



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23





FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



PRÉFACE DU PRÉSIDENT

Plus de 10 ans après le départ de l'abbé Pierre pour « ses grandes vacances », sa Fondation publie la 23^e édition de « L'État du mal-logement en France ». 23 années de diagnostics, de données, d'analyses et de propositions et un mal récurrent qui ne faiblit pas et s'érige au contraire en fléau de société.

Il n'y aurait qu'un pas à conclure que l'ensemble des acteurs du secteur ont failli. C'est un pas que la Fondation ne veut pas franchir, car elle tient autant à la nuance qu'à la vérité. Si des progrès ont été globalement accomplis, la puissance publique a insuffisamment répondu à l'urgence sociale qui aurait dû l'alerter depuis bien longtemps.

Et c'est ainsi que l'offre ne répond bien souvent pas à la demande, que le parc de logements ne répond pas aux réels besoins. Ici, on demande trop cher à un public qui a des moyens contraints, là, on l'oblige — faute de mieux — à vivre dans l'indécence.

Cet ouvrage a voulu mettre en lumière l'une de ces douloureuses problématiques, celle de la sur-occupation, ou manque d'espace, qui contraint des familles de cinq membres à vivre ou survivre dans une pièce de douze mètres carrés comme l'illustre la couverture de ce rapport.

Il s'agit-là d'un stigmate parmi d'autres, mais il mérite qu'on s'y attarde. Plus généralement, il s'agit aussi d'interroger les politiques publiques qui ont laissé ces situations s'installer, comme il s'agit d'étudier ce que le nouveau pouvoir en place envisage en matière de politique du logement.

Enfin, prenant presque la forme d'une conclusion porteuse d'espoir, le rapport traite d'un plan que la Fondation Abbé Pierre a soumis aux autorités, car cette publication ne s'arrête jamais aux constats : le plan « Sans-domicile : objectif zéro » qui atteste qu'il est possible de mettre un terme à la forme la plus violente du mal-logement, celle, justement de l'absence de domicile.

Et de constater que la volonté politique suffirait. Alors, on attend quoi ?

LAURENT DESMARD

Président de la Fondation Abbé Pierre

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage et d'experts

Animation : Manuel Domergue,
René Ballain,
Yves Colin,
Sarah Coupechoux,
Noria Derdek,
Jean-Claude Driant,
Julia Faure,
Florian Huyghe,
Patrice Lanco,
Frédérique Mozer
Christophe Robert,
Joaquim Soares,
Didier Vanoni,
Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain (avec la participation de Frédéric Cesbron et Anissa Ghiouane de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement de l'Isère).

FORS-Recherche Sociale : Alice Best, Raphaël Grandseigne, Justine Lehmann, Clémence Petit et Didier Vanoni.

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

Groupe de travail interne à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Laurent Desmard et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés et bénévoles : Daniel Bazin, Cécile Bénoliel, Fathi Bouaroua, Aurore Bournaud, Malika Chafi, Sophie Chambefort, Sylvie Chamvoux, Marie-Eva Charasson, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Julie Courbin, Fadila Derraz, Véronique Etienne, François Fassy, Véronique Gilet, Bruno Guillaumot, Thierry Hergault, Mathieu Hoarau, Sonia Hurcet, Frédérique Kaba, Stéphanie Lamarche-Palmier, Stéphane Martin, France Michel, Samuel Mouchard, Frédérique Mozer, Pascal Paoli, Marie Rothhahn, Florine Siganos, Bruno Six, Véronique Stella, Mélanie Tridon, Asimina Tsalpatourou.

Coordination des textes : Yves Colin.

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

Directeur scientifique: René Ballain.

Responsable de la rédaction : Manuel Domergue.

Directeur de la publication : Christophe Robert.

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT	3
----------------------------	---

PARTIE 1 : le mal-logement

Introduction : Assignés au mal-logement ?	12
--	-----------

CHAPITRE 1 : Le surpeuplement, un problème de taille 34

Introduction	35
---------------------------	-----------

Partie 1 : Le retour du surpeuplement	43
--	-----------

> Le surpeuplement n'épargne aucun secteur	43
--	----

> Les dynamiques sociales qui alimentent le surpeuplement	56
---	----

Partie 2 : Vivre dans un logement surpeuplé : un combat quotidien	65
--	-----------

> Dans le quotidien d'un logement sur-occupé : un impact immédiat sur les conditions de vie	66
--	----

> Vie sociale et familiale : quand le surpeuplement génère frustrations et tensions	76
--	----

> Des risques sanitaires accrus, de réelles difficultés de prise en charge	84
---	----

> Surpeuplement des enfants : une cicatrice à vie	88
---	----

> La dimension sociale du surpeuplement	93
---	----

Partie 3 : Les obstacles à la prise en compte du surpeuplement dans les politiques de l'habitat	97
--	-----------

> Sortir du déni	97
------------------------	----

> Actionner tous les leviers existants face au surpeuplement	103
--	-----

> La nécessité d'une politique globale du logement	123
--	-----

Conclusion : Lutter contre le surpeuplement	134
--	------------

TABLEAU DE BORD

« Les manifestations du mal-logement »	139
---	------------

> 1 ^{re} dimension L'absence de domicile personnel	146
--	-----

> 2 ^e dimension Les difficultés d'accès au logement	160
---	-----

> 3 ^e dimension Les mauvaises conditions d'habitat	171
--	-----

> 4 ^e dimension	
Les difficultés pour se maintenir dans son logement	184
> 5 ^e dimension	
Les blocages des parcours résidentiels	192
Les chiffres du mal-logement	200
> L'enracinement du mal-logement	207

PARTIE 2 : les politiques du logement

Introduction : La politique sociale du logement malménée	217
---	------------

CHAPITRE 2 : Veut-on vraiment en finir avec le drame des personnes sans domicile ?

> Changer de philosophie, généraliser le logement d'abord	250
> Attribuer les logements sociaux en priorité aux ménages les plus modestes : appliquer enfin la loi	257
> Accroître la production HLM vraiment accessible : un objectif sacrifié sur l'autel des couples budgétaires ?	262
> Mobiliser le parc privé : un objectif prometteur, mais des dispositifs trop peu incitatifs et ciblés	265
> Accueillir dignement les migrants : derrière un discours d'ouverture des pratiques répressives	269
> Prévenir les expulsions locatives pour enrayer une nouvelle hausse du sans-abrisme	272

Conclusion : s'inspirer du modèle finlandais, investir dans une politique globale du logement abordable

TABLEAU DE BORD

« Le suivi des politiques du logement »	286
> Axe 1 : Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent	289
> Axe 2 : Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement	303
> Axe 3 : Plus de justice sociale et de solidarité	317
> Axe 4 : Les territoires face aux besoins sociaux	351

ANNEXES

Glossaire 367

Bibliographie 373





PARTIE I

Le mal-logement

Introduction

Assignés au mal-logement ?

4 millions de personnes mal-logées, 12 millions fragilisées. Ce constat, dans sa froideur statistique, martelé par la Fondation Abbé Pierre, est au cœur des analyses de la crise du logement (voir Les Chiffres du mal-logement p. 198). Le gouvernement n'a d'ailleurs cessé de les mettre en avant au cours des derniers mois, pour justifier... la baisse de l'effort public pour le logement. « Le logement c'est presque 40 milliards de dépense publique et 4 millions de Français mal logés, une politique qui ne fonctionne pas », déclarait ainsi le Président de la République Emmanuel Macron sur TF1 le 15 octobre 2017.

Au-delà du raisonnement étonnant consistant à souligner la gravité d'un phénomène pour justifier un désengagement public, ces chiffres du mal-logement doivent être analysés avec rigueur et maniés avec précaution pour ne pas être mal interprétés, qu'il s'agisse de la photographie du mal-logement comme de l'analyse de son évolution.

Ce signal d'alarme permanent, cet appel à la mobilisation la plus urgente pour des millions d'entre nous dans la difficulté, n'est pas toujours compris car il cohabite avec d'autres indicateurs plus rassurants sur l'état du logement dans notre pays. La France construit beaucoup, et n'a même jamais compté autant de logements vides. Les Français n'ont jamais disposé en moyenne d'autant de m² par personne (37 m²), les ménages n'ont jamais été aussi petits (2,35 personnes en moyenne) et leurs logements aussi grands (86 m²). Leur satisfaction vis-à-vis de leur logement est largement positive : 30 % jugent leurs conditions de logement « très satisfaisantes » et 47 % « satisfaisantes ». Seuls 23 % d'entre eux souhaiteraient en changer. La qualité du parc de logements s'améliore rapidement, et la part des logements privés du confort sanitaire de base se réduit comme peau de chagrin d'année en année.

Tous ces constats sont parfaitement exacts : les Français d'aujourd'hui, en moyenne, sont incomparablement mieux logés que leurs grands-parents de l'époque de l'appel de 1954 de l'abbé Pierre. C'est le résultat d'une élévation générale du niveau de vie de la société, mais aussi d'un effort public financier important et constant depuis des décennies, en particulier au bénéfice des locataires et accédants à bas revenus à travers les aides personnelles au logement, dont la contribution à l'amélioration de la qualité des logements des couches populaires est majeure.

L'enjeu est donc crucial de mener une description de la crise du logement nuancée, soulignant aussi bien les succès majeurs depuis l'après-guerre, que les failles

béantes dans l'aide au logement et la dérégulation des marchés immobiliers depuis le début des années 2000. L'objectif est bien d'améliorer l'écosystème de la politique du logement à la française, mais sans jeter le bébé avec l'eau du bain, en particulier les deux outils majeurs de la solidarité dans le logement que sont les APL et les logements sociaux, particulièrement malmenés par la nouvelle majorité (voir introduction de la partie politique, page 216).

L'analyse du mal-logement est aussi complexifiée par la nature du mal-logement, qui n'est pas qu'un stock à résorber à un moment donné mais avant tout un flux continu de situations diverses qui s'améliorent ou se détériorent. À cet égard, la photographie du mal-logement, qui fait apparaître des tendances contradictoires selon les critères utilisés, doit se doubler d'une prise en compte des mobilités des ménages. Or, l'aggravation de certains aspects du mal-logement est d'autant plus inquiétante que de nombreux indicateurs dessinent un paysage qui se fige pour les plus modestes, et des destins résidentiels qui divergent de plus en plus selon les catégories de revenus. Les inégalités face aux conditions de logement se doublent en bas de l'échelle sociale d'inégalités de patrimoine et de chances de poursuivre un parcours résidentiel ascendant, et au final d'une réduction drastique, pour soi ou ses enfants, de l'espoir d'en sortir un jour. Comme si des millions de personnes, en plus d'être mal-logées aujourd'hui, se voyaient assignées à le rester toute leur vie.

1. Dernières nouvelles de la crise du logement

À première vue, la qualité des logements des Français s'améliore rapidement. L'Insee, dans son enquête sur les conditions de vie (SRCV) propose ainsi un indicateur synthétique intitulé « Difficultés de logement », qui concerne les ménages rencontrant au moins 3 difficultés de logement sur 9¹. Les tendances sont depuis douze ans à la baisse sur la plupart des indicateurs.

¹ *Logement trop petit par rapport au nombre de personnes dans le ménage, absence de salle-de-bains, de toilettes, d'eau chaude courante, de système de chauffage, logement de petite taille, difficulté à chauffer le logement, logement trop humide ou trop bruyant.*



Source : Insee, SRCV-Silc 2004 à 2016.

Mais il s'agit là essentiellement de données sur la qualité des logements qui prennent mal en compte la hausse des coûts du logement, les phénomènes de non-logement, les situations aux portes du logement et les conditions d'occupation atypiques.

Parmi les 4 millions de personnes mal-logées, on compte des personnes privées de confort, en surpeuplement accentué, sans logement personnel, voire **sans domicile. Cette situation, la plus alarmante, connaît une aggravation brutale et incontestable au cours des dernières années.** Le nombre de sans-domicile au sens de l'Insee, c'est-à-dire vivant à la rue ou en hébergement, s'est en effet accru de 50 % entre 2001 et 2012, pour atteindre le chiffre de 143 000. L'Insee n'a pas reproduit l'enquête depuis cette date, mais tout porte à penser que la hausse

s'est poursuivie. Un simple aperçu sur le parc d'hébergement montre qu'il s'élève désormais à près de 200 000 places, qu'il s'agisse de places d'urgence et de stabilisation (92 000, dont 46 000 nuitées hôtelières chaque jour), en hébergement d'insertion (37 000), ou du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile (70 000). À ces 200 000 personnes environ hébergées, il faut ajouter les personnes sans abri, c'est-à-dire ayant passé la nuit précédente à la rue ou dans un lieu non prévu pour l'habitation, dont tout indique que le nombre n'a pu régresser dès lors que le taux de demandes non-pourvues au 115 ne cesse de croître, sans parler des milliers de personnes sans-abri qui renoncent à tenter leur chance. Bref, la France de 2018 compte hélas certainement plus de 143 000 personnes sans-domicile. Une situation qui occasionne 500 décès de la rue recensés chaque année par le Collectif Les Morts de la Rue, et sans doute 4 ou 5 fois plus d'après certaines analyses épidémiologiques², et qui constitue le symptôme le plus spectaculaire de la crise du logement. Elle résulte de phénomènes multiples, comme le délitement de la société salariale par exemple, et des défaillances de politiques publiques telles que l'aide sociale à l'enfance (ASE), la psychiatrie ou l'accueil des migrants.

Entre l'absence de domicile et le logement ordinaire, les habitations de fortune et les bidonvilles restent également une question prégnante, avec environ 16 000 personnes vivant dans 570 bidonvilles, d'après le recensement de la Dihal pour la seule France métropolitaine, alors que cette réalité est bien plus massive outre-mer.

Pour celles et ceux qui bénéficient d'un logement personnel, nombre d'indicateurs sont au rouge. Parmi les conditions de logement les plus difficiles à supporter, le surpeuplement est de retour, après des décennies de baisse, avec une hausse de 17 % du nombre de personnes touchées par le surpeuplement accentué entre 2006 et 2013 et de 6 % pour le surpeuplement modéré.

Essentiellement présente dans les grandes agglomérations, cette résurgence est le signe d'une pénurie de logements accessibles face à laquelle les ménages se serrent, mais aussi se saignent pour ne pas tomber en impayés. Car si la qualité des logements s'améliore, c'est au prix d'une hausse des coûts durement supportée par les ménages à bas revenus, surtout dans les grandes agglomérations. **C'est donc sans surprise que l'on constate une dégradation de la situation au bas de l'échelle, mais aussi au sein des classes moyennes**, qui se traduit statistiquement par une explosion du nombre de personnes en situation d'effort financier excessif, une augmentation des expulsions locatives, des personnes ayant des difficultés à payer leurs loyers ou leurs emprunts immobiliers, des privations financières sur le chauffage, etc.

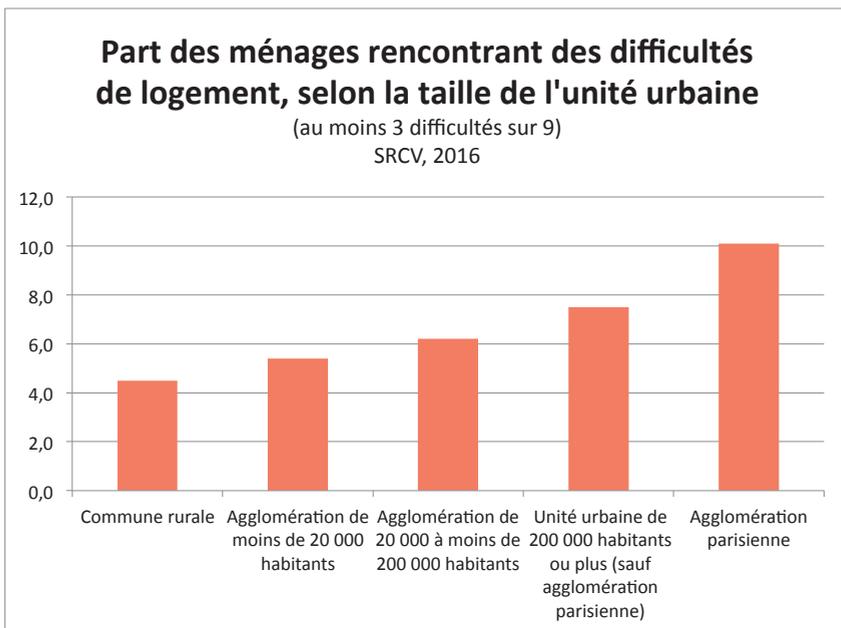
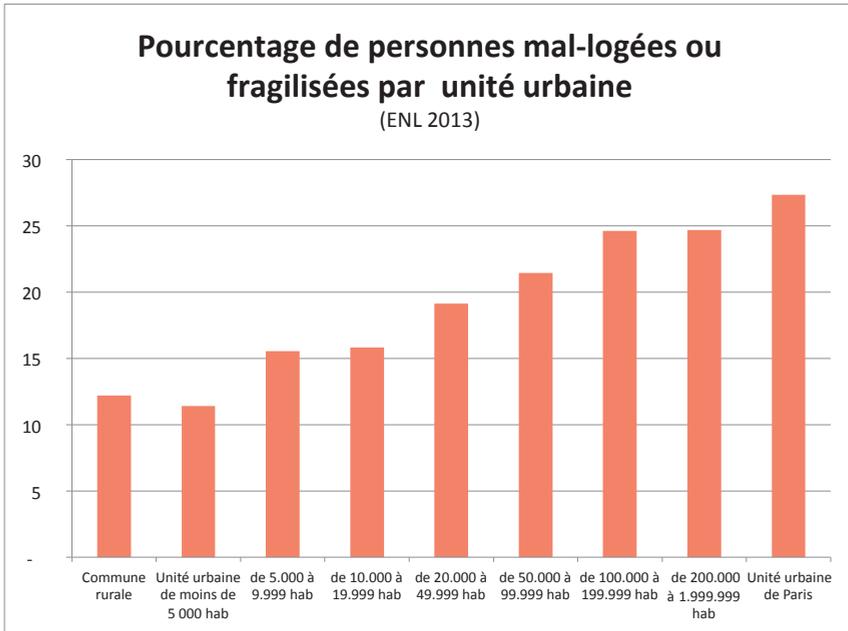
² Cécile Vuillermoz et coll. « Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010 », in *BEH* n° 36-37, novembre 2015.

Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes consacrant plus de 35 % de leurs revenus aux dépenses de logement avec un reste-à-vivre inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation) est passé de 4 à près de 6 millions. Ces personnes se serrent, se saignent et se privent également, notamment de chauffage, puisque le nombre de celles qui ont eu froid pour économiser sur les factures de chauffage est passé de 1,6 à 2,3 millions de personnes, soit 44 % de plus.

Les habitants modestes ont de plus en plus de mal à joindre les deux bouts, et parfois craquent, quand leurs efforts ne suffisent pas à boucler des budgets impossibles. Le nombre de procédures d'expulsions locatives pour impayés a augmenté de 18 % entre 2006 et 2016, tandis que le nombre d'expulsions effectives avec le concours des forces de l'ordre a augmenté de 41 %. La propriété ne protège pas toujours et ces tendances inquiétantes s'y reproduisent dans des proportions comparables. Le nombre de propriétaires vivant dans des copropriétés connaissant des impayés « nombreux est fréquents » s'est par exemple accru de 9 % entre 2006 et 2013. Les ménages en impayés d'emprunt ont vu leur nombre augmenter de 17 % sur la même période, tandis que ceux en difficulté de remboursement de leur crédit s'élèvent à près de 800 000 (+ 41 %).

Cette logique contradictoire, entre d'un côté une amélioration moyenne de la qualité des logements et de l'autre une aggravation des difficultés liées à leur cherté, se traduit par une véritable fracture territoriale. Elle conduit à une surreprésentation des ménages en difficultés de logement dans les unités urbaines importantes, qui sont généralement les zones les plus tendues, en particulier l'agglomération parisienne³.

³ Cette augmentation de la prévalence du mal-logement avec la taille des unités urbaines se retrouve aussi bien avec la déclinasion territoriale des chiffres du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, basés sur l'enquête ENL 2013, que dans l'enquête annuelle SRCV 2016, avec d'autres critères de difficultés face au logement.



En définitive, si l'on veut bien regarder au-delà de moyennes aseptisées, la crise du logement est là, et bien là. Pas pour tout le monde, certes, mais c'est justement cette iniquité qui la rend d'autant moins supportable.

2. La mobilité résidentielle, un espoir ou un leurre ?

Outre les inégalités face au logement, un second facteur fondamental rend cette crise du logement plus difficile à accepter, c'est la baisse de la mobilité résidentielle. Ce sentiment d'assignation à résidence est difficile à mesurer dans les chiffres du mal-logement, qui est une photographie à un moment donné des difficultés de la population. Pourtant, cette chute de la mobilité, en particulier sur les segments immobiliers les moins valorisés, majoritairement occupés par les ménages modestes, est un symptôme de l'écart croissant entre le prix du logement sur le marché et les ressources des ménages pauvres et modestes ; cela devient un facteur d'embolie générale des systèmes d'aide, de l'hébergement d'urgence au parc social, et touche même le parc locatif privé.

Alors que la crise du logement crée de nouvelles fractures au sein de la population selon les revenus, la stabilité professionnelle, la composition familiale, les origines, l'âge, le quartier, les agglomérations, le statut résidentiel, la crise des mobilités résidentielles du bas de l'échelle tend à faire de ces fractures de véritables fossés, de plus en plus difficiles à surmonter. Si bien que ces inégalités en voie de rigidification ne se comblent plus aussi souvent qu'avant au cours du cycle de vie et risquent au contraire de se reproduire de génération en génération. Une reproduction des injustices qui s'exprime à travers la transmission ou non de patrimoines immobiliers de plus en plus inégaux. Si le « bien-logement » est une ressource précieuse au sein des familles les mieux dotées, le mal-logement quant à lui est une cicatrice que la vie n'efface pas si facilement, qu'il s'agisse, en particulier pour les enfants, des conséquences à long terme sur la santé, la scolarité ou sur l'insertion professionnelle.

C'est donc à juste titre que l'encouragement de la mobilité est devenu l'un des objectifs affichés de la politique du logement⁴. Sans avoir fait, jusqu'à maintenant, l'objet d'un plan d'action spécifique, il inspire un certain nombre de mesures annoncées par le gouvernement au cours des derniers mois. La mobilité constitue un objectif d'autant plus pertinent qu'elle est en baisse et ne permet plus de libérer suffisamment de places dans le parc existant pour accueillir des ménages à la recherche d'un logement. Cet enjeu est essentiel car c'est ce parc qui est le plus gros pourvoyeur d'offres, il en génère chaque année sept à huit fois plus que la construction neuve.

Il s'agit là d'une perspective à laquelle la Fondation Abbé Pierre, pour qui l'entrave à la mobilité résidentielle (l'assignation à résidence que vivent de nombreux ménages résidant dans les quartiers de la politique de la ville ou sur certains

⁴ « Libérer, protéger et encourager la mobilité » représentent, selon Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires, les objectifs de la politique du logement.

territoires) constitue une dimension essentielle du mal-logement⁵, est sensible car la mobilité est justement ce qui permet d'espérer sortir d'une situation de mal-logement à un moment donné.

Cette dimension du mal-logement ne relève pas d'un choix pour ceux qui la subissent. Qui peut imaginer que les personnes privées de domicile personnel, qui résident dans des logements inconfortables, insalubres ou surpeuplés, choisissent de continuer à vivre dans de telles conditions ? Les personnes vivant en état de surpeuplement ne peuvent bien souvent pas y échapper, comme le montre le principal chapitre de ce 23^e rapport, les chiffres et les témoignages sont éloquentes. Bien qu'elles le souhaitent ardemment, elles ne peuvent améliorer leur situation en trouvant un logement mieux adapté à leur situation familiale ou de meilleure qualité. Et cette assignation à demeurer dans des logements inappropriés est très fortement indexée sur le niveau de vie des ménages, et touche les plus modestes d'entre eux. Rares sont ceux qui font le choix de se serrer dans un logement. Même pour ceux qui « arbitrent » en faveur de quartiers plus onéreux en le payant par une situation plus ou moins aiguë de surpeuplement, c'est souvent par nécessité de demeurer à proximité de sa famille, de son lieu de travail ou d'études.

Donner à la mobilité résidentielle un rôle vertueux suppose que l'on prenne la mesure des difficultés d'accès au logement que rencontrent les personnes en quête d'un logement et qui souhaiteraient en changer. Des difficultés variables selon les segments de l'offre immobilière (accession, locatif privé ou social) et selon l'état de tension des marchés locaux de l'habitat.

2.1 - UNE MOBILITÉ EN BAISSÉ

En dix ans, de 2002 à 2013, les déménagements ont diminué et la mobilité résidentielle des ménages français a baissé⁶. Après avoir longtemps stagné autour de 30 % et avoir connu un pic à la fin des années 1990 (32,5 % selon l'ENL 2002), il est descendu à 26,8 % en 2013⁷. Cette diminution peut sembler mineure, mais elle correspond à **une baisse de l'offre disponible d'environ 400 000 logements par an**, soit sensiblement le volume de la construction annuelle de logements neufs. Et pour le seul parc Hlm, une baisse d'un point de la mobilité correspond à une diminution de l'offre attribuée d'environ 50 000 logements.

Sur 28 millions de ménages que comptait la France en 2013, la grande majorité (20 millions) est restée dans le même logement depuis 2009 (72 %), 20 % n'occupaient plus le même logement (5,5 millions) et 2,2 millions de ménages

⁵ La présentation des blocages des parcours résidentiels constitue la cinquième dimension du Tableau de bord du mal-logement.

⁶ Caisse des Dépôts et Consignations, « La mobilité résidentielle en France. Des déménagements en baisse ces dix dernières années », *Éclairages, Étude n°9*, 2016.

⁷ Jean-Claude Driant, « Mobilité résidentielle et crise du logement », *politiquedulogement.com*.

nouvellement constitués ont emménagé dans un nouveau logement. Au total, en quatre ans, seulement un quart des logements ont changé d'occupants.

Cette baisse de la mobilité a des raisons structurelles. Elle résulte en partie de facteurs économiques (augmentation du chômage, crise économique). Mais elle tient aussi au vieillissement de la population, puisque la mobilité baisse mécaniquement avec l'âge⁸. Les plus âgés sont plus souvent propriétaires que locataires⁹ et de ce fait moins mobiles¹⁰.

La dernière enquête Logement de 2013 montre **une baisse de la mobilité résidentielle des locataires du parc social plus importante** que celle des autres ménages (-11 points depuis 2002). Comme si les mécanismes d'assignation à résidence les touchaient davantage. Pour les accédants, la situation est plus contrastée : la mobilité résidentielle en hausse entre 2002 et 2006 sous l'effet d'un marché immobilier très vigoureux, a ensuite baissé jusqu'en 2013 avec le ralentissement observé.

Tableau : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2002-2013)

	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	ENL 2002	ENL 2006	ENL 2013
Ensemble des emménagés récents	32,5 %	30,8 %	26,8 %
Propriétaires non accédants	6,2 %	6,3 %	4,4 %
Accédants à la propriété	37,2 %	39,3 %	31 %
Locataires secteur social	41,3 %	35,5 %	30 %
Locataires secteur libre	60,8 %	58,5 %	56 %

Source : ENL.

2.2 - ENCOURAGER LA MOBILITÉ : POUR QUOI FAIRE ?

À quels impératifs répond la volonté affichée par les responsables de la politique du logement de favoriser la mobilité résidentielle ? Une bonne politique du logement doit-elle se fixer pour objectif d'accroître le taux de mobilité des habitants ? En réalité, **la mobilité n'est pas un but en soi**. Dans un pays où

⁸ Entre 2009 et 2013, le taux d'emménagement s'élève à 39 % chez les moins de 30 ans, 4 % pour les 50-64 ans et à peine 2 % pour les plus de 65 ans.

⁹ 69 % des plus de 50 ans sont propriétaires en 2013 contre 58 % de propriétaires dans la population totale.

¹⁰ En 2013, le taux annuel d'emménagement est de 18,5 % chez les locataires du secteur libre, 8,5 % chez les locataires du parc social, et seulement 3,6 % chez les propriétaires.

les propriétaires-occupants sont majoritaires et plutôt en hausse, où la population vieillit et se trouve majoritairement satisfaite de ses conditions de logement et de son cadre de vie, la baisse de la mobilité n'est pas en soi un problème à résoudre, si tant est qu'elle résulte de choix de vie de la part des habitants. Une mobilité accrue mais subie par les plus modestes quant à elle ne constituerait évidemment pas une avancée. Après tout, les ménages victimes d'expulsions locatives, tout comme les personnes qui vont d'hébergements en logements précaires, sont eux aussi des ménages « mobiles ». C'est pourquoi le « bail mobilité » envisagé par le gouvernement, consistant à réduire la durée des locations meublées à des périodes de 1 à 10 mois, est plutôt synonyme de précarisation des locataires que de libre choix de son logement. Il faut donc examiner plus précisément les raisons avancées pour relancer la mobilité résidentielle.

