas la demander, soit j'ai le courage de dormir dans la rue, soit j'abdiquais et j'allais vivre avec mon compagnon. »

[ Sylvie 59 ans ]



Le veuvage est un autre cycle consécutif d'une rupture douloureuse, qui touche 4 à 5 millions de personnes. Le veuvage constitue la majorité des situations de mono-résidentialité dans le grand âge et, comme la démographe Michèle Dion le rappelle, « *La pauvreté des retraités est concentrée sur les personnes âgées de plus de 75 ans et vivant seules, souvent des veuves* ».

Que ce soit suite à une séparation ou à un veuvage, **les femmes connaissent des baisses de niveaux de vie plus importantes** que les hommes et **sont plus exposées à la précarité**. À titre d'exemple, suite à un divorce, 20 % des femmes basculent dans la pauvreté contre 8 % des hommes.

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

#### UNE OFFRE DE PETITS LOGEMENTS ABORDABLES INSUFFISANTE

La réduction de la taille moyenne des ménages depuis 40 ans a nécessité à elle seule la production de près de sept millions de logements. Parallèlement, l'augmentation de la part des petits logements (T1 et T2) dans le parc est beaucoup plus lente. En 2016, seulement 18,6 % des logements étaient composés d'une ou de deux pièces (+ 0,5 point par rapport à 2011). De plus, si les petits logements représentent une part importante du parc locatif privé (55 %), ils **ne constituent que 25 % du parc locatif social, alors que près de la moitié (918 000) des demandes Hlm émanent de personnes seules**.

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

L'offre insuffisante de petits logements et la diversité des publics isolés créent une forme de concurrence dans l'accès au logement, au détriment des personnes seules les plus précaires. La faiblesse du nombre de petits logements abordables dans le parc social est d'autant plus pénalisante que, pour les demandeurs en attente logés dans le parc privé, qui propose davantage de petits logements, les loyers sont beaucoup plus élevés au m<sup>2</sup>.

#### HORS PARC SOCIAL, PEU D'OPPORTUNITÉS DE SE LOGER À UN COÛT ABORDABLE POUR LES MÉNAGES MODESTES DANS LES GRANDES VILLES

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

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

[ Hôte de la Pension de famille des Thermopyles ]

→ **Des T1 et T2 inaccessibles dans le parc locatif privé**

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



→ **L'accession à la propriété : des choix qui se resserrent**

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

Surfaces retenues pour les simulations : T1 : 27 m<sup>2</sup> (et pour Paris et Aubervilliers : 22 m<sup>2</sup>) - T2 : 42 m<sup>2</sup> (et pour Paris et Aubervilliers : 37 m<sup>2</sup>).

## DES TAUX D'EFFORT PLUS ÉLEVÉS

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

Les personnes vivant seules et les familles monoparentales sont par conséquent **davantage exposées aux impayés de loyers et au risque d'une expulsion locative**. En 2018, les hommes seuls représentaient 26 % des ménages surendettés et les femmes seules 21 %.

« Comme ils sont jeunes et célibataires, ils ne sont jamais pris en charge. On leur dit d'appeler le 115 tous les jours mais ça ne répond pas. Et si ça répond, quand ils disent qu'ils sont hommes célibataires, ce n'est même pas la peine. »

[ Association AADJAM ]

**ment plus touchés par le mal-logement que la moyenne.** Malgré l'urgence de leur situation, les personnes seules accèdent plus difficilement au logement social (taux d'attribution annuel de

19 %, contre 26 % pour les ménages de deux ou trois personnes).

En 2012, les personnes vivant seules représentaient **65 % des personnes sans domicile. Elles sont plus souvent sans-abri (88 % de personnes seules) ou en hébergement collectif** que les

familles et les couples, qui accèdent davantage aux hôtels ou aux logements procurés par une association. L'analyse des appels au 115 montre que durant l'hiver 2016-2017, **la moitié des hommes seuls n'ont jamais été hébergés suite à leur demande.**

## DE MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT

L'enquête Logement 2013 de l'Insee montre que **les ménages unipersonnels sont relative-**

## ISOLEMENT ET MAL-LOGEMENT : DEUX PHÉNOMÈNES SOUVENT LIÉS QUI SE RENFORCENT MUTUELLEMENT

« Les faibles salaires créent de l'isolement, on n'a pas les moyens de sortir, d'aller boire un verre, de payer une salle de sport... »

[ Hôte de la Pension de famille des Thermopyles ]

**Des publics précaires et vulnérables plus concernés par l'isolement**

**L'isolement relationnel est en partie lié à des facteurs socio-économiques.** Les individus percevant des bas revenus,

inférieurs à 1 200 euros par mois, sont ainsi surreprésentés parmi les personnes isolées au sens de la Fondation de France : ils repré-

sentent 26 % de la population, mais 34 % des isolés. Au contraire, les personnes percevant un revenu mensuel supérieur à 2 500 euros représentent 20 % de la population et seulement 12 % des isolés. La situation professionnelle influence également l'isolement relationnel, qui concerne particulièrement les chômeurs et les inactifs non étudiants. Les personnes à bas revenus doivent arbitrer en permanence entre le financement d'activités favorisant leur vie sociale et la gestion des dépenses contraintes.

« Sur les facteurs de l'isolement, la barrière de la langue ou de l'écriture joue beaucoup, on a beaucoup de gens qui viennent dans nos accueils parce qu'ils ne comprennent pas leurs courriers. »  
[ Association Imanis ]

**L'isolement relationnel est également corrélé au handicap, à la maladie ou à la perte d'autonomie**, qui peuvent mener à un retrait de la vie culturelle et des pratiques de loisirs. L'isolement des personnes âgées est souvent renforcé par un délitement des liens familiaux lié à la mobilité des différents membres d'une famille... Une arrivée récente en France, **la non-maîtrise de la langue française ou les obstacles dans l'accès aux droits** peuvent également renforcer l'isolement.

Si les occasions d'échanger sont moins nombreuses en milieu rural, elles se concrétisent plus difficilement en ville. Néanmoins, les personnes vivant éloignées de toute offre de transport, de commerces, services ou lieu d'animation et de socialisation, ou des autres habitations, connaissent aussi un isolement important. Plusieurs professionnels signalent par ailleurs que la « veille » exercée par les habitants d'une commune rurale les uns sur les autres peut aussi représenter un frein au recours aux dispositifs d'aide et d'accompagnement social, par crainte d'être stigmatisés.

## Quand le mal-logement crée de l'isolement

### L'IMPOSSIBILITÉ OU LA HONTE DE RECEVOIR CHEZ SOI

Face au mauvais état ou à l'étroitesse de leur logement, de nombreuses personnes font part d'un sentiment de honte à l'idée de montrer leur logement à leur proches et se résignent à ne plus recevoir chez elles. La précarité énergétique est une forme de mal-logement qui tend également à renforcer

l'isolement des personnes qui en sont victimes. Les difficultés de logement peuvent aussi compliquer ou rendre impossible la garde alternée des enfants en cas de séparation des parents.

« Une autre personne ne fait entrer personne chez elle. Sa famille et ses amis ne viennent plus. »  
[ Soliha Vendée ]

### DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES QUI RENFORCENT L'ISOLEMENT

La faible prise en compte de l'isolement et de son impact se retrouve dans les réponses apportées aux personnes en difficulté de logement. Celles-ci peuvent en effet parfois renforcer leur isolement, en les déplaçant loin de leurs réseaux, en séparant des familles, en ne leur permettant pas d'accueillir leurs proches...

Plus encore que d'autres publics, les isolés font face, dans leurs démarches d'accès à un logement, à **de nombreuses injonctions à la mobilité**, vers des territoires moins tendus afin d'avoir accès à un logement plus grand, moins cher ou adapté à leurs besoins.

Le maintien des liens avec l'entourage est **d'autant moins pris en compte que les personnes vivent seules à la rue, dans des bidonvilles ou des centres d'hébergement**, même lorsqu'elles y trouvent une forme de sociabilité importante. D'après Édouard Gardella, au-delà du rejet des conditions d'hébergement, « le refus de l'hébergement d'urgence par de nombreux sans-abri exprime l'intensité de leur attachement à des collectifs d'appartenance » et non seule la désocialisation de ces publics.

Un déménagement vers une zone moins tendue peut se révéler source de difficultés dans l'accès à

l'emploi, aux services, commerces et lieux d'animation, particulièrement importantes pour les personnes isolées. Si les personnes seules sont surreprésentées dans les quartiers centraux, c'est qu'elles sont caractérisées par « *un attachement fort au quartier qui leur offre des services et des lieux de sociabilité publique* ».

Le règlement intérieur de certaines solutions de logement ou d'hébergement dédiées aux personnes vivant seules peut aussi contribuer à leur isolement en encadrant strictement les horaires de retours le soir, en interdisant la visite et l'hébergement des proches.

L'inadaptation des politiques de mise à l'abri aux personnes entretient l'isolement ou perpétue les ruptures. Comme l'indique ce représentant de l'APUR, « *c'est d'abord la mise à l'abri qui prime, et non pas le lien de sociabilité. On met à l'abri d'un point de vue physique sans prendre en compte le réseau social. Par exemple pour les couples, tout est fait pour les séparer. De même pour les familles* ».

Le cloisonnement des compétences, des financements et des dispositifs fragmente la réponse en autant de solutions dédiées à des « publics » prédéfinis, quitte à désunir les couples et les familles. C'est le cas **des fratries ou couples composés d'un mineur** (dont la prise en charge dépend de l'Aide sociale à l'enfance) **et d'un jeune majeur**.

« Dans les fratries avec un mineur et un majeur, la séparation est faite mécaniquement par l'ASE car le majeur n'est pas pris en charge. »

[ Représentant de France Terre d'Asile ]

## L'ISOLEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE

L'enquête Sans-domicile 2012 de l'Insee décrit des personnes sans domicile bien plus isolées que la moyenne : 36,8 % d'entre elles n'ont pas eu de contact depuis au moins un an avec leur famille (soit 20 fois plus que la moyenne de la population) et 23,1 % avec leurs amis (huit fois plus que la moyenne)...

Si l'isolement précède souvent la perte du logement, **le passage à la rue a un fort effet désocialisant, que l'on retrouve chez les personnes sans abri plus âgées**. Dans son étude sur les personnes à la rue à Paris, la nuit du 15-16 février 2018, l'APUR observe que les jeunes de moins de 25 ans (16 % de la population enquêtée) **ont davantage de liens avec leur réseau familial, amical ou communautaire**. *A contrario, les jeunes sont plus touchés par une forme d'« isolement institutionnel »* liée au non-recours, alors que les personnes en situation de rue les plus âgées sont davantage accompagnées par des travailleurs sociaux (18 % parmi les plus de 55 ans). Contrairement aux jeunes, qui expriment très fortement un besoin de logement (87 % contre 59 % des personnes âgées de 55 ans ou plus), les personnes sans domicile les plus âgées expriment avant tout un besoin d'accès aux soins et d'écoute, un lien social.

Les facteurs d'isolement des personnes sans domicile sont multiples. Certaines ont le sentiment d'avoir été abandonnées par leurs proches et rompent définitivement les liens. D'autres expriment également un sentiment de honte à l'idée de parler de leurs difficultés à leur entourage, qui n'est de ce fait pas toujours informé de leur situation.



« Toutes mes relations, je ne les ai plus contactées, ils ne sont pas au courant. Je ne fréquente plus les anciennes personnes. J'ai rompu avec le passé, définitivement. »

[ Georges, 60 ans ]

### Isolé face au mal-logement : quand l'absence de liens empêche de sortir de la spirale de l'exclusion

Le mal-logement renforce l'**isolement** mais l'isolement peut également être une source de difficultés pour se loger ou se maintenir dans le logement. Il **peut retarder ou empêcher le repérage, l'engagement de démarches, le recours aux prestations ou aux services d'aides...** Au contraire, le lien social joue un rôle fondamental dans le parcours vers de meilleures conditions de logement.

Par leur situation, les personnes seules en difficulté financière et/ou de logement, et isolées, sont **moins susceptibles d'être repérées et orientées** vers des travailleurs sociaux, au risque de voir leur situation s'aggraver. Dans le parc social, les situations d'isolement et de réclusion les plus importantes sont « le plus souvent découvertes à l'occasion d'actes de gestion courants du bailleur » ou repérées à travers des impayés de loyers. Leur repérage est d'autant plus complexe dans les logements privés.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer **ce phénomène de non-recours particulièrement important chez les personnes isolées**. Tout d'abord, elles sont **moins susceptibles d'être informées sur les droits** auxquels elles ont accès par leur entourage. Quand elles ont connaissance de leurs droits, certaines personnes rencontrent **des difficultés à engager les démarches nécessaires**, complexes à surmonter en l'absence de proches pour les accompagner et les conseiller.

**L'accès au logement, surtout au logement social, peut être particulièrement long et complexe, et décourageant**

**lorsque, bien que menée avec diligence, aucune tentative n'aboutit.** D'autres difficultés comme le numérique et la dématérialisation se posent **pour les personnes plus âgées.**

Enfin, le phénomène de non-recours des personnes isolées peut également s'expliquer par **une forme d'intériorisation des critères de priorité établis dans l'accès aux dispositifs d'aide.**

Certaines personnes isolées pensent ainsi à tort que certains droits et logements sont réservés aux familles. On observe ainsi, chez les hommes isolés à la rue, « *un découragement et un non-recours au 115* » particulièrement importants et si ces derniers sont largement surreprésentés parmi les publics rencontrés par les maraudes, ils sont proportionnellement moins nombreux à demander un hébergement d'urgence.

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

## PRINCIPES D'INTERVENTION ET PISTES D'ACTIONS POUR UNE « ENTRÉE EN POLITIQUE » DU LOGEMENT DES ISOLÉS

### Le logement des isolés : une question émergente, des approches segmentées

Lorsque l'on interroge aujourd'hui les acteurs locaux, le thème du logement des « petits ménages » et surtout celui des isolés revient systématiquement. Leur émergence comme « nouveau public cible » est appuyée par la montée en compétence des intercommunalités pour la structuration de l'offre de logements et les attributions Hlm.

Dès lors, certains territoires ont fait du logement des « isolés » une cible de leur action. Par exemple, **dans le Calvados**, les partenaires du PDALHPD ont commandité une étude en 2015-2016 sur les besoins en petits logements. Les élus et responsables de **la Ville et de la Communauté urbaine de Dunkerque** sont également sensibilisés, en raison d'un parc immobilier très déficitaire en petites typologies. L'adjoint au maire en charge du logement explique ainsi qu'« *un demandeur sur deux est une personne isolée. On a négocié avec les opérateurs pour qu'ils construisent une majorité de petits logements mais la réactivité nous amène à devoir gérer la pénurie aujourd'hui.* » L'élu souligne les faibles ressources des isolés (72 % des demandeurs isolés ont des ressources inférieures au SMIC).

Les actions des acteurs sociaux les plus investis se déploient à travers leur prisme d'intervention, composant au total un système de prise en charge particulièrement fragmenté. Or, si l'engagement des acteurs de terrain, services et organismes sociaux,

associations, organismes Hlm est encourageante, elle doit s'inscrire dans un cadre qui demeure à construire pour donner plus d'ampleur à l'action en faveur du logement des personnes seules.

### Agir sur l'offre de logements

#### PRODUIRE DES LOGEMENTS PLUS PETITS ET DES LOGEMENTS ABORDABLES

Certaines collectivités affichent aujourd'hui leur intention de travailler la question des « petits logements » à loyers abordables pour les ménages modestes après avoir identifié et caractérisé les besoins sur leurs territoires.

Dans le Calvados, dans le cadre du PDALHPD 2017-2022, la DDTM a introduit une bonification du PLAI pour les petits logements. La communauté urbaine Caen la mer a également inscrit dans son PLH des aides financières aux programmes qui intègrent au moins 30 % de PLAI, dont la moitié de petits logements. La localisation de ces logements sera étudiée, les demandes de petits logements concernant particulièrement le centre urbain métropolitain.

De même, la Ville de Dunkerque comme la Communauté urbaine (CUD) ont mis en œuvre toute une série de mesures favorables à la production de petits logements : incitation à introduire une part de T2 dans chaque programme immobilier au moment de l'instruction des permis de construire ; convention avec les bailleurs sociaux pour qu'ils ne vendent pas leurs petits logements ; cotation qui priorise les demandes de mutation des familles en surpeuplement dans de petits logements, pour réserver ces petites typologies aux petits ménages.



## HABITAT PARTICIPATIF, INCLUSIF, COLOCATIONS, PENSIONS DE FAMILLE... : DES FORMES D'HABITAT PARTAGÉ

C'est tout l'environnement du logement qu'il faut interroger, mais aussi les rapports entre résidents pour une adaptation aux aspirations des ménages unipersonnels qui souhaiteraient éviter de rester isolés dans un logement. Afin de sortir de la standardisation des façons d'habiter, deux logiques sont alors mises en œuvre. Dès la conception d'un ensemble immobilier, on peut chercher à faciliter la coexistence et à faciliter les rencontres, à ménager des espaces de convivialité, à proposer des services adaptés (chambres d'amis, espaces de réception, buanderie commune...). Une seconde logique consiste à proposer des modes d'occupation différents des logements « ordinaires » (colocations, présence d'un tiers, moments institués de vie collective, etc.).

On trouvera ici des « arrangements » concernant les typologies proposées dans le parc social pour recevoir ses enfants, là il s'agira de proposer des logements meublés avec des baux spécifiques pour des actifs en mobilité ou en double résidence, des solutions pour les saisonniers...

Soliha Landes mobilise, avec Nomad, plateforme de l'emploi saisonnier, **les chambres de l'internat d'un lycée** à des loyers maîtrisés pour les saisonniers du Pays Landes Nature Côte d'Argent.

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

Dans cette même logique, se développent **pour les personnes âgées ou en situation de handicap des solutions d'« habitat inclusif » entre le placement en établissements et le maintien à domicile**. L'habitat inclusif consiste en un mode d'habitation regroupée (meublée ou non) et assortie d'un projet de vie sociale, partagée entre plusieurs personnes (interventions d'animateurs, accompagnement individualisé par les services sociaux et médico-sociaux...). Par exemple, Val de Cher Services, association créée en 1971, propose un habitat inclusif pour seniors à Vallon-en-Sully dans l'Allier. Le principe est de mettre à disposition sept logements adaptés aux personnes âgées dépendantes avec des espaces de vie communs, un espace santé et d'autres services partagés.

### Le modèle des Pensions de famille : « Vivre chez soi mais pas tout seul... »

Les Pensions de famille représentent une forme particulière de résidence sociale, destinées à accueillir « des personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire ». Près 850 pensions de famille existent aujourd'hui.

La Pension de famille permet de redonner aux habitants une stabilité et une autonomie, en leur offrant un cadre à la fois émancipateur et sécurisant sur les plans matériel et affectif. Elles articulent des logements individuels privatifs avec des espaces partagés gérés collectivement par les habitants. Cette vie en collectivité est structurée par la présence d'hôtes qui mettent en œuvre un accompagnement de proximité.

« La Pension de famille leur apporte la stabilité qui permet à certains de renouer avec leurs proches. On a l'exemple d'une dame, une ancienne prostituée, qui s'est séparée de son fils quand il était très jeune, et ce dernier l'a retrouvée, ils se voient aujourd'hui régulièrement. » [Hôte]

## Rompre l'isolement des personnes mal-logées

Agir en faveur du logement des personnes isolées peut aussi passer par un soutien et des actions qui permettent de rompre avec l'isolement. Deux registres d'actions ont pu être repérés : **prévenir, parmi les plus exposées, comme les personnes âgées ou sans-domicile, l'apparition du sentiment d'abandon et de solitude**, en favorisant le lien avec les autres ; **aller au-devant des personnes** en situation de non-recours pour leur permettre de **sortir de leur isolement**.

### PRÉVENIR L'ISOLEMENT SOCIAL

Afin de **rompre l'isolement des personnes âgées**, des modes d'accompagnement sont mises en œuvre et diffusées aussi bien dans des établissements de type EHPAD que dans le diffus. Ces expériences sont largement portées par des associations et parfois soutenues par les bailleurs sociaux. La prévention de l'isolement passe aussi par **le développement et le soutien des accueils de jour**. Les professionnels qui agissent aux côtés des personnes sans domicile ont développé un certain nombre d'outils permettant de rompre avec l'isolement des personnes à la rue, mais également des personnes isolées ayant intégré un logement. **À la boutique solidarité de Gagny, certaines personnes accueillies sont des « habituées »** de la structure et continuent à la fréquenter, y compris après avoir retrouvé une situation de logement plus stable. Leur motivation peut être économique, la boutique offrant des services d'aide alimentaire et de laverie qui représentent des vraies solutions

pour des personnes pauvres. **Beaucoup sont devenues bénévoles**, pour se sentir « utiles », « occupées » ou moins isolées, dans une logique de pair-aidance. *« Moi je suis bénévole, je viens donner un coup de main. (...) Ici c'est comme une grande famille, il y a toujours quelqu'un pour écouter, pour se faire écouter et se faire entendre. »* (Michel, 54 ans, logé dans un foyer)

Imaginées par *Habitat et Humanisme* dans le Rhône à partir de 2018, **les Escales solidaires**, lieux ouverts sur le quartier, créent du lien à partir du repas comme vecteur de rencontres, de convivialité et de lien social. Bénévoles comme « passagers » des Escales sont impliqués dans la préparation de ces repas cuisinés à partir de denrées de la Banque alimentaire.

### « ALLER-VERS » LES PERSONNES ISOLÉES

Dans de nombreux territoires diverses **associations ou institutions parlent de « zones blanches » en matière d'action sociale**. Certains de ces acteurs proposent donc des services qui permettent de pallier les défauts du maillage des interventions. Avec des moyens souvent limités, ces initiatives voient le jour un peu partout pour « aller-vers » les personnes et au-devant des besoins. Cette démarche consistant à « faire le premier pas » et à se mettre à l'écoute des personnes isolées démunies trouve divers développements consistant, par exemple, à mobiliser les réseaux de voisinage, en créant des réseaux d'aidants qui interviennent dans une logique d'« entourage bienveillant ». On peut citer l'initiative du Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL), créé en 2015 en Ardèche, qui propose un « service itinérant » en direction des personnes défavorisées qui rencontrent des problèmes de logement en milieu rural. L'aller-vers peut devenir une démarche réflexive où ce sont **les personnes en difficulté** qui sont **mises en situation de rompre par elles-mêmes leur isolement en leur donnant l'occasion d'aller vers les autres...**



## La Cloche et l'initiative « le Carillon »

« Le Carillon », a été initié en décembre 2015. Il s'agit d'un réseau de solidarité de proximité qui rassemble des habitants avec ou sans domicile et des commerçants qui ouvrent leurs portes aux personnes sans domicile pour leur donner accès à une diversité de services (boissons, repas, wifi, toilettes, chargeur de portable, etc.). Au-delà d'une aide matérielle, ce projet cherche à améliorer le lien social à l'échelle locale. À ce jour, près de 900 commerçants de huit grandes villes en France sont membres du réseau.

De plus, la sociabilité développée au sein du réseau de La Cloche, ouverte, horizontale et égalitaire, permet aux personnes sans domicile de retrouver un sentiment de dignité. Certaines peuvent en effet se remotiver à faire des démarches en fréquentant l'association, ou encore avoir des « coups de pouce » via le réseau de bénévoles (solutions pour l'hébergement, le travail).

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

L'idéal étant évidemment de pouvoir articuler lutte contre l'isolement et accès au logement, travail social professionnel, bénévolat et travail-pair, à l'instar de ce que fait l'association Solidarités nouvelles pour le logement (SNL) en Île-de-France.

**L'importance numérique de la mono-résidentialité, le caractère structurel de l'écart entre leurs besoins et les réponses existantes, le caractère aggravant de l'isolement lorsque les difficultés de logement apparaissent et le sentiment de mal-être, d'abandon et de solitude que la mono-résidentialité peut générer** doivent inciter l'État et les intercommunalités, à qui incombe la responsabilité des politiques du logement et de l'habitat, à intensifier leur attention vis-à-vis des publics d'« isolés ».

Néanmoins, il faudra faire **face au caractère fragmenté de ce public**, qui relève de secteurs

d'intervention très divers : des jeunes, des seniors, des personnes migrantes, des femmes victimes de violence, des personnes sans domicile, des personnes handicapées, etc., que l'on voit confrontés à des difficultés d'accès et de maintien dans le logement, à la possibilité de bénéficier de services à la personne et de structures dédiées (EHPAD, FJT, Pensions de familles...).

Les « bonnes pratiques » rendent compte de la manière dont certains acteurs du logement et de l'habitat se saisissent d'ores et déjà de la question du logement des isolés. **Les initiatives, lorsqu'elles sont adossées à un droit commun outillé et responsable, peuvent créer un « écosystème » permettant d'améliorer les réponses** sur les territoires. Mais l'enjeu est désormais de **dépasser le stade expérimental** de ces actions pour les inscrire dans des politiques locales de l'habitat de droit commun.

Pour conclure, le dernier obstacle à surmonter consiste donc à **faire « entrer en politique » les personnes seules**. Trop souvent en effet les personnes seules semblent des priorités de second rang en comparaison des familles. Ce chapitre, en donnant la parole aux personnes vivant seules, dans leur grande diversité, est donc **un appel à déstandardiser les politiques du logement**, pour que celles-ci s'adaptent aux modes de vie de moins en moins unifiés de la population, et non l'inverse, en prenant en compte leurs contraintes et aspirations





DEUXIÈME CAHIER

*Le mal-logement  
à l'épreuve des municipales*



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

**en France 2020**

RAPPORT ANNUEL #25



## DEUXIÈME CAHIER

# Le mal-logement à l'épreuve des municipales

Les élections municipales seront-elles utiles aux mal-logés ? Leur proximité en mars 2020 représente une opportunité pour mettre en débat la question du logement, préoccupation majeure de la population mais dont la politique apparaît parfois lointaine et très technique.

La Fondation Abbé Pierre plaide pour faire de la question de l'habitat un enjeu majeur des prochaines élections municipales et intercommunales, puisque le vote désigne non seulement les conseillers municipaux mais aussi, par un scrutin fléché peu lisible, ceux qui siègeront dans les instances communautaires.

Les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en charge du mal-logement peuvent-elles être surmontées ? Dans ce chapitre, les responsables locaux pourront venir puiser autant de bonnes pratiques, très concrètes et à la mesure de leurs responsabilités, pour construire leurs programmes et leur mandature à venir, au service de toute leur population, en particulier les personnes mal logées.

L'action locale contre le mal-logement est indispensable pour faire face aux inégalités territoriales face aux prix de l'immobilier, qui se double d'une implication très inégale des collectivités.

### LES MAL-LOGÉS FACE AUX INÉGALITÉS TERRITORIALES

#### **L'immobilier creuse des fractures nouvelles.**

La hausse des prix a d'abord été assez uniforme dans l'Hexagone, la décennie 2000 aboutissant

en moyenne à leur doublement, mettant toujours plus de ménages sous pression financière pour se loger. Après une légère correction en 2008, les prix sont repartis à la hausse de manière très divergente selon les territoires : la décennie 2010 a vu les plus chers devenir encore plus chers et les inégalités territoriales s'enraciner dans une « métropolisation » qui concentre les richesses dans les grandes aires urbaines, en particulier les plus attractives.

Mais **le mal-logement n'épargne aucun territoire. On retrouve partout différentes de ses dimensions avec une intensité et des formes variables.** De façon schématique, vivre en zones tendues entraîne des taux d'effort supérieurs, des risques d'expulsion accrus et une difficulté très forte d'accès au logement, qui se traduit par des phénomènes de sans-abrisme et de bidonville. En zones détendues, si les taux d'effort sont moindres, la prévalence de la précarité énergétique et de l'habitat indigne reste forte, avec la particularité d'être bien moins visible qu'en ville et de disposer de moins de dispositifs publics pour repérer et combattre ces phénomènes.

Les inégalités et les ségrégations spatiales se jouent au sein des territoires, de manière bien plus subtile qu'à travers des oppositions binaires entre « les zones rurales » et « les métropoles », par exemple. Les collectivités ont donc un rôle crucial à remplir pour les résorber.

## UNE DÉCENTRALISATION FAVORABLE À LA PRISE EN CHARGE DU MAL-LOGEMENT AU NIVEAU LOCAL POUR DES RÉSULTATS CONTRASTÉS.

Depuis près de 40 ans, la territorialisation de l'action publique s'est imposée pour rendre plus efficace la politique de l'habitat, prenant appui sur le renforcement de la coopération intercommunale et l'élargissement des compétences des collectivités en matière d'habitat.

Celles-ci ne s'en sont pas toutes saisies. Certaines villes s'emparent de la question du logement depuis plusieurs mandats, utilisent les outils à leur disposition et se dotent d'une administration compétente qui porte le sujet au-delà des alternances politiques. D'autres intercommunalités, comme celles de Marseille et Paris, sont trop empêtrées dans des égoïsmes communaux pour mener une politique solidaire et cohérente à l'échelle de la métropole. Soumis à des inégalités territoriales fortes, **les mal-logés subissent donc également une implication très inégale de la part de leurs élus.**

Le paysage est particulièrement contrasté avec des collectivités pionnières qui peuvent se mobiliser rapidement et efficacement ; des collectivités peu sensibles aux questions de l'habitat ou dont l'histoire les empêche de concevoir une politique locale pertinente à l'échelle intercommunale ; des zones blanches où la question n'est pas portée, par indifférence ou par absence de services et d'opérateurs en capacité de révéler les besoins et d'intervenir.