Le premier objectif assigné à la mobilité résidentielle est de **redonner des perspectives de promotion** dans le champ de l'habitat à l'instar de ce qui est recherché dans le domaine économique et social. La mobilité est convoquée comme un levier pour faire face à la panne concomitante de l'ascenseur social et de l'ascenseur résidentiel. L'ambition est clairement explicitée par le président de la République dans un entretien paru à la fin de l'été 2017¹¹ : « *C'est quand vous réformez le marché du travail et du logement que vous faites une vraie politique de la jeunesse. C'est en recréant des libertés et de la mobilité. C'est en donnant aux gens, selon leurs mérites, l'opportunité de gravir les échelons de la société : voilà l'esprit républicain !* » Il s'agit en quelque sorte que le logement contribue à la réalisation de la promesse républicaine d'améliorer le sort de tous les citoyens.

La volonté affichée par le gouvernement d'inciter les organismes Hlm à vendre chaque année 20 000 logements à leurs occupants est principalement motivée par des contraintes budgétaires, puisque la ressource qu'ils en tireront doit compenser la baisse des aides à la pierre de l'État et la baisse forcée des loyers Hlm (« Réduction des loyers de solidarité »). Mais la mesure vise aussi explicitement à favoriser l'accès des locataires de logements sociaux à la propriété. Les limites d'une même tentative à la fin des années 2000 révèlent la difficulté à relancer un processus de promotion pour des ménages dont les revenus sont limités et parfois incertains, dans un contexte de paupérisation et de vieillissement de l'occupation de ce parc tandis que les loyers augmentent dans le parc privé, rendant d'autant plus haute la marche à franchir pour passer du social au privé.

Un second objectif auquel doit participer la mobilité résidentielle est **d'assurer une bonne allocation des ressources** dont dispose la puissance publique pour satisfaire les demandes de logement, comme d'hébergement. Libérer des places d'hébergement, en facilitant l'accès des hébergés au logement, permet d'accueillir davantage de personnes dans les structures existantes. Favoriser la sortie du logement social vers le parc locatif privé ou vers l'accession à la propriété élargit les possibilités d'accueil des ménages modestes par les organismes Hlm. Dans

¹¹ Emmanuel Macron, « Le grand entretien », *Le Point*, 31 août 2017.

l'un et l'autre cas, une plus grande fluidité des parcours conduit à un meilleur usage des capacités d'accueil existantes et à limiter le besoin de construction de structures d'hébergement comme de logements sociaux. C'est ainsi, par exemple, ce qui justifie les avantages financiers accordés à la production de logements intermédiaires (PLI) aux loyers relativement élevés (positionnés entre le logement social et le parc locatif privé), destinés à augmenter le nombre de sorties du parc Hlm.

Mais il ne suffit pas d'inciter des hébergés ou des locataires du parc social à quitter les places ou les logements qu'ils occupent, encore faut-il que des logements soient disponibles et accessibles.

Les mesures annoncées concernant les locataires du parc social de leur appliquer un surloyer dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources, comme le réexamen de leur situation tous les six ans pour juger de leur droit à occuper un logement social, relèvent évidemment de cette perspective. Mais il est évidemment plus facile d'inciter à partir que d'assurer l'accès à un autre logement dans des conditions satisfaisantes, surtout quand on mesure le différentiel de loyer entre le parc social et le secteur locatif privé.

Au-delà du parc social, l'enjeu affiché d'accroître la mobilité est d'atteindre une meilleure allocation des logements parmi les ménages. Dans un contexte où le parc de logements par habitant est relativement important en France, on peut aussi supposer qu'une meilleure mobilité permettrait de réduire les phénomènes croissants de vacance et de sous-peuplement, qui côtoient des zones de pénurie de logement. Limiter les délais de remise sur le marché, accélérer les transactions... permettraient, du moins en théorie, de mobiliser des milliers de logements déjà existants. Dans un contexte de transformations accélérées des configurations familiales et de l'emploi, face à un parc de logements par définition relativement fixe, seule la mobilité résidentielle permet des ajustements rapides aux besoins des ménages.

Car, un autre objectif assigné à la mobilité résidentielle est d'**accompagner les mutations de l'appareil économique et de l'emploi**. Le président de la République a souligné la nécessité de disposer « *d'une économie beaucoup plus plastique, plus mobile, qui laisse l'économie se développer et chaque individu évoluer d'un secteur à l'autre, selon ses souhaits ou ses impératifs*¹² ». Cette perspective se heurte évidemment à la rigidité du marché du logement et de nombreux salariés se retrouvent coincés entre un marché du travail qui exige toujours plus de flexibilité et de souplesse, et un marché du logement qui se révèle souvent rigide. Si les ménages ne sont pas hostiles à une plus grande mobilité, elle est souvent redoutée dans la pratique pour les coûts qu'elle entraîne. Des coûts sociaux évidemment (perte des liens familiaux ou amicaux, des réseaux d'entraide, etc.), mais aussi des coûts économiques.

¹² Emmanuel Macron « Le grand entretien », *Le Point*, 31 août 2017.

Les opportunités professionnelles impliquant un déménagement ne sont attractives que si le différentiel de salaire compense l'éventuelle augmentation du coût du logement. Compte tenu de l'écart entre le loyer moyen d'un logement social et celui d'un logement privé, ce sera rarement le cas pour le locataire d'un organisme Hlm sauf à accéder à un nouveau logement social, alors que les mutations d'une région à l'autre sont particulièrement rares au sein du parc social. L'emploi qui est à l'origine de 13 % des déménagements (bien après les caractéristiques des logements), s'il est cité par 20 % des locataires du secteur libre, ne l'est que par 8 % des locataires du parc social¹³. Si la mobilité résidentielle est nécessaire pour suivre l'évolution du système productif, il faut s'interroger sur le cadre à mettre en place pour la favoriser et sur les protections à mettre en face pour les individus qui y sont confrontés.

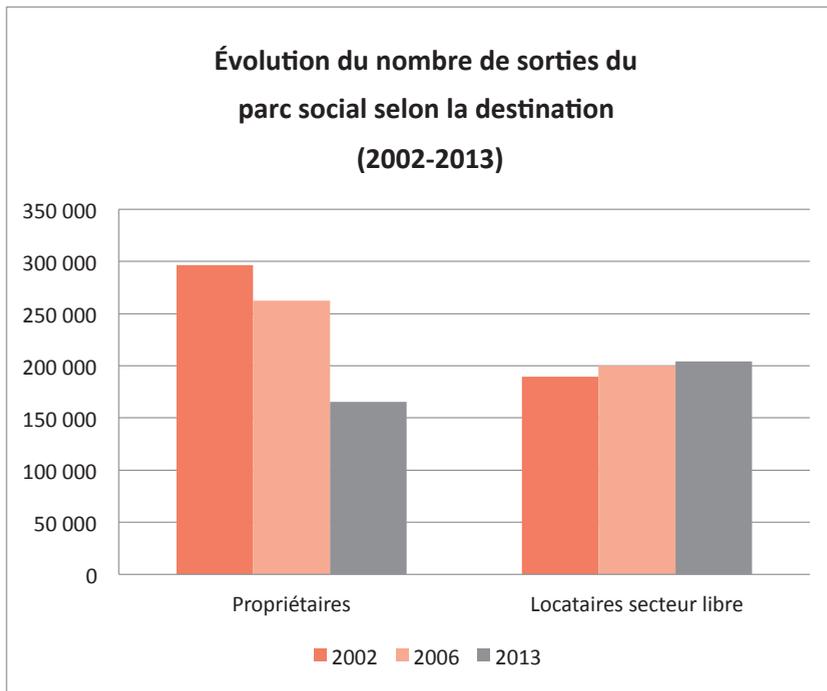
2.3 - LA CAPACITÉ D'ACCUEIL DU PARC LOCATIF, PUBLIC OU PRIVÉ, EST EN BAISSSE

La baisse de la mobilité affecte surtout le parc locatif social et depuis peu le parc locatif privé, qui constituent les deux segments du parc immobilier qui accueillent le plus les ménages modestes.

En ce qui concerne le secteur Hlm tout d'abord, le nombre d'emménagés récents dans le parc social a baissé de 22 %, soit 272 000 nouveaux entrants en moins entre la fin des années 1990 (ENL 2002) et le début des années 2010 (ENL 2013). Cette forte baisse de la capacité d'accueil du parc social (de l'ordre de 70 000 logements par an) ne résulte ni d'un tassement de la demande puisqu'elle a augmenté au cours de la période (de 1,04 million de demandeurs en 2002 à 1,40 en 2013), ni d'un rétrécissement du parc qui a été porté de 4,2 millions d'unités en 2002 à 4,6 millions en 2013 (+9 %).

La baisse de la capacité d'accueil du secteur Hlm est essentiellement à rechercher dans le recul de la primo-accession, puisque cette baisse s'explique presque entièrement par la chute du nombre de sorties vers l'accession à la propriété. De ce fait, en 2013, pour la première fois depuis longtemps, on sort plus du parc social pour devenir locataire dans le secteur privé que pour accéder à la propriété. Plus la mobilité baisse dans le parc social, plus les files d'attente s'allongent, et plus les conditions de logement des demandeurs risquent de se dégrader.

¹³ *Caisse des Dépôts et Consignations*, « La mobilité résidentielle en France. Des déménagements en baisse ces dix dernières années », *Éclairages, Étude n°9*, 2016.



Source : ENL

La baisse des sorties du parc Hlm a un caractère structurel. Elle s'explique pour partie par le vieillissement de la population logée en Hlm, mais aussi par sa paupérisation, qui rend plus improbable l'accès à un logement locatif privé ou à la propriété. Si 54 % des locataires du parc Hlm ayant déménagé entre 2009 et 2013 sont demeurés dans le parc, cette proportion atteint 80 % pour les 10 % les plus pauvres¹⁴.

Cette situation est plus préoccupante dans les grandes villes, où la capacité du parc Hlm à accueillir de nouveaux locataires s'est le plus fortement rétractée. C'est ainsi qu'entre 2009 et 2013, l'agglomération parisienne a accueilli moins de nouveaux locataires dans son parc social (229 442) que les petites villes de moins de 20 000 habitants (237 996), alors que la demande y est plus intense.

Quant au parc locatif privé, il joue un rôle majeur dans l'accueil des nouveaux ménages et de ceux qui cherchent à se loger, notamment parmi les plus modestes. Cette fonction semble aujourd'hui fragilisée par le ralentissement des sorties.

¹⁴ « Caisse des Dépôts et Consignations, La mobilité résidentielle des locataires du parc social, Éclairages », *Étude n°10, Février 2016*.

Les données de l'observatoire Clameur concernant le marché locatif privé pour 2017, font en effet état d'une baisse significative du nombre de nouveaux baux signés (-4 % en glissement annuel), qui marque un ralentissement du marché¹⁵. Cette baisse s'accompagne mécaniquement d'une diminution sensible de la mobilité dont le taux est « redescendu sous sa moyenne de longue période, pour s'établir à 28,4 % à fin novembre 2017 ». Depuis 2015, le recul de la mobilité est constant dans toute la France (-3,7 % par an).

À cet égard, il ne faudrait pas croire qu'affranchir les bailleurs privés de l'encadrement des loyers faciliterait une meilleure mobilité des locataires. Au contraire, des loyers totalement libres pour les nouveaux locataires, comme c'était le cas jusqu'en 2012 en cas de relocation, sont de nature à créer un parc privé à deux vitesses, incitant grandement les locataires à rester en place, pour ne pas avoir à subir les prix du marché en cas de déménagement. C'était le cas de manière caricaturale avec les loyers dits « loi de 1948 », mais aussi jusqu'à l'encadrement des loyers à la relocation par décret en 2012, aboutissant par exemple, d'après l'OLAP, à des écarts de loyer de 40 % entre les locataires en place depuis longtemps par rapport aux nouveaux emménagés. Bref, laisser le marché sans garde-fou n'incite pas les locataires à s'y confronter, mais plutôt à rester en place.

3 - Une mobilité résidentielle sélective

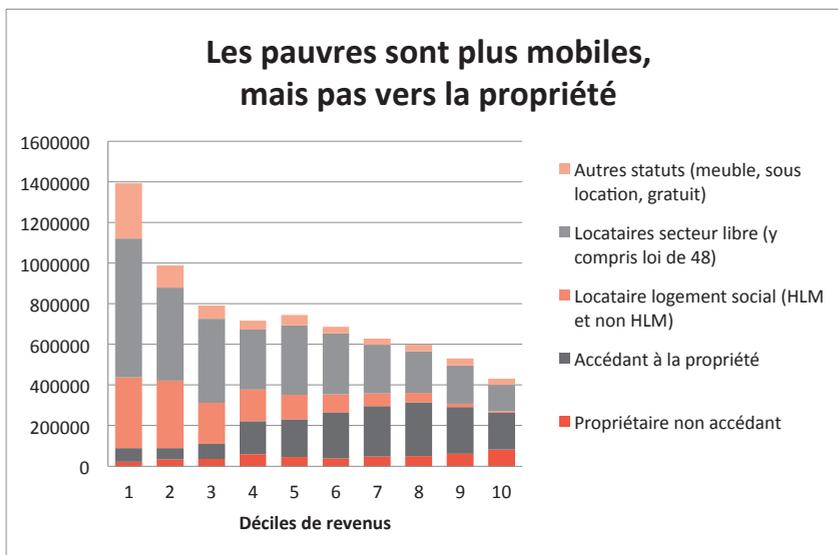
Pour que la relance de la mobilité contribue à l'amélioration du statut des personnes dans le logement ou de leurs conditions de vie, encore faut-il prendre la mesure des inégalités que génère aujourd'hui la mobilité. Abandonnée au marché sans régulation, la mobilité représente aussi la sanction du marché, promouvant les plus aisés et rétrogradant les précaires. À faire l'impasse sur ce point, on risque fort de faire de la mobilité résidentielle un accélérateur des inégalités. Certains pourront continuer à profiter d'un déménagement pour améliorer leur situation d'habitat, adapter le logement à leurs besoins, choisir leur environnement, tandis que d'autres, plus modestes, ne le pourront toujours pas. **Encourager la mobilité résidentielle n'a de sens que si elle permet aux plus modestes d'améliorer leurs conditions de vie.** C'est à cette condition qu'une politique en faveur de la mobilité peut contribuer à plus de justice sociale.

3.1 - L'INÉGALITÉ DES DESTINS RÉSIDENTIELS

Les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais l'examen des trajectoires des ménages en fonction de leur niveau de revenu fait apparaître des écarts considérables.

¹⁵ Note de conjoncture de l'observatoire des loyers Clameur publiée le 27 novembre 2017.

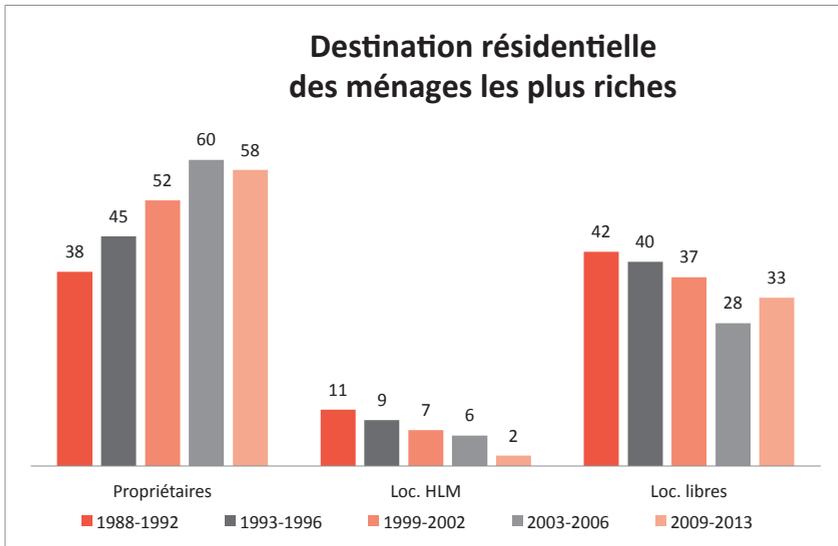
Les ménages les plus modestes ont des perspectives résidentielles très différentes de celles des ménages plus aisés. Non parce qu'ils sont immobiles¹⁶, mais parce que la possibilité d'améliorer leur situation à l'occasion d'un changement de logement se révèle particulièrement faible. Entre 2009 et 2013, parmi les ménages les plus riches (ceux qui appartiennent aux deux derniers déciles des niveaux de vie) ayant changé de logement, près de 6 sur 10 sont désormais propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné 1 ménage sur 13 parmi les 20 % les plus pauvres des ménages ayant déménagé au cours de la période. Ces derniers sont devenus locataires plus de 3 fois sur 4, plus souvent dans le parc privé (47,8 %) que dans le parc social (28,6 %). Pour eux, la panne de l'ascenseur social semble se doubler d'une panne de l'ascenseur résidentiel.



Cette différenciation des trajectoires s'est régulièrement approfondie depuis 25 ans comme le montrent les deux tableaux suivants, même si la dernière période a connu de légères inflexions. Les ménages mobiles les plus riches, qui étaient 38 % à accéder à la propriété entre 1988 et 1992, y accèdent désormais à un taux de 60 % sur la période 2009-2013. Les plus modestes, à l'inverse, déménagent presque toujours pour devenir locataires, plus souvent dans le secteur libre (pour 38 % à 48 % selon la période), que dans le secteur HLM où, quelle que soit la période considérée, 3 sur 10 trouvent une solution. Notons que ce sont eux qui se retrouvent le plus fréquemment sous d'autres statuts que ceux de propriétaires ou de locataires (sous-locataires, locataires de meublés, logés gratuitement).

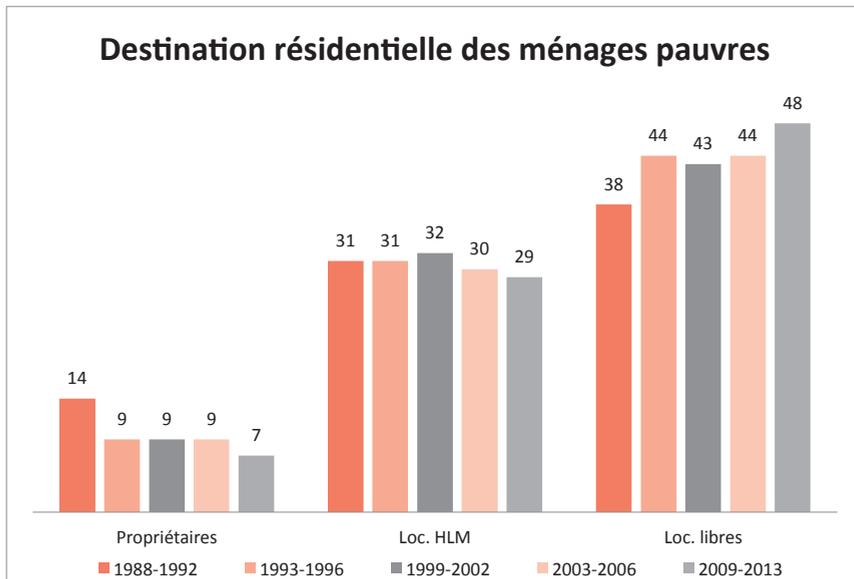
¹⁶ Globalement, les ménages les plus modestes (3 premiers déciles) sont deux fois plus mobiles que les plus aisés (trois derniers déciles) : pour les premiers, 38 % ont changé de logement entre 2009 et 2013, alors que ce taux n'est que de 18,5 % pour les seconds.

Destination résidentielle des ménages les plus riches entre 1988 et 2006 (dernier quintile)



Source : ENL

Destination résidentielle des ménages les plus pauvres entre 1988 et 2013 (1^{er} quintile)



Source : ENL

Dans un contexte de ralentissement général de la mobilité, l'examen des trajectoires des ménages les plus riches et les plus pauvres entre 2009 et 2013 met en évidence les singularités de leurs parcours respectifs. Pour les ménages les plus modestes qui étaient propriétaires ou accédants à la propriété, le changement de logement est souvent synonyme de rétrogradation : 55 % de ceux qui étaient propriétaires se retrouvent locataires (répartis à peu près également entre logements publics et privés) et il en est de même pour 68 % de ceux qui étaient accédants, ce qui souligne l'extrême fragilité des ménages les plus modestes qui s'engagent dans l'accession à la propriété.

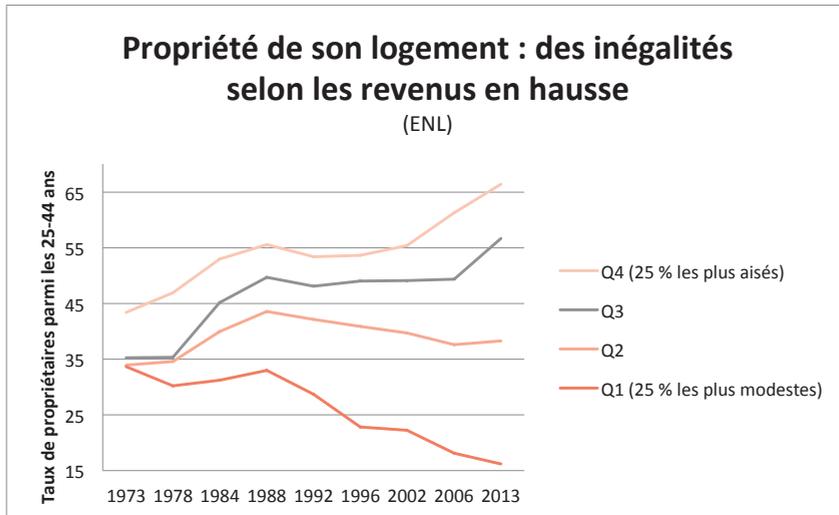
Le contraste avec les trajectoires des ménages les plus riches, du dernier quintile, est saisissant. Parmi les mobiles, les propriétaires ou accédants à la propriété de 2009 ont conservé ce statut, quatre ans plus tard, pour les trois quarts d'entre eux (72 % des propriétaires, 77 % des accédants à la propriété). Quand ils étaient locataires dans le parc privé, 55 % sont devenus propriétaires 4 ans plus tard. Au total, **la mobilité s'accompagne d'une amélioration de leur statut résidentiel pour les plus riches, tandis que la mobilité est synonyme de rétrogradation pour les plus pauvres, ou au mieux de leur stagnation quand ils sont locataires**, avec une sollicitation croissante du parc social. Pour eux, les flux sont 2,6 fois plus importants du secteur locatif privé vers le parc Hlm, que dans l'autre sens, et ils sont plus nombreux à retrouver un statut locatif après avoir été propriétaires qu'à passer de la location à la propriété.

Cette inégalité des destins résidentiels, très sensible au niveau de vie, révèle un clivage majeur qui scinde désormais les ménages entre ceux qui ont la capacité financière de choisir leur logement et leur lieu d'habitat et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dépréciés, avec des statuts résidentiels souvent plus précaires.

3.2 - UN ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ QUI SE FERME POUR LES MÉNAGES PAUVRES ET MODESTES

Alors que le statut d'occupation n'était pas discriminant socialement il y a quarante ans, l'accès à la propriété est devenu de plus en plus inégal selon le niveau de revenu des ménages, en raison de la précarisation des revenus des classes populaires et moyennes, et de la hausse des prix de l'immobilier¹⁷. Pour le quintile des 25-44 ans les plus modestes, la part des propriétaires a été divisée par deux de 1973 à 2013, passant de 34 % à 16 %. Tandis que cette part s'est accrue de moitié parmi les plus aisés du même âge, passant de 43 % à 66 % au cours de cette période.

¹⁷ Carole Bonnet, Bertrand Garbiniti, Sébastien Grobon, « Accès à la propriété : les inégalités s'accroissent depuis quarante ans », *Études et résultats, DREES, mai 2016*.



Cette évolution conduit à accentuer les inégalités entre propriétaires et locataires, surtout quand les propriétaires sont libérés des charges de remboursement et que leur patrimoine immobilier tend à prendre de la valeur.

D'un côté, les candidats à l'accession qui se recrutent dans les couches les plus aisées de la population (les accédants ont en moyenne un revenu 2 fois supérieur à celui des locataires), voient leur pouvoir d'achat immobilier progresser, sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt, tandis qu'il diminue pour les locataires. Une telle évolution ne peut que contribuer à accroître les inégalités dans le domaine du logement entre ceux qui ont pu accéder à la propriété et se constituer un patrimoine dans des conditions avantageuses, et les locataires pour lesquels le logement est source d'appauvrissement.

Même si le nombre de propriétaires a fortement augmenté en une trentaine d'années, la propriété reste répartie inégalement selon les catégories sociales et selon les âges de la vie puisque l'on est d'autant plus propriétaire que l'on est âgé et qu'il apparaît plus difficile d'y accéder pour les jeunes générations aujourd'hui qu'hier.

Pour les locataires, toutes les composantes de la dépense logement sont orientées à la hausse depuis le début des années 2000 : les loyers évidemment, mais aussi l'énergie et autres charges (eau, assurance habitation, prestations de services, petits travaux). C'est une dépense incompressible qui augmente plus rapidement que les revenus des ménages et qui pèse d'autant plus que les ménages sont pauvres. Cette évolution est d'autant plus préjudiciable que les aides personnelles au logement ne solvabilisent plus autant les locataires que par le passé.

3.3 - LA MOBILITÉ SPATIALE ENRAYÉE POUR LES PLUS MODESTES

Qu'elles se déploient à l'échelle du territoire national entre les départements ou au sein des villes entre les quartiers, les mobilités résidentielles sont sélectives et contribuent à approfondir les inégalités territoriales. Le phénomène s'observe dans les départements en déclin et les villes en déprise économique mais aussi pour les quartiers sensibles au sein des aires urbaines. **Ceux qui partent et ceux qui restent n'ont pas les mêmes profils.**

La mobilité contribue à remodeler socialement le territoire et fige les plus modestes. 7,3 millions de personnes (11 % de la population) ont changé de logement en 2014 selon le recensement de la population¹⁸. Ce mouvement de population, qui se renouvelle chaque année (même s'il est en baisse dans la période actuelle), contribue au remodelage social des territoires. Il se traduit, schématiquement, notamment par un solde migratoire positif pour les départements du Sud de la France et de la façade atlantique, et négatif au Nord et à l'Est.

Dans les villes en décroissance, les mobilités résidentielles génèrent une sélectivité sociale importante et l'érosion démographique est loin d'être neutre. Elle ne concerne pas de manière identique les différents groupes sociaux. La perte de population concerne surtout les personnes jeunes, âgées de vingt à quarante ans, les diplômés du supérieur et les cadres, qui se montrent les plus enclins à quitter les villes en décroissance. Cela renforce le poids des ouvriers, des catégories intermédiaires et des tranches de population les plus âgées, dans leurs structures sociodémographiques.

Un même mouvement sélectif s'observe à une autre échelle dans **les quartiers de la politique de la ville qui constituent toujours un tremplin pour certains, mais représentent une nasse dont il est difficile de sortir pour d'autres**, notamment pour les moins qualifiés, les plus précaires, les grandes familles d'origine étrangère.

En moyenne, au 1^{er} janvier 2015, les locataires du parc social situé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) occupaient leur logement depuis un peu plus longtemps que les locataires des mêmes unités urbaines résidant en dehors de ces quartiers. La différence est sensible, 7,4 ans en moyenne pour les premiers, un an de moins pour les seconds¹⁹. Ces écarts seraient encore plus importants sans l'impact de la rénovation urbaine qui a concerné une partie des quartiers de la politique de la ville depuis 2004 et a provoqué des déplacements inhabituels de population.

¹⁸ David Levy, Christophe Dzikowski, « En 2014, un quart de la population qui déménage change de département », *Insee*, juin 2017.

¹⁹ *Rapport 2016 de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) et notamment les travaux de Marie Sala disponibles aux pages 118-119 du rapport.*

La typologie des quartiers de la politique de la ville conduit à des durées d'occupation²⁰ variables selon que l'on considère les logements situés dans des centres anciens (5,5 ans en moyenne), des petites unités urbaines (5,9 ans), des ensembles de moins de vingt logements (7,2 ans), dans la périphérie de grandes unités urbaines (7,8 ans) ou dans des banlieues éloignées (7,8 ans).

Les locataires du parc social en QPV seraient plus enclins à rester plus longtemps dans leur logement du fait de la difficulté à trouver un autre logement, que cette difficulté tienne à l'insuffisance de grands logements dans le parc social hors QPV, ou à l'écart de loyer avec le parc privé particulièrement important dans les secteurs tendus.