## UNE GOUVERNANCE LOCALE AU MILIEU DU GUÉ

**À ce stade de la décentralisation**, le logement reste une compétence éclatée dans un « mille-feuille » institutionnel, dans lequel **les responsabilités se diluent**. Il en résulte aussi des zones de flou sur certains sujets majeurs et une segmentation de l'action publique chronophage. Pour produire des logements sociaux, pour loger les personnes sans-abri, ne serait-ce que les héberger, pour traiter l'habitat indigne... les renvois de balles entre municipalité, département, État, Justice,

organismes Hlm, etc., freinent l'action publique. L'État oriente les politiques locales de l'habitat, fixe un cadre d'intervention et impose des objectifs et des indicateurs parfois déconnectés des territoires et sans avoir les moyens d'intervention nécessaires à leur accompagnement et à la garantie de l'égalité territoriale. **Le décalage entre les objectifs ambitieux fixés au niveau national et les moyens alloués est systématiquement soulevé par les acteurs locaux.** Les règles nationales sont souvent vécues comme « aveugles » aux spécificités locales. Les décalages sont d'autant plus prégnants que la politique du logement se caractérise par une succession ininterrompue de réformes, sans être vraiment accompagnées. Mais la critique récurrente de « l'État » est aussi souvent mise en avant pour justifier l'immobilisme et la défense des égoïsmes locaux.

**On pourrait donc adapter les normes et les dispositifs à la diversité des situations locales** : maintenir un cadre national clair, en renforçant les obligations mais aussi les moyens d'agir localement, de la régulation des plates-formes de location touristique aux aides fiscales à l'investissement locatif.

Le premier message de la Fondation Abbé Pierre s'adresse donc à l'État : **maintenir et amplifier les responsabilités des EPCI en matière d'habitat et associer action immobilière et action sociale pour prêter attention aux ménages prioritaires, aux attributions et à la mixité.** Mais les intercommunalités ne pourront pas s'imposer comme l'acteur de référence des politiques du logement sans une véritable légitimité démocratique, qui lui fait encore défaut.

Le deuxième message est adressé aux collectivités : **coopérer pour dépasser l'émiettement des compétences.** Elles trouveront dans ce chapitre un aperçu, loin d'être exhaustif, des outils à leur disposition sur 15 grandes questions liées au mal-logement, pour peu qu'ils soient volontaristes, inventifs, constants et courageux.





## RECONNAÎTRE ET RESPECTER LA DÉCLARATION DES PERSONNES SANS ABRI

**N**ous avons tous **des droits fondamentaux censés garantir un minimum vital et de sécurité**, en particulier lorsque l'on vit à la rue. Ces droits, en premier lieu le droit au logement, ont été rappelés et réaffirmés dans la **Déclaration des droits des personnes sans abri**, rédigée par la Fondation Abbé Pierre et la FEANT-SA. Les collectivités ont le devoir de les faire respecter en assumant leurs responsabilités sociales.

### RESPECTER LE « DOMICILE » DES « SANS DOMICILE FIXE »

Juridiquement, **un abri constitue le domicile des personnes qui l'occupent**. Son caractère inviolable doit donc être reconnu et respecté en tant que tel. Aucune expulsion ou évacuation ne peut se faire sous la menace ou la contrainte, sans décision de justice ou administrative, et sans prendre en compte la situation et les perspectives offertes aux personnes. Les effets personnels des personnes sans abri doivent être protégés : ne pas être confisqués ou détruits et elles doivent pouvoir les conserver et les mettre en sécurité dans les lieux dédiés.

### NE PLUS BANNIR, OUVRIR AUX DROITS

Les communes ont une fonction centrale dans la mise en œuvre des droits des personnes sans abri, à commencer par la domiciliation. Les CCAS et CIAS doivent offrir une adresse administrative aux personnes présentes sur la commune afin qu'elles puissent exercer leurs droits.

De leur côté, les arrêtés anti-mendicité, anti-bivouac, anti-glanage... et le mobilier urbain anti-SDF violent la liberté d'aller et venir, de s'installer dans l'espace public et le droit aux pratiques de survie, sanctionnent des comportements auxquels les personnes sans abri sont acculées.

### FOURNIR LES SERVICES DE BASE

Les communes et les intercommunalités sont compétentes en matière de lutte contre la pauvreté et pour porter secours aux personnes à la rue. Le minimum en matière d'hygiène et d'accès à l'eau doit être assuré par des services de base (toilettes, bains-douches, laveries, fontaines publics et gratuits).

**Vivre à la rue rend particulièrement vulnérable**. Il faut apporter une aide inconditionnelle et immédiate à ceux qui le demandent, en particulier en matière d'hébergement. Toute collectivité doit pouvoir accueillir en urgence des personnes sans abri dans ses immeubles vides ou dans des logements réquisitionnés à cet effet.

**La participation des personnes sans abri** à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui les concernent, et au fonctionnement des services qu'elles fréquentent, est encore la meilleure façon de se rapprocher **des réponses adaptées**.

Adopter la Déclaration des droits des personnes sans abri, c'est **reconnaître leur dignité** et engager sa responsabilité pour la préserver par des actions concrètes, budgétées et évaluées collectivement. ■





## ENGAGER SA VILLE DANS UNE DÉMARCHE « LOGEMENT D'ABORD »

Le *Logement d'abord* consiste à proposer directement et sans condition un vrai logement pérenne et de droit commun aux personnes à la rue, sans préjuger de leur « capacité à habiter », et sans les faire passer par des formules précaires et inadaptées (hôtel, hébergement, sous-location...). Aucune collectivité ne peut se targuer aujourd'hui d'avoir réussi un changement de modèle radical, et toutes souffrent d'un manque d'investissement et d'implication, mais aussi de soutien financier de l'État à leur égard. Mais les territoires offrent malgré tout de nombreux exemples qui peuvent inspirer les élus locaux déjà engagés comme ceux qui doivent encore rejoindre la dynamique. Des éléments communs de méthode se dégagent et font la preuve de leur efficacité.

**Un diagnostic fiable et des objectifs de résultats.** De nombreuses villes ont réalisé des « Nuits de la Solidarité », pour suivre dans le temps le nombre de personnes sans abri et les formes de sans-abrisme, et mesurer les effets d'un plan Logement d'abord. Tout en permettant aux personnes d'émettre un avis sur les carences et atouts du système local d'accès au logement, et aux acteurs d'interroger leurs pratiques, lors de diagnostics qualitatifs.

**L'objectif de réduire le sans-abrisme** comme priorité politique de premier plan, en visant une diminution du nombre de personnes concernées (Lyon et Amiens visent une division par deux en cinq ans), une extinction à terme, et en se fixant des objectifs thématiques et intermédiaires ambitieux (diminution des expulsions locatives).

**Tout le monde doit se reconnaître dans cette approche grâce à :**

- ❖ un pilotage conjoint : État, EPCI, département, associant communes, bailleurs sociaux, services sanitaires, acteurs associatifs et mouvements citoyens,

- ❖ un suivi des indicateurs de progression confié à une instance indépendante qui intègre tous les partenaires, y compris des personnes concernées et les citoyens,

- ❖ un chef de projet et une équipe dédiée,

- ❖ la mobilisation de tous les leviers : la production de logements très sociaux (pensions de famille, PLAI sous plafonds APL, logements privés à vocation sociale...), les attributions Hlm, l'accompagnement des ménages à la rue, en sortie d'institutions ou menacés d'expulsion.

**S'inscrire dans des projets exemplaires et susciter un noyau dur d'acteurs convaincus :**

- ❖ un « Chez soi d'abord » qui ramène vers le logement et le soin des grands précaires souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions, avec un travail pluridisciplinaire,

- ❖ la transformation des places d'hébergement en logement décent et pérenne,

- ❖ « déstandardiser » l'accompagnement, pour l'adapter aux personnes. ■





### RÉSORBER UN BIDONVILLE EN RELOGEANT PLUTÔT QU'EN EXPULSANT

L'expérience montre que les expulsions ne réduisent pas le nombre de bidonvilles, encore moins le nombre de leurs occupants. À l'inverse, lorsque la « résorption » consiste à accompagner les occupants vers l'emploi et le logement, le bidonville disparaît définitivement.

#### RÉSORPTION DU BIDONVILLE DIT « LE DÉBONNAIRE » À METZ

En 2015, un bidonville constitué de cabanes en périphérie de Metz est évacué, sans proposition de logement aux habitants, pourtant installés depuis longtemps. Un conseiller municipal permet l'installation des familles sur un terrain privé proche du centre-ville. Un travail collectif s'organise alors entre la ville, l'État et la Fondation Abbé Pierre. L'association Trajectoires se voit confier la conduite d'un diagnostic social indépendant. Dès lors que les familles peuvent se maintenir sur le terrain, une sécurité d'occupation s'instaure et permet à chacun de penser la suite **en sortant de la pression de l'urgence**. Une convention est alors passée avec l'entreprise gestionnaire du terrain pour la mise à disposition et l'aménagement aux frais du CCAS.

L'association Quatorze et les habitants ont alors pu **élaborer des solutions transitoires, le temps de trouver un logement** de droit commun. Tout est fait avec les habitants : de la définition à la conception du projet. Les familles acquièrent des compétences qu'elles pourront faire valoir dans leur recherche d'emploi. La construction du bâti accompagne la construction du projet, collectif et personnel.

La Dihal est mobilisée, une MOUS est signée entre l'État, la ville, la Fondation Abbé Pierre et Amitiés Tsiganes pour l'accompagnement social. Le CCAS se met en lien avec les bailleurs sociaux pour formaliser des demandes de logement social. Fin septembre 2019, le projet s'achève sur le relogement de presque toutes les personnes, qui restent ensuite accompagnées par le CCAS.

La réussite de cette opération est liée au fait que le logement est enfin perçu comme possible pour les occupants d'un bidonville, comme le promet l'Etat avec l'instruction du 25 janvier 2018 destinée à éviter les expulsions sans relogement en organisant un accompagnement des personnes le plus en amont possible.

Une fois la volonté politique de stabiliser la situation et l'objectif logement actés, de la part du préfet et des maires, encore faut-il coordonner les acteurs, les services publics, les bénévoles, les associations et les ménages. L'information, l'animation et le dialogue sont déterminants. **L'absence de modèle type d'intervention permet de monter des projets « sur-mesure »** adaptés aux situations locales et aux ménages.

La question financière ne doit plus être un obstacle à la sortie par le haut des habitants, finalement moins coûteuse : enveloppe dédiée de la DIHAL récemment doublée, fonds du programme 177 pour l'accompagnement, le PLAI, l'IML, l'ALT ou encore fonds européens peuvent être mobilisés. ■



4

## PROPOSER DE VRAIS LOGEMENTS AUX « GENS DU VOYAGE », SANS DISCRIMINATION

Le mal-logement en habitat mobile génère des conditions de vie très difficiles, voire totalement indignes, ainsi que des replis et des rejets qui s'incarnent parfois dans des conflits fortement médiatisés avec les riverains ou les collectivités. Beaucoup d'acteurs saisissent mal les aspirations des voyageurs, opposent souvent de manière binaire l'itinérance à la sédentarité, et imaginent un parcours inévitable de la mobilité vers l'immobilité. En réalité, **être « mobile » n'exclut pas d'habiter pleinement un territoire une partie de l'année.**

Voilà pourquoi remplir les obligations de réalisation d'aires d'accueil des personnes dites « Gens du voyage » est indispensable, pour que le voyage reste possible, mais ne répond qu'à une partie des besoins. À l'inverse, assimiler l'ancrage à une disparition du désir de voyager et y répondre par une offre de logement classique contribue à la disparition de l'habitat mobile.

La première résolution à prendre est de **connaître les besoins des ménages, en pleine confiance avec eux pour leur donner la parole.** Différents outils existent pour cela, comme les observatoires, qui peuvent être régionaux, départementaux ou intercommunaux, et qui instaurent une veille permanente et une actualisation plus fréquente des diagnostics menés seulement tous les six ans dans les schémas départementaux.

Les documents de programmation (PLH, PDAL-HPD, schéma départementaux) et d'urbanisme

(SCOT, PLU ou PLUI) pourront ensuite prévoir **une offre d'accueil et d'habitat, et les terrains sur lesquels seront effectivement permises l'installation** des caravanes et les éventuelles constructions complémentaires. De plus en plus de documents d'urbanisme se mettent en règle et font place à l'habitat mobile, comme le SCOT du Pays Ruffécois et le PLU de Clichy-sous-Bois. Les solutions d'habitat sont aujourd'hui mieux définies et plus orientées vers une installation durable :

- le logement social adapté, qui conserve la résidence mobile, en PLAI et avec droit à l'APL,
- les terrains familiaux locatifs des collectivités, avec les bailleurs sociaux et l'aide de l'État,
- la propriété de terrains lorsque c'est possible et que des aides peuvent être dégagées,
- la régularisation d'occupation (viabilisation du terrain, autorisation d'urbanisme, échange de terrains...), etc.

Des outils tels que la MOUS, la gestion locative de proximité et l'accompagnement, le rappel constant du droit commun, et l'engagement dans la durée sont les principaux facteurs de réussite. ■



## ACCUEILLIR DIGNEMENT LES PERSONNES MIGRANTES : LA VILLE REFUGE

**S**i l'État définit la politique migratoire et détient la compétence de l'asile, **la ville est le lieu effectif d'accueil des personnes étrangères arrivant en France**. Logement, hébergement, emploi, éducation, accès aux soins et à la culture, à l'aide et à la vie sociale, etc. : les responsabilités d'accueil et d'intégration, sont donc partagées. Les communes volontaires combler, le plus souvent a minima et sous des formes éphémères, en partenariat avec des associations, les carences d'une politique nationale bien peu accueillante. À Rennes, par exemple, **une convention est signée en 2016 entre l'association Un Toit c'est Un Droit, un propriétaire et la Ville** pour régulariser le squat d'une ancienne maison de retraite, rachetée par un promoteur. Ce squat de « la Poterie » a permis la mise à l'abri, pendant près d'un an, de 42 familles avec enfants, trois couples et une vingtaine de personnes seules.

Nombreuses sont les villes qui affichent leur engagement. Des réunions publiques d'information et les actions auxquelles peuvent prendre part les habitants d'un quartier rassurent, déconstruisent les préjugés et les représentations.

Encore faut-il que les communes se donnent les moyens de leur hospitalité. Cela implique de **recenser l'intégralité des personnes sans domicile, de les héberger dignement et sans condition, comme de les aider à accéder directement à un vrai logement** dans le parc privé, auprès de particuliers ou dans des locaux communaux, ou dans le parc social, si besoin par le biais d'une intermédiation locative. Les politiques de lutte contre

l'habitat indigne et de renouvellement urbain sont aussi l'occasion de **protéger et de reloger ceux que l'on ne voit pas, piégés dès leur arrivée par des marchands de sommeil**.