La difficulté de nombreux ménages à quitter les quartiers de la politique de la ville tient évidemment aux caractéristiques sociales de ceux qui y résident. Ces quartiers apparaissent en effet comme des lieux de concentration des ménages modestes. Ceux qui relèvent des trois premiers déciles des revenus représentent plus de 54 % de la population de ces quartiers.

Depuis la crise économique de 2008, les habitants des QPV ont vu leur revenu moyen décliner, notamment sous l'effet de l'arrivée de nouveaux habitants plus pauvres et du départ de ceux qui ont vu leur situation financière s'améliorer. Résultat : les habitants des QPV sont également trois fois plus nombreux à être sous le seuil de pauvreté (42 % contre 16 % dans les autres quartiers de leurs unités urbaines). Et la situation ne semble pas prête de s'inverser.

Pour ceux qui n'ont pas d'autre horizon que le parc social, la mutation représente souvent la seule solution pour permettre à des ménages d'améliorer leurs conditions d'habitat, comme le montre une étude sur le parc parisien²¹. Les mutations s'opèrent souvent au sein du patrimoine du bailleur et les déménagements se font 7 fois sur 10 dans le même quartier. Phénomène qui s'observe également dans les QPV, la mutation s'opérant pour les ménages qui en sont issus, une fois sur deux en QPV.

²⁰ Calculées à partir de la durée d'occupation médiane.

²¹ Étude publiée par l'IAU le 11 juillet 2017.

Conclusion

Les freins croissants à la mobilité résidentielle choisis des ménages à ressources modestes et moyennes constituent un indice supplémentaire de montée des difficultés de logement. S'ils ne parviennent plus à aller dans le sens de leurs besoins (s'agrandir quand un enfant arrive ou qu'une famille se recompose, se rapprocher de son lieu de travail ou de sa famille...) ou de leurs aspirations à accéder à la propriété, il en résulte **une frustration croissante dont les conséquences sont palpables dans l'opinion.**

Les difficultés qui surgissent pour les ménages au moment de leur confrontation au marché, doivent être prises en considération car la mobilité résidentielle concerne chaque année de très nombreux ménages, sans compter ceux qui souhaiteraient changer de logement mais ne le peuvent pas. La mobilité concernant les locataires est significative : ce sont ainsi au moins 2 millions de locataires qui sont chaque année en quête d'un nouveau logement et se confrontent à une offre rare, chère ou inadaptée, surtout dans les zones tendues. Sans compter les accédants à la propriété ou les propriétaires qui vendent leur bien et se retrouvent confrontés au marché immobilier.

C'est donc au moment où ils recherchent un logement que se manifestent avec le plus d'acuité les difficultés pour les ménages. C'est ce que montre le sondage réalisé à la demande de la Fondation Abbé Pierre il y a quelques années, dans lequel il apparaissait clairement que les ménages qui étaient très majoritairement satisfaits du logement qu'ils occupaient craignaient de devoir en changer, anticipaient des difficultés importantes à cette occasion, et imaginaient être obligés de se retrouver dans un logement de moins bonne qualité. Cette crainte est plus vive dans les grandes villes où les ménages insatisfaits de leur logement sont plus nombreux et la mobilité plus importante, alors que l'offre y est très contrainte.

Dans un tel contexte, en l'absence d'accès à un logement plus adapté, la moindre évolution de la situation du ménage (changement professionnel, agrandissement de la famille, recomposition familiale, prise en charge d'un parent dépendant...) peut venir rompre le fragile équilibre en raison de charges nouvelles ou conduire à une dégradation des conditions de vie. Les situations d'inconfort, d'éloignement de l'emploi ou de surpeuplement, comme le montre le chapitre suivant, deviennent alors une variable d'ajustement dans les territoires les plus tendus. Les ménages se retrouvent piégés dans un logement qui n'est plus en adéquation avec leurs besoins ou avec leurs ressources. À la pénibilité du mal-logement s'ajoute alors la crainte de ne jamais pouvoir en sortir.

Chapitre 1

Le surpeuplement, un problème de taille

Introduction

Alors que les conditions de logement en France se sont constamment améliorées depuis des décennies, l'Insee estime que **2,7 millions de ménages vivent encore dans un logement surpeuplé en 2013, soit 8,5 % des ménages**¹. Le surpeuplement constitue une dimension ancienne du mal-logement, traitée dès le XIX^e siècle dans une perspective hygiéniste de résorption des « taudis », notamment à Paris. Pour autant, le phénomène de la sur-occupation des logements reste prégnant aujourd'hui.

Plus encore, **on la voit refaire surface dans la période contemporaine, alors qu'elle était en déclin depuis plusieurs décennies**. En témoignent les chiffres de l'enquête nationale Logement 2013, qui montrent pour la première fois une aggravation du phénomène. **Le nombre de personnes concernées a nettement progressé entre 2006 et 2013**, puisque 7 656 000 personnes vivent désormais dans un logement en surpeuplement « modéré »² (contre 6 865 000 en 2006, soit une hausse de 11,5 %), et 934 000 personnes en surpeuplement « accentué »³ (contre 797 000 en 2006, soit une hausse de 17,2 %)⁴.

8,6 millions de personnes touchées par le surpeuplement en 2013, dont 934 000 en surpeuplement « accentué »

Entre ces deux dates, la situation s'est notamment dégradée dans le logement collectif : le taux de surpeuplement y est passé de 14,7 % à 15,9 %, tandis que la surface moyenne par personne y diminuait de manière inédite, passant de 33,5 à 32,4 m². Elle s'est aussi nettement dégradée pour les locataires du parc social (avec un taux qui est passé de 15,3 % à 16,9 %).

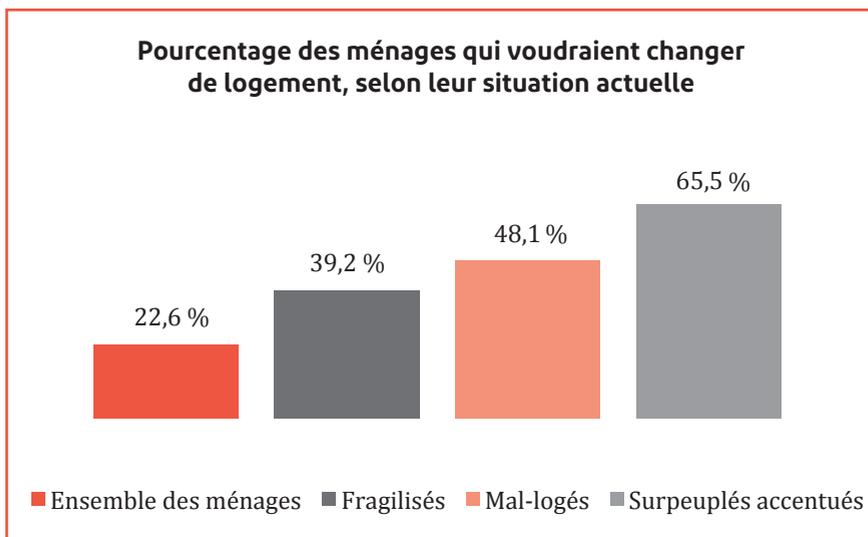
Ce retour du surpeuplement est une tendance d'autant plus inquiétante que cette forme de mal-logement est vécue très douloureusement par les ménages concernés, comme le montre l'enquête Logement de l'Insee : 66 % des ménages subissant une situation de surpeuplement accentué souhaitent changer de logement, alors que ce n'est le cas que de 27 % des ménages en moyenne, de 39 % des ménages « fragilisés par rapport au logement » et de 48 % des « mal-logés » (d'après les catégories définies par la Fondation Abbé Pierre dans les Chiffres du mal-logement).

¹ L'Insee indique que ce sont 8,5 % des ménages qui sont concernés hors étudiants, in « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », Insee Première n°1546, avril 2015. La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

² Logement dans lequel il manque une pièce par rapport à la norme au regard de la composition du ménage.

³ Logement dans lequel il manque au moins deux pièces au regard de la composition du ménage.

⁴ « Confort, qualité et défauts du logement », Insee, 2015.



Source : ENL 2013. Calculs FAP.

Ce retournement de tendance est inédit, tant le mouvement de desserrement des ménages, depuis plusieurs décennies voire plusieurs siècles était continu, dessinant, à travers ce que l'historien Antoine Prost appelle « **la conquête de l'espace** », une véritable révolution anthropologique. Petit à petit, et plus rapidement avec la démocratisation du confort et de la superficie après la Seconde Guerre mondiale, **la vie privée est devenue possible non seulement vis-à-vis de la société mais également au sein de la famille**, pour chaque individu du foyer, à l'abri du regard du « chef de famille » : « *la population française a conquis l'espace domestique nécessaire au développement de la vie privée*⁵ ». Avec à la clé **des conquêtes de la vie quotidienne qui nous semblent aujourd'hui naturelles** mais qui sont largement tributaires du nombre de pièces et de m² disponibles par personne : pouvoir se laver dans une pièce à part à l'écart du regard des autres, lire ou écouter de la musique sans être dérangé, être en mesure de conserver des objets secrets ou d'écrire un journal intime, avoir des rapports amoureux sans publicité, disposer d'une chambre d'adolescent pour y façonner son autonomie, permettre aux enfants de dormir sans leurs parents (et réciproquement)... Disposer d'une chambre à soi est un luxe qui en conditionne bien d'autres. « *La chambre protège : soi, ses pensées, ses lettres, ses meubles, ses objets*, écrit l'historienne Michelle Perrot dans son *Histoire de chambres. Rempart, elle repousse l'intrus. Refuge, elle accueille. Resserre, elle accumule. Toute chambre est peu ou prou une « chambre des merveilles » (...)* *La chambre est le témoin, la tanière, le refuge, l'enveloppe des corps, dormants, amoureux, reclus, perclus, malades, expirants* »⁶.

⁵ Antoine Prost, « Frontières et espaces du privé », in Philippe Ariès et Georges Duby (dir.), *Histoire de la vie privée. 5. De la Première Guerre mondiale à nos jours*, Seuil, Paris, 1999.

⁶ Michelle Perrot, *Histoire de chambres*, 2009.

C'est aujourd'hui cette démocratisation de l'intimité, cette conquête immense et minuscule, qui est menacée. Car le retour du surpeuplement n'est pas général : les ménages à bas revenus sont en première ligne⁷. Après une baisse générale du taux de surpeuplement de 1996 à 2006, la part des ménages à bas revenus vivant dans un logement surpeuplé a augmenté de 1,6 point (alors qu'elle a stagné pour les ménages modestes et diminué de 0,5 point pour les plus aisés). La période actuelle est donc marquée non seulement par un retour du surpeuplement, mais plus encore par une accentuation des inégalités face à ce problème⁸. La part de ménages à bas revenus en sur-occupation est deux fois plus importante que celle des ménages modestes et cinq fois plus élevée que celle des ménages les plus aisés.

Par ailleurs, **certains territoires concentrent les situations de surpeuplement**. C'est le cas des aires urbaines de plus de 100 000 habitants, et plus particulièrement de l'Ile-de-France, où la proportion de logements surpeuplés a augmenté de 1,4 point entre 2006 et 2013⁹. À Paris et en Seine-Saint-Denis, pour des raisons différentes, la part des logements surpeuplés dépasse désormais les 25 %¹⁰. Les territoires d'Outre-mer se caractérisent également par un taux de surpeuplement très élevé : à La Réunion, 1 logement sur 5 est sur-occupé, et même 1 sur 3 dans le parc social¹¹. En Guyane, ce sont plus de 40 % des ménages qui vivent en surpeuplement¹².

Pour les ménages à bas revenus, le taux de surpeuplement atteint des sommets dans les grandes villes : 45 % des ménages les plus pauvres qui habitent dans l'unité urbaine de Paris vivent dans un logement surpeuplé contre 22 % de ceux qui vivent dans des unités urbaines de plus de 100 000 habitants, 15 % dans celles de moins de 100 000 habitants et seulement 7 % dans les communes rurales. Là encore, les ménages à bas revenus et aux ressources modestes connaissent une stabilisation voire une légère hausse de leur taux de sur-occupation entre 2006 et 2013¹³, contrairement aux ménages plus aisés dont le taux de surpeuplement diminue depuis 1996 dans chaque type d'unité urbaine, à l'exception de celle de Paris.

⁷ ONPES, *Mal-logement, mal-logé. Rapport 2017*. Pp.43-47. À paraître.

⁸ *Alors que les taux de surpeuplement des ménages modestes et des ménages à bas revenus se sont rapprochés de 1996 à 2006 du taux des ménages plus aisés, ils s'en sont éloignés entre 2006 et 2013.*

⁹ « Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement », IAU-IDF, 2015.

¹⁰ Jessica Labrador, Nathalie Couleaud et Lauren Trigano, « Les conditions de logement en Ile-de-France en 2013 », *Insee Analyses Ile-de-France n°17*, avril 2015.

¹¹ « Les conditions de logement s'améliorent, mais pas pour tous. Enquête Logement à La Réunion fin 2013 », Chantal Chaussy, *Insee Analyses Réunion n°15*, mai 2016.

¹² Antilles-Guyane, « Un parcours résidentiel contraint en Guyane », *INSEE Analyses, n°23*, mars 2017.

¹³ *Durant cette période, le surpeuplement des ménages à bas revenus diminue uniquement dans les communes rurales. ONPES, op. cit.*

Si la situation est particulièrement difficile pour les ménages les plus modestes, le phénomène n'épargne pas les catégories de ménages plus « favorisées », particulièrement en Île-de-France ou dans les métropoles, où l'accès au logement abordable est de plus en plus difficile. Ainsi, **de nouvelles formes de cohabitation et d'hébergement se développent, de nouveaux publics sont concernés : jeunes actifs, parents isolés, familles recomposées, personnes âgées, etc.** Au-delà des colocations dont le caractère choisi est souvent surestimé, les stratégies d'adaptation deviennent nécessaires pour différents publics, faute de pouvoir accéder à un logement adapté. Tous ces signaux doivent nous alerter car ils témoignent d'un renouvellement du problème de la sur-occupation, au-delà de sa persistance pour les ménages les plus vulnérables.

Un phénomène sous-estimé et minoré

Pour appréhender la question du surpeuplement en France et en Europe, de nombreux indices de peuplement ont été élaborés (recensement, ENL, Filocom, Eurostat...), en parallèle à différentes normes juridiques visant à orienter l'action publique. Cette multitude d'indicateurs contribue toutefois à complexifier la lecture et la lisibilité du phénomène, en raison de l'hétérogénéité des critères sur lesquels ils se fondent (seuils d'âges, modalités de décompte des pièces, surface minimum par personne, partage ou non des chambres entre les célibataires mineurs en fonction de l'âge et/ou du sexe, etc.).

L'absence de définition partagée entre les différentes institutions se conjugue aujourd'hui à **une forme de récusation ou d'indifférence à la question du surpeuplement chez de nombreux acteurs de l'hébergement et du logement**. On observe en effet une certaine tolérance à l'égard de ce phénomène : perçu comme inéluctable sur les territoires tendus du point de vue du marché de l'immobilier, il est présenté par d'autres comme un « choix » voire comme une « solution » face aux difficultés de logement des ménages en situation de précarité. Autant de discours qui tendent non seulement à minimiser la gravité du surpeuplement et de ses conséquences pour les ménages, mais aussi à freiner sa prise en compte pleine et entière dans les politiques du logement à l'heure actuelle.

Ces discours font écho à **la relative absence d'analyse du surpeuplement dans la littérature française contemporaine relative aux conditions de logement** : rares sont en effet les travaux qui analysent de manière détaillée les conséquences multiples de la sur-occupation pour les ménages : dégradation du logement, augmentation des risques domestiques, impacts sur la santé physique et mentale, difficultés rencontrées dans le développement et la scolarité des enfants, tensions et violences intrafamiliales... Le plus souvent, le surpeuplement est mentionné comme un facteur aggravant pour les ménages en situation de mal-logement, au même titre que la composition familiale ou le niveau de revenus des ménages ; ses conséquences spécifiques ne sont ni

isolées ni décrites précisément¹⁴. Si la littérature anglo-saxonne consacrée à la problématique apparaît plus développée, la majorité des travaux ont été menés aux États-Unis ou au Royaume-Uni dans les années 1980-1990 et sont le plus souvent quantitatifs, s'intéressant à la dimension épidémiologique ou économétrique du phénomène.

Quant aux publications dédiées au surpeuplement en langue française, ils s'inscrivent majoritairement dans une approche historique et/ou statistique, et **ne disent rien des facteurs qui conduisent les ménages à vivre dans un logement sur-occupé et souvent dégradé**. Les trajectoires de vie des ménages en situation de surpeuplement présentent pourtant des traits communs en ce qu'elles font écho à de grands changements sociétaux qui impactent les parcours résidentiels d'un nombre croissant de ménages (allongement de la durée de vie, augmentation des ruptures et des familles monoparentales, recompositions familiales, retards de décohabitation, précarité des jeunes, vulnérabilité des personnes migrantes, etc.).



Surpeuplement : la construction de la norme de l'Insee

C'est en 1894 qu'une étude statistique de l'encombrement des ménages parisiens est pour la première fois publiée, à l'initiative du médecin Jacques Bertillon, mettant en évidence la prévalence du phénomène dans les quartiers populaires. Était alors considéré comme surpeuplé un logement dans lequel le nombre d'habitants dépassait le double du nombre de pièces¹⁵.

En 1954, une norme de peuplement apparaît dans les critères d'attribution des Hlm : le peuplement « normal » du logement constitue dès lors un critère d'accessibilité à un logement (une famille trop nombreuse ne pourra pas accéder à un logement trop petit) en même temps qu'un critère de priorité (une famille en situation de surpeuplement sera considérée comme prioritaire pour l'accès à un logement).

En 1962, l'Insee propose une nouvelle « norme d'occupation des ménages » qui modifie la notion de surpeuplement, en y intégrant une prise en compte de la **configuration du ménage (nombre d'habitants, âge, sexe) et en distinguant**

¹⁴ *Seules les questions de la scolarité des enfants et de la santé des ménages ont donné lieu à des publications spécifiques : Dominique Goux et Eric Maurin, « The Effect of Overcrowded Housing on Children's Performance at School », *Journal of Public Economics*, 2005 ; Luc Ginot et Catherine Peyr, « Habitat dégradé et santé perçue : une étude à partir des demandes de logement social », *Santé publique 2010/5 (vol 22)* ; OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », 2015.*

¹⁵ *Fijalkow Yankel, « Interrogations locales et échanges internationaux : les facteurs d'émergence de la mesure scientifique de l'encombrement des ménages parisiens », *Annales de démographie historique*, 2/2007 (n° 114), p. 173-190.*

les pièces selon leur fonctionnalité (pièce de vie commune, chambre...). La norme d'occupation actuelle date du recensement de 1968, sauf concernant les logements d'une seule pièce qui, jusqu'en 2002, sont systématiquement considérés comme surpeuplés quelle que soit leur surface.

La définition du surpeuplement reflète ainsi l'évolution des normes sociales, qu'il s'agisse de la définition d'un « logement », d'une « pièce » (notion juridiquement née avec l'ordonnance de 1945 puis précisée selon sa taille, sa fonctionnalité, son rôle dans l'espace professionnel ou familial, son rôle de cuisine ou non, sa destination pour les êtres humains ou les animaux... ou les deux, comme dans le cas de « l'étable » pendant longtemps à la campagne) et même d'un « habitant » du logement. « *Séparation de la cuisine et des chambres, du travail et du domicile, introduction d'un seuil d'habitabilité minimum, remplacement d'une définition subjective par une définition objective : de 1936 à 1962, les recensements installent lentement une norme d'habitabilité "moderne"* », écrit Axel Pohn-Weidinger¹⁶.

Ces définitions successives dessinent peu à peu les contours de « l'intimité » comme norme sociale acceptable. La généralisation de cette notion (comme condition d'accès aux aides au logement, critère de priorité pour l'accès au logement social ou base de calcul pour cerner et quantifier l'ampleur du mal-logement) constitue un élargissement du spectre de l'Etat-providence, qui ne se préoccupe plus seulement des îlots insalubres mais aussi des conditions d'épanouissement de chaque membre du ménage en intervenant à l'intérieur de l'habitat.

Mettre en lumière le problème de la sur-occupation

Ces différents constats ont conduit la Fondation Abbé Pierre à mettre le problème du surpeuplement en avant dans son rapport annuel 2018 sur L'État du mal-logement en France. Ce chapitre vise ainsi avant tout à donner la parole aux personnes qui y sont confrontées, et aux professionnels qui les accompagnent, aussi bien dans le champ du logement que sur des aspects relatifs à la santé ou à la parentalité, afin de « faire parler » les différents chiffres dont nous disposons sur la question. Ce chapitre poursuit plusieurs objectifs :

- **Donner à voir la réalité du surpeuplement, dans la diversité de ses configurations et de ses formes** : des situations marginales de logement aux demandes de mutation bloquées dans le parc Hlm, des logements privés trop exigus mis en location par des « marchands de sommeil » aux ménages propriétaires qui se retrouvent pris au piège dans un logement trop petit qu'ils

¹⁶ Axel Pohn-Weidinger, « Une statistique de l'intimité. La catégorie du « logement surpeuplé » entre statistique et droit (1936-1962) », *Genèses* 2013/3 (n° 92), p. 102-126.

ne parviennent pas à revendre... Bien que cette problématique soit ancienne, elle voit ses contours évoluer aujourd'hui sous l'effet de certaines dynamiques sociales qui l'alimentent : hausse de la précarité, éclatement des cellules familiales, prise en compte insuffisante des phénomènes migratoires... (1^{re} partie) ;

- **Mettre en lumière les conséquences très graves du surpeuplement**, et leur caractère pénalisant à court, moyen et long termes pour les personnes qui le subissent, notamment de nombreuses familles avec des enfants. Au vu des différents champs de la vie quotidienne qui sont affectés par le surpeuplement, la problématique est finalement loin d'être mineure, bien que relayée trop souvent au second plan de l'action publique (2^e partie) ;

- **Faire le point sur les leviers d'intervention qui permettent aujourd'hui de traiter les situations de surpeuplement**, tout en analysant leur efficacité, leurs limites et marges d'évolution. Trop souvent présenté comme « inéluctable » ou « incompressible », nous chercherons à dessiner les contours d'une voie de traitement possible pour le surpeuplement, qui articulent différents registres d'intervention publique, qu'il s'agisse de mesures spécifiques de traitement du surpeuplement, de politiques d'amélioration de l'habitat, ou de mécanismes généraux de la politique du logement (3^e partie).



Le surpeuplement dans la littérature...

À propos du surpeuplement dans la littérature viennent tout de suite à l'esprit les descriptions tirées des chefs-d'œuvre de la littérature de Sue, de Hugo et de Zola : celle du logis de Morel dans *Les Mystères de Paris*, celle de la maison Gorbeau dans *Les Misérables* ou encore celle de la chambre des Maheu dans *Germinal*.

La chambre des Maheu, dans *Germinal*, Emile Zola (1885)

« Maintenant, la chandelle éclairait la chambre, carrée, à deux fenêtres, que trois lits emplissaient. Il y avait une armoire, une table, deux chaises de vieux noyer, dont le ton fumeux tachait durement les murs, peints en jaune clair. Et rien autre, des hardes pendues à des clous, une cruche posée sur le carreau, près d'une terrine rouge servant de cuvette.

Dans le lit de gauche, Zacharie, l'aîné, un garçon de vingt et un ans, était couché avec son frère Jeanlin, qui achevait sa onzième année; dans celui de droite, deux mioches, Lénore et Henri, la première de six ans, le second de quatre, dormaient aux bras l'un de l'autre ; tandis que Catherine partageait le troisième lit avec sa soeur Alzire, si chétive pour ses neuf ans, qu'elle ne l'aurait même pas sentie près d'elle, sans la bosse de la petite infirme qui lui enfonçait les côtes. La porte vitrée était ouverte, on apercevait le couloir du palier, l'espace de boyau où le père et la mère occupaient un quatrième lit, contre lequel ils avaient dû installer le berceau de la dernière venue, Estelle, âgée de trois mois à peine ».

La maison Gorbeau, dans Les Misérables, Victor Hugo (1862)

« À cette époque, la masure 50-52, habituellement déserte et éternellement décorée de l'écriteau : « Chambres à louer », se trouvait, chose rare, habitée par plusieurs individus qui, du reste, comme cela est toujours à Paris, n'avaient aucun lien ni aucun rapport entre eux. Tous appartenaient à cette classe indigente qui commence à partir du dernier petit bourgeois gêné et qui se prolonge de misère en misère dans les bas-fonds de la société jusqu'à ces deux êtres auxquels toutes les choses matérielles de la civilisation viennent aboutir, l'égoutier qui balaye la boue et le chiffonnier qui ramasse les guenilles. (...)

Les plus misérables entre ceux qui habitaient la masure étaient une famille de quatre personnes, le père, la mère et deux filles déjà assez grandes, tous les quatre logés dans le même galetas, une de ces cellules dont nous avons déjà parlé. Cette famille n'offrait au premier abord rien de très particulier que son extrême dénuement. »

Le logis de Morel, dans Les mystères de Paris, Eugène Sue (1843)

« Oui, dans cette étroite mansarde vivent sept personnes... Cinq enfants, dont le plus jeune a quatre ans, le plus âgé douze ans à peine. Et puis leur mère infirme... Et puis une octogénaire idiote... la mère de leur mère. La froidure est bien âpre, puisque la chaleur naturelle de sept personnes entassées dans un si petit espace n'attédie pas cette atmosphère glacée ; c'est qu'aussi ces sept corps grêles, chétifs, grelottants, épuisés, depuis le petit enfant jusqu'à l'aïeule... dégagent peu de calorique, comme dirait un savant. Excepté le père de famille, un moment assoupi, parce que ses forces sont à bout, personne ne dort ; non, parce que le froid, la faim, la maladie tiennent les yeux ouverts... bien ouverts. »

Dans les années 1930 comme 1950, la description de la misère prend des tours moins mélodramatiques ; ainsi, on trouve des descriptions de l'habitat populaire qu'accompagne la modestie des ressources dans des œuvres où est évoquée la place de l'enfant unique dans un logement de 2 pièces. Il s'agira par exemple, du lit-cage du fils, dans le séjour de la famille Cavanna (Les Ritals, 1978), avec l'appui de fenêtre sur lequel bricole le père, seul « coin » qu'il lui est permis d'utiliser. Cette exigüité et absence d'intimité se retrouvent aussi dans le film de François Truffaut Les 400 coups (1959) lors de diverses scènes dans l'appartement exigu d'Antoine Doinel avec sa cuisine minuscule et encombrée qui fait office de salle de bain et l'entrée qui sert de chambre à l'adolescent.

PARTIE 1.

Le retour du surpeuplement

À travers la présentation de différentes situations de surpeuplement, cette première partie vise à attirer l'attention sur l'importance du phénomène, présent à des degrés divers dans tous les segments du parc de logements (logements-foyers, location privée, parc Hlm, accession à la propriété). On le retrouve bien souvent associé à d'autres problématiques de mal-logement telles que l'hébergement chez des tiers ou la location de taudis par des marchands de sommeil. Mais on le voit apparaître aussi dans des situations atypiques comme les « micro-logements », ou les divisions pavillonnaires qui se sont beaucoup développées ces dix dernières années. **Bien que relativement ancien, le problème du surpeuplement semble loin de se résorber, et serait au contraire réactivé sous de nouvelles formes dans la période actuelle.**

Le problème doit d'autant plus nous inquiéter qu'il est alimenté par des dynamiques sociales qui ne semblent pas devoir se tarir dans un avenir proche : augmentation de la pauvreté et de la précarité, évolution des structures familiales, phénomènes migratoires... Dans ce contexte, et face à une crise du logement qui n'en finit pas de produire de l'exclusion et du mal-logement, il y a fort à craindre que le surpeuplement continue de se développer de façon silencieuse et souterraine.

Le surpeuplement n'épargne aucun secteur

Le surpeuplement est un phénomène qui est loin d'être marginal (il touche 2,7 millions de ménages en France, soit 8,5 % de la population) et qui se manifeste à des degrés divers dans différentes configurations de logement. Qu'il s'agisse des personnes sans domicile propre qui sont contraintes de recourir à des solutions d'habitat atypique, ou de celles qui ont pu accéder au statut de propriétaire mais se retrouvent à vivre dans un logement trop petit, en passant par les locataires du parc Hlm ou du parc privé qui ne parviennent pas à accéder à un logement adapté à leurs besoins : tous subissent des conditions de vie extrêmement difficiles du fait de la sur-occupation.