### L'ACCÈS DIRECT AU LOGEMENT À VILLEURBANNE

Lors de l'évacuation du bidonville de la Feyssine à Villeurbanne en 2016 et de ses occupants, ressortissants de l'Union européenne, **le CCAS de Villeurbanne décide de travailler** avec les quatre familles concernées et élabore, dans l'urgence, **un projet d'accès direct au logement**, sans préalable d'insertion sociale, professionnelle ou de ressources (et donc de statut particulier au regard du séjour). Quatre logements sont mis à disposition pour un coût limité : trois appartiennent à la ville et un logement capté dans le parc privé. Ils sont loués à deux associations qui assurent la gestion locative adaptée, puis sous-loués aux familles. Le CCAS finance l'ameublement, l'accompagnement social et socioprofessionnel. Un pécule est versé aux familles par le CCAS, équivalent au RSA et à l'APL, destiné à se réduire une fois un emploi trouvé, une participation de 20 % au loyer étant demandée. Les familles ont été relogées en 2017 et 2018 dans le parc social, dans le cadre du contingent préfectoral. L'expérimentation, renommée « Une école, un toit, des droits », a permis **dix relogements en 2018 et six en 2019**. ■



**D**éclinaison locale des priorités d'accès au parc social et participation à la définition de principes communs d'attribution à l'échelle intercommunale, enregistrement des demandes, accompagnement et information des demandeurs, réservation de logements, instruction des dossiers, présidence d'organisme Hlm, voix délibérative en commission d'attribution... **Le maire et ses agents occupent une position centrale** dans le processus d'accès aux logements sociaux.



## **FAIRE LA TRANSPARENCE SUR LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX**

Les demandeurs se confrontent à des procédures, des délais d'attente et des priorités d'accès souvent incompréhensibles. À toutes les étapes de la procédure, la complexité règne trop souvent et aboutissent parfois à des décisions défavorables aux ménages sans domicile, très pauvres ou stigmatisés. Or, les communes et les intercommunalités ont **les moyens d'améliorer la situation**. Clarifier, compléter et harmoniser l'information délivrée aux demandeurs, élaborer des outils de suivi et respecter le formalisme des échanges réduisent les dysfonctionnements. La formation des services d'instruction des demandes et des membres des commissions d'attributions doit éviter les mauvaises pratiques, illégales ou abusives (discriminations, attributions hors plafonds, préférence communale...). C'est **l'occasion de combattre les préjugés** (« capacité à habiter ») qui nuisent au respect des deux quotas d'attributions aux demandeurs prioritaires et à très bas revenus hors QPV (25 %).

Instrument de transparence dans les attributions, **la cotation des demandes**, devenue obligatoire d'ici au 31 décembre 2021, offre l'opportunité de dégager une méthode commune, objective et lisible d'ordonnancement de la demande de logement social. Les expériences montrent tout l'intérêt de la démarche, qui pousse les acteurs locaux à trouver des réponses claires à de nombreuses questions (garantie de la priorité des critères légaux, place de l'ancienneté, transparence post-cotation, choix de son logement). **Si la grille adoptée localement privilégie clairement les personnes sans domicile, elle servira utilement une politique de Logement d'Abord.**

**La location « active » permet de passer un cap supplémentaire dans la transparence** de l'offre pour répondre aux préoccupations grandissantes que posent les refus de logements par les demandeurs et la vacance de logements sociaux. Cette pratique, encouragée par la loi ALUR et qui se développe (en Isère, à Paris, à Lyon...), offre une place aux demandeurs dans le processus d'attribution : ils candidatent sur des propositions de logements sociaux mises en ligne par les bailleurs.

D'autres expériences montrent que des solutions similaires peuvent **fluidifier les demandes de mutations**, qui représentent une part importante de la demande de logement social. Les bourses au logement qui se multiplient (Île-de-France, Montpellier, Bordeaux...) produisent par exemple des résultats satisfaisants, surtout lorsqu'elles sont organisées inter-bailleurs. ■





## RATTRAPER SON RETARD DE QUOTA HLM DE LA LOI SRU

L'article 55 de la loi SRU impose aux communes urbaines un taux minimal de logements sociaux de 20 ou 25 %. Les communes déficitaires doivent rattraper leur retard d'ici 2025 en respectant, depuis 2013, un objectif qualitatif : au moins 30 % de logements très sociaux (PLAI) et pas plus de 20 ou 30 % de logements sociaux « haut-de-gamme » (PLS) selon les situations. Lorsque les communes ne respectent pas leurs objectifs triennaux, le préfet peut prononcer un constat de carence qui les expose à un prélèvement financier et leur retire certaines prérogatives en matière d'urbanisme et d'attribution Hlm. Alors que certains élus réfractaires jugent ces objectifs irréalistes, il existe plusieurs outils à disposition des élus qui ont fait la preuve de leur efficacité, même là où le foncier est rare et cher.

### DÉFINIR UN PLH CONFORME À LA LOI SRU ET DES EMPLACEMENTS RÉSERVÉS POUR LE LOGEMENT

Le Programme local de l'Habitat (PLH) tout d'abord, élaboré à l'échelle intercommunale par l'EPCI, fixe l'échéancier annuel de production de logements sociaux par catégorie, les conditions de leur réalisation, leur nombre, leur répartition, leur taille et les moyens fonciers et financiers nécessaires. Pour remplir ses objectifs, la commune peut aussi prévoir dans son PLU des « emplacements réservés » pour des programmes de logements sociaux. Par exemple, la Ville de Paris a défini 417 emplacements réservés partiellement ou intégralement pour le logement, dont 382 pour la construction de logement social.

### DÉLIMITER DES SECTEURS DE MIXITÉ SOCIALE (SMS)

Les PLU peuvent aussi déterminer des zones où s'exerce une servitude de mixité sociale, imposant un pourcentage de logements sociaux. Depuis 2013, dans les communes SRU faisant l'objet d'un constat de carence, au moins 30 % des logements doivent être sociaux (hors PLS) dans toute grande opération de construction d'immeubles. Des « SMS » ont été délimités à Le Plessis-Tréville, la Métropole de Lille ou encore Chambéry.

### PERMETTRE UNE MAJORATION DES RÈGLES DE CONSTRUCTION

Un autre levier consiste à permettre sur des secteurs de dépasser les règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol afin d'agrandir ou de construire des logements. La majoration peut atteindre 50 % du volume constructible dans des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comporte des logements locatifs sociaux. Les outils présentés ici permettent d'**enclencher des démarches partenariales en vue de libérer et de maximiser l'utilisation du foncier**. Mais il faut que **les bailleurs sociaux aient les moyens** de mener à bien les projets prévus dans les dispositions d'urbanisme. **Beaucoup de communes et intercommunalités financent ainsi** de manière de plus en plus conséquente **le logement social**.

Le développement d'une offre nouvelle de logement social passe aussi par des opérations d'acquisition ou de préemption, sans forcément construire des logements supplémentaires, comme l'a fait la Ville de Paris depuis vingt ans. ■





## 8 MOBILISER LE PARC PRIVÉ À VOCATION SOCIALE

Le parc locatif privé représente un important gisement d'offre déjà existante et donc disponible rapidement, ne consommant pas de foncier nouveau et souvent bien localisée, à mobiliser pour les ménages modestes, de façon complémentaire aux Hlm dans une période de crise du logement. Plus d'**1,5 million de logements privés sont mis ou remis en location chaque année**, contre moins de 500 000 attributions Hlm. Pour favoriser la mobilisation du parc privé à des fins sociales, les logements privés peuvent faire l'objet d'un conventionnement avec l'Anah, avec ou sans travaux, et bénéficier d'avantages fiscaux accordés par l'État. Ces avantages doivent être complétés par **l'apport de services aux propriétaires pour les inciter à accueillir des ménages très modestes** : gestion locative adaptée et garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations. Ces contreparties doivent être majorées en cas de mandat de gestion, qui offre un bail de droit commun aux locataires dans la logique du Logement d'abord, contrairement à la sous-location dans laquelle l'habitant est cantonné à un statut précaire.

Des villes rassemblées au sein du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV) ont publié un guide pour outiller les acteurs locaux. **L'identification des logements** pouvant être remis sur le marché est long et leur nombre limité (180 logements remis en location en deux ans à Strasbourg, par exemple), mais utiles.

Pour améliorer leurs interventions, les collectivités ne doivent pas se contenter de viser le parc vacant, et mobiliser **des moyens qui prennent en compte l'écart entre les loyers de marché et les loyers sociaux visés**. Certaines villes ont mis en place des aides financières complémentaires à celles de l'Anah pour obtenir l'engagement des propriétaires (3 000 € pour un logement vacant en conventionnement social ou très social par l'Euro-métropole de Strasbourg, 4 000 € par logement à loyer très social avec « Louez facile » à Grenoble). Il faut aussi **disposer des opérateurs pour agir, notamment d'agences immobilières à caractère social** (fédérées au sein de la FAPIL et de Soliha), qui doivent eux-mêmes disposer d'aides publiques pour soutenir l'activité de prospection et de captation de logement et pour financer la gestion locative adaptée qui ne peut être couverte par les seuls honoraires payés par les propriétaires. Il convient enfin de s'assurer de la cohérence du « package » incitant les propriétaires à confier leur logement en gestion (facilité et sécurité locative, suivi du locataire, aides et conseil aux propriétaires). Le rôle des collectivités consiste à **coordonner les initiatives et donner de la visibilité à tous les dispositifs existants**. De nombreuses villes engagées dans la démarche Logement d'abord ont ainsi créé des plateformes de captation de logements privés, pour éviter les concurrences contre-productives et harmoniser la communication publique, comme l'Euro-métropole de Strasbourg depuis 2016 (FAC'IL). ■



**M**al renseigné par la statistique publique, le parc de logements indignes est estimé entre 450 000 et 600 000 logements. La lutte contre l'insalubrité dépend en partie de la responsabilité du préfet avec l'appui de l'Agence Régionale de Santé (ARS), mais le maire dispose d'un pouvoir de police pour intervenir en cas de danger immédiat et en matière de sécurité des immeubles.



## 9 S'ORGANISER EFFICACEMENT CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Pour repérer et pour que les signalements ne restent pas lettre morte, pour constater les dysfonctionnements dans les logements et lancer les procédures de traitement de l'immeuble et de protection des occupants, **une commune doit s'appuyer sur un Service communal ou intercommunal d'hygiène et de santé (SCHS)**. Tous les logements indécents sont à signaler aux organismes payeurs des aides au logement afin de suspendre le versement de l'allocation au bailleur le temps que celui-ci réalise les travaux. La commune peut également procéder aux travaux d'office et au relogement des occupants. Enfin, le maire participe à la programmation de la lutte contre l'habitat indigne sur son territoire en concourant à l'élaboration du PLH et du PDALHPD, et **il peut transférer tout ou partie de ses compétences à son EPCI**.

## À LA MÉTROPOLÉ DE LILLE, MOBILISER TOUS LES ACTEURS CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Dans la Métropole Européenne de Lille (MEL), où 12 % des logements privés sont potentiellement indignes, la MEL consacre plus de 4,5 millions d'euros à l'amélioration de l'habitat privé sous forme de subventions aux propriétaires et de crédits d'ingénierie pour l'animation des dispositifs opérationnels. En 2009, elle a adopté **un protocole de lutte contre l'habitat indigne** qui prévoit une coordination renforcée des services de la métropole, des communes, de l'État et des professionnels de la justice, notamment le parquet et l'ordre des avocats. Renouvelé en 2016, il vise à **consolider une culture commune de l'habitat indigne entre les acteurs**, dans le but de traiter les situations d'habitat indigne jusqu'à leur terme et de garantir le relogement des occupants. Un inventaire des arrêtés préfectoraux et plusieurs dispositifs opérationnels en lien avec des opérateurs (MOUS LHI et OPAH RU, PIG, POPAC) ont été mis en œuvre.

La ville de Lille, dont le travail est intégré à la stratégie métropolitaine, s'est de plus dotée d'un SCHS et chaque mairie de quartier dispose d'un référent Lutte contre l'habitat indigne. Depuis 2014, plus de 2 800 logements ont été améliorés suite à l'intervention de la Ville. Lorsque les propriétaires de logements indignes n'engagent pas les travaux dans les délais impartis, la Ville engage parfois des travaux d'office. Elle intervient pour **mettre en sécurité l'immeuble et ses occupants**, tout en portant des dossiers en justice pour que la responsabilité des propriétaires soit engagée. Depuis avril 2019, des dispositifs complémentaires sont mis en place : **l'autorisation préalable de mise en location et l'autorisation préalable aux travaux de division de logement**. ■

## 10 METTRE EN PLACE UN SLIME POUR REPÉRER LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

La précarité énergétique est un fléau qui affecte tous les territoires. 12 millions de personnes consacrent plus de 10 % de leurs revenus à se chauffer ou vivent dans le froid, l'humidité, les moisissures. Les pouvoirs publics ont intégré ce sujet majeur, mais peinent à **rénover les 7 millions de passoires énergivores** de France. Beaucoup de leviers d'intervention dépendent de l'État, mais les collectivités jouent un rôle déterminant dans le repérage et l'accompagnement. Elles peuvent **mettre les citoyens sur la voie de chantiers performants**. En effet, les ménages réalisent des travaux souvent sans accompagnement (85 %), au risque de ne pas réaliser les plus pertinents (changer une chaudière sans isoler le logement). Pour lutter contre le non-recours, un véritable service public de la performance énergétique dans l'habitat (SPPEH) efficace manque cruellement face au patchwork de dispositifs inégalement déployés sur le territoire.

Les collectivités peuvent désormais **candidater au programme « SARE »** (Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique), financé par les Certificats d'économie d'énergie (200 millions d'euros sur 2020-2024) pour repérer et conseiller les ménages sur les travaux de performance énergétique et réduire leurs factures.