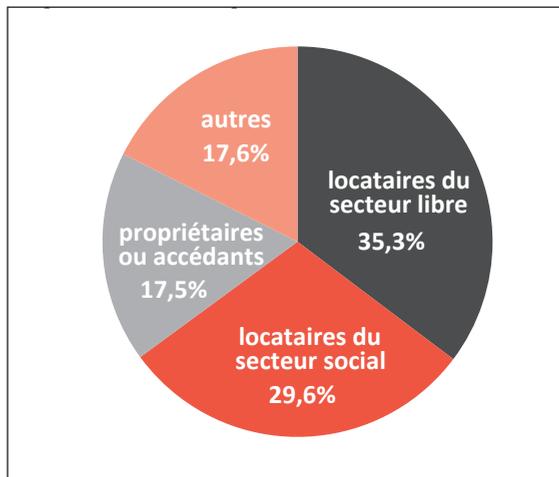
À travers les quatre situations suivantes, le surpeuplement apparaît comme une problématique de mal-logement contemporaine, aux formes récurrentes et qui se reproduisent dans le temps. Un phénomène d'autant plus inquiétant qu'aucune de ses manifestations ne semble véritablement en voie de se tarir.

Tableau : Ménages en situation de surpeuplement, suivant le statut d'occupation en 2013

	Surpeuplement modéré	Surpeuplement accentué	Total
Propriétaires ou accédants à la propriété	435 660	30 060	465 720
Locataires du secteur « libre »	861 110	78 590	939 700
Locataires d'un logement social (Hlm, social, loi 1948)	714 060	75 960	790 030
Autres locataires (logés en meublé, hôtel, garni) ou sous-locataires ou en location-accession meublé	333 740	17 950	351 690
Logés gratuitement	101 770	15 010	116 780
Total général	2 446 350	217 570	2 663 920

Source : ENL 2013, exploitation Fondation Abbé Pierre.

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages¹.



LES PERSONNES « AUX PORTES DU LOGEMENT » OU DANS DES SOLUTIONS TEMPORAIRES

Parmi les ménages en situation de surpeuplement, un premier groupe de personnes est confronté aux difficultés les plus aigües : ce sont celles qui, en l'absence d'un domicile propre, sont contraintes de se tourner vers toutes sortes de solutions atypiques et précaires : foyers, chambres d'hôtels, hébergement chez des tiers, que ce soient des amis ou de la famille, en faisant jouer les solidarités familiales et communautaires.

¹ Cette exploitation de l'ENL 2013 par la Fondation Abbé Pierre porte sur l'ensemble des ménages, y compris les étudiants et les ménages qui déclarent des revenus négatifs.

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2013, **le surpeuplement est particulièrement marqué chez les ménages vivant en meublés, en hôtels ou garnis, en sous-location...** Dans ces statuts d'occupation précaires, plus de la moitié des ménages sont confrontés à la sur-occupation (52 %), soit près de 352 000 ménages. Le surpeuplement a particulièrement progressé dans ce type d'habitat (+ 48 % depuis 2006, et + 77 % pour le surpeuplement accentué). Nombre de ces ménages se retrouvent dans des situations de grande vulnérabilité résidentielle.

Tableau : Surpeuplement dans les statuts d'occupation précaires

	2006	2013	2013/2006
Ensemble des locataires en meublé, hôtel, garni, sous-locataires...	473 074	671 956	+ 42 %
Dont ménages en surpeuplement	237 421	351 684	+ 48 %
- surpeuplement modéré	227 262	333 737	+ 47 %
- surpeuplement accentué	10 159	17 947	+ 77 %

Source : ENL 2013, exploitation Fondation Abbé Pierre.

Champ : France métropolitaine, y compris étudiants et ménages déclarant des revenus négatifs.

Perte d'emploi, séparation, surendettement, expulsion, etc. : les « accidents de la vie » peuvent être à l'origine de la perte du logement et du recours à des formes d'habitat précaire et sur-occupé. Fragilisés sur le plan économique et financier, ces ménages peuvent être confrontés à des situations de blocage dans leurs trajectoires résidentielles. C'est le cas par exemple des personnes hébergées chez des tiers ou en hôtel social : fortement touchées par le surpeuplement, en particulier dans les territoires les plus tendus, leur situation peut se pérenniser faute de pouvoir accéder à un logement autonome. C'est le cas par exemple pour les familles en difficultés sociales qui doivent quitter leurs logements dans le cadre d'une procédure d'expulsion : se tourner vers la famille est alors souvent l'unique solution, mais peut être génératrice de surpeuplement.

« *Du fait des caractéristiques du parc et de la prédominance d'hébergeants aux ressources insuffisantes pour accéder à des logements de grande taille, l'hébergement chez un tiers concerne en majorité des petits logements allant du studio au T3. Dans ce contexte, l'hébergement chez un tiers peut rapidement aboutir à des situations de sur-occupation* »², soulignait une étude de FORS Recherche-sociale en 2012. Le devoir de solidarité, voire l'obligation morale d'aider ou rendre service à un membre de la famille, proche ou éloignée, explique cette incitation à héberger un tiers sous son toit, y compris lorsque le logement est trop petit. Comme l'indique la CNAF, si « *les difficultés économiques fragilisent les liens*

² FORS-Recherche sociale « L'hébergement dans le logement d'un tiers, les solidarités privées à l'épreuve, dans un contexte de crise du logement », *Recherche sociale*, n°203, juil-sept 2012.

familiaux, elles ne produisent pas réellement d'indifférence entre les générations. Il semble bien que la norme de solidarité familiale reste une valeur forte, qui s'impose de l'extérieur à l'intérieur de la famille, sorte d'obligation collective à l'égard de la parenté, à laquelle la famille répond selon ses propres contraintes. Que les familles entretiennent des relations harmonieuses ou plus tendues, elles n'échappent pas à leurs devoirs souvent qualifiés de naturels ou spontanés³.

Si le surpeuplement est ainsi monnaie courante pour les personnes en précarité qui restent aux « portes du logement », il demeure souvent difficile à repérer. Dans des solutions d'habitat dites « atypiques », telles que les **squats, caravanes, habitats de fortune, cabanes etc.**, la « sur-occupation » n'est pas comptabilisée en tant que telle. Ces situations sont à la fois mal saisies par la statistique publique et peu visibles dans l'espace public. Il existe par ailleurs peu de réflexions sur le vécu de leurs habitants, pourtant confrontés à des situations souvent dramatiques.



Le surpeuplement dans des formes d'habitat atypiques

Pour les Gens du voyage qui utilisent **la caravane comme habitat permanent**, la sur-occupation peut apparaître comme la conséquence d'un choix assumé. Toutefois, les conditions d'habitat qui leur sont bien souvent proposées, notamment dans des aires d'accueil en nombre insuffisant, mal situées et souvent de piètre qualité, sans espaces de vie extérieurs corrects, doivent être pointées du doigt en raison du surpeuplement caractérisé qu'elles génèrent.

Sous forme de maisons, cabanons, mazets, mobil-homes, ou encore caravanes, **le phénomène de la « cabanisation »** commence aujourd'hui à être mieux documenté⁴. Se développant à l'échelle nationale et plus particulièrement en Languedoc-Roussillon, il renvoie à des constructions ou installations d'habitats permanents ou provisoires, sans autorisation, en zone inconstructible, naturelle ou agricole, et par conséquent illégales. Des retraités modestes peuvent en faire un usage saisonnier, comme certains ménages plus aisés. Mais la cabanisation apparaît surtout comme une solution d'habitat pour d'anciens sans-logis, de nouveaux pauvres qui se retrouvent seuls après une perte d'emploi ou une crise familiale, pour des Gens du voyage qui se sédentarisent, ou des familles pauvres qui ne parviennent pas à entrer sur le marché du logement ou dans le parc social. Si les risques de surpeuplement sont réels dans ces petites habitations, ces situations restent dans l'ombre la plupart du temps.

³ Sylvie Renaut, « L'entraide familiale dans un environnement multi-générationnel », in *Recherche et Prévisions* n°71, CNAF, 2003.

⁴ Voir notamment A. Cadoret et V. Lavaud-Letilleul, « Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace Populations Sociétés*, 2013, p. 125-139.

S'agissant des **personnes logées au camping toute l'année**, le phénomène reflète avant tout une nouvelle précarité des ménages, qui les empêche d'accéder à un logement de droit commun. Dans son ouvrage sur l'habitat précaire⁵, Gaspard Lion décrit la situation d'une femme, divorcée et mère de deux enfants, qui suite à son divorce, habite dans une caravane sur un terrain de camping d'Ile-de-France, recevant ses enfants une semaine sur deux : « l'exiguïté a en outre constitué pour Corinne un véritable obstacle à la poursuite d'une vie familiale « normale ». Lorsque ses enfants sont devenus adolescents, « c'était souvent la pagaille » et elle a pris la décision de les raccompagner tous les soirs chez leur père pendant ses semaines de garde, pour qu'ils disposent d'un minimum d'intimité ». Elle évoque les visites de ses enfants majeurs pour des repas dans la caravane : « Au moins que je puisse accueillir mes enfants, les copines ou les copains de mes enfants dans des conditions un peu mieux que là. Clément, il mange ici avec sa copine tous les dimanches. Bon, elle a dit « c'est bien », mais c'est vrai que c'est bien une fois ou deux, mais c'est pas bien toute l'année, 24 heures sur 24, ici, c'est pas une vie. C'est bien en dépannage on va dire ».

Dans une autre configuration mais toujours en dehors du « logement ordinaire », **les personnes vivant dans les foyers, notamment dans les foyers de travailleurs migrants (FTM) sont particulièrement exposées au problème du surpeuplement**. D'après la DIHAL, environ 90 000 travailleurs immigrés isolés vivent en 2016 dans 690 FTM et résidences sociales issues de leur transformation⁶, notamment en Ile-de-France. La situation de ces foyers, qui abritaient 180 000 lits en 1975 (répartis dans des dortoirs et parfois de petites chambres individuelles, souvent de moins de 9 m²) s'est lentement dégradée, avec le vieillissement du bâti et des équipements (installations électriques, sanitaires...). Un phénomène significatif de surpeuplement s'y est développé, en lien avec l'accueil par les résidents de proches et la présence d'activités informelles (de restauration, artisanat ou commerce), contribuant à aggraver l'inadaptation des conditions d'accueil aux besoins des occupants (sous-dimensionnement des sanitaires et des cuisines) et donnant lieu à des pratiques dangereuses (cuisines illégales, branchement de nombreux appareils électroménagers dans les chambres, etc.). **On estime que la population des FTM est aujourd'hui deux à trois fois supérieure à leur capacité d'accueil**⁷.

⁵ Gaspard Lion, *Incertaines Demeures, Enquête sur l'habitat précaire*, 2015.

⁶ Dihal, « La transformation des foyers de travailleurs migrants », 48^e atelier de la Dihal, 6 octobre 2016.

⁷ Cette situation complique en outre l'entretien courant de structures devenues vétustes et insalubres. Sur le plan juridique, les personnes titulaires d'un contrat de location en FTM sont autorisées à héberger un ou plusieurs tiers, pour une durée maximale de trois mois pour un même tiers, sous réserve d'en informer au préalable le gestionnaire.



Le surpeuplement « informel » dans les foyers : l'exemple d'un FTM de l'Est parisien

Le foyer, construit à la fin des années 1970 et réhabilité en 2007 dispose officiellement de 326 chambres d'une surface moyenne de 11 m², conçues pour accueillir chacune un résident. Chaque étage compte 22 chambres, ainsi que deux salles de bains et deux douches collectives. Le foyer est occupé quasi-exclusivement par des hommes seuls originaires du Mali. Le responsable du FTM raconte : « *La sur-occupation s'est installée dès le début. Dans les communautés sub-sahariennes, il y a des solidarités très fortes. Les personnes qui arrivent ont besoin de logement à bas prix (pour envoyer des ressources dans leur pays d'origine) et acceptent des chambres partagées. Il y a beaucoup de primo-arrivants, l'adresse est connue au Mali !* »

L'association qui gère le foyer estime l'ampleur de son surpeuplement de deux manières. Tout d'abord, un inventaire annuel réalisé dans les chambres est l'occasion de recenser le nombre de matelas supplémentaires : ils sont en moyenne 3 en plus dans chaque chambre. Par ailleurs, la consommation d'eau quotidienne (qui s'élève à 416 litres d'eau par personne officiellement résidente, au lieu de 150 à 175 litres en moyennes habituelles) corrobore les estimations réalisées par le responsable « *d'une population présente d'environ 900 à 1 000 personnes* ».

QUAND ON SE SERRE POUR ENTRER DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ

Le parc locatif privé est le segment du marché immobilier qui accueille le plus grand nombre de ménages en surpeuplement : **plus du tiers des ménages en surpeuplement vivent dans le parc locatif privé** d'après l'ENL 2013, **soit 939 700 ménages**. Parmi eux, 78 600 sont en situation de surpeuplement accentué. De fait, ce segment du marché constitue pour beaucoup de familles modestes ou précaires, la seule voie possible d'accès au logement, même si celui-ci est de mauvaise qualité. Parc social « de fait », il est alors l'unique solution pour des familles dans des situations administratives complexes, et bloquant leur accès aux droits (impossibilité de bénéficier de certaines aides sociales, d'accéder au logement social), comme pour celles qui ne peuvent se loger dans le parc privé « classique » ou sont dans l'attente d'un logement social... Les conditions de location y sont diverses : baux réguliers majoritairement, mais aussi baux verbaux, irréguliers, absence de bail, transformant des occupants de bonne foi en occupants sans droit ni titre. Face aux marchands de sommeil, les acteurs rencontrés mettent en avant la vulnérabilité accrue des personnes ayant connu un parcours migratoire récent.

Dans une récente étude sur les mauvaises conditions d'habitat en Ile-de-France⁸, la Fondation Abbé Pierre a alerté sur le développement des « micro-logements ».

⁸ Fondation Abbé Pierre, Les mauvaises conditions d'habitat en Ile-de-France, novembre 2016.

À Paris, on estime que **près de 7 000 chambres de service avec une surface inférieure à 9 m² sont occupées à titre de résidence principale**. Sans confort, sans toilettes, parfois même sans eau, ces chambres sont situées dans des combles souvent mal isolés. Face à ce phénomène, on ne dénombre qu'une cinquantaine d'arrêtés préfectoraux interdisant ces pièces à l'habitation chaque année, ce qui donne finalement carte blanche aux propriétaires pour les louer à prix d'or.



Madame L., 55 ans, dans une chambre de bonne de 4 m² :
« Pour prendre une douche, je suis obligée d'aller chez des amis ».

C'est un immeuble haussmannien dans le chic 8^e arrondissement de Paris. Au 6^e étage, Madame L., 55 ans, vit depuis 15 ans dans une microscopique chambre de bonne de 4 m² habitables. Arrivée en France en 1993, Madame L. a travaillé pour une vieille dame de l'immeuble. « *Je lui faisais les courses et le ménage, et en 1999, elle m'a proposé de loger dans cette chambre, moyennant un loyer de 150 euros mensuels. J'ai tout de suite accepté car j'en avais assez de vivre chez des amis* », raconte-t-elle. Mais la propriétaire refuse de lui délivrer un bail et les loyers sont versés de la main à la main.

Pour Madame L., le quotidien, c'est la débrouille. Elle se fait la cuisine grâce à une petite plaque électrique. « *Et comme je n'ai pas la place pour un frigo, j'essaye de tout consommer le jour même. Mais l'hiver, je peux conserver les yaourts et le lait au frais en accrochant un sac plastique à ma fenêtre* ». Rester propre constitue un combat de chaque jour, car il n'y a même pas de lavabo dans la chambre et, les toilettes sur le palier, sont partagées par plusieurs locataires. « *Pour prendre une douche, je suis obligée d'aller chez des amis ou au hammam* », précise Madame L. Difficile aussi de se mouvoir dans ce petit espace, chaque centimètre étant occupé, les sacs empilés les uns sur les autres. Les murs étant pétris de moisissures, Madame L. est obligée de refaire la peinture tous les quatre mois. Et pour se chauffer, un radiateur à bain d'huile fait l'affaire. « *Je suis quand même obligée de calfeutrer la fenêtre en hiver avec des sacs plastiques, car l'air passe* », précise-t-elle. Lorsqu'il pleut, des gouttes d'eau suintent du mur. Des puces ont aussi fait leur apparition. Ces conditions de vie rudes ont des répercussions sur la santé de Madame L. : « *Je suis asthmatique depuis 4 ans et j'ai de l'arthrose. J'ai aussi mal aux genoux à force de monter les six étages de l'immeuble* ».

Son moral a aussi trinqué : « *Certains soirs, je pleure et je me dis que je n'ai pas de chance dans la vie. D'autant qu'en ce moment, je n'ai pas de travail malgré le titre d'assistante de vie que j'ai décroché. Mais j'évite de parler de ma situation à mes amis ou à ma famille, car j'ai trop honte. D'ailleurs, une fois, ma sœur m'a rendu visite et elle a vite tourné les talons* ».

quand elle a vu où je vivais », confie-t-elle. Madame L. a fait appel à une assistance sociale et à l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre. Reconnue prioritaire au titre du Dalo en janvier 2013, elle a depuis reçu une proposition de logement social dans le 11^e arrondissement de Paris, qu'elle a acceptée.

Autre pratique en plein essor dans le parc locatif privé, celle de la « division pavillonnaire ». Elle consiste pour les propriétaires de maisons individuelles à diviser leurs biens en plusieurs logements : entre 2003 et 2013, près de 120 000 logements seraient issus de la division pavillonnaire selon le cabinet Espacité⁹. Si la division de logement en soi n'aboutit pas automatiquement à de mauvaises conditions d'habitat, elle est suffisamment importante et difficilement contrôlable pour présumer de l'émergence de logements indignes. De nombreux abus ont de fait été constatés, notamment sur les territoires les plus tendus. La division pavillonnaire peut être génératrice de surpeuplement, notamment lorsqu'elle conduit à des mises en location de logements de petite taille pour des personnes ou familles en situation de grande précarité.

Le repérage de ces situations se révèle encore difficile aujourd'hui¹⁰ : en raison de logements non déclarés, de locataires qui ne souhaitent pas attirer l'attention notamment lorsqu'ils sont en situation irrégulière, etc.



**Studio de 22 m² issu d'une division pavillonnaire aux Mureaux :
« On n'a pas d'espace pour installer le lit du bébé ».**

M. B., âgé d'une trentaine d'années, est locataire d'un studio de 22 m² pour un loyer de 470 euros, dans un pavillon subdivisé en 3 logements aux Mureaux depuis septembre 2015. Il y vit avec sa femme et sa fille d'1 an. Originaire d'Algérie, Monsieur a la nationalité française et vit en France depuis 5 ans. Ses parents ainsi que ses frères et sœurs vivent également aux Mureaux : « Quand je suis arrivé, j'habitais avec mes parents, qui vivent dans un logement social. Quand ma femme est arrivée, j'ai pris le studio. On l'a trouvé parce que c'est le même propriétaire que ma sœur ».

Marin-pêcheur en Algérie, Monsieur B. a occupé plusieurs emplois à durée déterminée (employé dans une brocante, etc.). Actuellement sans

⁹ D'après Anne-Katrin Le Dœuff, directrice générale déléguée d'Espacité, les chiffres sont fortement sous-évalués car ils ne concernent que les logements déclarés. Les Yvelines, le Val-d'Oise, le Val-de-Marne mais aussi le Nord et le Pas-de-Calais sont particulièrement touchés. En Seine-Saint-Denis, un quart environ des logements mis en location seraient issus de la division pavillonnaire.

¹⁰ Les moyens pour repérer ces situations sont « souvent artisanaux : du trop grand nombre de compteurs électriques à un nombre anormalement élevé d'élèves dans l'école voisine », explique le cabinet Espacité.

ressources, dans l'attente du versement de son RSA, il bénéficie de 420 euros d'APL qui couvrent la quasi-totalité du loyer.

Le logement se compose de deux étages reliés par un escalier très raide. Non seulement le logement est trop petit, mais il souffre également d'un déficit d'isolation, et de graves problèmes d'humidité : *« C'est trop petit, j'ai la cuisine en bas et la chambre en haut. En plus, il fait beaucoup trop froid, c'est une catastrophe. Il y a tellement d'humidité que ça coule sur le mur, ça sent beaucoup »*. Il ajoute : *« Les vêtements puent, ils ont des tâches, ceux de mon bébé aussi. C'est la catastrophe. Quand je sors, je le sens encore [...] Au début c'était propre, mais comme c'est un ancien pavillon, il y a beaucoup d'humidité »*. Une humidité source de problèmes respiratoires pour sa femme : *« Ma femme est malade, il faut vraiment qu'on déménage, le bébé et moi, pour l'instant ça va. On a fait des analyses »*. Les services de la ville ont réalisé une visite et ont pu constater l'état du logement.

Pour Monsieur B., cette solution de logement devait être temporaire : *« Au début, le studio c'était pour du dépannage, je ne pensais pas y rester autant de temps »*. En effet, la naissance de leur fille rend d'autant plus complexe la vie quotidienne : *« Avec le bébé, c'est encore plus serré. La cuisine est toute petite » (...)*. *« On n'a pas d'espace pour installer le lit de ma fille, donc le bébé, il dort avec nous, sur le lit deux places »*. La configuration du logement est inadaptée pour vivre en famille avec un enfant en bas âge : *« Il n'y a pas de place pour jouer. Parfois on va donc chez mes parents. Le plus dur, ce sont les escaliers, parce qu'on doit porter la petite et c'est presque une échelle. Ma femme a failli tomber plusieurs fois »*. Le manque d'espace, associé au manque d'isolation, accroissent le risque d'accident domestique : *« C'est dangereux, non seulement les escaliers, mais aussi le froid. J'ai acheté un chauffage d'appoint au pétrole pour mettre en bas et un électrique pour dans la chambre. Mais j'ai peur que ma fille s'approche trop près »*. Bien plus, les factures d'énergie de la famille sont très élevées : *« J'ai payé 400 euros d'électricité pour 2 mois »*.

Ayant une demande de logement social depuis 4 ans, la famille a récemment été reconnue prioritaire Dalo. Une proposition de logement leur a été faite à Mantes-la-Jolie, mais leur dossier, positionné en deuxième, n'a pas été retenu : *« Même si je préfère Les Mureaux, j'aurais accepté Mantes, je n'ai pas le choix. »*. Dans l'attente d'une nouvelle proposition, Monsieur B. vit toujours aujourd'hui dans ce studio avec sa famille.

PARC HLM : DES MÉNAGES BLOQUÉS DANS DES LOGEMENTS DEVENUS TROP PETITS

Le parc Hlm abrite également de très nombreuses situations de surpeuplement. D'après l'ENL 2013, **776 000 ménages y vivent en sur-occupation, soit**

16,8 % des locataires du parc social. Parmi eux, près de 72 800 sont en surpeuplement accentué. C'est le secteur qui a connu la hausse la plus importante de ménages en surpeuplement, passant de 15,1 % à 16,8 % entre 2006 et 2013 (+ 1,74 point, contre +0,41 point dans le parc locatif privé).

Tableau : Surpeuplement dans le parc locatif social (Hlm, social¹¹)

	Surpeuplement accentué	Surpeuplement modéré	Total surpeuplement
Nombre de ménages	72 790	703 240	776 030
% par rapport à l'ensemble des ménages du parc locatif social	1,6 %	15,3 %	16,8 %

Source : ENL 2013, exploitation Fondation Abbé Pierre.

Champ : France métropolitaine, y compris étudiants et ménages déclarant des revenus négatifs.

En principe, le surpeuplement n'est pas présent lors de l'attribution du logement qui obéit à des règles strictes. C'est par la suite que le phénomène peut se développer, en cas d'hébergement de tiers par exemple, sur des périodes plus ou moins longues, ou lorsque la famille s'agrandit sans qu'une mutation ne permette d'accéder à un logement plus grand. Cette mère de deux enfants de 5 et 2 ans, logés dans un T2 à Lyon, en témoigne : « *J'ai pris mon appartement toute seule, j'étais célibataire donc j'avais demandé un T2 (...). Puis j'ai rencontré le père des enfants. Un peu avant la naissance de ma fille, j'ai fait une demande de mutation, c'était en 2011. Depuis ce jour, je n'ai aucune réponse. Ils me disent : « Vous avez un logement... ». J'ai renouvelé ma demande chaque année ».*

La mobilité au sein du parc Hlm a fortement diminué depuis le début des années 2000 : son taux se situe aujourd'hui à 9,8 % contre 12,1 % en 2000. D'après le système national d'enregistrement de la demande (SNE), 626 000 locataires Hlm avaient une demande de mutation en cours fin 2015, dont 179 000 au motif d'un logement trop petit (28 %) ; seulement un quart d'entre eux a obtenu satisfaction au cours de l'année (soit 43 800 ménages). Dans une récente publication¹², l'IAU indique qu'en Île-de-France, ce sont 30 % des demandeurs de logement social qui sont déjà locataires du parc Hlm (182 300 demandeurs de mutation début 2016) et que l'exiguïté du logement est le premier motif des demandes de mobilité (40 %).

En matière de demande Hlm, les professionnels du logement et du champ social font état de difficultés particulièrement importantes pour les familles nombreuses. De fait, parmi l'ensemble des demandeurs, le taux d'attribution des logements sociaux est de 29 % pour les ménages de 2 ou 3 personnes, mais de seulement 20 % pour les ménages de 6 personnes et 15 % pour ceux de 8 personnes ou plus.

¹¹ Ce tableau n'inclut pas les logements loués vide soumis à la « loi de 1948 ».

¹² IAU/Observatoire de logement social en Ile-de-France, Les mutations dans le parc social francilien, juin 2017.



M. et Mme C., et leurs 8 enfants, à Saint-Denis de La Réunion :
« Les T5, c'est difficile à avoir »

M. et Mme C. vivent dans un T4 du parc social avec leurs 8 enfants, qui ont entre 2 et 19 ans. Ils sont arrivés dans le logement avec leurs deux premiers enfants. D'abord logés dans une petite case « bois sous tôle » sur un terrain familial dans les Hauts, le couple et ses deux premiers enfants ont choisi de faire une demande de logement social pour améliorer leurs conditions de vie : « *Là-bas c'était humide, les petits étaient souvent malades* ». Ils paient 560 euros de loyer (dont 30 euros à leur charge après le versement des APL) et 200 euros de charges comprenant l'eau et l'électricité.

Le couple et ses enfants se sont organisés pour faire face à leurs conditions de logement : « *Les garçons sont dans une chambre, les filles dans une autre. Mais bon, mes plus grands aimeraient bien avoir leur propre chambre, être au calme, mais on ne peut pas. Pour la salle de bains, c'est chacun son tour* ».

Récemment, le couple a dû déposer à nouveau une demande de mutation en urgence, car la Caf leur a indiqué par courrier suspendre les APL du fait du surpeuplement accentué du logement : « *On a fait une demande de mutation en urgence, mais les T5, c'est difficile à avoir. On a regardé les annonces dans les journaux, mais c'est trop cher, on ne peut pas* ». Le bailleur s'est alors mobilisé pour éviter l'impayé (M. et Mme C. ne travaillent pas) et un T5 leur a été proposé dans leur résidence actuelle, proposition qu'ils ont acceptée.

Le problème est particulièrement important en Ile-de-France comme l'indique le diagnostic préalable au SRHH¹³ : « *Dans le parc locatif social, vieillissement des occupants et faible rotation des grandes surfaces réduisent l'offre de grands logements réaffectés chaque année, alors que la demande de très grands logements à prix abordable est stimulée par le développement des familles recomposées. Familles qui sont souvent pénalisées par des contraintes de localisation et de budget forts* ». Ainsi, 63 % des familles nombreuses sont en surpeuplement dans le parc locatif social à Paris (57,3 % en Ile-de-France contre 40 % en France métropolitaine) d'après le recensement de la population 2011¹⁴.

Cette situation est d'autant plus problématique que les bailleurs sociaux ont peu de marge de manœuvre dans la typologie des logements attribués aux différents ménages en fonction de leur composition familiale. C'est ce qui explique aussi les

¹³ SRHH : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.

¹⁴ Insee flash, « La part des familles nombreuses se maintient en Ile-de-France », juin 2015.

délais d'attente extrêmement longs¹⁵ avant d'obtenir une proposition et certains refus en commissions d'attribution, alors même que les familles se disent prêtes à accepter un logement plus petit que celui auquel elles peuvent prétendre : « *Moi un T4 ça me suffirait*, indique cette femme en couple avec 5 enfants, actuellement dans un T3 du parc social à Paris. *On aurait une chambre pour les garçons et une chambre pour les filles (...), déjà, ça me soulagerait. Ça serait quand même plus supportable qu'un T3* ».