**Pour aller au-devant des personnes en précarité énergétique, les Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)** ont montré leur efficacité. Ils visent à identifier les personnes en précarité énergétique

et à établir un premier contact avec elles lors d'une visite à domicile gratuite. Ils offrent un conseil neutre délivré par un tiers de confiance, avant d'orienter les ménages vers les guichets existants. 18 000 ménages en ont bénéficié depuis 2013. Le repérage s'effectue à partir des dispositifs existants (FSL énergie, signalements de travailleurs sociaux, associations, personnels soignants, gardiens d'immeubles, facteurs). Il est aussi possible de cartographier les quartiers où le bâti de mauvaise qualité et les faibles ressources des habitants laissent supposer une prégnance de la précarité énergétique, et de proposer à chaque ménage une visite, comme à Loos-en-Gohelle ou aux Mureaux. Les « chargés de visite » des SLIME fournissent au ménage **un kit de réduction de la consommation** d'énergie et d'eau (multiprises, joints, économiseur d'eau, ampoules LED...), des conseils de base sur le chauffage, l'aération, la sécurité des installations, et vérifient l'adéquation des abonnements avec la consommation réelle. Ce premier contact est l'occasion de les orienter vers **des solutions plus ambitieuses de rénovation du logement**. Les SLIME sont éligibles au financement des CEE. Pour en bénéficier, une collectivité locale doit répondre à l'appel à candidature de l'association CLER, pilote du dispositif, et s'engager à le cofinancer. Le prochain appel à candidature se termine en septembre 2020. ■



## 11 CONSTRUIRE DES PROJETS ANRU AVEC LES HABITANTS

**L**e Nouveau Programme National de Renouvellement urbain (NPNRU, 2015-2025) **visait l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville.** Hélas, trop souvent, des maires soucieux de capter rapidement les subventions de l'ANRU, ont négligé **le temps long de la concertation**, au risque de faire apparaître les opérations de démolition-reconstruction ou de réhabilitation comme des opérations menées contre les intérêts des habitants sur place. Face à ce constat, **la loi Lamy de 2014 a créé des « conseils citoyens »**, instances de démocratie participative indépendantes associées dès la définition des contrats de ville des intercommunalités. Cependant, faute de portage politique des démarches participatives, souvent par défiance à l'égard d'une forme de contre-pouvoir, **l'efficacité des conseils citoyens est très inégale.**

Pourtant, lorsque les conseils citoyens ont pu s'appuyer sur des structures préexistantes très ancrées localement, ils ont pu mobiliser davantage les habitants et améliorer la qualité des opérations ANRU. Les expérimentations des Tables de Quartiers, espaces de participation citoyenne pilotés par des associations locales, vont dans ce sens et gagneraient à être davantage soutenues financièrement. Elles sont une caisse de résonance de la parole des habitants à travers un mécanisme ascendant et ouvert de participation.

### S'APPUYER SUR UNE TRADITION DE PARTICIPATION CITOYENNE : L'EXEMPLE DE LA MÉTROPOLE DE BREST

La Métropole de Brest, qui compte deux projets de rénovation urbaine, s'est historiquement engagée dans une démarche de participation. Les conseils citoyens y ont intégré des instances préexistantes sous la forme de **commissions de quartiers**, qui ne traitent donc pas exclusivement des sujets propres au quartier prioritaire de la politique de la Ville, ce qui permet de penser sa transformation par la rénovation urbaine en cohérence avec ce qui l'entoure. La Métropole de Brest a aussi formé **87 agents territoriaux de secteurs volontaires qui animent des tables rondes**, ayant réuni plus de 1 200 participants dans le cadre des projets ANRU. Enfin, la Métropole réalise un travail de communication approfondi via un site internet dédié où chaque projet de rénovation urbaine possède une page contenant les informations clefs, des documents sur sa progression, les résumés des réunions publiques...

Il est aussi possible d'aller plus loin que la simple concertation. L'association APPUII a travaillé avec le conseil citoyen du quartier des Francs-Moisins à Saint-Denis (93) pour **produire des fiches détaillant le projet de rénovation de manière compréhensible pour les habitants.** Ils ont obtenu de Plaine Commune l'organisation d'**un vote sur la démolition d'une tour de logements sociaux.** Ces démarches montrent que, bien associés aux décisions, les habitants ne sont pas par principe hostiles aux projets, dès lors que ceux-ci sont convaincants. ■

## 12 RÉUSSIR LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES

Le phénomène de dévitalisation des centres-villes de villes moyennes a émergé avec la fermeture de grands sites industriels ou de certains services publics. Ensuite, **l'inadéquation dans ces quartiers entre l'offre de logements** (anciens, coûteux à rénover) **et la demande**, incite les familles et jeunes actifs, à opter pour la périphérie au moment de l'accession à la propriété. Ce qui crée des phénomènes de vacance des logements (14 % à Montluçon et Vichy, 15 % à Agen, 17 % à Béziers) et des commerces.

### ARTICULER LES POLITIQUES

**Le centre-ville de Sète**, historiquement marqué par une forte densité et un important taux de vacance et de logements indignes, est un bon exemple d'action volontariste de revitalisation du centre-ville en mobilisant l'ensemble des nombreux outils existants. Dès les années 1990, deux opérations programmées (OPAH) se succèdent. Un PRQAD, signé en 2011, prévoit deux concessions d'aménagement, une OPAH-RU, des actions de réhabilitation ou des constructions neuves par l'OPH de Sète et, enfin, des opérations de requalification de l'espace public. Sur les trois secteurs d'intervention en centre-ville, **186 autres logements ont été requalifiés hors PRQAD depuis les années 2000, et autant devraient être réalisés d'ici la fin du PRQAD en 2024**. Plusieurs instances facilitent l'articulation des différents programmes et dispositifs sétois : la « **cellule habitat indigne** » pour suivre les ménages en difficulté (CAF,

Mairie, CCAS...), la « cellule des immeubles » qui regroupe notamment les concessionnaires, la ville, l'agglomération et les services d'hygiène pour suivre les projets sur le plan technique.

Depuis 2017, le plan Action cœur de ville, centré sur l'habitat et le retour de l'activité économique, travaille à la coordination des dispositifs existants, avec un ciblage des aides et des actions sur des villes identifiées. La signature d'une Opération de revitalisation territoriale (ORT) donne alors accès de façon prioritaire aux aides de l'Anah, renforce le droit de préemption et rend éligible au dispositif fiscal « Denormandie dans l'ancien », pour inciter à acheter et rénover des logements anciens. L'impact d'Action cœur de ville pourrait toutefois se trouver limité par le trop faible montant des financements nouveaux dont il dispose.

### PENSER L'AMÉNAGEMENT URBAIN À L'ÉCHELLE DE L'AGGLOMÉRATION

Lors de l'intervention sur le bâti et les logements en centre-ville, **il est essentiel de créer une offre réaliste et en adéquation avec les dynamiques observables sur les territoires**. La coopération territoriale est indispensable également pour **limiter la concurrence entre les villes** d'une même agglomération. Enfin, l'objectif traditionnel d'attractivité, n'est pas forcément adapté à chaque territoire alors que la décroissance des villes reste globalement un impensé politique. ■

## 13

## LIMITER LES LOYERS LES PLUS ABUSIFS

L'encadrement des loyers est mort, vive l'encadrement des loyers ! Après diverses péripéties juridiques, il fait son retour à Paris et sans doute bientôt à Lille, voire à Grenoble, parce que **ça marche**.

En deux ans à Paris, l'encadrement avait permis de diminuer le nombre et le niveau des loyers supérieurs au plafond imposé par quartier et par type de logement : la part des dépassements est passée de 26 % en 2015 à 21 % en 2017 et les compléments de loyer de 186 € à 134 €, d'après l'Observatoire OLAP. **Les loyers les plus chers sont donc moins nombreux et moins élevés.** La loi, en fixant des bornes claires, amène certains propriétaires à s'aligner, sans que les locataires aient à tenter un recours. Une bouffée d'oxygène non négligeable pour les locataires du parc privé. Et les potentiels effets pervers de l'encadrement en revanche n'ont pas été démontrés. Paris reste une ville attractive pour les investisseurs, où les loyers moyens dans le privé dépassent les 26 €/m<sup>2</sup>...

### UNE MESURE DE CORRECTION MODÉRÉE

**L'encadrement des loyers n'est qu'une mesure de correction minimale après 20 ans de hausse** des prix. Il est assez modéré : il s'agit seulement d'empêcher que les loyers dépassent de plus de 20 % les loyers médians du quartier, avec des dérogations possibles en cas de qualités particulières des logements. Bref, les bailleurs profitent un peu moins de la pénurie et de la vulnérabilité des locataires. Aller plus loin impliquerait de changer la loi, en donnant la possibilité aux intercommunalités de fixer des plafonds de loyer à des niveaux inférieurs dans certaines zones.

16 €/m<sup>2</sup> à Aix-en-Provence (une hausse des loyers de 89 % depuis 2000), 14 €/m<sup>2</sup> à Bordeaux (et l'arrivée du TGV), entre 12 et 14 €/m<sup>2</sup> à Nantes, Strasbourg, Montpellier, Grenoble, Lyon, Lille ou Toulouse : l'encadrement est aussi pertinent pour des villes moins tendues que Paris. Alors que 48 agglomérations, la moitié du parc locatif privé français, bénéficient désormais d'un observatoire des loyers, **tout est en place pour se lancer dans l'encadrement dans les zones tendues.**

La loi ELAN prévoit que **ce sont désormais les agglomérations** (les EPCI ou les établissements publics territoriaux dans le Grand Paris) qui **décident, sur tout ou partie de leur territoire, d'encadrer les loyers.** L'établissement public territorial de Grand-Orly Seine Bièvre, par exemple, a d'ores et déjà autorisé ses communes à mettre en œuvre l'encadrement. Tandis que celui d'Est-Ensemble s'est engagé à le faire prochainement.

Une mise en œuvre volontariste suppose, pour donner toute sa portée à l'encadrement, d'accompagner cette mesure d'**une campagne d'information**, de renforcer les associations d'accompagnement aux droits comme les ADIL, tout en rappelant que la violation de l'encadrement peut entraîner des amendes. Dans certaines villes françaises, les candidats aux municipales et les équipes élues doivent se souvenir que les locataires du parc privé constituent parfois la majorité des électeurs. **Les EPCI en zone tendue ont jusqu'au 23 novembre 2020 pour demander l'expérimentation** de l'encadrement. ■

14

## DES « ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE » POUR ACCÉDER SANS SPÉCULER

Face à la montée des prix des logements, l'accès à la propriété devient de plus en plus hors de portée pour une grande partie des ménages en zones tendues, en raison d'une augmentation des coûts du foncier. Pour répondre à cette difficulté, la loi ALUR du 24 mars 2014 a ouvert la possibilité de développer des « organismes de foncier solidaire » (OFS), afin de dissocier la propriété du foncier de celle du bâti et de réduire ainsi les prix de vente.

### ACQUÉRIR LES MURS SANS LE TERRAIN

Ce modèle repose sur le démembrement de la propriété : un OFS acquiert le foncier et le loue, par le biais d'un bail réel solidaire (BRS), à un ménage qui possède le bâti et verse à l'organisme une redevance pour l'occupation du terrain. Le bail réel solidaire est un bail de longue durée (de 18 à 99 ans) sous conditions de ressources, de loyer et de prix de cession. L'OFS, personne morale à but non lucratif, permet de lutter contre la spéculation immobilière, en encadrant les conditions de vente et de succession des logements acquis. Lorsque le bien est cédé, le BRS se renouvelle pour la même durée et aux mêmes conditions au profit du nouveau propriétaire.

C'est dans cette perspective que la Ville de Rennes, par exemple, a décidé de développer une offre d'accession sociale nouvelle en créant un OFS en juillet 2018. Six programmes sont engagés, représentant une centaine de logements neufs qui seront vendus à des primo-accédants pour un coût moyen

de 2 055 €/m<sup>2</sup>, soit près de 40 % moins cher que le prix du marché. L'OFS peut acquérir le terrain en ayant recours à des prêts « Gaïa » de très long terme sur 60 ou 80 ans de la Caisse des Dépôts. Les opérateurs qui s'engagent bénéficient d'une TVA à 5,5 % et de prêts préférentiels (PTZ, Prêts d'accession sociale). La municipalité peut jouer un rôle déterminant dans le montage des opérations, en apportant le foncier, un capital direct ou des subventions à l'OFS ou à l'acquéreur.

### MIXITÉ SOCIALE ET REVITALISATION DES QUARTIERS

Les modèles de constitution des OFS varient selon leur montage financier. Certains OFS sont adossés à des collectivités, comme à Rennes. Mais ils peuvent aussi être le résultat d'un partenariat entre acteurs de la société civile. Le BRS peut également être un outil de mixité sociale, comptabilisé dans les quotas de la loi SRU. Il favorise le maintien de familles ou de jeunes ménages dans leur ville plutôt que d'avoir à s'éloigner lorsqu'ils souhaitent acquérir leur résidence principale.

L'OFS et le BRS permettent aussi de développer une offre de logement de qualité utilisés par exemple pour redynamiser des centres-bourgs qui subissent une forte perte d'attractivité ou pour lutter contre l'habitat indigne. L'OFS du Pays basque prévoit ainsi de réhabiliter des lots anciens pour redonner vie à des zones rurales délaissées. Le développement des OFS en France n'en est qu'à ses débuts, avec 19 OFS agréés et une vingtaine en projet, visant la production de près de 10 000 logements dans les cinq prochaines années. ■

17

15

## « ALLER-VERS » LES PERSONNES MAL-LOGÉES POUR LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS AUX DROITS

De nombreuses zones en France sont considérées comme « blanches », sans opérateur ou presque, sans mécanisme de repérage des difficultés de logement. Pourtant nombreux sont ceux qui ne se rendent pas auprès des guichets habituels de l'aide sociale pour faire respecter leurs droits. Ce non-recours s'explique par divers facteurs : **un manque d'information, un défaut d'orientation provenant des services d'aide eux-mêmes ou un refus conscient de faire valoir ses droits**, par souci de dignité ou pour éviter d'avoir à se justifier, de devoir rendre des comptes ou se plier à une procédure.

C'est pourquoi, les collectivités doivent faire un effort particulier **pour sortir du déni et aller au-devant de personnes en difficulté, en commençant par faire émerger la demande avant de prétendre la satisfaire**. Cette manière d'aborder le travail social, « l'aller-vers », est une modalité au cœur de nombreuses politiques volontaristes sur les territoires.

### TOUS LES CHEMINS MÈNENT À « L'ALLER-VERS »

*L'aller-vers* peut tout d'abord passer par **le maintien d'une forme de polyvalence de secteur qui était l'ordinaire du travail social** dans bien des territoires avant d'être rognée par les économies de gestion.

*L'aller-vers* se décline aussi fréquemment dans le cadre de **démarches propres au Logement d'abord**. Il s'agit, pour sortir de la rue, de déployer l'accompagnement social directement dans les lieux de vie des personnes. Cette politique implique de **revoir les modalités de prescription et les mesures d'accompagnement trop standardisées**. La Ville de Mulhouse a prévu la mise en place d'une **plateforme d'accompagnement social inter-associative** et pluridisciplinaire afin de déployer des actions d'accompagnement renforcées pour développer l'aller-vers pour les personnes sans domicile ou en hébergement précaire.

La Ville de Grenoble quant à elle dispose depuis 2018 d'une **équipe juridique mobile qui se rend directement auprès des personnes sans abri**, en complément des maraudes classiques, pour leur proposer de constituer un dossier Droit au logement opposable. Cette équipe, qui regroupe des travailleurs sociaux, une travailleuse paire, des juristes, a aussi une fonction de **conseil auprès des acteurs locaux**, pour les sensibiliser à l'accompagnement aux droits.