DES PROPRIÉTAIRES PRIS AU PIÈGE DANS UN LOGEMENT SUR-OCCUPÉ

Le surpeuplement est aussi présent là où l'attend moins. D'après l'enquête Logement de 2013, **466 000 ménages propriétaires ou accédants à la propriété vivent dans des logements surpeuplés, dont plus de 30 000 ménages en surpeuplement accentué.**

Si le logement est au départ bien adapté à leurs besoins, c'est **souvent avec l'arrivée d'un ou plusieurs enfants** (et leur avancée en âge) que des situations de surpeuplement apparaissent, dont il est particulièrement difficile de sortir pour les ménages aux ressources modestes. « *Quand ils étaient petits, on était bien, se remémore cette mère de 3 enfants, propriétaire d'un T2 à Villiers-le-Bel. L'appartement était tout neuf. Je me souviens quand on l'a visité la première fois avec l'agent immobilier, j'ai vu mon fils courir en traversant tout l'appartement. Pour lui, c'était très grand par rapport au studio où on était. Ensuite, les deux aînés dormaient dans la chambre, dans des lits superposés, et moi dans le grand lit, dans la même chambre. Aujourd'hui c'est compliqué avec le bébé (un troisième enfant de 15 mois) ; je dors dans le salon sur le canapé-lit. Mon lit dans la chambre est devenu l'espace de jeu, il n'y a plus d'espace* ».

Dans d'autres situations, l'accession à la propriété correspond dès le départ à un achat « par défaut » : c'est le cas lorsque les ménages ne peuvent pas accéder à un logement social (à cause de la forte demande, d'une situation administrative bloquante...) et peinent à être acceptés sur le marché de la location privée. Ils peuvent se rabattre alors sur les franges du parc immobilier les moins chères, situées dans les zones les moins attractives ou dans des immeubles en mauvais état, dans des copropriétés dégradées. Lorsque la famille s'agrandit et que le logement acheté devient trop petit, le ménage peut alors se retrouver en grande difficulté pour revendre son bien et/ou accéder à un logement social alors que son statut de propriétaire n'ouvre droit à aucune priorité.

Comme l'a déjà montré la Fondation Abbé Pierre¹⁶, la propriété ne met pas toujours à l'abri des problèmes de logement. En plus d'être en surpeuplement,

¹⁵ Le délai anormalement long à Paris est de 6 ans pour un T1, 9 ans pour un T2 ou T3, 10 ans pour un T4 et plus.

¹⁶ Voir notamment « Une France de propriétaires à tout prix ? », dans le rapport annuel 2011 sur L'État du mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre.

76 000 propriétaires éprouvent des difficultés pour payer leurs remboursements d'emprunt immobiliers ou charges de copropriétés : des difficultés financières qui peuvent compliquer à leur tour l'amélioration de leurs conditions d'habitat et l'accès à un logement plus adapté.



Une famille nombreuse propriétaire d'une maison dégradée dans le Doubs : « Nos filles sont quatre dans la même chambre ».

M. et Mme O. ont fait l'acquisition d'une maison de 3 pièces (salon, deux chambres, cuisine et salle de bains) dans une commune rurale du Doubs, il y a 7 ans. Auparavant, Monsieur logeait avec ses parents et Madame était locataire du parc social avec ses filles. Lorsqu'ils décident d'acheter un logement ensemble, l'agence immobilière leur propose cette maison dont l'état est moyen, mais Monsieur envisage de réaliser des travaux lui-même. Il installe un poêle à bois et change les fenêtres.

Malgré le départ de la plus grande des 4 filles quelques mois après l'emménagement, le logement devient inadapté pour accueillir toute la famille, qui s'est agrandie avec la naissance ensuite de deux autres filles. Les équipements sont vétustes et sous-dimensionnés pour répondre aux besoins des 7 personnes. Leur usage quotidien accélère leur dégradation, donnant lieu à une situation de confort sanitaire critique. N'étant pas reliée au réseau, la fosse septique située dans le garage déborde. Des fuites dans l'unique salle de bains située à l'étage entraînent le pourrissement des poutres porteuses, si bien que le plafond menace de s'effondrer. Le chauffage est défaillant : la cuisine où se trouve le poêle est surchauffée tandis que la chaleur monte peu dans les deux chambres. Ces différences de température entraînent des difficultés pour toute la famille : *« L'hiver dernier on était tous malades, le médecin nous voyait toutes les deux semaines. Quand on leur donne la douche, il faut faire redescendre très vite les petites en bas pour leur sécher les cheveux, sinon en haut et dans le couloir elles attrapent froid. »* L'amélioration de l'état de la maison, notamment la mise aux normes de l'électricité, devient une nécessité pour le confort de vie, la sécurité et la santé des enfants.

Pour la famille O., la dégradation progressive de l'état de la maison et la sur-occupation sont les deux faces d'une même pièce. Confrontés aux divers problèmes de vétusté du logement et à leurs répercussions sur le confort et la santé de ses membres, M. et Mme O. n'ont pas eu la capacité de faire les travaux nécessaires pour réagencer le logement. Pour minimiser les conséquences négatives de la sur-occupation, ils ont simplement fait évoluer l'aménagement des pièces au fur et à mesure que les enfants grandissaient : *« Pendant une période, au début, on a dormi en bas, parce que ma fille de 18 ans avait besoin d'avoir sa chambre à elle. On avait mis le lit dans le*

salon et la journée il servait de trampoline pour les enfants. Ensuite on a remonté notre lit et on y dormait avec les plus petites. Aujourd'hui elles ont grandi, donc elles sont quatre dans la même chambre ». Cette cohabitation forcée des quatre filles se répercute sur l'espace de vie en journée : « La grande de 17 ans reste en haut dès qu'elle peut, elle ne supporte pas le bruit de ses sœurs. Quand elles font leurs devoirs dans la cuisine, la plus petite veut jouer ; elle s'amuse à les distraire car l'espace libre dans le salon sert de salle de jeu ».

Un financement de la Fondation Abbé Pierre a permis à M. et Mme O. d'être accompagnés par l'association Julienne Javel, et de réaliser des travaux d'amélioration de leur maison et d'auto-réhabilitation pour transformer les combles et créer une chambre supplémentaire.

Les dynamiques sociales qui alimentent le surpeuplement

Derrière ces situations, des dynamiques sociales sont à l'œuvre : pauvreté persistante et amplification de la précarité, évolution des structures familiales, phénomènes migratoires, etc. Très marquées dans la période contemporaine mais insuffisamment prises en compte par les politiques du logement, ces dynamiques contribuent à alimenter durablement le surpeuplement dans les différents segments des marchés immobiliers.

PAUVRETÉ PERSISTANTE ET PRÉCARITÉ ENDÉMIQUE : DES MÉNAGES FRAGILISÉS FACE AU MARCHÉ DU LOGEMENT

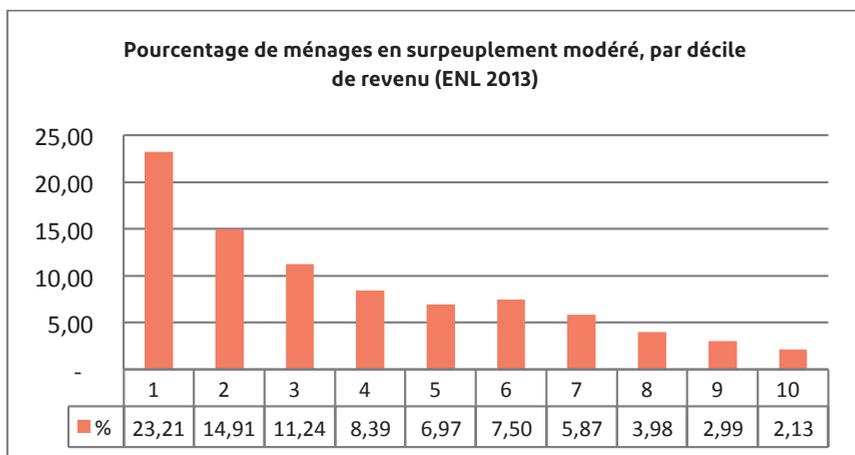
Sous l'effet notamment de la crise économique et de la progression du chômage, la pauvreté¹⁷ a augmenté entre 2005 et 2015, touchant près d'1 million de personnes supplémentaires¹⁸ : selon l'Insee, 8,9 millions de personnes sont pauvres en 2015.

Cette précarité financière a bien entendu des répercussions sur les conditions de logement des personnes pauvres et modestes, et génère des situations de surpeuplement. L'analyse de ces résultats par déciles de revenu est sans appel (voir graphiques ci-dessous) : parmi les ménages du premier décile, 23 % sont en situation de surpeuplement modéré (soit une proportion 10 fois supérieure à celle du dernier décile) et 3 % en surpeuplement accentué, une proportion plus de 20 fois supérieure à celle du dernier décile. Le surpeuplement est

¹⁷ Au seuil de 60 % du niveau de vie médian.

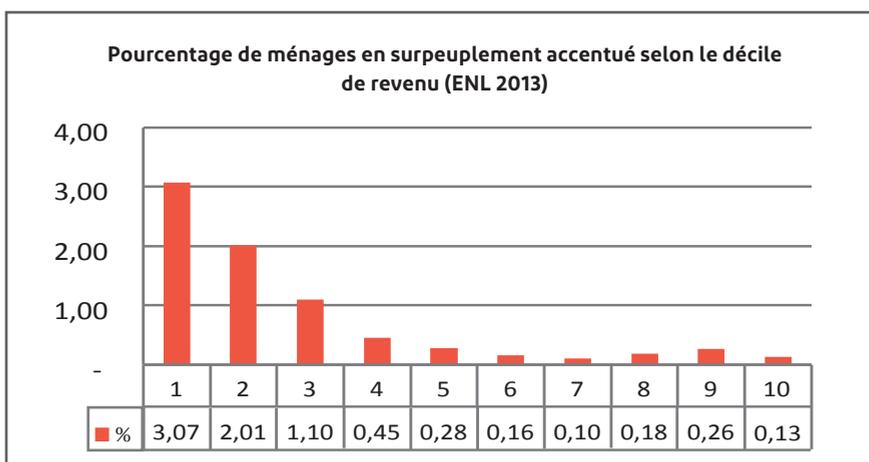
¹⁸ Le mouvement de hausse a été particulièrement important entre 2008 et 2012 (passant de 13,2 % à 14,2 % de la population) et stagne depuis. Une stagnation « trompeuse » selon l'Observatoire des inégalités puisque le niveau de vie médian (à partir duquel est calculé le nombre de pauvres) est resté inférieur en 2015 à ce qu'il était en 2011 : « Pour un même revenu, des personnes comptabilisées comme pauvres en 2011 ne le sont plus en 2015 ».

donc un phénomène socialement discriminant, notamment dans ses manifestations les plus graves.



Source : ENL 2013, Insee, exploitation Fondation Abbé Pierre.

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages.



Source : ENL 2013, Insee, exploitation Fondation Abbé Pierre.

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages.

Si les personnes sans ressources ou bénéficiaires des minima sociaux sont les premières victimes du surpeuplement, **les travailleurs pauvres et personnes en contrat précaire ne sont pas épargnés**. D'après l'enquête Logement de 2013, 20 % des ménages dont la personne de référence est au chômage, vivent dans un logement surpeuplé, ce qui est aussi le cas de 11 % de ceux qui sont en emploi¹⁹.

¹⁹ Exploitation Fondation Abbé Pierre. Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages. MSITUA, occupation principale de la personne de référence.

La Caf de Paris souligne que 51 % des allocataires considérés en surpeuplement suite à un « fait générateur » saisi dans leur dossier, déclarent une activité professionnelle. Des revenus toutefois insuffisants ne leur permettent pas de vivre dans un logement adapté à leurs besoins.

Pour de nombreux ménages modestes, les conditions d'accès au parc locatif privé sont très compliquées, parfois rédhibitoires. Dans un studio de 12 m² à Lyon, cette femme seule avec son bébé de 5 mois évoque ainsi les difficultés rencontrées pour accéder à ce logement : *« C'est très cher cet appartement, mais je n'ai pas trouvé un logement social, et dans le privé il faut un garant. Dans le privé, ils veulent des gens qui travaillent, moi je ne travaille pas encore. Je cherche du travail mais je ne trouve pas. J'ai déposé plein de CV dans les usines etc., mais personne ne rappelle. (...) Ici le propriétaire a dit « oui » car il connaît mon garant »*. Dans les territoires les plus tendus, les difficultés pour se loger sont également le lot de salariés aux ressources stables, comme en témoigne cette femme de 58 ans, qui a dû être hébergée par un ami avant de trouver une location privée en banlieue : *« Pendant 4 ans, j'ai cherché un deux pièces à Paris. Un studio, ça va quand on est étudiant, j'ai passé l'âge. Je voulais avoir une pièce à moi (...) J'étais persuadée qu'avec mon boulot, je trouverais un logement à Paris : je suis infirmière psychiatrique dans un hôpital, avec un statut de fonctionnaire, et je gagne environ 2 000 euros »*.

Face à la sur-occupation, les jeunes sont particulièrement vulnérables.

Leur accès au logement se heurte à une insuffisance et/ou instabilité des ressources, cumulées bien souvent à une absence de garanties. La Fondation Abbé Pierre tire depuis plusieurs années la sonnette d'alarme sur leur situation²⁰, dans un contexte de crise du logement abordable et de précarité de l'emploi (développement des CDD, intérim, etc.). La population jeune a tendance à « cumuler » les facteurs générateurs de mal-logement, notamment lorsqu'elle est issue de milieux modestes et ne peut pas compter sur le soutien financier de ses parents. Le surpeuplement est, pour les jeunes, monnaie courante, comme l'indique les résultats de l'ENL 2013²¹ : 36 % des apprentis et personnes en stage rémunéré vivent dans un logement surpeuplé, et c'est également le cas de 52 % des étudiants, élèves en formation ou stage non rémunéré. D'après une récente étude de l'OFCE, **les moins de 30 ans constituent la tranche d'âge la plus exposée au surpeuplement**²².

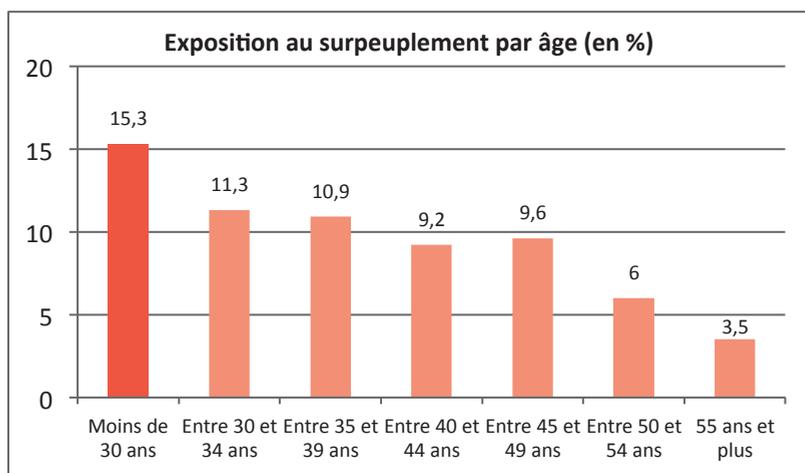
²⁰ Voir notamment deux publications de la Fondation Abbé Pierre :

- « Le logement des jeunes dans l'œil du cyclone » dans le rapport annuel 2006 sur l'État du mal-logement en France,

- « La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents », décembre 2015.

²¹ Exploitation Fondation Abbé Pierre. Champ France métropolitaine, ensemble des ménages.

²² Pierre Madec, « Quelle mesure du coût économique et social du mal-logement ? », Revue de l'OFCE, n°146, pp. 125-145, 2016.



Source : ENL 2013, Insee, calculs de Pierre Madec.

De nombreuses solutions de logement mobilisées par ces jeunes peuvent conduire à la sur-occupation. Outre la colocation, le fait de ne pas pouvoir « décohabiter » de chez ses parents pour accéder à un logement autonome peut être une expérience douloureuse. D'après l'ENL 2013, environ 153 000 jeunes de plus de 25 ans vivent ainsi au domicile de leurs parents, alors qu'ils souhaiteraient décohabiter s'ils en avaient les moyens. La cohabitation chez les parents peut ainsi se prolonger, parfois même avec conjoint et enfant(s), générant bien souvent de la sur-occupation, en même temps que des tensions intrafamiliales.

L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES FAMILIALES, RUPTURES ET RECOMPOSITIONS

Le modèle « traditionnel » de la famille nucléaire (composée d'un couple et leurs enfants vivant sous le même toit) a fortement évolué au cours des dernières décennies. Augmentation des ménages d'une personne seule²³, hausse des divorces et des séparations, recompositions familiales ; les structures familiales ont vu leurs contours se modifier²⁴.

Ces évolutions ont des répercussions importantes en matière de logement. Dans une récente publication, la DREES met en avant la plus grande complexité de l'équation « logement-famille » après une séparation, dans la mesure où les

²³ D'après l'Insee, leur part est passée de 27 % à 34,9 % des ménages entre 1990 et 2014. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381514>.

²⁴ Entre 1999 et 2011, la part des familles « traditionnelles » a reculé (passant de 75 % à 70,4 % des familles), tandis qu'augmentait la part des familles recomposées (de 8,7 % à 9,3 %) et celle des familles monoparentales (de 16,3 % à 20,3 %). Dans les DOM, ce sont 42 % des familles qui sont désormais monoparentales en 2011 (34 % en 1999).

familles « doivent prendre en compte, dans leurs besoins de logement, les enfants qui vivent avec elles, mais aussi ceux qui résident chez leur autre parent de manière occasionnelle ou plus régulière.²⁵ » Dans environ un quart des familles monoparentales ou recomposées, certains enfants vivent aussi une partie du temps dans un autre logement²⁶. La précarité, souvent aggravée en cas de séparation, impacte en outre les parcours résidentiels des familles. Dans une étude publiée en 2011, l'Insee insiste sur l'influence des contraintes financières sur les choix de logement lorsque les parents se séparent : « Ils sont parfois contraints de vendre s'ils étaient propriétaires ou de prendre une location moins onéreuse. Le parent qui a la garde des enfants peut alors se tourner vers le logement collectif plus accessible à la location (notamment dans le secteur social qui est composé de plus de 80 % de logements collectifs).²⁷ » **La séparation des couples constitue bien un moment charnière dans les parcours résidentiels des ménages, qui perdent en linéarité.**

La situation des familles monoparentales est de ce point de vue emblématique. Avec des niveaux de vie plus faibles que ceux des autres familles, et un taux de pauvreté bien plus élevé (39,6 % des familles monoparentales sont pauvres en 2011, contre 13,5 % des familles « traditionnelles », et 17,6 % des familles recomposées), leurs conditions de logement sont globalement moins favorables²⁸. En termes de surface notamment, elles disposent de 24 m² habitables de moins que les familles « traditionnelles » (86 m² pour les unes, 110 m² pour les autres) et se retrouvent davantage confrontées au surpeuplement que les autres familles : **18 % des familles monoparentales vivent dans un logement surpeuplé, contre 7 % des familles « traditionnelles ».**

Pour les familles recomposées, les conditions de logement apparaissent meilleures même si elles restent moins favorables que celles des familles « traditionnelles ». La superficie moyenne de leur logement est comparable à celle des familles « traditionnelles », mais elles sont toutefois plus touchées par le surpeuplement dans la mesure où ce sont plus souvent des familles nombreuses : **10 % des familles recomposées vivent dans un logement surpeuplé contre 7 % des familles « traditionnelles ».** La présence de demi-frères ou sœurs (voire de quasi-frères ou sœurs²⁹) peut nécessiter en effet plus de chambres qu'au sein d'une famille « traditionnelle » (Pirus, 2011), sachant par ailleurs que les enfants de famille recomposée ont en moyenne une plus grande différence d'âge. Dans de nombreux

²⁵ DREES, « Petites surfaces, surpeuplement, habitat dégradé : des conditions de logement plus difficiles après une séparation », in *Études et résultats* n°947, janvier 2016.

²⁶ *Ibid.* Avant 6 ans et au-delà de 11 ans, 2 enfants de familles monoparentales sur 10 partagent leur temps entre deux logements.

²⁷ Claudine Pirus, « Les conditions d'habitat des enfants : poids des structures familiales et de la taille des fratries », in Insee, *Portrait social de la France, édition 2011*.

²⁸ Plus d'un quart d'entre elles vivent dans un logement ayant au moins trois défauts importants (contre 17 % des familles « traditionnelles »). Elles sont aussi plus souvent locataires du parc Hlm (39 % contre 14 % des familles « traditionnelles »).

²⁹ Les enfants du beau-parent issus d'une première union.

cas, le parent se voit contraint de tirer un trait sur son idéal d' « une chambre par enfant », voire même d'avoir sa propre chambre³⁰. C'est particulièrement vrai lorsque le nombre d'enfants est important et que l'on vit en Ile-de-France. Dans certains cas, les situations de surpeuplement sont vécues « à temps partiel », au rythme des gardes alternées.

Le manque de place peut constituer en effet un frein à l'accueil d'un enfant vivant ailleurs. Parmi les personnes seules, les parents qui vivent sans leur(s) enfant(s) déplorent un peu plus souvent que les autres le manque d'espace dans leur logement, qui pourrait être lié à l'accueil de leur(s) enfant(s). C'est ce qu'indique une récente publication de la DREES. Les familles qui comptent un enfant mineur hors domicile trouvent aussi plus fréquemment que les autres qu'il leur manque une pièce (33 % contre 19 %).

Dans certains cas, l'éclatement de la cellule familiale peut déboucher sur des situations de logement très compliquées. C'est le cas notamment lorsque la séparation du couple conduit l'un des deux conjoints (ou les deux) à être hébergé par un tiers, avec ou sans ses enfants. Dans certains cas, les séparations interviennent dans un contexte de violence conjugale, qui peut conduire la victime à quitter le logement dans l'urgence. Faute d'autre solution, elle est alors hébergée (par un tiers, dans une structure spécifique) ou doit se tourner vers des solutions de logement inadapté. Seule avec son enfant de 5 mois, cette femme témoigne : « Avant j'habitais en Haute-Marne. J'étais mariée avec une personne violente, on avait un appartement ensemble, j'ai eu trop de problèmes, je suis partie. J'ai été dans un foyer pendant 7 mois, pas loin. Je suis partie parce que j'avais peur, mon mari m'envoyait des messages : "Je vais te trouver, te couper la tête..." ». J'ai une copine qui vit à Lyon qui m'a dit de venir. (...) Elles ont cherché une place pour moi à Lyon dans un foyer, mais elles n'ont pas trouvé. Quand je suis arrivée à Lyon, je suis restée quelques jours chez elle, le temps de trouver cet appartement, je n'ai rien trouvé d'autre ». Elle vit aujourd'hui avec son bébé dans un studio de 12 m².

Les politiques du logement restent insuffisamment réactives face aux nouveaux besoins de ces familles. Et le surpeuplement risque de rester encore longtemps une variable d'ajustement importante, sans une réelle prise en compte de cette mutation structurelle des contours de la famille.

LES PHÉNOMÈNES MIGRATOIRES ET LA PRÉCARITÉ QUI LES ACCOMPAGNE

L'Organisation internationale pour les migrations a indiqué à la fin de l'année 2015 que plus d'un million de personnes migrantes étaient arrivées en Europe au cours de l'année, constituant le flux migratoire le plus important depuis la Seconde Guerre mondiale. Après l'emprunt de routes migratoires longues et périlleuses, une

³⁰ FORS, *Recherche sociale n°193*, « La résidence alternée des enfants de couples séparés, vécus et pratiques d'une organisation familiale émergente », janvier-mars 2010.

fois en France, la fragilité de leur statut administratif place les personnes migrantes dans une situation d'extrême dénuement, dès lors qu'elles ne disposent pas de ressources propres ou de soutiens privés. Elles se retrouvent alors trop souvent contraintes de vivre à la rue, dans des squats ou des bidonvilles. Cette situation témoigne surtout d'une crise des politiques d'accueil³¹ : sous-dimensionnement du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, saturation du système généraliste d'hébergement, gestion des habitats de fortune dans une logique inefficace et répétitive d'expulsions et d'évacuations. Sachant que pour ces personnes, l'enjeu en matière d'accès au logement, se situe aussi au niveau de la délivrance, dans des délais raisonnables, de titres de séjour durables et stables qui permettent de travailler.

Cette femme, qui vit aujourd'hui avec ses trois enfants chez une amie (qui a également un fils) dans un studio de 11 m² à Montreuil, raconte son parcours d'hébergement en hébergement : *« Je suis arrivée de Côte d'Ivoire d'abord chez mon conjoint à Strasbourg. Ça n'a pas marché, donc je suis venue chez ma sœur à Montreuil. Comme ça s'est mal passé, elle hébergeait beaucoup de monde, j'ai été au 115, dans des hôtels. Il y avait des puces de lit, mon fils a eu beaucoup d'infections urinaires. J'en avais marre, et à l'école de mes enfants, j'ai rencontré une dame qui a accepté de m'héberger. On est du même pays et nos enfants sont dans la même classe ».*

En lien étroit avec ces parcours migratoires, des situations de surpeuplement se retrouvent dans l'ensemble des types d'habitat, de l'hébergement au parc social, en passant par le parc privé indigne. Ces personnes sont contraintes bien souvent de se tourner vers le parc locatif privé, plus cher, parfois indigne (notamment lorsque des marchands de sommeil profitent de leur précarité), et plus fortement exposé à des risques de surpeuplement. Celui-ci est souvent associé à des pratiques qui découlent non seulement de l'obligation morale d'accueillir et d'héberger les membres de sa famille, mais aussi de la nécessité économique d'être accueilli/hébergé. Même après l'obtention d'un premier titre de séjour d'au moins un an, l'hébergement reste une solution importante pour des ménages en situation de grande précarité : d'après l'Insee³², 22 % des « nouveaux migrants »³³ étaient hébergés par un particulier en 2010 (famille essentiellement, ou amis) et qu'ils étaient encore 12 % dans ce cas trois ans plus tard. *« On a tous été accueillis, ça a toujours été comme ça !*, raconte cet homme d'une soixantaine d'années originaire

³¹ Voir rapport 2017 sur L'État du mal-logement en France, chapitre 5 « Accueillir les personnes migrantes dignement : des logements et des droits ».

³² Florence Domergue et Virginie Jourdan, « Les déterminants du statut d'occupation des logements et de la mobilité résidentielle des ménages immigrés », in *Insee références*, édition 2017.

³³ Les « nouveaux migrants » interrogés ont tous obtenu un premier titre de séjour en 2009 et ont été interrogés à trois reprises : quelques mois après l'obtention de leur titre en 2010, puis en 2011 et 2013. Ils ne sont pas nécessairement arrivés en France au même moment : en 2010, 48 % sont en France depuis moins de deux ans, 16 % depuis deux à quatre ans et 25 % depuis cinq à neuf ans.

du Mali, résidant dans un FTM à Montreuil. *Moi, quand je suis arrivé il y a quarante ans, j'ai été accueilli aussi* ».

Les ménages immigrés se retrouvent de fait surreprésentés dans les situations de surpeuplement. Alors qu'ils occupent en moyenne des logements plus petits (76 m², contre 93 m² pour les non-immigrés en 2013), les ménages immigrés sont surexposés au surpeuplement : 29 % vivent dans un logement surpeuplé d'après l'Insee en 2013 (7 % pour les non immigrés), et cette proportion atteint 48 % pour les ménages originaires d'Afrique hors Maghreb³⁴.

Plusieurs facteurs concourent à expliquer la prégnance de la sur-occupation parmi ces ménages :

- **La complexité des parcours d'accès aux droits.** À cet égard, deux phénomènes concomitants s'alimentent réciproquement depuis 25 ans : la résurgence de la crise du logement qui accroît les tensions à l'entrée du logement social et de l'hébergement, et l'émiettement du droit au séjour des étrangers et des droits sociaux associés³⁵. Les lois successives sur l'immigration ont conduit en effet à restreindre l'accès au séjour durable pour les migrants, en même temps que se multipliaient pour eux les statuts temporaires. La précarisation du séjour qui en découle est « lourde de conséquences pour un très grand nombre d'étrangers qui vivent en France sans la sécurité juridique nécessaire pour faire des projets d'avenir et s'insérer au mieux dans leur pays de résidence. »³⁶
- **Une précarité accrue face au marché de l'emploi,** qui impacte les revenus disponibles pour pouvoir se loger dans de bonnes conditions. En 2012, le niveau de vie mensuel moyen des personnes vivant au sein d'un ménage immigré était de 1 349 euros, contre 2 012 euros au sein d'un ménage non immigré, et leur taux de pauvreté³⁷ était de 38,1 % contre 11 % au sein d'un ménage non immigré³⁸.
- **Des ménages de taille plus importante :** selon l'Insee en 2012³⁹, la taille moyenne des ménages immigrés en Ile-de-France est de 2,87 personnes, contre 2,17 pour les non-immigrés en 2012. Les trois quarts de cet écart s'expliquent par la structure par âge de la population des immigrés et à leurs modes de cohabitation, qui diffèrent de ceux des non-immigrés. Plus jeune, la population immigrée compte 40 % de couples avec enfant(s), contre 26 % seulement pour

³⁴ Insee références édition 2017, « Les déterminants du statut d'occupation des logements et de la mobilité résidentielle des ménages immigrés », p.77.