En secteur rural, *l'aller-vers*, peut prendre la forme d'un camping-car COB'Mobil qui parcourt le Pays du Centre Ouest Bretagne (COB) **à la rencontre des personnes mal-logées**, pour les **accompagner dans leurs démarches** au plus près de leur domicile. En Ardèche, le Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL) offre un « service itinérant » en direction des personnes qui rencontrent des problèmes de logement. Au départ proposé dans un camion aménagé, les permanences se tiennent depuis 2016 **dans les lieux de distribution de l'aide alimentaire** et dans les « ressourceries ». ■

18







FONDATION  
Abbé Pierre

TROISIÈME CAHIER

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

# L'état du mal-logement

**en France 2020**

RAPPORT ANNUEL #25







## TROISIÈME CAHIER

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

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

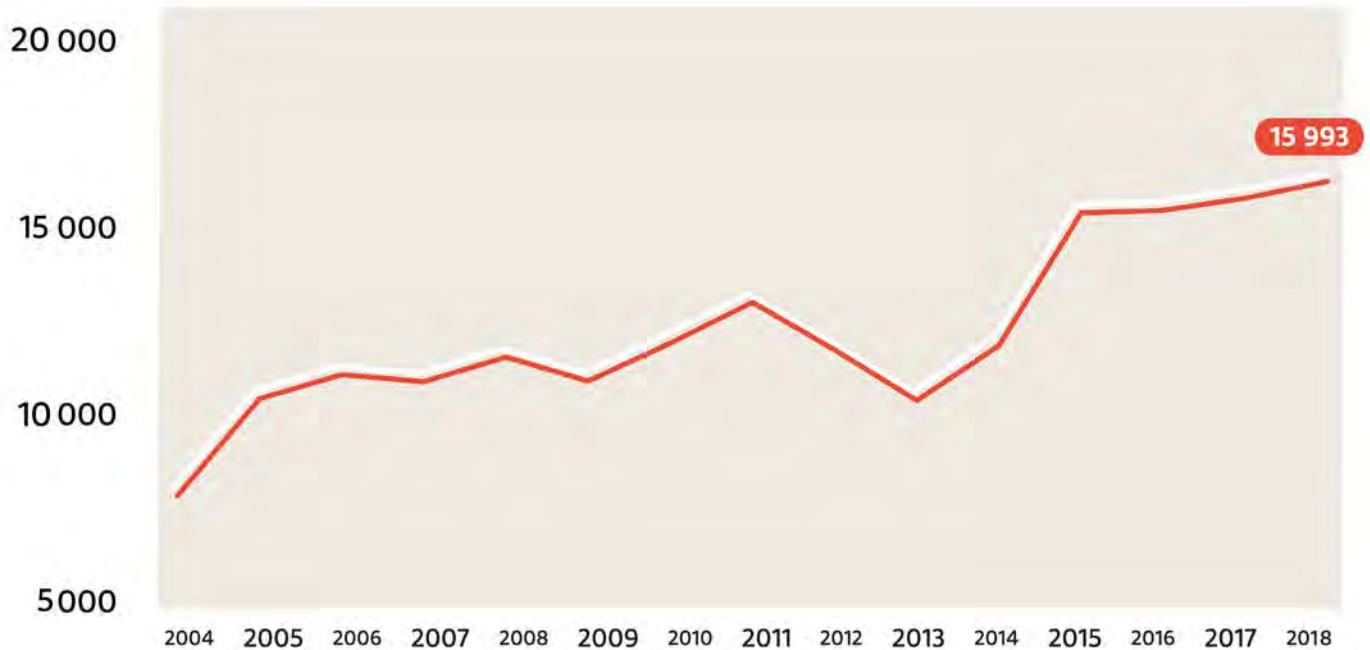
**En France, on vit à la rue, on naît à la rue et on y meurt aussi.** Le Collectif Les Morts de la Rue a recensé **683 décès en 2018**, 15 % de plus que l'année précédente. Les personnes décédées au cours de l'année avaient entre 0 et 87 ans, 49 ans en moyenne, treize étaient des mineurs, dont huit enfants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

Malgré leurs conséquences vitales, **les atteintes aux droits au logement et à un hébergement inconditionnel**, pourtant gravés dans la loi, **deviennent de plus en plus fréquentes**. Une **hiérarchie des vulnérabilités** s'établit peu à peu, en fonction des pathologies, de l'âge des enfants ou du statut administratif des personnes. Avant un certain nombre de mois de grossesse, certaines femmes pourraient dormir à la rue. Au-dessus de un ou trois ans, il serait acceptable de laisser des enfants sans hébergement. Pour les personnes en situation irrégulière, le droit à un simple hébergement pour la nuit pourrait être remis en cause. Ce qui n'était jusque-là que des entorses localisées au droit tend à devenir, sous la pression de la pénurie, une véritable politique de tri assumée. Et ceux qui n'ont pas la chance d'obtenir une solution sont priés de s'effacer. **Le traitement répressif et la criminalisation des pratiques de survie, malgré leur inefficacité, tendent à se développer.** Les arrêtés anti-mendicité, anti-glanage, anti-bivouac, se multiplient.

Interdit de rester à la rue, impossible d'accéder à un logement ou même à un hébergement faute de place... et pourtant, **les expulsions et évacuations sans solutions de relogement continuent.**

## EXPULSIONS AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE UN DOUBLEMENT EN QUINZE ANS

Source : Ministère de l'Intérieur.



S'il est difficile, à partir de cette triste litanie d'exemples, de tirer des conclusions générales sur l'aggravation ou non du sans-abrisme et du mal-logement, certaines tendances inquiétantes se confirment. À bien des égards, **2019 aura été une année ponctuée de sombres records. Record des nuitées hôtelières** pour héberger 49 733 personnes chaque nuit en France (+7 % par rapport à 2018), malgré la succession des plans visant à réduire le recours à cette solution totalement inadaptée aux besoins des familles, qui y restent des mois, voire des années. **Record du nombre de ménages en attente d'un logement social**, 2 113 000 ménages fin 2018 (2 % de plus qu'en 2017) espérant obtenir un des 500 000 Hlm attribués chaque année. **Record d'expulsions** locatives avec le concours de la force publique, avec 15 993 ménages expulsés en 2018 (3 % de plus qu'en 2017), et sans doute deux à trois fois plus qui ont quitté leur domicile sous la pression de la procédure. Autre tendance inquiétante, **l'augmentation des coupures d'énergie** : en 2018, les four-

nisseurs d'électricité et de gaz ont déclaré la mise en œuvre de 572 440 interventions pour impayés, contre 549 387 en 2017, soit une hausse de 4,2 %. Le mouvement s'est accéléré en 2019 puisque la hausse de ces mêmes interventions serait de 20 % pour le premier semestre. Enfin, à l'autre extrémité du spectre social, **record des prix de l'immobilier** à Paris, où le prix du m<sup>2</sup> a dépassé la barre des 10 000 €.

Ces tendances alarmantes dressent le portrait d'un pays gravement touché par la crise du logement. Une crise qui intervient dans une société plus riche que jamais, **où les inégalités de logement sont creusées par les inégalités de revenus et de patrimoine, mais aussi par des politiques publiques profondément injustes**, tant du point de vue de la redistribution des richesses que de la fragilisation de la protection sociale et des services publics. Dans ce contexte, les politiques du logement menées depuis deux ans ne parviennent pas à sortir de leurs contradictions. Com-

ment mettre en œuvre le Logement d'abord, lutter contre les marchands de sommeil, éradiquer les passoires énergétiques, tout en diminuant comme jamais les aides au logement et en fragilisant le logement social ? **Faute de doter la politique du logement de moyens d'agir, faute de mieux réguler les marchés immobiliers, le Gouvernement, malgré les avertissements de l'ensemble des acteurs du logement, s'est enfermé dans une impasse. Il est encore temps d'en sortir.**

## **LE MAL-LOGEMENT ; REFLET D'UNE SOCIÉTÉ INÉGALITAIRE ET DE POLITIQUES INSUFFISAMMENT PROTECTRICES**

Les chiffres provisoires de l'Insee montrent une nette hausse des inégalités de revenus et de la pauvreté en 2018. **Le taux de pauvreté augmenterait ainsi de 0,6 point en 2018 pour atteindre 14,7 %** de la population. Ces évolutions inquiétantes tiennent à la convergence de plusieurs dynamiques affectant les plus modestes de nos concitoyens, pris en tenailles entre les transformations du travail, le coût du logement qui ampute leurs budgets et des politiques insuffisamment protectrices.

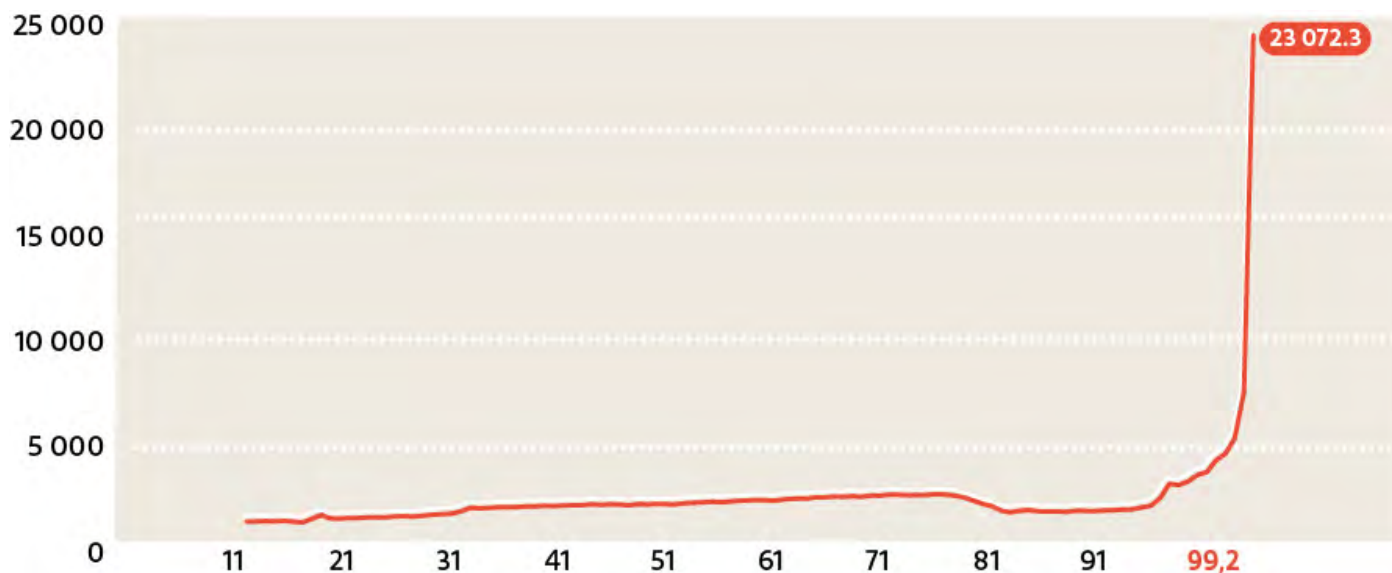
Sur le plan de l'emploi, la situation reste inquiétante. Si l'on ajoute aux 2,8 millions de chômeurs, 1,6 million d'inactifs souhaitant travailler et 3,7 millions de travailleurs précaires, on totalise 8,1 millions de personnes (soit un actif sur quatre) en situation de « mal-emploi » selon les termes de l'Observatoire des inégalités. Parallèlement à ces transformations, le logement accentue les inégalités puisque son poids croissant dans le budget des ménages les plus modestes contribue à amplifier

les écarts de niveau de vie. Enfin, des mesures politiques récentes ont contribué à creuser les inégalités et à fragiliser les personnes les plus vulnérables. Les mauvais chiffres de la pauvreté et des inégalités à cet égard sont frappants car ils ne résultent pas d'une crise économique, comme après 2008, mais de choix politiques.

**En 2018, d'après l'Insee, les 10 % des ménages les plus aisés ont capté près du tiers des gains liés aux principales décisions budgétaires** du début du quinquennat (suppression de l'ISF, prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital, baisse des APL, baisse de la taxe d'habitation, légère revalorisation de certains minima sociaux...). Après ces premiers choix particulièrement inégalitaires, le gouvernement a été amené, sous la pression des Gilets jaunes, à rééquilibrer sa politique. Il a en particulier augmenté la prime d'activité, diminué l'impôt sur le revenu, défiscalisé les heures supplémentaires et élargi le chèque énergie. Autant de décisions qui profitent davantage aux classes moyennes, très peu aux plus pauvres et en tout état de cause ne suffisent pas à compenser les grandes mesures fiscales déjà adoptées. D'autant plus que, dans les prochaines années, dix milliards supplémentaires seront rétrocédés aux 20 % les plus riches quand ils commenceront à bénéficier à leur tour de la suppression de la taxe d'habitation. En refusant de reculer sur les cadeaux fiscaux concédés aux plus riches, et en préférant baisser les impôts des classes moyennes, le gouvernement prive les pouvoirs publics de précieuses rentrées fiscales.

**DES MESURES QUI PROFITENT SURTOUT AUX TRÈS RICHES**  
**GAIN ANNUEL PAR MÉNAGE SUITE AUX MESURES SOCIO-FISCALES DE 2018 À 2020 (EN €)**  
**SELON LE NIVEAU DE VIE**

Source : IPP.



Au total, l'effet cumulé des mesures fiscales et sociales prises depuis 2018 se résume donc en peu de mots : **beaucoup pour les très riches et bien peu pour les plus pauvres**. Des gains modestes pour environ la moitié des ménages, jusqu'à 1 000 € en 2020, alors que les gains les plus significatifs se concentrent sur le 1 % des ménages les plus riches (**jusqu'à 23 000 € de gain pour les 0,1 % les plus riches**). Outre ces mesures fiscales et sociales particulièrement inégalitaires, la réforme de l'assurance chômage entrée en vigueur à la fin de l'année 2019 risque de contribuer à précariser plus de 700 000 personnes, avec des effets probables à terme sur le mal-logement.

**LIMITES ET CONTRADICTIONS DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES**

**Malgré des résultats encourageants, la politique du Logement d'abord peine à changer d'échelle**

Le Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme lancé en septembre 2017 et qui se décline dans 23 villes, métropoles ou départements, se déploie progressivement, mais se heurte à d'évidentes limites. Si l'acte II du Logement d'abord, lancé le 13 septembre 2019, marque la volonté du gouvernement d'inscrire cette stratégie dans l'action gouvernementale sur la durée du quinquennat, les annonces du ministre du Logement ont été modestes. 60 millions d'euros supplémentaires sont fléchés en 2020 pour développer l'offre de logements abordable, conformément au plan prévu initialement.



**Des acquis sont à souligner**, comme la tenue de « Nuits de la solidarité » dans certaines villes pour mieux connaître la situation du sans-abrisme, la réussite d'actions de résorption des bidonvilles, qui seront désormais mieux financées, la réussite du programme « Un chez soi d'abord » qui profitera à terme à 2 000 personnes très éloignées du logement, ou encore le développement de l'intermédiation locative et des pensions de famille.

Des **inquiétudes** concernent toutefois plusieurs points cruciaux, notamment **l'insuffisance du développement de l'offre très sociale PLAI** : 33 000 en 2018 et sans doute 34 000 en 2019, loin de l'objectif de 40 000 PLAI et quasiment au même niveau qu'avant le plan Logement d'abord (34 000 en 2016, 30 500 en 2017).

**Les attributions consacrées aux personnes sortant d'hébergement sont en hausse**, avec 14 000 attributions en 2018, contre 12 000 en 2017,

mais loin là aussi de l'objectif de 17 000 par an. **Les objectifs légaux de 25 % d'attributions hors Quartiers de la politique de la ville (QPV) aux ménages du premier quartile de revenus ne sont pas non plus atteints**, surtout dans les zones les plus tendues. L'année 2018 semble même avoir été celle d'une **régression**, avec 14 % d'attributions contre 16,5 % en 2017.

Le développement de l'intermédiation locative, s'il est positif, reste à 85 % sous forme de sous-location, et non de mandat de gestion, au **risque d'ajouter une nouvelle marche dans le parcours des ménages avant d'atteindre le logement durable**. D'autres inquiétudes concernent la trop faible place accordée à la prévention des ruptures, quand le nombre d'expulsions locatives croît et quand trop de personnes sont abandonnées sans soutien à la sortie de l'ASE ou des institutions carcérales et psychiatriques.



### LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DU LOGEMENT D'ABORD

Source : Ministère de la Cohésion des Territoires.

|   | 2017   | 2018   | Objectifs 2019 | Réalisé 2019 <sup>(1)</sup>     | Évolution 31/10 /2018<br>31 /10/2019 |
|---|--------|--------|----------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| PLAI Financés   | 30 458 | 32 747 | 40 000         | 34 000<br>(prévision pour 2019) | + 4 %                                |
| Places d'IML créées   | 5 613  | 6 155  | 8 850          | 6 371                           | + 36 %                               |
| Places de pensions de famille / résidences accueil créées           | 1 015  | 1 378  | 2 300          | 970                             | - 6 %                                |
| Attributions de logement social aux personnes sortant d'hébergement | 12 395 | 14 163 | 17 000         | 11 879                          | + 4 %                                |
| Mobilisation de logement pour les réfugiés                          | 4 582  | 8 720  | 16 000         | 7 727                           | + 9 %                                |

(1) au 31 octobre 2019.

## Le modèle du logement social plus que jamais fragilisé

La réussite du Logement d'abord dépend en grande partie de la capacité de mobilisation du monde Hlm. Or, la loi de finances pour 2018 et la loi Elan ont engagé un **profond ébranlement du modèle économique du logement social**. En avril 2019, le mouvement Hlm et le gouvernement sont parvenus à un compromis qui allège la facture pour les organismes Hlm et leur donne une visibilité pour les trois années à venir (2020-2022), mais ne remet pas en cause les orientations adoptées depuis 2017.

La ponction annuelle sur les organismes Hlm, dite « Réduction de loyer de solidarité » (RLS), qui devait être de 1,5 milliard d'euros en 2020 a été ramenée à 1,3 milliard d'euros pour les trois prochaines années, et Action Logement va prendre en charge

300 millions d'euros d'aides à la pierre à la place des bailleurs sociaux. Mais la TVA restera à 10 % pour les deux tiers de la production Hlm (PLUS et PLS). Si bien que, **au final, le prélèvement annoncé initialement à hauteur de 1,5 milliard d'euros demeure à un niveau tout à fait proche** malgré l'accord trouvé et certaines facilités de prêts consenties.

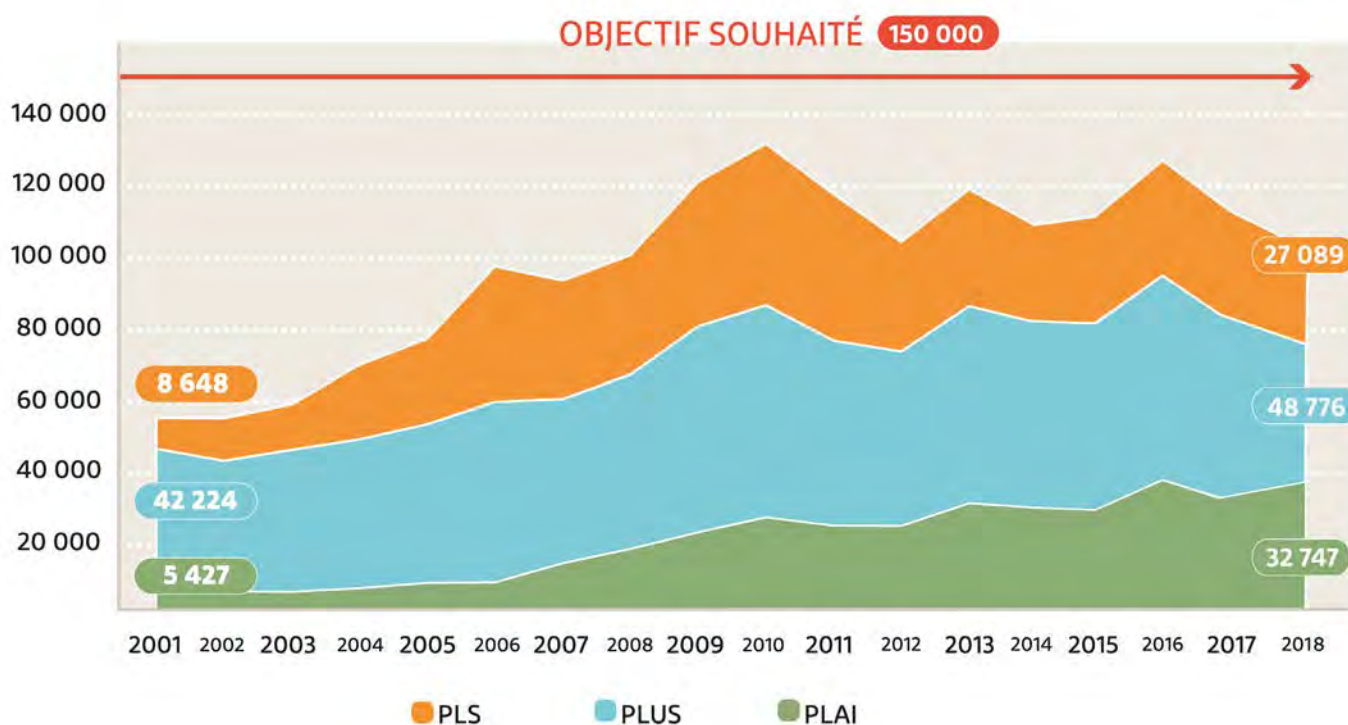
**Si le scénario du pire semble évité, la ponction sur les Hlm ampute considérablement leurs fonds propres** et les oblige à rechercher d'autres sources de financement en ayant notamment recours à la vente d'un nombre accru de logements. Or, si l'objectif de 40 000 ventes Hlm par an était atteint, il diminuerait quasiment de moitié le rythme d'accroissement du parc social et d'autant l'offre disponible.



### UNE PRODUCTION HLM EN BAISSÉ EN 2018

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS ANRU)

Source : Ministère de de la Cohésion des Territoires.



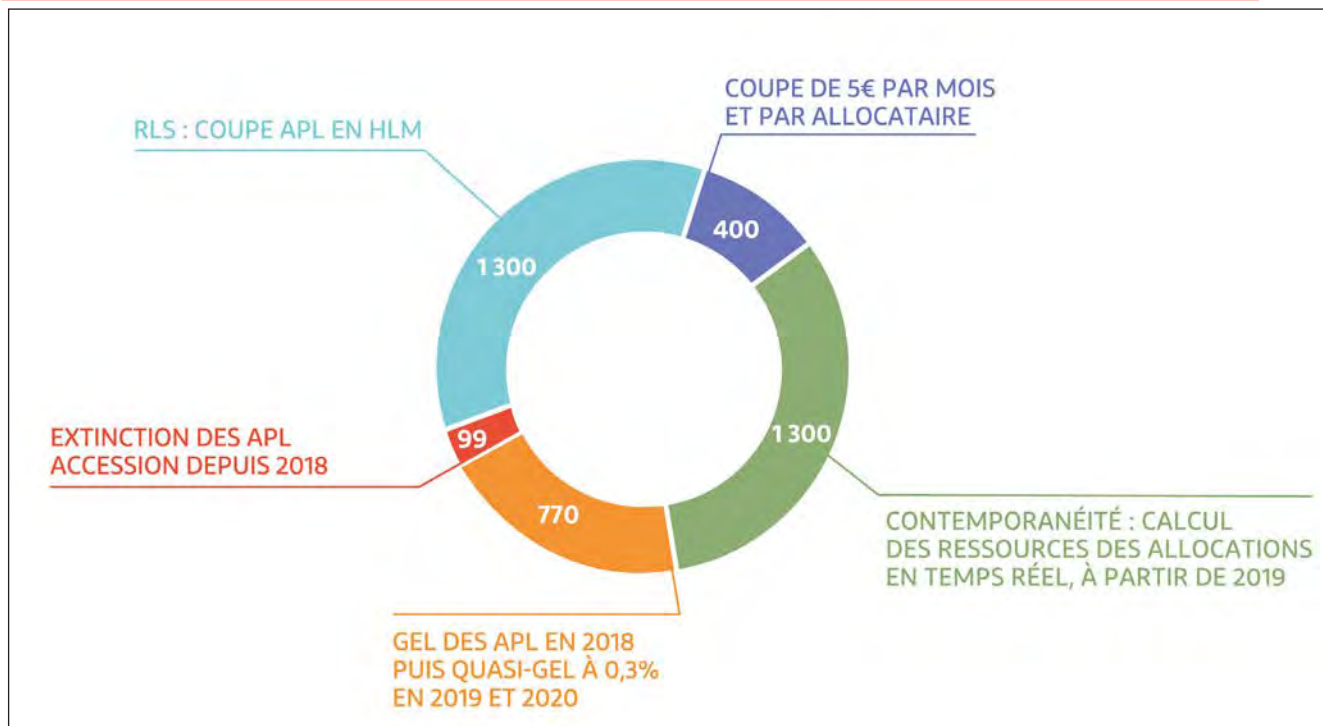


## Des APL encore plus dégradées

Autre levier central de l'accès au logement des personnes défavorisées, les APL sont fragilisées. Depuis 2017, la coupe de 5 € par mois a été suivie par une impressionnante succession de mesures pénalisantes pour les bénéficiaires d'aides au logement. Au total, en y ajoutant la RLS qui sera supportée par les bailleurs sociaux, ce sont **3,9 milliards d'euros de baisse annuelle des APL qui sont réalisées, dont les deux tiers vont pénaliser directement les ménages.**

Parmi les différentes coupes, la principale (1,3 milliard d'euros en année pleine) sera celle liée à la mise en œuvre du changement dans le mode de calcul des aides personnelles au logement (« **contemporanéisation** ») à partir d'avril 2020. Les ressources prises en compte ne seront plus celles de l'année N-2 mais celles des 12 derniers mois. D'après les simulations diffusées dans la presse, faute d'étude d'impact publique, **1,2 million de foyers bénéficiaires pourraient voir leur allocation diminuer en moyenne de 1 000 € par an et**

**3,9 MILLIARDS D'EUROS DE COUPES APL**  
**MONTANT EN ANNÉE PLEINE DES COUPES DANS LES APL MISES EN OEUVRES DEPUIS 2017 (EN M€/AN)**



**600 000 ménages perdraient même toute allocation** du fait d'une augmentation de leurs revenus. S'il est difficile de s'opposer au calcul en temps réel des APL, le fait de baisser si fortement les allocations de près de deux millions de personnes ne peut pas être toléré. Il est nécessaire de trouver des aménagements notamment pour les jeunes, pour que des reprises d'emploi ne se traduisent pas par des baisses d'APL trop brutales. Et en tout état de cause, il faut que les sommes économisées grâce à la « contemporanéité » soient utilisées pour revenir sur les coupes des dernières années et améliorer les APL.

Aux inquiétudes que suscite la baisse des APL que perçoivent les locataires, s'ajoute les **incertitudes concernant le Revenu universel d'activité (RUA)**. Appelé initialement à englober au moins le RSA, la prime d'activité et, malgré l'opposition des associations, les APL et l'AAH, le RUA a été pensé avec un périmètre très large, pesant près de 40 milliards d'euros de prestations sociales.

D'après les dernières annonces du gouvernement lors de la concertation autour du RUA, **les APL ne seraient pas fusionnées mais articulées avec les autres prestations**. Cela signifierait que les APL, à côté d'un « RUA socle », constitueraient un « **complément logement** » distinct, versé possiblement en tiers-payant comme aujourd'hui, et soumis à des plafonds de ressources différents des minima sociaux, comme aujourd'hui. De plus, le versement de ce « complément » ne serait pas conditionné à une reprise d'emploi ou d'activité. Pour le reste, selon les paramètres choisis (barème, base-ressources...), le RUA pourra faire des gagnants et des perdants.

Or, une réforme de lutte contre la pauvreté ne doit en aucun cas occasionner de pertes pour des ménages modestes. **Elle ne peut avoir lieu à budget constant**, si l'on veut baisser non-recours, comme s'y est engagé le gouvernement, mais aussi pour ouvrir les minima sociaux aux 18-25 ans et pour revaloriser dès à présent leurs montants, qui placent aujourd'hui leurs « bénéficiaires » bien en-dessous du seuil de pauvreté.

## **POUR RÉPONDRE AU MAL-LOGEMENT, IL FAUT REHAUSSER L'AMBITION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

Depuis près de trois ans, le logement, absent du Grand débat national, a surtout été vu comme un gisement d'économies. Or, il n'y aura pas de réponse à la question du logement des plus fragiles sans redresser l'ambition de la politique du logement, dans le sens d'une plus grande justice sociale en direction des plus pauvres, mais aussi des catégories modestes qui ne peuvent être abandonnées au jeu d'un marché du logement. Pour cela, trois objectifs doivent être poursuivis : un logement pour chacun, une ville pour tous, une planète pour demain.

### **Un logement pour chacun, une ambition contrecarrée**

**Les coupes budgétaires, si l'on ne revient pas dessus, enterrent tout espoir d'augmenter la production de logements sociaux** en France et d'atteindre l'objectif qui était celui du précédent quinquennat de 150 000 logements par an. On mesure déjà l'impact des dispositions qui ont fragilisé, depuis 2018, le logement social et entraîné une baisse de la production : **-13 % de Hlm financés en deux années**. Et l'étude annuelle Perspectives de la Caisse des Dépôts prévoit que le monde Hlm pourrait financer 110 000 logements sociaux par an entre 2020 et 2022, avant de retomber à un cap de 100 000 logements à long terme.