³⁵ Noria Derdek et Marc Uhry, « Droit au logement – droit des étrangers ? », 9 octobre 2016, <http://egalites.blogs.liberation.fr/2016/10/09/droit-au-logement-droit-des-etrangers/>

³⁶ « La carte de résident n'est plus la première étape d'un processus d'intégration mais devient la récompense ultime d'un parcours du combattant » Antoine Math et Alexis Spire, « Précarisation : la preuve par les chiffres », *Plein droit* n°102, octobre 2014.

³⁷ Taux de pauvreté au seuil de 60 % du revenu médian.

³⁸ Observatoire des Inégalités, « Les immigrés frappés par la pauvreté et les bas revenus », 23 mars 2016.

³⁹ Insee, « La taille moyenne des ménages en Ile-de-France », *Dossiers* n°2, octobre 2016.

les non-immigrés ; et seulement 25 % de personnes seules, contre 39 % parmi la population non immigrée.

- **L'existence de discriminations dans l'accès au logement** qui contrarie le parcours résidentiel des ménages immigrés, et les oblige à se rabattre sur des solutions de logements précaires (marchands de sommeil, habitat dégradé, insalubre voire indigne, etc.). D'après l'enquête Accès aux droits du Défenseur des droits réalisée en 2016⁴⁰, plus de 38 % des personnes immigrées qui avaient cherché un logement dans les cinq années précédentes n'en avaient pas trouvé, ce qui était le cas de seulement 18,2 % des Français de naissance. L'accès au logement est globalement plus compliqué pour les personnes d'origine étrangère : dans un récent rapport de recherche, à Paris⁴¹, le taux de réponse aux demandes de visite de différents candidats au logement s'établissait à 12,9 % pour l'individu d'origine maghrébine, contre 18,7 % pour l'individu d'origine française, les signaux de stabilité professionnelle et financière n'augmentant les chances d'accès au logement que pour les candidats d'origine française.

Par ailleurs, il est particulièrement difficile pour les ménages immigrés d'accéder à un logement personnel qui soit adapté à leurs besoins, sachant que la synergie organisée entre l'accès au séjour et l'attribution des logements sociaux a pris fin : le regroupement familial qui comptait parmi les objectifs d'attributions des logements sociaux jusqu'en 1999, s'impose aujourd'hui de plus en plus comme une condition préalable (alors que le logement est lui-même une condition au regroupement familial)⁴². En parallèle, l'habitat spécifiquement dédié à l'accueil des étrangers s'est raréfié, avec le coup d'arrêt donné aux FTM sous l'effet du plan de traitement qui visait à les convertir en résidences sociales.

Ces liens entre changements sociétaux et surpeuplement méritent toute notre attention car ils permettent de souligner l'actualité mais aussi la nouvelle ampleur prise par le phénomène du surpeuplement. Selon toute vraisemblance, ces dynamiques indiquent une certaine permanence, et ne devraient pas diminuer prochainement. La problématique du surpeuplement ne doit donc pas être considérée comme le résidu d'une période révolue, mais bien comme un phénomène en expansion et qui pourrait continuer à se développer à l'avenir.

⁴⁰ Défenseur des droits, « Enquête sur l'accès aux droits, volume 5. Les discriminations dans l'accès au logement », 2017.

⁴¹ Mathieu Bunel, Yannick L'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit, *Les discriminations dans l'accès au logement à Paris : une expérience contrôlée*, mai 2017.

⁴² Depuis 2010, les conditions de séjour ne sont plus exigées du seul titulaire de la demande de logement social, mais de tout majeur présent dans le logement et les personnes détentrices d'une simple autorisation provisoire de séjour en sont exclues.

PARTIE 2. Vivre dans un logement surpeuplé : un combat quotidien

« On s'habitue à tout, mais à quel prix ? »
(Femme, 58 ans, hébergée pendant 4 ans par un ami)

Dans une enquête réalisée par l'association SHELTER¹ sur les conditions de vie et les effets du surpeuplement, les ménages interrogés mettent en tête de leurs préoccupations le manque d'intimité, l'anxiété, ou encore le manque d'espace pour leurs enfants. L'organisation du logement, le partage de moments en famille, la réussite scolaire des enfants et la bonne santé des différents membres du foyer, tout semble plus compliqué lorsque le logement est trop petit. **Les conséquences du surpeuplement portent sur l'ensemble des aspects de la vie d'une personne**, de ses « besoins essentiels » (se nourrir, dormir et se reposer, se soigner) à la possibilité de recevoir des proches, organiser et décorer son logement selon ses besoins et ses goûts.

Certaines conséquences se retrouvent dans d'autres situations de mal-logement, comme l'habitat indigne (impacts sur la santé, la scolarité des enfants, l'image de soi...). Mais **d'autres sont spécifiques au surpeuplement** : l'organisation fortement contrainte de l'espace et du temps, les difficultés à préparer et partager les repas, à se reposer et dormir, le manque d'intimité... Autant d'éléments qui contrarient le développement psychique des enfants, l'épanouissement de chacun des membres du foyer et la construction de liens affectifs et sociaux, au sein et en-dehors du logement.

Le surpeuplement peut avoir en outre des effets à court et à long terme, car c'est quotidiennement et parfois sur des périodes très longues que ces difficultés s'installent, affectant alors les trajectoires de vie, et ce bien après avoir quitté le logement sur-occupé (difficultés économiques, problèmes de santé, tension ou rupture des relations au sein de la famille, perte du lien social, etc.).

Cette deuxième partie met en lumière la vie de celles et ceux qui sont confrontés au surpeuplement au quotidien. Et révèle ainsi l'enjeu que représente cette problématique, trop souvent minorée.

¹ SHELTER, Full house ? How overcrowded housing affects families, 2005. SHELTER est une association anglaise de soutien aux mal-logés et aux sans-abris. Enquête réalisée auprès de 505 ménages dont 152 en sur-occupation aggravée.

Dans le quotidien d'un logement sur-occupé : un impact immédiat sur les conditions de vie

« *Je remue ciel et terre pour avoir un autre logement parce qu'ici c'est invivable avec trois enfants, c'est l'enfer* ». Dans le témoignage de cette femme en couple avec trois enfants (une fille de 6 ans et des jumeaux de 3 ans) qui occupe un studio de 13 m², le caractère « invivable » du surpeuplement est à prendre au sens littéral. Un logement trop petit empêche les ménages de mener une vie quotidienne ordinaire et les contraint à optimiser le moindre geste a priori banal. L'ensemble des gestes courants se compliquent, et ce, quelle que soit la situation : familles vivant dans un logement trop petit ou hébergées à l'hôtel, personnes hébergées chez un tiers, etc.

PRÉPARER ET PARTAGER LE REPAS : UN PARCOURS DU COMBATTANT

Autour des repas, les arrangements des ménages en sur-occupation sont quotidiens. « *On mangeait sur le lit avec un plateau sur les genoux* », se remémore cette femme de 24 ans qui partageait « à temps partiel » une chambre universitaire avec son compagnon à Metz, une semaine sur deux (elle suit un cursus en alternance, entre Metz où se trouve son école, et Paris où est domiciliée son entreprise). La place manque aussi pour cette mère seule avec ses 3 enfants dans un T2 dont elle est propriétaire à Villiers-le-Bel : « *La table est dans le salon. On ne peut pas y être tous assis (...). Donc les deux grands mangent à table et moi et le petit sur le canapé* ». Dans les logements surpeuplés, le moment du repas cristallise un ensemble de difficultés et est générateur de multiples ajustements : agencement de l'espace pour prendre le repas (sur un canapé, sans table basse...), mobilier modulable ou multifonctions (table servant à la fois aux repas et aux devoirs des enfants), prise des repas « à tour de rôle » (d'abord les très jeunes enfants, puis les enfants et adolescents, et enfin les parents souvent très tard le soir)...

Pour cette mère, seule avec 5 enfants dans un T3 de 52 m² à Paris, le temps de la préparation du repas se complique aussi : « *Quand les enfants entrent dans la cuisine et veulent m'aider, je leur dis de sortir. Je ne peux pas, on se bouscule partout, c'est dangereux.* » L'emblématique « repas du soir » en famille, où chacun se retrouve parfois dès la préparation du repas, devient souvent impossible, alors même que de nombreuses études démontrent l'importance de ces moments partagés entre parent(s) et enfant(s) : « *Ce rituel du dîner manifeste le signe du lien familial au-delà de la simple cohabitation des membres de la famille au quotidien. Il donne une consistance, un point d'ancrage à la famille²* ». Par ailleurs, la prise du repas peut être empêchée quand un ou plusieurs membres de la famille dorment dans la pièce à vivre.

² Florence Brunet, Pauline Kertudo, Elsa Ramos, « Adapter la ville aux modes de vie des familles contemporaines, enquêtes sur les moments familiaux partagés à Paris », *Recherche sociale* n° 205, janvier-mars 2013.

En foyer ou à l'hôtel, le temps des repas est plus compliqué encore en l'absence d'espace dédié ou adéquat. « *Il y a un problème de cuisine, explique cet homme hébergé en FTM à Montreuil. Dans la chambre, on a des plaques chauffantes, mais c'est trop petit ! 8 m², il n'y a pas de place, donc on fait juste le café. Si la cuisine collective de l'étage est déjà occupée, on va en bas, le repas c'est environ 2 euros* ». Des familles hébergées à l'hôtel ou chez un tiers, ou encore logées par des marchands de sommeil dans le parc privé, peuvent n'avoir à leur disposition qu'une cuisine partagée dont l'utilisation est réglementée. En l'absence d'un réfrigérateur et/ou de rangements pour stocker des denrées, les ménages sont contraints de se tourner vers les plats froids, plats préparés (conserves, surgelés) ou de la restauration rapide. Des types de repas, peu équilibrés et variés, qui peuvent entraîner à terme des problèmes de santé aussi bien pour les enfants que pour les adultes (problèmes digestifs, carences, cholestérol, diabète, etc.).

D'après une étude américaine³ menée entre 1997 et 2007 sur 22 069 ménages à bas revenus ayant des enfants en bas âge, les familles surpeuplées se retrouvent plus souvent en insécurité alimentaire. Le Samusocial de Paris a également mis en lumière cette problématique pour les ménages en situation de précarité à l'hôtel. Dans son rapport annuel 2016, il indique que **89 % des familles hébergées en hôtel social en Île-de-France souffrent d'insécurité alimentaire**, soit plus de 30 000 personnes⁴. À travers l'enquête ENFAMS⁵, l'Observatoire du Samusocial de Paris avait par ailleurs mis au jour en 2013 la médiocrité des conditions de confort de ces chambres, souvent dotées d'un seul lit pour parents et enfants (41 % des situations), dépourvues de toilettes ou de douches privatives (29 %) et de lieu où cuisiner (21 %). L'absence de coin cuisine dans la chambre empêche de fait le stockage de denrées fraîches et la préparation d'un repas cuisiné, tandis que le règlement hôtelier interdit souvent l'utilisation d'un réchaud.

³ Becker Cutts, Diana, MD, et autres, *Après ajustement pour les co-variables, le surpeuplement était associé à l'insécurité alimentaire des ménages*, « US Housing Insecurity and the Health of Very Young Children », *American Journal of Public Health*, août 2011.

⁴ Selon le Conseil National de l'Alimentation, « l'insécurité alimentaire correspond à une situation dans laquelle les personnes n'ont pas accès à une alimentation sûre et nutritive, en quantité suffisante, qui satisfasse leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine », *Avis n° 72, 22 mars 2012*.

⁵ Enquête ENFAMS (« Enfants et familles sans logement en Ile-de-France »), octobre 2014. *Méthodologie d'enquête : au premier semestre 2013, un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Ile-de-France a été étudié. Ces familles résidaient en hôtel social, en centre d'hébergement d'urgence (CHU), de réinsertion sociale (CHRS) ou pour demandeurs d'asile (CADA). Elles devaient compter un enfant de moins de 13 ans et parler une des seize langues de l'étude, en plus du français. Chaque famille a été rencontrée successivement par un binôme d'enquêteurs et une infirmière.*



L'impossible vie familiale à l'hôtel : « Je commence à faire manger les petites, puis l'aînée et après nous, les parents »

Avocate en Algérie, Mme B. est arrivée en France en 2013 suite à des menaces répétées dans le cadre de son travail. Après avoir connu plusieurs hébergements d'abord chez un membre de sa famille puis en structure d'hébergement, entrecoupés par une période à la rue, elle est actuellement hébergée à l'hôtel à Orléans depuis septembre 2016 avec son mari et ses quatre filles, âgées de 7, 4, 2 et 1 ans.

La famille dispose de deux chambres adjacentes d'une superficie d'environ 11 m², dans lesquelles se trouvent deux lits simples accolés et une salle de douche/WC. Débutée du droit d'asile, la famille est sans ressources et se nourrit grâce aux colis alimentaires distribués par les associations : « *On a deux grandes boîtes une fois par semaine. Mais parfois, il n'y a pas assez de choses* ».

Les chambres ne disposent pas de coin cuisine et avoir son propre réchaud est interdit par le règlement pour des raisons de sécurité. Ainsi, une cuisine commune a été récemment mise à disposition pour l'ensemble des personnes hébergées ; elle se compose d'un frigo commun et de trois plaques chauffantes électriques. Pour faciliter l'organisation, les personnes bénéficient d'un créneau d'une heure, qu'elles doivent préalablement réserver. Ce nouvel équipement a permis à la famille de voir son quotidien légèrement amélioré : « *Avant il y avait plus de denrées qu'on ne prenait pas. On mangeait du fromage, des pommes de terre vapeurs du magasin réchauffées au micro-ondes. (...) Mes filles mangent à la cantine, c'est bien pour elles, car au départ, il n'y avait pas de cuisine ici ! Nous on mange au Relais le midi. Mais le transport, c'est un obstacle pour nous, car c'est en centre-ville et nous on est loin.* » Sans ressources, la famille est donc contrainte de prendre les transports en commun sans ticket valide pour bénéficier d'un repas chaud le midi.

Pour préparer et prendre le repas du soir, l'organisation est stricte : « *Il y a 3 plaques, donc il faut vite préparer et ensuite libérer la place pour les autres. On essaie de faire des pâtes, et parfois des choses au micro-ondes pour aller plus vite.* » Le règlement précise que les enfants ne sont pas admis dans la cuisine. Le repas, lui, est pris dans la chambre : « *On mange dans la chambre. On pourrait manger ici (l'espace d'accueil de l'hôtel dispose de tables/chaises) mais avec les enfants, je préfère manger dans la chambre. Au moins, il y a un peu d'intimité.* » Mme B. explique : « *Il y a un bureau et 2 chaises, donc je commence à faire manger les petites, puis l'aînée et après nous, les parents. On n'a pas une ambiance de famille.* » Par ailleurs, l'accessibilité aux produits frais est conditionnée à l'ouverture de la cuisine

commune, fermée le soir : « *Le frigo c'est bien, mais on n'y a accès qu'à des heures précises, donc c'est compliqué, ça ferme à 22 h.* » Les conditions alimentaires ont aussi des conséquences sur la santé des membres de la famille : « *On a tous été constipés ; mes filles aussi, elles avaient mal au ventre* ».

Dans les situations d'hébergement chez un tiers générant de la sur-occupation, **il n'est pas rare que l'hébergeant interdise l'accès et l'utilisation de la cuisine**. Dans d'autres cas, l'accès à ces commodités est conditionné à une participation financière ou à la réalisation de services (courses, ménage, etc.)⁶. Le manque de place peut aussi contraindre la personne ou la famille hébergée à manger à l'extérieur ou à des horaires décalés, afin de ne pas déranger leur hébergeur.

L'IMPOSSIBILITÉ DE BIEN DORMIR ET DE SE REPOSER

Donnant lieu à une « cohabitation forcée » avec les autres membres de la famille, l'exiguïté du logement se traduit par une impossibilité de s'isoler, particulièrement dommageable au repos et au sommeil. **Dès 1987, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pointait le manque de sommeil comme une des conséquences majeures du surpeuplement**⁷. Si les ménages rencontrés insistent principalement sur l'impact négatif pour le sommeil de leurs enfants, la promiscuité subie ne permet à aucun des membres du ménage de se reposer correctement. Ni aux adultes, obligés de partager une chambre ou un lit avec (certains de) leurs enfants, ou de décaler leurs horaires de repas et de coucher, et dont la fatigue est extrême... Ni aux frères et sœurs qui dorment dans le même lit, ou à plusieurs dans des espaces très restreints, et dont la qualité du sommeil et le rythme sont perturbés, parfois durablement. « *Ça fait trois ans qu'on vit là et je ne me suis toujours pas habituée, déclare cette femme en couple avec trois enfants dans un studio de 13 m² à Villeurbanne. Je dors toujours mal, je me réveille et je me sens mal. Surtout l'hiver. On respire tous dans la même pièce et parfois on étend les vêtements au plafond pour les sécher, donc après les matelas sont très humides donc ils s'abîment, mon dos me fait très mal.* »

Aujourd'hui propriétaire d'un appartement de 63 m² dans le 11^e arrondissement de Paris, cette femme de 31 ans, vivant avec son compagnon et leurs deux enfants (ainsi que les deux premiers enfants de son conjoint, en garde alternée) se remémore « de gros moments de fatigue » lorsqu'ils habitaient dans un T3 : « *Je nous revois faire la sieste, moi sur un fauteuil, mon conjoint sur le canapé. Si*

⁶ FORS, « L'hébergement dans le logement d'un tiers, les solidarités privées à l'épreuve, dans un contexte de crise du logement », *Recherche sociale n° 203, juillet-septembre 2012*.

⁷ World Health Organization, Housing, « The implications for health World Health Organization ». Geneva, 1987.

tu es fatigué ou malade, tu ne peux pas aller te coucher. » Pour laisser la chambre à ses enfants, cette propriétaire d'un T2 de 39 m² à Bobigny, dort également dans le salon : « Pour le sommeil, c'est plutôt pour nous, les parents, que c'est embêtant. On a le dos qui trinque, le clic-clac c'est bien pour un week-end par mois, mais pas plus. En plus, on est juste devant la fenêtre qui donne sur la rue avec les jeunes qui font du bruit en bas. Je ne dis rien même si j'ai mal au dos, je ne suis pas du genre à me plaindre. »

La synchronisation des rythmes de chacun est contraignante, comme en témoigne cette femme de 24 ans qui partage une chambre universitaire avec son compagnon : « Sur le rythme de sommeil, tu es obligé de te coucher en même temps. Ça peut être gênant s'il y en a un qui veut dormir et pas l'autre. À moins d'arriver à dormir avec la télé. Pour se lever, on ne le faisait pas en même temps, mais heureusement car on ne pouvait pas se préparer en même temps. La salle de bains, c'est une cabine comme dans les hôtels Formule 1. Tu ne peux pas te maquiller s'il y en a un qui prend sa douche. Donc je le réveillais... Il dormait s'il pouvait... Mais c'est sûr que ça réveille l'autre quand même. » Même difficultés pointées par cette jeune femme de 25 ans, en couple dans un studio de 15 m² du 12^e arrondissement de Paris : « Ça influence notre rythme de vie. En termes de sommeil, quand il rentre tard, je l'entends. C'est sûr que ça devient une source de tension dans le couple ». C'est encore plus vrai lorsque la famille est élargie, avec des enfants d'âges très différents ou lorsqu'un enfant est malade. C'est ce que raconte cette mère de 6 enfants, locataire d'un T3 dans le parc privé à Lyon : « La journée ça va, mais la nuit il y a des complications (...). Ils ne peuvent pas dormir, il n'y a pas de place, le bébé pleure. Ils ne dorment pas à la même heure, ils ne se réveillent pas à la même heure, mais dès qu'un des enfants se réveille, ça réveille tout le monde ».

L'organisation qui précède le moment du coucher nécessite parfois des réajustements quotidiens de l'espace : « Avant de dormir, on passe beaucoup de temps à préparer où on dort, il y a beaucoup de disputes sur qui va dormir où », ajoute-t-elle. Le plus souvent, les ménages doivent procéder à des arbitrages sur l'attribution des chambres : la répartition des enfants dans les chambres se fait tantôt en fonction de leur sexe (avec la création d'une chambre de garçons et d'une chambre de filles), tantôt de leur âge (une chambre pour les plus jeunes et une pour les plus âgés) ; certains ménages sont contraints de faire dormir ensemble tous les enfants, en dépit de leur âge et de leurs rythmes différents. « Je dors avec le bébé et ma fille de 6 ans dans une chambre, les plus grands dorment dans la deuxième », indique cette mère de 6 enfants, locataire d'un T3 dans le parc privé à Lyon.

Rentabilisation maximale de l'espace (avec des lits superposés pour les enfants), disposition d'un matelas à même le sol dans la pièce à vivre qui doit être rangé chaque matin, surélévation des cadres de lits pour glisser un matelas en dessous... les aménagements peuvent être multiples, et pas toujours satisfaisants : « Le soir, on met des matelas dans la salle à manger ; le matin, on les range derrière les canapés... Mais c'est trop serré, on ne dort pas normalement », explique cette

mère de 9 enfants, locataire d'un T4 insalubre du parc privé à Saint-Denis de la Réunion.

S'ORGANISER, RANGER, TRIER, SE RESTREINDRE... UNE CONTRAINTE PERPÉTUELLE

À la fatigue quotidienne et aux complications des temps de repas s'ajoute une contrainte permanente pour les ménages en surpeuplement : celle de s'organiser, ranger, trier sans cesse, pour que l'espace partagé puisse rester fonctionnel et le plus vivable possible.

L'occupation de l'espace domestique obéit à une organisation rigoureuse, par roulement. *« Pour prendre la douche, c'est toute une organisation, annonce ce couple avec 6 enfants, propriétaire d'une petite maison dans le Doubs. Je douche les trois petites le soir, comme ça, la grande peut se doucher le matin ».*

Une énergie considérable — et une certaine ingéniosité — peut être ainsi mobilisée par les ménages pour « optimiser l'espace ». Alors qu'elle est locataire du parc Hlm à Paris, Mme P. a pris l'initiative de transformer son T2 de 52m² en T3, en créant une cloison pour scinder le salon en deux : *« J'ai fermé ici pour faire une chambre pour les garçons. La gardienne m'a dit que je n'avais pas tellement le droit, mais je l'ai quand même fait, je pourrai l'enlever si on change un jour ».*

En cas de sur-occupation, la question du rangement devient omniprésente et peut conduire à des aménagements importants. *« On passait nos week-end à ranger »,* explique cette femme de 31 ans, qui se remémore ses premiers temps de vie avec son compagnon et leur famille recomposée, dans un T3 à Paris : *« Notre cave était bondée, on avait exploité toutes les caves de nos amis, et on allait régulièrement déposer des affaires chez les parents de T. (mon conjoint). Même quand on est passé au salon, nos vêtements étaient dans la chambre de L. (le premier enfant du nouveau couple). Avec les jouets, les livres d'enfants : on explosait ! On n'arrêtait pas de rajouter des étagères... »*

Certains ménages qui ont connu un logement plus grand à un moment de leur parcours ou qui vivent dans leur logement depuis de nombreuses années, ont **recours à un lieu extérieur (box, garage) pour stocker leurs effets personnels** : *« On loue un box, explique cette propriétaire d'un T2 de 39 m², où elle vit avec sa famille à cinq. On y met les valises, les ventilateurs après l'été, les outils de mon mari, des jouets qui ne servent pas... ».* Pour cette autre mère de six enfants ayant vécu précédemment dans un F6, et qui se retrouve aujourd'hui locataire d'un T3 à Lyon, un espace supplémentaire dans un lieu extérieur était une nécessité : *« Les bagages du F6, ça ne rentre pas ici, je dois payer un garage tous les mois pour les affaires en attendant de trouver plus grand. Ça me coûte 80 euros par mois ».* Un coût prohibitif pour de très nombreux ménages en surpeuplement.

Malgré tous leurs efforts, de nombreux ménages peinent à organiser l'espace de manière plus pratique et sécurisée, tout en parvenant à ranger les affaires des uns et des autres, qui se résument souvent à l'essentiel. C'est ce dont témoigne ce couple vivant avec ses trois enfants dans 13 m² : « *On a des affaires partout, même dans la salle de bains. La journée, on range des courses et du linge dans la douche... Donc à chaque fois qu'on veut prendre une douche, il faut tout enlever. (...) J'essaie de limiter les vêtements, les jouets, mais mon mari craque parfois, et il achète des trucs aux enfants... Après je suis obligée de les rendre et ils pleurent. (...) Les vêtements qui sont rangés dans l'appartement, je les retrouvais parfois plein de moisissures à cause de l'humidité, j'ai dû en jeter. (...) Maintenant, je range les vêtements dans les valises, mais pour trouver un vêtement, je dois tout fouiller. On ne peut pas avoir assez de rangements pour être organisés.* »

Quand les aménagements ne suffisent plus, ou sont impossibles dans les situations les plus précaires, **les familles se contraignent à vivre avec le strict nécessaire**. Dans son T2 réaménagé en T3, cette mère de 5 enfants dans le parc Hlm raconte : « *J'ai jeté beaucoup de choses dont j'avais besoin, mais pour lesquelles je n'avais pas assez de place : chaises, vêtements, petite armoire, les jeux des enfants... Dans la chambre des enfants, il n'y a que des lits.* » Trier, jeter, se restreindre dans ses achats (vêtements, nourriture, livres, objets de décoration, jeux des enfants, etc.), c'est finalement un certain « éthos du dénuement » qui est intégré par les familles.

Souvent, les ménages logés dans les situations les plus précaires évoquent **un découragement face à l'ampleur de la tâche** à accomplir quotidiennement : « *Ranger, je n'y arrive pas, il y a des sacs et des valises partout...* », déclare cette mère de famille de 5 enfants (entre 7 et 16 ans), locataire d'un T3 dans le parc Hlm à Paris.



À quatre dans un T2 mal conçu : « On est les uns sur les autres »

M. et Mme V., 27 et 22 ans, vivent avec leurs deux enfants de 3 ans et 4 mois (plus un en garde alternée) dans un T2 de 35 m² dans le parc social en proche banlieue parisienne. Le T2, mal configuré, ressemble davantage à un studio : la chambre n'a ni cloison, ni porte, ni fenêtre, tout comme la cuisine. L'immeuble est en fait une tour d'habitation, conçu avec une forme arrondie qui se retrouve à l'intérieur des logements et ne permet pas de bien séparer les espaces. « *L'agencement de l'appartement n'est absolument pas judicieux, c'est trop petit, on n'a pas d'intimité.* »

Tenant de recréer des lieux d'intimité, le couple a séparé la « chambre » où dorment les enfants, du salon, par un rideau : « *N'ayant pas de chambre*

séparée, quand les enfants dorment, il faut arrêter de faire du bruit pour ne pas les réveiller. » Le couple, lui, dort sur le matelas dans le salon, qu'il pose contre la fenêtre durant la journée. La chambre est à peine assez grande pour loger un lit superposé et un lit bébé.

De plus, le logement est très vétuste : les aérations dans l'appartement « crachent de la poussière », les murs sont humides (traces noires sur les murs et sur les joints), les fenêtres laissent passer l'air, le disjoncteur saute régulièrement, les portes du placard de la cuisine sont hors d'usage : « *Tout nous reste dans les mains.* »

« *On est autant fatigués moralement que physiquement* », le sommeil de chacun est impacté par l'appartement. Le petit ne fait pas encore ses nuits, la maman se lève donc le plus rapidement possible pour que personne ne se réveille.

L'ABSENCE D'ESPACE « À SOI »

La sur-occupation et la promiscuité forcée qu'elle génère, entravent l'intimité personnelle de chaque membre du foyer. En l'absence d'un espace « à soi » permettant de s'isoler et de se ressourcer, le bien-être des différents membres du ménage se trouve en effet mis à mal. C'est ce que révèle le témoignage de cette jeune femme de 25 ans qui partage un studio de 15 m² avec son compagnon à Paris : « *On se gêne. Quand quelqu'un veut parler au téléphone, on entend tout. Ce n'est pas du tout isolé. Le téléphone, la télé, travailler... c'est compliqué.* » L'absence d'espace à soi et d'intimité devient d'autant plus pénalisante quand la situation s'installe dans le temps. Bien que la majorité des ménages rencontrés soient restés relativement pudiques sur cette question, certains ont avoué être gênés par la promiscuité imposée par le surpeuplement, qui pèse sur les relations de couple et la vie sexuelle.