**Le « choc de l'offre » qu'appelait le président de la République n'a pas lieu.** Le niveau de la construction en 2018 (418 300 logements) est en baisse par rapport à 2017 (-5 %) et l'année 2019 confirme cette tendance à la baisse (-3 %). Il n'est donc pas envisageable à ce stade d'attendre de cette stratégie une modération des prix dans l'immobilier. La politique du logement ne sera pas à la hauteur si elle ne fait pas de la régulation du marché une priorité.

Le parc social doit être complété par une **mobilisation de logements privés à des fins sociales**. Les marges de progrès existent pour dépasser les faibles niveaux affichés encore une fois en 2018 par l'Anah dans ce domaine (8 985 logements captés).

### Une ville pour tous, un objectif qui n'est pas assez au cœur de la politique de l'habitat

Tout d'abord, enrayer la centrifugeuse sociale passe par un meilleur encadrement des loyers dans les zones tendues. Ce sujet a fait l'objet ces dernières années de vifs débats mais semble retomber dans l'oubli, alors que sa mise en œuvre nécessite une impulsion forte de la part de l'État. La loi Elan ouvre la voie aux villes volontaires, **mais elle réduit l'encadrement à un dispositif expérimental pour cinq ans** et n'offre pas suffisamment de perspectives.

Ensuite, le droit à la ville passe par une meilleure répartition du parc social. Cet objectif, moteur dans de nombreuses villes, n'est pas suffisamment porté quand on constate le **manque de volonté politique de certains élus pour appliquer les objectifs de la loi SRU**, déjà vieille de deux décennies, qui impose 20 ou 25 % de logements sociaux dans les communes urbaines en 2025. Ou quand **le gouvernement organise lui-même le grignotage de cette obligation**, à travers le passage de 5 à 10 ans du maintien dans le décompte de logements sociaux des logements sociaux vendus.

L'objectif d'une ville pour tous, enfin, passe par le **non-abandon des nombreux quartiers de relégation**. La mise en œuvre du Nouveau Programme national de rénovation urbaine (NPNRU) vient mettre fin à des années d'attentisme mais il ne remplacera pas une politique de la ville plus dynamique sur l'ensemble des autres fronts (sociaux, emploi, éducation, transports et services publics), dans un contexte où la quasi-suppression des emplois aidés depuis deux ans a hypothéqué bien des projets sociaux dans les quartiers en difficulté.

### Une planète pour demain, un chantier à accélérer

Face à la précarité énergétique, qui touche 12 millions de personnes, le gouvernement peine à passer à l'échelle adéquate, faute de moyens dédiés, d'accompagnement et de volonté. Pour permettre l'éradication des sept millions de passoires énergétiques, objectif hors d'atteinte au rythme actuel, le gouvernement réalise en 2020 la promesse présidentielle de **transformer le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en prime**. **Une avancée indéniable**, qui évitera aux ménages de faire l'avance de trésorerie. Mais le budget consacré n'est pas assez ambitieux.

Des investissements accrus permettraient pourtant de dépasser les limites des aides actuelles, **en finançant mieux des rénovations complètes** (chauffage, isolation, ventilation...), plutôt que de se contenter du minimum, pour faire du chiffre rapidement, sans améliorer de manière significative et en une seule fois la performance des bâtiments.

Pour les ménages les plus modestes, la nouvelle formule du programme « **Habiter Mieux sérénité** », même bonifiée, n'est quant à elle pas suffisante pour tendre vers un « **reste-à-charge zéro**. L'objectif pour 2020 de **60 000 logements rénovés grâce à Habiter Mieux est d'ailleurs très insuffisant**. Des budgets accrus permettraient par ailleurs de mieux financer le repérage et l'accompagnement, conditions sine qua non pour accélérer le rythme des rénovations.

Enfin, **la principale limite de cette politique reste l'absence d'un « signal-norme », à travers une véritable obligation de rénover**. Le compromis trouvé dans la loi « climat-énergie » en 2019 constitue une avancée bien trop timide. Les pires passoires, dépassant les 700 kWh.m<sup>2</sup>/an d'énergie finale, ne seront interdites à la location qu'en 2023 sachant par ailleurs qu'un logement est généralement considéré comme excessivement énergivore dès 330 kWh.m<sup>2</sup>/an de consommation d'énergie primaire. Il faudra attendre 2028 pour qu'une obligation de rénover s'applique, sans que l'on en connaisse encore les sanctions... Autant dire qu'avec autant de flous, bien peu de bailleurs se sentiront contraints d'agir dès aujourd'hui.



## CONCLUSION : CONSTRUIRE DES COALITIONS POUR CHANGER LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Face à la crise du logement, **malgré certaines mesures et initiatives positives, le gouvernement semble dans l'impasse**. L'austérité budgétaire drastique imposée au secteur du logement à travers des coupes d'une ampleur inédite sur les APL et le logement social l'a privé des marges de manœuvre financières pour investir de manière stratégique et amorcer un changement de cap. Pour redonner du souffle au Logement d'abord, il est nécessaire de **revenir sur les coupes APL et sur la réduction de loyer de solidarité** imposée aux organismes Hlm, pour leur permettre en contrepartie de produire 150 000 logements sociaux par an dont 60 000 très sociaux sous les plafonds APL.

La lutte contre le sans-abrisme **nécessite également une politique d'accueil des personnes migrantes plus hospitalière**. Or, le gel en 2020 de la création de nouvelles places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile est une mesure inquiétante, injuste et au final déshonorante pour la France. Ensuite, redonner de l'air à un système à bout de souffle consisterait à faciliter la régularisation des personnes qui ne sont pas expulsables, qui travaillent ou ont des enfants scolarisés. Une mesure de bon sens pour désengorger l'hébergement d'urgence et permettre à des milliers de personnes de vivre, travailler et se loger normalement.

La mise en œuvre du Revenu universel d'activité est attendue avec beaucoup d'inquiétude par les associations, en particulier en ce qui concerne la pérennité et le niveau des allocations logement. Il serait pourtant possible, en ouvrant dès à **présent les minima aux jeunes**, d'accomplir un geste social fort qui marquerait le bilan du quinquennat. De même, **l'augmentation des minima sociaux** apporterait une aide à des millions de personnes et faciliterait un tant soit peu la recherche de solutions de logement. 559 euros par mois pour une personne seule au RSA constitue un montant indécent pour un pays aussi riche que le nôtre.

Faire du logement et de la lutte contre la pauvreté un enjeu politique majeur suppose de bâtir de larges coalitions au sein de la société, de désenclaver la question du logement et de construire des ponts avec d'autres secteurs. C'est le sens de **l'investissement de la Fondation Abbé Pierre au sein du « Pacte du pouvoir de vivre »**, aux côtés d'associations environnementales et sociales et de syndicats et mutuelles.





Physiodon  
L'Espresso



QUATRIÈME CAHIER

*Les chiffres  
du mal-logement*



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

**en France 2020**

RAPPORT ANNUEL #25





# Les chiffres du mal-logement

|   | MÉNAGES          | PERSONNES         |
|---|------------------|-------------------|
| <b>4 millions de personnes mal logées</b>   |                  |                   |
| <b>Personnes privées de logement personnel</b>  |                  |                   |
| dont personnes sans domicile <sup>(1)</sup>   |                  | 143 000           |
| dont résidences principales en chambres d'hôtel <sup>(2)</sup>                                      | 21 000           | 25 000            |
| dont habitations de fortune <sup>(3)</sup>  |                  | 91 000            |
| dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers <sup>(4)</sup>                           |                  | 643 000           |
| <b>TOTAL</b>  |                  | <b>902 000</b>    |
| <b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>                             |                  |                   |
| dont privation de confort <sup>(5)</sup>  | 939 000          | 2 090 000         |
| dont surpeuplement « accentué » <sup>(6)</sup>  | 218 000          | 934 000           |
| <b>TOTAL (sans double compte)</b>   | <b>1 123 000</b> | <b>2 819 000</b>  |
| « Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat <sup>(7)</sup>                       |                  | 208 000           |
| Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités <sup>(8)</sup>                             |                  | 24 000            |
| <b>TOTAL des personnes mal logées (a)(sans double-compte)</b>                                       |                  | <b>3 953 000</b>  |
| <b>12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement</b>                               |                  |                   |
| Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté <sup>(9)</sup>                | 518 000          | 1 123 000         |
| Locataires en impayés de loyers ou de charges <sup>(10)</sup>                                       | 493 000          | 1 210 000         |
| Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré <sup>(11)</sup>                             | 1 055 000        | 4 299 000         |
| Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique <sup>(12)</sup> | 1 443 000        | 3 558 000         |
| Personnes en situation d'effort financier excessif <sup>(13)</sup>                                  | 2 713 000        | 5 732 000         |
| <b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)(sans double-compte)</b>                        | <b>4 952 000</b> | <b>12 138 000</b> |
| <b>TOTAL GÉNÉRAL (a+b)(sans double-compte)</b>  |                  | <b>14 620 000</b> |

## 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) CILPI. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement fin 2018.

(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.



La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres essentiellement issus de notre exploitation de l'édition 2013 de l'enquête nationale Logement de l'Insee et de l'actualisation de données administratives. **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. Au total, sans les doubles comptes, près de 15 millions de personnes sont touchées, à un titre ou à un autre, par la crise du logement.

## 4 millions de personnes mal logées

Tout d'abord, parmi les 902 000 personnes privées de logement personnel, **l'enquête Sans-domicile de l'Insee 2012 compte 143 000 personnes sans domicile**. Le recensement de la population dénombrait en outre, en 2014, 91 000 personnes en habitations de fortune tandis que 24 733 personnes vivaient 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.

Ensuite, les mal-logés se composent de **2 819 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** du point de vue du confort et 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**, d'après une enquête récente de la FNASAT, dans notre décompte des personnes mal-logées, et qui explique l'atteinte du chiffre de 4 millions.

## 12 millions de personnes fragilisées par rapport au 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, 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** 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.

**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**. L'effort financier excessif concerne pour sa part 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.

## Des tendances à l'aggravation

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés, il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. **La plupart de ces chiffres montrent une dégradation de la situation**. Le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 50 % entre 2001 et 2012. Celui des personnes en hébergement contraint chez des tiers de 19 % entre 2002 et 2013. Les personnes en surpeuplement accentué sont de plus en plus nombreuses, alors que la tendance depuis des décennies était plutôt à la baisse : + 17 % entre 2006 et 2013 pour le surpeuplement accentué et + 6 % pour le surpeuplement modéré.

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. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. Résultat, le nombre de personnes modestes ayant eu froid à leur domicile pour des raisons liées à la précarité s'est accru de 25 % entre 2006 et 2013. Le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son record en 2016, avec 15 993 expulsions, un chiffre en hausse de 48 % par rapport à 2006.

Seul indicateur encourageant, le confort sanitaire de base continue de s'améliorer, puisque **99 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieurs et chauffage**. ■





*Être humain !*



**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

*[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)*



# L'état du mal-logement

## en France 2020

RAPPORT ANNUEL #25



**P**our la 25<sup>e</sup> année consécutive, la Fondation Abbé Pierre dresse un état du mal-logement en France, alors que le pays est secoué depuis des mois par des soubresauts sociaux qui témoignent avec force des difficultés rencontrées par les personnes les plus défavorisées. Ce rapport, qui analyse les politiques publiques déployées dans notre pays, rend compte de l'insuffisante réponse aux enjeux soulevés par la pauvreté et le mal-logement et, plus préoccupant encore, de l'incapacité de la puissance publique — État en tête — à percevoir l'ampleur de la crise qui touche les catégories les plus fragiles.

À l'approche des élections municipales, et sachant que le pouvoir des élus locaux en matière de logement est décisif, la Fondation consacre un chapitre aux leviers dont disposent les communes et les intercommunalités pour changer la donne sur le terrain, au plus près des besoins des habitants. Respect des droits des personnes sans abri, mise en œuvre du Logement d'abord, réforme des attributions Hlm, respect des objectifs de la loi SRU, résorption de l'habitat indigne et de la précarité énergétique... sur 15 sujets essentiels, la Fondation Abbé Pierre met en évidence les moyens d'action dont disposent les élus locaux pour faire reculer le mal-logement sur leurs territoires.

Cet ouvrage ne s'en tient pas aux aspects institutionnels, et consacre son chapitre principal aux personnes seules face au mal-logement. Il s'agit là d'un fait sociétal majeur, favorisé par les dynamiques démographiques en œuvre depuis plusieurs décennies. Mise en couple plus tardive, séparations conjugales accrues, vieillisse-

ment de personnes isolées après le décès du conjoint... tous ces phénomènes ont conduit à une nette montée en puissance de la proportion de ménages composés d'une seule personne (35 %). Cette évolution impose une adaptation significative du parc de logements, des politiques de l'habitat comme du modèle de protection sociale.

Car habiter seul, notamment dans les zones tendues, ce sont des prix au mètre carré supérieurs à la moyenne et la confrontation à un marché souffrant d'une insuffisance de (petits) logements disponibles. Habiter seul, c'est subir un accès plus complexe aux aides sociales, au parc social ou à l'hébergement d'urgence. Habiter seul, c'est faire face à un isolement relationnel qui accroît la vulnérabilité lorsque des imprévus surviennent, ou lorsqu'il faut accomplir des démarches pour faire valoir son droit au logement. Après 25 ans d'expérience, la Fondation Abbé Pierre constate que le mal-logement s'est enraciné dans un pays pourtant doté des moyens de le traiter, payant l'inertie de pouvoirs publics qui mesurent mal la gravité de la situation et qui montrent une frilosité injustifiable au moment d'activer les leviers indispensables pour y mettre un terme.

## BON DE COMMANDE

**Je souhaite commander gratuitement le rapport annuel « L'État du mal-logement en France 2020 »  
(Un exemplaire par commande. Merci de remplir le bon de commande en lettres majuscules)**

PRÉNOM .....

NOM .....

ORGANISME .....

ADRESSE .....

.....

.....

CODE POSTAL ..... VILLE .....

TÉLÉPHONE (FACULTATIF) .....

À renvoyer à :  
**L'ARTÉSIENNE**  
**ZI DE L'ALOUETTE 62802 LIÉVIN CEDEX**

**TÉL. : 03 21 72 78 90**  
**FAX : 03 21 72 78 91**  
**EMAIL : ARTESIENNE@ARTESIENNE.COM**





# CONSEIL DE PROVENCE

Hôtel du Département  
52 avenue de Saint-Just  
13256 MARSEILLE CEDEX 20

04 13 31 10 69

[conseil.de.provence@departement13.fr](mailto:conseil.de.provence@departement13.fr)

Site Web : <https://www.departement13.fr/conseildeprovence/>