La problématique de l'intimité prend de plus en plus d'ampleur à mesure que les enfants du ménage grandissent, en particulier lorsqu'ils atteignent l'adolescence où la construction d'un univers à soi est primordiale. Le témoignage de cette mère de six enfants, locataire dans le parc privé à Lyon est éloquent : « *Ma fille de 16 ans ne veut plus dormir avec son frère, elle a essayé de dormir dans le salon mais il y a trop de lumière. (...) Ils disent qu'il n'y a pas d'intimité. Parfois, ils n'ont même pas d'endroit où se changer, surtout ma fille. Si la salle de bains est prise et qu'il y a les autres enfants dans la chambre. La dernière fois, elle a dû se changer dans le couloir.* »

Les conséquences sont encore plus durement ressenties lorsqu'elles impliquent des contacts avec des personnes extérieures au noyau familial. C'est le cas pour les situations d'hébergement, comme le raconte cette femme de 58 ans qui a été hébergée par un ami pendant 4 ans : « *Il m'est arrivé*

de prendre une chambre d'hôtel, quand j'en avais marre. De temps en temps, ça fait du bien d'avoir son coin à soi, un peu de confort, le petit-déjeuner tranquille. L'hébergement, c'est l'absence d'intimité, l'impossibilité d'être tranquille dans une pièce (...). Il y a des jours où j'étais crevée. Le soir, je rentrais et je devais parler et partager la soirée avec T. (ndlr : l'ami qui l'hébergeait). Il y a des soirs où je n'avais pas envie, mais on est obligé ». C'est le cas également dans les familles recomposées, lorsque les relations entre les différents membres du ménage (demi-frères et sœurs, beaux-parents...) apparaissent plus compliquées. Cette femme de 31 ans évoque son expérience à cet égard : « On n'a jamais été surpris par les enfants dans nos ébats quand on dormait dans le salon. Mais c'était un peu gênant quand on recevait des copains des garçons pour dormir. Là on se levait vite le matin, pour replier le canapé. Sinon quand ils se lèvent, t'es en pyjama dans ton canapé, pour l'intimité, c'est pas top... Et puis cette intimité avec des garçons qui ne sont pas les miens, c'est devenu compliqué, surtout quand le grand est devenu adolescent. J'essaie de ne plus me balader en nuisette par exemple ».

L'EXTÉRIEUR DU LOGEMENT : UNE ÉCHAPPATOIRE ?

Le fait d'habiter un logement doté d'un extérieur peut contribuer à atténuer les conséquences du surpeuplement, dans la mesure où il est alors possible d'y reporter une partie des tâches domestiques telles que la préparation des repas, les temps de jeux pour les enfants, etc. C'est d'autant plus vrai à certaines saisons ou lorsque le climat le permet, comme sur l'île de La Réunion.



Avoir un espace extérieur, une ressource pour atténuer les conséquences de la sur-occupation

Mme J., mère de 2 enfants, est retournée vivre dans la case en « bois sous tôle »⁸ de ses parents, suite à sa séparation en 2009, avec sa mère de 65 ans. Située dans les Hauts de Saint-Gilles⁹, à l'ouest de l'île de La Réunion, l'habitation se compose d'un espace extérieur planté et aménagé, d'une cuisine, de deux chambres, d'une petite pièce « salon », d'une salle de bains et d'une varangue.

L'ouverture de la maison sur l'extérieur permet à la famille de s'organiser davantage et de limiter l'impact négatif de la sur-occupation à une seule dimension : le coucher. « Ma mère n'était pas forcément très contente, ici il n'y avait pas vraiment de place pour nous. »

En effet, le principal problème du logement est sa configuration, qui ne permet pas à chacun de dormir correctement : « On n'avait pas d'espace

⁸ Habitat populaire typique de l'île de La Réunion qui se compose d'une structure en bois et d'un toit en taule.

⁹ À La Réunion, « les Hauts » désignent l'ensemble des sites qui ne sont pas littoraux et dont le relief est escarpé.

pour dormir quand on est arrivés ici. » Pour dormir, la mère de Mme J. dispose de sa propre chambre, Mme J. et sa fille dorment dans la seconde chambre tandis que son fils installe chaque soir un matelas dans l'espace servant de salon : « Le problème c'est que quand je me lève le matin, je réveille tout le monde. »

Le climat de l'île de La Réunion, qui permet de vivre en partie à l'extérieur, et la présence d'une cuisine relativement grande, permettent à la famille de s'organiser pour préparer et prendre les repas, et malgré tout, de conserver en partie leur intimité.

D'après l'ENL 2013, les ménages en surpeuplement sont toutefois plus nombreux à souffrir d'une absence d'espaces extérieurs (terrain, jardin, cour), que ceux-ci soient privatifs (90 % des ménages en surpeuplement accentué pointent cette absence) ou partagés dans le cadre d'une résidence (60 % des ménages en surpeuplement accentué sont concernés)¹⁰.

Lorsque les différents aménagements ne permettent pas de contrebalancer le manque d'espace disponible, la seule « stratégie » possible pour les ménages réside dans la « fuite » du logement vers d'autres lieux, en général à proximité. « Le plus important c'est de sortir, déclare cette famille avec 3 enfants, propriétaire d'un T2 à Bobigny. *On sort en famille, ils ont des activités à l'extérieur.* » Parents, jeunes et/ou enfants se retrouvent alors dans des espaces publics aménagés (parcs, squares, etc.), des équipements de proximité (bibliothèques, accueils de jour, etc.) ou tout simplement à l'extérieur du logement (parties communes, rue...).

Dans certains cas, cette fuite du logement contribue à rendre le vécu du surpeuplement plus supportable : à La Réunion par exemple, le fait d'avoir une voiture permettrait à certains jeunes en surpeuplement de retrouver un peu d'intimité, selon les acteurs du logement rencontrés. Dans d'autres cas, l'accès à l'extérieur se révèle absolument vital, comme pour cet homme qui vit seul dans un micro-logement sans sanitaires, dans le 15^e arrondissement de Paris : « *En général, je mange dehors et j'en profite pour faire ma toilette et aller aux toilettes.* »

Ce type d'échappatoire est très fréquent chez les personnes hébergées chez des tiers en situation de surpeuplement. Souvent, la personne hébergée, mal à l'aise, décide de se faire la plus discrète possible et préfère passer peu de temps dans le logement. C'est ce dont témoigne cette mère de 3 enfants, hébergée à Montreuil avec sa famille chez une amie qui a également un fils, dans un studio de 11 m² : « *Mes enfants, je dois toujours les envoyer quelque part tellement c'est petit. J'évite d'être dans le logement, on va au parc, à la piscine, à la fête foraine, à la bibliothèque, à l'église. Ils vont au centre de loisirs aussi après l'école et sont à la cantine. Je ne paie pas*

¹⁰ Cette situation peut s'expliquer notamment par la prégnance du surpeuplement à Paris où 76 % des ménages pointent une absence d'espaces extérieurs.

de loyer, mais je ne fais pas d'économie, jamais. (...). Le propriétaire vient des fois, et là, je dois partir avec les enfants (...). Quand mon amie veut rester toute seule, parce qu'elle ne va pas bien, je dois sortir, même si je n'ai pas envie. »

Certains facteurs contribuent toutefois à rendre ces stratégies de maîtrise ou de fuite de l'espace domestique impossibles. La capacité à « échapper » au logement dépend d'abord du niveau de ressources financières du ménage et de sa connaissance des espaces et opportunités à proximité. Un ou plusieurs occupants du logement peuvent également être « assignés à résidence » par leur état de santé, qui peut nécessiter des aménagements spécifiques contrariant l'aménagement de l'espace, ou encore rendre quasiment impossible la mobilité des personnes en dehors du domicile. L'impossibilité de maîtriser son espace et l'assignation à résidence aggravent d'autant plus les conséquences du surpeuplement pour les ménages.

Vie sociale et familiale : quand le surpeuplement génère frustrations et tensions

Au-delà de l'organisation au quotidien, le surpeuplement a des conséquences très lourdes en termes de vie sociale et familiale. Il peut contribuer à dégrader les relations entre les membres de la famille, au sein des fratries, entre parents et enfants...

UNE VIE SOCIALE RESTREINTE ET COMPLIQUÉE PAR LE SURPEUPLEMENT

Inviter chez soi : le sentiment de honte

D'une manière générale, le surpeuplement conduit à un resserrement de la vie sociale. À 25 ans, cette jeune femme témoigne de la difficulté à recevoir convenablement des amis et des proches dans le studio de 15 m² qu'elle partage avec son compagnon : « *On a invité deux ou trois fois des gens, mais c'est petit. On aime bien recevoir, donc c'est sûr que c'est frustrant. On l'a fait, mais en petit comité, deux ou trois personnes grand maximum.* » Des limites s'imposent quant au nombre de visiteurs. « *Parfois, des amies viennent, mais toutes seules, sans leurs enfants* », précise cette mère de famille vivant avec 5 enfants dans un T3 du parc social.

Pour d'autres ménages, inviter de la famille ou des amis est impossible. « *Jamais on n'a invité des gens*, indique ce jeune couple. *On ne l'envisageait pas. Trop petit et trop en bordel partout, entre mes affaires et les siennes, ça prenait de l'espace.* » Le sentiment de honte par rapport aux conditions de vie peut être extrêmement présent dans certaines situations : « *J'ai honte de ramener ma famille ici*, indique cet homme vivant dans un micro-logement à Paris. *Ils savent que j'habite dans le 15^e, mais ils ne savent pas dans quel genre de logement. Personne ne vient ici. J'ai*

des amis, je vais chez eux ». Même sentiment pour Mme B. qui vit dans 13 m² avec son mari et leurs trois enfants : *« Ma fille veut inviter des copines à la maison mais j'ai peur que ses amis rigolent, qu'ils se moquent. Une fois j'étais malade, on m'a dit de faire venir le docteur chez moi, mais je ne voulais pas, c'est honteux pour moi de faire venir quelqu'un ici, je ne suis pas habituée à ça ».*

Les enfants peuvent être eux aussi affectés : l'absence d'espace, le désordre qui règne parfois dans le logement, et l'omniprésence des autres membres de la famille les empêchent de considérer même l'idée d'inviter des copains chez eux. *« C'est surtout stressant pour eux de savoir qu'ils vont chez leurs copains jouer à la console, mais qu'ils ne peuvent jamais inviter personne, remarque cette mère de 3 enfants, propriétaire d'un T2 sur-occupé. Ils voient leurs copains qui ont de l'espace, une chambre... Ici c'est compliqué parce que, finalement, le salon c'est la chambre de maman. »* À cet égard, les critiques et moqueries des camarades peuvent être une épreuve douloureuse : *« Parfois, les amis des enfants viennent et disent : « C'est pas bien, tu dors avec ta sœur !! ». Surtout pour mon fils de 18 ans et sa sœur de 16 ans... Ils ont honte, forcément... »*, rapporte cette mère de 6 enfants, locataire d'un T3 dans le parc privé. L'absence d'un espace à soi est vécue d'autant plus douloureusement pour un enfant ou adolescent que la chambre pourrait être le lieu où s'expriment ses goûts, sa personnalité. C'est ce que sous-entend le témoignage de cette mère de famille contrainte de faire dormir son fils de 8 ans avec ses deux sœurs : *« Il y avait un tapis rose et mon fils m'a dit : "C'est la honte, c'est une chambre de fille, les copains vont se moquer !" ».*

Des projets ajournés pour la famille

Dans ces conditions de logement défavorables, les projets de vie et de famille s'estompent parfois, par la force des choses. Certains couples remettent ainsi en cause leurs projets de famille, faute d'espace pour accueillir un nouvel enfant. C'est ce que raconte cette femme, qui vivait dans un T3 avec son compagnon, leur premier enfant (nourrisson) et les deux garçons issus d'une première union du père, en garde alternée : *« On voulait avoir un deuxième enfant. Mais moi j'étais inquiète de passer en mode « canapé-lit », du fait de la fatigue et de ne plus avoir une pièce pour nous (...). Et puis T. (mon conjoint) m'avait dit qu'on attendait d'avoir un appartement adapté. Clairement, ça nous freinait pour avoir un enfant de plus. »* La sur-occupation peut aussi peser sur le moral, et freiner la capacité à construire de nouveaux liens sociaux et affectifs. Seul dans son micro-logement, cet homme indique ainsi : *« L'amour, je n'y pense pas. C'est quand tout va bien que tu penses à quelqu'un ».*

Le surpeuplement peut également avoir un impact négatif sur l'insertion professionnelle des adultes, qui trouvent difficilement le temps et la concentration nécessaires pour travailler sur leurs projets, démarches, formation... C'est ce dont témoigne Mme C. qui vit actuellement avec ses deux enfants dans un T2 : *« Je voulais passer mon permis mais je ne peux pas me concentrer pour réviser le code, les enfants crient tout le temps, ils sont tout le temps avec moi. (...) J'ai*

inscrit mon fils à la crèche pour pouvoir le passer, mais je passe la journée à courir après les bailleurs (ndlr pour tenter d'obtenir un logement plus grand), donc j'ai laissé tomber le permis pour l'instant. » En matière d'emploi, l'OFCE indique que, toutes choses égales par ailleurs, **un individu en situation de sur-occupation avait, en 2002, 1,8 fois plus de risques d'être au chômage** qu'un individu aux caractéristiques équivalentes mais vivant dans une situation d'occupation « normale »¹¹.

Des relations de voisinage mises à mal

Le surpeuplement peut avoir également un impact sur les relations de voisinage, notamment dans les familles avec de jeunes enfants, plus susceptibles de générer du bruit. *« Notre voisine du dessous a déposé une plainte contre nous pour troubles du voisinage et le procès est encore en cours, explique cette mère propriétaire d'un logement en cours de vente. Dans sa plaidoirie, elle écrit noir sur blanc que le logement n'est pas adapté, car nous vivons à 5 dans 63 m², et les parents dorment dans le salon. »*

La mauvaise isolation phonique de certains bâtiments érigés dans les années 1960-70 explique la récurrence de ce type de situations dans le parc social : *« Ma voisine du dessous est venue pour dire que son fils travaille de nuit et a besoin de dormir le matin. Mais j'ai déjà mis du lino sur le parquet et en plus un tapis pour limiter les problèmes de bruit »,* explique cette mère de 5 enfants.

REMISES EN CAUSE ET TENSIONS AU SEIN DE LA FAMILLE

Dans un logement surpeuplé, la plupart des moments normalement propices au partage entre parent(s) et enfant(s) deviennent davantage synonymes de stress que de plaisir partagé. La désynchronisation forcée des rythmes familiaux au moment des repas en fournit un exemple.

Comme le raconte Mme B., dans le studio de 13 m² qu'elle occupe avec son mari et leurs 3 enfants à Villeurbanne, *« il y a beaucoup de disputes. Je suis toujours stressée, j'ai toujours la pression sur moi. Pour moi, ce n'est pas une vie ici. On est toujours en tension avec mon mari, je crie tout le temps, ce n'est pas dans mon habitude. Les enfants se disputent aussi parce qu'ils ne peuvent pas avoir leur espace (...). Je n'arrive pas à gérer avec un petit espace comme ça, pour moi c'est l'enfer tous les jours, matin et soir. Ça fait trois ans qu'on est en stress, on a un toit, mais la vie est infernale ».*

L'exiguïté du logement peut engendrer des difficultés pour les familles à construire des relations apaisées entre parents et enfants, comme au sein des fratries. *« Ils m'engueulent parce qu'ils ne peuvent pas dormir avant*

¹¹ Pierre Madec, « Quelle mesure du coût économique et social du mal-logement ? », *Revue de l'OFCE* n°146, 2016.

d'aller à l'école, raconte cette mère de 6 enfants, locataire d'un T3 dans le parc privé à Lyon, ayant quitté Annemasse pour chercher du travail. Moi je n'écoute plus parce que ça m'énerve. (...) Ils disent : « C'est de ta faute maman » parce qu'avant de déménager, on avait un T6 à Annemasse. Ils avaient leurs affaires, un bureau chacun. » La tension est très présente dans certains ménages, et peut dégénérer en disputes et crispations, comme le raconte cette mère de famille : *« C'est plus dur pour moi. Parfois je m'enferme dans la chambre de mon fils et je leur dis de me laisser tranquille. Parce qu'ici (ndlr : le salon) ce n'est pas ma chambre, c'est une pièce de vie. Je râle sur leur papa pour qu'il range ses chemises, pour qu'il fasse le canapé. La journée, ça doit être un salon ! »* Les disputes se multiplient aussi entre les enfants : *« Ils ne trouvent pas leurs affaires, ils n'ont pas de place pour les mettre, donc après il y a des bagarres : "Qui a touché à mon truc ? Pourquoi il n'est plus là où je l'avais mis ?" C'est tout le temps, parce qu'ils n'ont pas de place pour leurs affaires. »* Les situations se compliquent généralement lorsque les enfants grandissent, deviennent adolescents ou jeunes majeurs.

Les relations familiales peuvent être également plus complexes en cas de **cohabitation intergénérationnelle**, notamment lorsque des enfants devenus adultes (majoritairement des femmes) ont eux-mêmes un enfant au sein de leur foyer familial sans pouvoir accéder à un logement autonome. Ou lorsque les cohabitations font intervenir des membres éloignés de la famille : oncle/tante, grands-parents, etc. Cette jeune femme de 19 ans témoigne des complications liées à la présence de plusieurs générations sous le même toit, dans le logement de sa grand-mère qui accueille également sa mère et ses 6 frères et sœurs, en plus d'un oncle handicapé : *« Ma grand-mère disait qu'elle nous accueillait au début, en pensant que ça allait vite passer. Mais c'est une situation qui persiste... Elle est vieille, elle a des petits-enfants tout le temps, qui crient beaucoup... elle doit se reposer. Mon oncle aussi a besoin d'espace pour son handicap. Du coup, ma mère se sent coupable... enfin c'est compliqué. Ma grand-mère crie sans arrêt derrière les enfants, elle les reprend tout le temps. Elle a passé l'âge... »*

Les situations de surpeuplement combinées à des **recompositions familiales** peuvent être aussi particulièrement problématiques et génératrices de tensions, comme l'explique Claudine Pirus dans une étude de l'Insee : *« Plus les structures familiales se complexifient (différentes fratries, écarts d'âge importants, etc.), plus l'organisation et l'agencement de l'espace domestique relèvent du « casse-tête », et plus la cohabitation devient difficile. Les situations sont encore plus complexes quand les enfants ne sont pas issus de la même fratrie car ils seront parfois contraints de partager leur chambre avec un demi-frère/sœur ou un quasi-frère/sœur.¹² »* Cette **« sociabilité contrainte »** est une source importante de frustration, chacun devant *« prendre sur soi »*. Ces configurations sont identifiées par les acteurs comme les plus propices à l'émergence de conflits.

¹² C. Pirus, *Op. cit.*



Mme H. quitte le domicile familial suite à l'hébergement de ses cousins : « C'était toujours des embrouilles »

Alors qu'elle avait 17 ans, en 2010, Mme H. se souvient de l'arrivée de sa tante et ses cousins dans le T3 où elle vivait avec sa famille à Bobigny : « *J'habitais avec mon père, ma mère et mes trois frères (...). Je dormais un peu dans la chambre de mes parents et un peu dans le salon. Puis ma tante est arrivée, elle sortait d'un divorce, elle avait perdu la maison.* » Ils sont alors onze adultes et enfants dans l'appartement. Ses trois frères partagent leur chambre avec le plus grand des cousins. Mme H. dort dans le salon avec sa tante, sa cousine de 15 ans et ses deux cousins en bas âge : « *Il y avait deux canapés clic-clac. Tous les soirs, il fallait faire les lits et pousser les meubles.* »

La situation accroît les tensions, notamment lorsqu'il est question de l'entretien de l'appartement : « *Comme je suis la plus grande fille, c'était à moi de tout faire. Quand tu rentres chez toi à 21 h, que t'as la tête comme ça et qu'il faut s'occuper de tout, du ménage, des cousins... C'était toujours des embrouilles avec ma tante et ma mère.* » Ces relations difficiles nourrissent le désir de Mme H. de quitter le logement : « *On ne s'entendait plus, c'est aussi pour ça que je suis partie.* » De plus, alors qu'elle est en première année de faculté, les conditions de vie de Mme H. prennent le pas sur ses études : « *Avant que les cousins ne viennent, je faisais tout chez moi, je travaillais, j'avais mes habitudes. Mais après, j'avais des cousins en bas âge dont il fallait que je m'occupe. C'était plus possible de travailler, de se concentrer.* »

Face à l'accumulation des contraintes et des tensions, Mme H. se résigne à chercher un autre logement. Pour ce faire, elle décide de mettre fin à son parcours universitaire et s'oriente vers un BTS, qui lui permettra de trouver un apprentissage rapidement. Grâce à cet emploi, elle économise assez pour payer le dépôt de garantie d'une chambre en résidence universitaire. Ce changement de parcours contraint s'explique directement par la sur-occupation du logement familial : « *Ça a été compliqué, mais dans ma tête je n'avais pas le choix, je ne pouvais pas rester chez moi (...). Ce BTS, c'est pas celui que je voulais ; moi je voulais faire de la communication événementielle.* »

Selon elle, la situation familiale n'a pas beaucoup évolué, malgré son départ et celui de deux autres enfants : « *Aujourd'hui j'y retourne très rarement, ils sont toujours dans la même situation, regroupés. J'y vais pour saluer mes parents et leur déposer quelque chose. Mais je ne me sens pas à l'aise, ça rappelle des mauvais souvenirs.* »

MALTRAITANCE, VIOLENCES... DES RISQUES DE DÉRIVES GRAVES

Les tensions générées par la promiscuité contrainte dans le logement peuvent parfois dériver vers de la violence, du côté des parents et/ou des enfants, dans les rapports familiaux ou de couple.

Dès le XIX^e siècle, les ouvrages qui traitaient de la pauvreté insistaient sur les dangers de la sur-occupation pour la morale et la vertu : « *L'entassement humain porte atteinte au principe même de famille*¹³ ». La promiscuité était désignée comme la « mère de tous les vices » par des auteurs issus de la bourgeoisie comme par des représentants de la classe ouvrière. On retrouve ces considérations dans la préoccupation des théoriciens du logement social, qui s'évertuaient à séparer les sexes ainsi que les enfants d'avec leurs parents, avec en ligne de mire l'inceste et le spectacle de la sexualité : « *La promiscuité des sexes a des inconvénients d'un autre genre et beaucoup plus graves. Notez que nous pensons surtout aux enfants, et qu'ils vont grandir dans ce taudis, sans air respirable, au milieu d'immondices et dans une situation à ne jamais comprendre plus tard ce que c'est que la décence*¹⁴ ».

Cette préoccupation moralisatrice et hygiéniste très datée est difficilement objectivable. Mais d'après certaines études, **le surpeuplement aurait bel et bien des conséquences sur le lien parent / enfant en termes de maltraitance**. C'est ce que semblait déjà indiquer une étude conduite en 1976¹⁵, qui identifiait une relation entre le surpeuplement du logement et le nombre de fois où le parent rapporte avoir frappé ou giflé un de ses enfants au cours de la semaine précédant l'enquête. D'après une autre étude canadienne relative à la maltraitance des enfants, « *le stress vécu par les parents exacerberait le lien entre le surpeuplement et la fréquence des coups ou gifles donnés aux enfants (...). Il semble qu'un environnement familial chaotique, se caractérisant par un fort niveau de bruit ambiant, le surpeuplement, etc., interfère avec la qualité de l'exercice du rôle parental*¹⁶ ». Le rapport mondial sur la violence et la santé de l'OMS¹⁷ en 2002 indique que « *le risque de maltraitance augmente dans les ménages surpeuplés. Un milieu familial instable, où la composition du ménage change souvent, des membres de la famille et d'autres personnes allant et venant, est une caractéristique fréquente des cas de privation de soins chronique.* »

¹³ Cf. Edward Montier, « La vie conjugale », Boivin et Cie, 1924 et Léon et Maurice Bonneff, « La vie tragique des travailleurs, enquête sur la condition de vie tragique des ouvriers d'industrie », J. Rouff, 1905.

¹⁴ Jules Simon, « L'ouvrier de 8 ans », Hachette, 1867, ouvrage cité par Patrick Kamoun, in *Hygiène et Morale, la naissance de l'Habitation à bon marché*, USH, 2011, pp.167-170.

¹⁵ A. Booth & J.H. Edwards, "Crowding and family relations", *American Sociological Review* n°40, p.308. Cité, 2017, dans « Violence et maltraitance, les tout-petits Québécois sont-ils à l'abri ? » *Observatoire des Tout-petits*.

¹⁶ M.H. Gagné et J. Goulet, « Les mesures collectives et les politiques publiques qui contribuent à prévenir la maltraitance des enfants de 0 à 5 ans », *Université de Laval, février 2017*.

Dans les cas les plus graves, la maltraitante pourrait dévier vers la violence sexuelle ou l'inceste. Pour les acteurs rencontrés dans le cadre de notre enquête, les cohabitations intergénérationnelles adjointes à une situation de surpeuplement entraînent de fait une promiscuité qui constitue un facteur de risque pour les enfants.

L'EXERCICE DE LA PARENTALITÉ BOUSCULÉ PAR LE SURPEUPLEMENT

Dans l'incapacité d'offrir un logement sécurisant et accueillant à leurs enfants, **de nombreux parents peuvent ressentir de la culpabilité et remettre en cause leur « capacité à être un bon parent »** : *« Ils ne se sentent pas bien, indique cette mère de trois enfants, hébergée par une amie dans un studio de 11 m². Ils demandent toujours quand est-ce qu'ils vont avoir leur chambre... Ça me fait mal, ça me fait de la peine. Ils disent : "Nos amis nous invitent à leur anniversaire, mais nous on ne peut jamais les inviter" (...). Parfois je n'ai pas le moral, mais je suis obligée de me battre pour mes enfants. »* Pour que les conditions de vie de la famille soient les moins pénibles possibles, les parents consentent bien souvent des sacrifices importants, au détriment de leur propre confort : *« Mon lit dans la chambre est devenu l'espace de jeu. Je dors dans le salon sur le canapé-lit »,* raconte cette mère de trois enfants, propriétaire d'un T2 à Villiers-le-Bel. *« Je ne veux pas qu'ils soient « diminués » par rapport aux autres enfants parce qu'ils n'ont pas de salon, déclare cette autre mère, en couple et propriétaire d'un T2 qui explique avoir renoncé à remplacer le canapé-lit du salon par un vrai lit, « pour l'image », pour ne pas pénaliser ses trois enfants lorsqu'ils reçoivent des amis. « Nous, on supporte. Eux n'ont rien demandé, ils ne se plaignent pas. »*

Dans certains cas, la situation de surpeuplement peut empêcher les membres d'une même famille de vivre sous le même toit. C'est le cas lorsque des regroupements familiaux sont empêchés pour cause de logements trop petits ou quand, par manque d'espace, un parent ne peut pas accueillir ses enfants. C'est ce qui est arrivé à cet homme, père de deux enfants, dans son micro-logement : *« Un jour, mes enfants m'ont dit qu'ils voulaient rentrer (ndlr : du Sénégal). J'ai dit qu'ils devaient aller chez leur maman, qui a un F3. C'est elle qui a la garde. Mais elle ramène des hommes à la maison, et quand elle est avec un homme, elle ne veut pas des enfants. Donc ils voulaient venir avec moi, mais je n'ai pas de place. On est allés voir l'assistante sociale tous les trois, pour voir ce qu'elle pouvait faire. Elle m'a dit que ma femme peut me créer des problèmes, car c'est elle qui a la garde. Tant que je n'ai pas de logement, je ne peux rien faire. Mais quand j'aurai un logement, je vais faire les démarches pour les récupérer. »* L'impossibilité d'accueillir ses enfants dans son logement peut être vécue douloureusement par les parents, comme le relate cette femme de 58 ans, hébergée pendant quatre ans chez un ami : *« Quand ma fille est revenue du Canada, j'étais dans l'impossibilité*

¹⁷ Rapport mondial sur la violence et la santé de l'OMS, 2002, Ch 3, p. 74.

de la loger alors qu'elle revenait à Paris pour finir ses études. L'impossibilité de l'accueillir, la nourrir, la choyer, l'attendre et passer des week-ends ensemble... Nous nous croisions dans des bars. C'est le plus grand drame que j'ai vécu dans ma vie, avec colère, honte, pleurs et remise en question de ma capacité à être une bonne mère. Je m'en voudrai toujours. »



Une exposition précoce des jeunes à l'espace public et aux risques de déviance ?

L'exercice de la supervision parentale peut se trouver également bousculé par les mauvaises conditions de logement, notamment la sur-occupation. C'est ce qu'indique un rapport de 2002 de la Commission d'enquête sur la délinquance des mineurs du Sénat, qui résume ainsi les liens entre conditions de logement (plus large que la seule question de la sur-occupation) et la délinquance : « Le nombre élevé de logements dégradés, insalubres, voire tout simplement trop exigus, la pénurie de logements adéquats, sapent le travail éducatif des parents. En effet, ces derniers se trouvent contraints d'envoyer leurs enfants dehors pour des raisons de commodités, voire de sécurité. Dans ce contexte, la supervision parentale ne se fait plus. Les mauvaises conditions de logement instaurent, dans la prise en charge des enfants, une concurrence dangereuse entre les parents et la rue¹⁸ ».

La sur-occupation du logement est identifiée par les acteurs sociaux et du logement comme un facteur qui pèse sur la sociabilité et la socialisation des enfants et des adolescents. L'impossibilité de recevoir ses amis à domicile, la gêne voire la honte ressentie en raison des mauvaises conditions de logement et la coexistence forcée avec les autres membres du foyer poussent les enfants/adolescents à sortir du logement et passer du temps avec leurs amis à l'extérieur, dans les parties communes des immeubles ou dans l'espace public. Cette attitude présente alors le risque d'une confrontation « non contrôlée » à l'espace public et du développement d'une « sociabilité de rue ».

Ces enfants et jeunes sont alors davantage soumis aux risques que peut représenter ce type de sociabilité, et ce d'autant plus s'ils ont décroché scolairement, et se livrent à de petites incivilités (occupation de halls d'immeubles, appropriation d'espaces publics, etc.) voire à des actes de délinquance (dégradations, participation à des trafics, etc.).

¹⁸ Sénat, « Délinquance des mineurs : la République en quête de respect. Rapport de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs », 2002.

Des risques sanitaires accrus, de réelles difficultés de prise en charge

Promiscuité, humidité, bruit et absence d'intimité : de manière indirecte, le surpeuplement accroît également un certain nombre de risques en matière de santé. Souvent mêlés à l'inconfort voire à l'insalubrité, les effets propres du surpeuplement sur la santé sont difficiles à identifier, que ce soit sur le plan physique ou psychique ; ils constituent toutefois un facteur de risque supplémentaire avéré et un accélérateur de certaines problématiques.

LE SURPEUPEMENT AUGMENTE LES RISQUES DE SE TROUVER EN MAUVAISE SANTÉ

Des pathologies respiratoires aux infections dermatologiques, en passant par les accidents domestiques ou le saturnisme, le surpeuplement accroît l'ensemble des risques sanitaires liés au mal-logement. Il existe toutefois peu d'études en langue française sur le sujet. La majorité d'entre elles sont issues de la littérature anglo-saxonne et datent des années 1980-90, comme le montre une revue de la littérature réalisée en Nouvelle-Zélande en 2001¹⁹. Une récente étude de l'OFCE a tout de même permis d'établir que, toutes choses égales par ailleurs, un individu en sur-occupation a 40 % de risques supplémentaires de se déclarer en mauvaise ou très mauvaise santé qu'un individu vivant dans un logement à l'occupation jugée « normale²⁰».

Tout d'abord, **la promiscuité favorise la transmission des maladies contagieuses**²¹. Dans leur studio de 13 m², cette mère de famille vivant avec son compagnon et leurs trois enfants peut en témoigner : « *Si moi je suis un peu malade, les petits se mettent à tousser, on se contamine tous... L'autre fois, un des jumeaux a eu la varicelle, son frère aussi. Le docteur m'a dit de laisser ma fille dans une autre chambre pour ne pas la contaminer. Mais quand je lui ai dit : « On vit dans 13 m² à 5 », elle ne me croyait pas. Elle croyait que c'était une blague... Ici, si quelqu'un est malade, tout le monde l'est.* »

D'après l'OMS²², **le surpeuplement favorise la transmission de la tuberculose notamment chez les personnes vulnérables**. Une étude

¹⁹ Alison Gray, "Definitions of crowding and the effects of crowding on health: a literature review", 2001, prepared for the Ministry of social policy. Revue de littérature réalisée par Alison Gray pour le Ministère des Politiques Sociales. Elle permet notamment de conforter les liens existants entre le nombre de personnes vivant dans le logement et la santé (physique et mentale) de ses occupants.

²⁰ OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », 2005.

²¹ T.D. Fuller, J.N. Edwards, S. Sermsri and S. Vorakitphokatorn, "Housing, stress and physical well-being: Evidence from Thailand", *Social Science Medicine* Vol. 36,(11), 1993, 1417-1428.

²² J. Figueroa-Munoz, P. Ramon-Pardo, « Tuberculosis control in vulnerable groups », Bulletin of the World Health Organization, vol. 86 », septembre 2008.

menée à Montréal en 2008²³ montre que les caractéristiques du logement et le surpeuplement sont associés à l'apparition de la tuberculose. De fait, les foyers de travailleurs migrants, fréquemment sur-occupés notamment en région parisienne, sont des lieux préférentiels pour la propagation de cette maladie. Au-delà de la prévalence et des difficultés d'accès aux soins liées à la population elle-même, les conditions d'habitat accroissent le risque de transmission : lits occupés en 3/8, présence de 4 à 5 personnes dans de petites chambres, matelas posés à même le sol, etc.²⁴ D'une manière générale, les conditions de vie extrêmement précaires dans les FTM fragilisent considérablement l'état de santé de ces publics (stress et fatigue, mauvaise alimentation, etc.) et déclenchent, aggravent et/ou permettent la propagation de pathologies telles que les hépatites, maladies immunodépressives, maladies chroniques, etc.

Le surpeuplement favoriserait également la transmission de certaines bactéries, comme l'*helicobacter pylori* à l'origine de troubles gastriques et de la croissance : d'après une étude menée en Irlande du Nord en 1996, « *L'appauvrissement des ménages et le partage d'un lit avec un parent sont identifiés comme des facteurs de risque d'infection*²⁵ ».

À travers des phénomènes de condensation et d'humidité dans le logement, la sur-occupation peut être aussi à l'origine de pathologies respiratoires et dermatologiques (asthme, allergies...). La concentration de personnes dans un espace trop petit, accompagnée par les difficultés d'aération liées au manque de place crée des problèmes d'humidité, voire des moisissures qui peuvent porter atteinte à la santé sous différentes formes : allergique, irritative, toxique ou infectieuse. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes tels que la toux, des sifflements, de l'asthme²⁶. Ce qui est d'autant plus difficile à soigner quand

²³ I. Wanyeki, S. Olson, P. Brassard, D. Menzies, N. Ross, M. Behr, K. Schwartzman, « Dwellings, crowding, and tuberculosis in Montreal », *Social Science and Medicine*, juillet 2006 : « Les caractéristiques de l'habitation et du bâtiment - notamment les logements dans des bâtiments plus hauts et neufs, avec une valeur de revente plus faible et des logements sur des blocs à forte densité résidentielle - ainsi que le surpeuplement, ont été associés à l'apparition de la tuberculose, après ajustement pour les facteurs sociodémographiques ».

²⁴ « La santé des migrants », *La santé de l'homme* n°392, nov-déc 2007.

²⁵ W.A. McCallion, L.J. Murray, A.G. Bailie, A.M. Dalzell, D.P.J. O'Reilly, K.B. Bamford, « Helicobacter pylori infection in children, relation with current housing conditions », *Gut*, n°39, 1996, p.18-21 : « L'importance continue des conditions de vie des ménages dans l'acquisition de l'infection par H pylori est confirmée et le surpeuplement des ménages et le partage d'un lit avec un parent sont identifiés comme des facteurs de risque d'infection. »

²⁶ Interview de F. Squinazi, directeur du Laboratoire d'Hygiène de la Ville de Paris, février 2008. L'ampleur des logements moisis et du retentissement en santé publique est peu connue en France. Repéré à actu-environnement.com. Pour plus de détails, voir également le chapitre « Le logement est une question de santé publique » dans le 21^e rapport sur L'État du mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre.

on vit dans de mauvaises conditions. « *Mon fils aîné est asthmatique, explique cette mère. Il dort dans la toute petite chambre avec ses trois frères. Il a besoin de respirer, il ouvre parfois la fenêtre mais ça dérange ses frères, surtout l'hiver. Il y a des périodes où il souffre beaucoup...* »

Sous l'effet de l'humidité générée par la sur-occupation, le risque d'être atteint de saturnisme est également accru, notamment pour les enfants (à travers l'ingestion d'écaillés de peinture se détachant sous l'effet de l'humidité). Or ses conséquences sur le développement psychomoteur de l'enfant peuvent être graves et irréversibles²⁷ : retards de croissance et intellectuels, troubles du langage et du comportement, maladie rénale, etc. De nombreuses études indiquent que le risque de saturnisme croît non seulement avec l'ancienneté des logements (ceux qui ont été construits avant 1948 sont particulièrement concernés en raison des peintures au plomb utilisées à l'époque), mais aussi avec l'état de dégradation du logement. La sur-occupation accélérant la dégradation du logement et son vieillissement, les enfants qui vivent dans un logement ancien et sur-occupé sont d'autant plus exposés à ce risque.

D'une manière générale, la dégradation du logement aggravée par le phénomène de sur-occupation, accentue les problèmes de santé. « *L'impact est catastrophique : un logement sur-occupé est dégradé très vite. Les WC, sanitaires, cuisine, ce n'est pas calibré pour. Les logements ne résistent pas au choc de la sur-occupation* », indique cette directrice d'une AIVS à Saint-Denis de La Réunion. Les conséquences du surpeuplement s'appréhendent aussi dans les parties communes des immeubles (qui sont alors davantage sollicitées) et les abords du logement, comme l'indique la directrice du service habitat de la Ville de Clichy-sous-Bois : « *Dans les copropriétés, les parties communes sont d'autant plus abîmées par la sur-occupation du bâtiment et la présence d'enfants jouant sans surveillance dans la résidence, à cause du manque de place dans leur logement.* » Ce constat est vrai dans le parc social comme dans le parc privé, dans les copropriétés dégradées, en lien avec la paupérisation des propriétaires.

Enfin, **le surpeuplement complique considérablement les prises en charge médicales** des personnes ayant des problèmes de santé importants. C'est le cas lorsque l'état de santé d'une personne ou une situation de handicap nécessitent l'installation d'un lit médicalisé par exemple. Même difficulté lorsqu'un professionnel (infirmier, kinésithérapeute, psychomotricien, etc.) devant intervenir à domicile, ne peut pas s'isoler avec le patient. C'est le cas également dans les FTM où de nombreux résidents vieillissants ne peuvent bénéficier de soins adaptés.

²⁷ L'Institut de Veille Sanitaire a recensé entre 200 et 300 cas incidents de saturnisme chaque année entre 2008 et 2011, soit 972 cas au total. Source : InVS, Saturnisme chez l'enfant, France 2011, résultats.



Élever un enfant en situation de handicap à l'hôtel : des conditions de logement qui pénalisent toute la famille

Mme S. a fui la Tchétchénie en 2014 avec ses 4 enfants aujourd'hui âgés respectivement de 18, 16, 13 et 10 ans, pour éviter les représailles qui menaçaient son fils aîné. Ses deux plus jeunes filles sont en situation de handicap : l'une est en fauteuil roulant et a peu d'autonomie, la plus jeune souffre de troubles attribués à une forme d'hyperactivité. La famille est hébergée à l'hôtel à Orléans depuis 2015. La mère et ses 3 filles partagent deux chambres adjacentes, chacune d'environ 11 m², comprenant salle de bains et WC, tandis que le fils aîné dispose d'une chambre individuelle. Déboutée du droit d'asile (malgré un recours), les seules ressources de Mme S. se composent d'une aide exceptionnelle du département, délivrée au titre de la Protection de l'enfance pour répondre aux besoins vitaux de la famille.

Grâce à l'accompagnement social mis en place, la fille handicapée de Mme S. bénéficie dans les murs de l'hôtel d'une prise en charge conjointe par un kinésithérapeute, un psychomotricien et un art-thérapeute. Des suivis qui ont permis à l'enfant d'évoluer positivement : « On a vu un progrès énorme, explique le travailleur social. L'art-thérapeute fait tout un travail autour des émotions, de la fratrie. Elle a gagné en motricité au niveau des bras, elle peut aussi relever la tête ». **Pour autant, les progrès de la jeune fille se trouvent limités par le caractère inadapté du logement à son handicap et plus largement aux besoins de la famille.** Le manque de place pour le lit médicalisé contraint Mme S. à partager la chambre de sa fille : « *Je ne peux pas dormir et préparer les choses comme je voudrais. Ici, je ne peux pas me reposer.* » L'absence de calme et de repos dont elle aurait besoin pour contenir la fatigue et le stress contribue à augmenter le risque de crises d'épilepsie dont souffre également l'enfant.

Son autre fille, scolarisée au lycée, dort avec la plus jeune, dont le sommeil est fortement perturbé et perturbant pour ses sœurs : « *C'est compliqué, car les filles ont des rythmes vraiment différents. La plus jeune, « hyperactive », n'est jamais fatiguée : elle ne dort pas beaucoup la nuit, se réveille tôt. Donc elle ne dort pas et embête sa sœur. Or les deux autres ont besoin de repos.* »

DES CONSÉQUENCES PERCEPTIBLES SUR LE BIEN-ÊTRE ET LA SANTÉ MENTALE

De façon plus indirecte, le surpeuplement constitue une source de stress qui peut contribuer au développement de maladies à la fois psychosomatiques et mentales, et la survenue de symptômes tels que **maux de tête, nervosité, stress, angoisse, pathologies dermatologiques (de type eczéma), troubles de l'appétit.** Cette mère de deux jeunes enfants, dans un T2 du parc social à Lyon, témoigne

ainsi d'un mal-être général, vraisemblablement lié aux conditions de logement : *« Je dors très mal. J'ai perdu beaucoup de poids, je suis stressée, je suis angoissée. J'ai besoin de mon espace, de dormir seule. Ici, ils sont tout le temps avec moi, si c'est pas mon fils, c'est ma fille. Je ne peux jamais rester seule. »*

Le moral des ménages est particulièrement éprouvé par le surpeuplement. *« Parfois, je m'assois et je commence à pleurer »*, déclare Mme B., hébergée à l'hôtel avec son mari et leurs 4 enfants. Son assistante sociale témoigne de l'impact direct de la promiscuité sur sa santé psychique et physique : *« Être entassé, ce ne sont pas des conditions dignes. C'est dur psychologiquement d'être toujours ensemble, de ne pas avoir d'intimité, de s'occuper des enfants. Mme B. a eu des plaques d'eczéma liées au stress. »* Le lien entre le surpeuplement du logement et la dégradation de la santé mentale a été établi par plusieurs études, après la publication en 1979 de l'étude de Gove, Hughes et Galle²⁸. Les conditions d'habitat dégradées contribuent en outre à une dépréciation de l'image de soi, et peuvent engendrer un certain repli en lien avec un sentiment de « honte » qui affecte aussi bien les enfants que les adultes.

Surpeuplement des enfants : une cicatrice à vie

À partir de l'enquête de terrain réalisée auprès des familles en surpeuplement, il apparaît nécessaire de se pencher sur la situation des enfants, particulièrement vulnérables aux effets de cette forme de mal-logement. D'après l'ENL 2013, plus de 3,2 millions d'enfants mineurs vivent dans des ménages en situation de surpeuplement. Ils représentent 38 % de l'ensemble des personnes confrontées au surpeuplement. Plus de 300 000 d'entre eux sont même confrontés à des situations de surpeuplement accentué.

Pour Claudine Pirus, cela pèse d'autant plus fortement sur l'enfant que le logement constitue pour lui *« une des composantes importantes pour son développement. Il est à la fois lieu d'identification sociale, d'interactions familiales, un espace qui se transforme au fil des âges mais aussi auquel on s'attache à travers l'environnement physique et immatériel, un lieu où l'on passe une grande partie de son temps. »*²⁹

²⁸ W. Gove, M. Hughes and O. Galle, "Overcrowding in the home : an empirical investigation of its possible pathological consequences", *American Sociological Review* Vol. 44, February 1979, 59-80. L'étude a été réalisée à Chicago. Les auteurs ont conduit 2000 entretiens auprès de personnes choisies aléatoirement, qu'elles vivent ou non en situation de sur-occupation. Le questionnaire inclut une série de questions qui portent sur le ressenti dans le logement, notamment, sur la notion d'intimité (« privacy »), en demandant aux personnes interrogées si elles disposaient d'une intimité suffisante, si elles avaient un espace à elles, de manière à construire une « échelle de l'intimité ». D'autres questions portent sur les conséquences « psychiques » de la vie quotidienne, en demandant à quelle fréquence les autres les énervent, ou si elles peuvent se relaxer à la maison, voire sur la santé mentale et la récurrence des crises de nerf. Les résultats de l'enquête ont ensuite fait l'objet d'une analyse économétrique, au travers notamment de régressions logistiques permettant de raisonner « toutes choses égales par ailleurs ».

De fait, les professionnels rencontrés confirment l'incidence du surpeuplement en matière de développement physique et affectif des enfants, de scolarité ou de conflits intrafamiliaux. Les parents interrogés, quant à eux, placent systématiquement les conséquences potentiellement négatives pour leurs enfants de l'exiguïté et de l'inadaptation du logement au premier rang de leurs inquiétudes.

MISE EN PÉRIL DU DÉVELOPPEMENT PSYCHOMOTEUR ET AFFECTIF DE L'ENFANT

Les conséquences de la sur-occupation sont perceptibles dès le plus jeune âge de l'enfant : **problèmes de santé, développement psychomoteur freiné en raison d'un manque d'espace pour se déplacer et apprendre à marcher, développement affectif et difficultés de séparation avec les parents, etc.** Une étude menée en 1995 à New York sur 114 enfants dans un centre de soins démontrait déjà que les enfants de moins de 3 ans vivant dans un logement sur-occupé souffraient davantage de problèmes liés à leur développement cognitif et comportemental que les autres³⁰.

Promiscuité, bruit, manque d'intimité : les conditions de vie des familles en logement sur-occupé ont inévitablement des conséquences très fortes sur les enfants. **Le défaut de sommeil peut impacter fortement leur développement**, la sécrétion de l'hormone de croissance intervenant exclusivement la nuit³¹. Les professionnels de la santé soulignent l'idée qu'un sommeil réparateur conditionne non seulement la croissance de l'enfant, mais également la maturation de son système nerveux et de sa mémoire. Ce médecin psychiatre en CMP³² en donne un exemple marquant : « *Je me souviens d'une famille avec deux jeunes enfants, un bébé et un enfant de 2 ans. L'exiguïté du logement a conduit la mère à laisser constamment le plus âgé dans son lit pour éviter qu'il ne fasse mal au bébé. Ne distinguant plus la nuit et le jour, le temps du sommeil et celui de l'éveil, cet enfant connaissait des troubles du sommeil. Dans ce contexte, les enfants peuvent régresser ou déprimer.* »

Le manque d'espace limite également le développement psychomoteur des enfants en bas âge : ceux-ci ne peuvent jouer librement, ni « explorer » leur environnement, faute de place ou en raison des nombreux dangers qui les guettent dans un logement exigu et nécessairement encombré. Ce témoignage de S., 19 ans, l'illustre bien alors qu'elle était hébergée dans un T4 par sa grand-mère avec sa

²⁹ Claudine Pirus, « Les conditions d'habitat des enfants : poids des structures familiales et de la taille des fratries », Portrait social de la France, Insee, 2011.

³⁰ L. Maxwell, "Crowded homes and daycare centres", 1995.

³¹ Florence Brunet, Pauline Kertudo et Didier Vanoni, « Logement : extension du domaine de la crise, effets collatéraux sur les enfants, les personnes âgées et les associations agissant dans le domaine du logement », Recherche sociale n°194, 2010.

³² CMP : Centre médico-psychologique.

mère et ses six frères et sœurs : « Pour les petits (8, 6 et 3 ans), c'est difficile parce qu'ils n'ont pas de place pour mettre leurs jeux. Des fois ils déballetent des trucs, ma grand-mère se plaint et elle jette tout d'un coup. Quand ils ont des legos, c'est la catastrophe ! Ils ne peuvent pas sortir les jeux de société. Des chambres d'enfants vivant normalement, c'est ça qu'ils n'ont pas (...). Quand ils jouent dans le salon, on les vire parce que ma grand-mère dit qu'ils font trop de bruit, elle les met dans la chambre. Mais quand ils sont dans la chambre, ma mère leur dit de sortir parce qu'ils dérangent tout. Des fois, elle les laisse parce qu'ils n'ont pas de lieu, mais ils dérangent vraiment tout (...). Sur les lits superposés, ils sautent partout, ils jettent les habits. Ils n'ont pas de lieu, pas d'espace pour jouer. » Avec un bébé de 5 mois, cette femme seule déplore les conditions de logement dans son studio de 12 m² du parc privé à Lyon : « Il me faut un autre logement, il faut que mon fils bouge. Ici il ne peut pas apprendre à marcher, c'est une prison. C'est trop dangereux avec les souris, dans la cuisine, il y a des trucs qui tombent. Du coup, il reste souvent dans son lit. Pour qu'il joue, je dois bouger les meubles pour installer son tapis par terre. » Seule avec son enfant dans un CADA à Stains, cette mère mobilise au maximum les ressources extérieures, comme dans cet espace Bébé-Maman de la Croix Rouge : « Je viens ici pour que mon fils puisse jouer et se régaler. Au CADA, on a une chambre de 14 m². Là il bouge et ça me fait du bien de l'observer en train de tournoyer. »

Le surpeuplement du logement peut également mener à retarder des étapes-clés du développement des enfants, comme l'apprentissage de la propreté. Mme B, qui vit dans un studio de 13 m² avec son mari et leurs trois enfants explique : « Les jumeaux (de 3 ans) ont bientôt l'âge d'arrêter de mettre des couches la nuit, mais je leur en mets encore parce que, comme on dort tous ensemble, sinon c'est impossible. » Dans certains cas, c'est une régression des enfants qui est observée par les parents, comme l'évoque cette femme de 29 ans, mère de trois enfants de 5, 8 et 9 ans qui vivent dans une chambre d'hôtel : « Mes enfants n'en peuvent plus, ils deviennent agressifs. Ils ne faisaient plus pipi au lit et là, ils recommencent. Ils ne font que se battre, ce n'est pas facile (...). Ils le disent, ils ne supportent plus la situation. Ça a chamboulé leur quotidien ».

LA SCOLARITÉ ET LA POURSUITE D'ÉTUDES SUPÉRIEURES COMPROMISES

Dominique Goux et Eric Maurin³³ ont démontré la corrélation très nette entre conditions de logement et performance scolaire. Les auteurs mettent en évidence le fait que la **probabilité de redoubler en primaire ou dans le secondaire augmente significativement avec le nombre de personnes par pièce, de même que la probabilité de décrochage scolaire et de sortie du système scolaire sans diplôme.** À partir des données des enquêtes Emploi de

³³ Dominique GOUX et Eric MAURIN, « Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants », *Données sociales 2002- 2003. La société française, Paris, France, INSEE, 455-459, 2004.*

la décennie 1990, les auteurs indiquent que « *toutes choses égales par ailleurs, un collégien de 15 ans partageant sa chambre avec au moins un frère ou une sœur avait une probabilité de 12 % plus élevée d'accuser un retard scolaire qu'un enfant disposant de sa propre chambre.* » Ils en concluent qu'« *une politique publique qui favoriserait l'accès des ménages modestes à des logements plus grands aurait des effets substantiels sur les performances scolaires.* »

Une récente étude de l'OFCE confirme que, toutes choses égales par ailleurs, **un élève occupant un logement surpeuplé a 40 % de risques supplémentaires d'accuser une année de retard scolaire entre 11 et 15 ans**³⁴.

D'après une autre étude menée par l'Université Cornell à New York³⁵, le surpeuplement a un impact sur l'éducation et le développement cognitif des enfants de 3 ans (identification des lettres et des couleurs, reconnaissance des formes...).

Ces études insistent sur l'impact du manque d'espace pour faire ses devoirs, l'impossibilité de se soustraire au bruit ou les conséquences du manque de repos sur la capacité de concentration des enfants/jeunes. Le surpeuplement affecte en effet fortement la possibilité pour l'enfant ou l'étudiant de se concentrer sur le travail scolaire, à la maison comme à l'école. Cet adolescent de 16 ans en témoigne, alors qu'il habite avec sa mère et ses quatre frères et sœurs dans un T3 de 52 m² : « *C'est difficile à vivre, on est quatre dans la petite chambre. Pour les devoirs, je dois toujours m'adapter.* » Cette mère de cinq enfants déplore également leurs conditions de logement peu propices aux études : « *Le grand, pour le brevet, il aurait eu besoin de s'enfermer pour travailler. J'aimerais qu'ils aient plus de livres aussi, mais ça encombre vite.* » Alors que la famille de Farida vit à 7 dans 11 m², son fils Mohamed, 15 ans, travaille dans le couloir entre 19h30 et 23h, en se relevant toutes les trois minutes pour allumer la minuterie³⁶.

Les enfants des familles hébergées à l'hôtel souffrent particulièrement de l'absence d'espace et de calme pour travailler. Ce père de famille se remémore les difficultés de ses deux enfants, alors qu'ils vivaient à l'hôtel pendant un an : « *L'école, ça n'allait pas, tellement ils étaient débordés. Ils allaient à l'école, mais ils ne pouvaient pas se concentrer.* » De fait, l'incapacité à se soustraire

³⁴ OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », 2015.

³⁵ W. Gary, Evans et autres, « Crowding and Cognitive Development, the mediating role of maternal responsiveness among 36-month-old children ». *Environment and Behavior*, janvier 2010 : « Le surpeuplement dans les échantillons américains et britanniques d'enfants de 36 mois est lié simultanément à l'échelle Bracken, un indice standard de compétences précoces de développement cognitif, y compris l'identification des lettres et des couleurs, la reconnaissance de la forme et la compréhension numérique. Dans l'échantillon des États-Unis, ces effets se reproduisent également de manière prospective. Les contrôles statistiques du revenu, du sexe de l'enfant, de l'âge maternel et de l'éducation maternelle sont intégrés. Dans les deux échantillons, le lien entre le surpeuplement et le développement cognitif est influencé par les réactions maternelles. Les mères dans les maisons plus fréquentées sont moins sensibles à leurs enfants ».

³⁶ Fondation Abbé Pierre, « Et les autres », n°95, avril 2017, 9-10.

aux sollicitations familiales entrave la disponibilité pour les apprentissages à la maison³⁷.

La fatigue³⁸ liée aux conditions de sommeil peut conduire également à des moments d'épuisement au cours de la journée, à l'école, ou encore à des retards ou absences plus fréquents. « À l'école, ça se passait mal car mes enfants ne dorment pas normalement, indique cette femme de 29 ans, retournée vivre chez ses parents suite à une séparation. *Mes frères et sœurs, qui sont plus grands et vivaient à l'appartement, s'endorment parfois à 2h du matin. Mes enfants n'ont pas d'endroit pour faire leurs devoirs, donc la moindre petite chose les met hors d'eux. J'ai été convoquée, ça s'est mal passé.* »

Dans des circonstances aussi défavorables, la réussite scolaire des enfants et adolescents doit être d'autant plus saluée comme une véritable prouesse.



Témoignage de S., 19 ans (extraits). Hébergée par sa grand-mère avec sa famille (sa mère et ses frères et sœurs), ils vivent à 10 dans un T4 du parc social à Paris.

*« Je me rappelle, quand je passais mon bac, j'étais allée voir la conseillère d'orientation parce que je ne savais pas ce que je voulais faire après. Elle regardait mes notes et elle disait : "Comment tu expliques une chute de notes comme ça ?", et je lui disais : "Ben je travaille en fait, mais je ne suis pas assez concentrée..." Elle m'a demandé : "Est-ce qu'à la maison tu as un bureau ?", je lui ai dit que non et elle était choquée : "**Tu n'as pas de bureau pour travailler ?!**" Elle a écrit un mot à ma mère pour qu'elle m'achète un bureau... Je ne lui ai pas dit qu'il n'y avait pas de place chez moi, je l'ai raconté à ma mère en rigolant et on est passées à autre chose... Un bureau, ça ne coûte pas cher, mais de toute façon, il n'y aurait pas la place ! On essaie de faire des petits lieux pour que mes sœurs puissent travailler, parce que c'est important. Quand on est dans une situation comme ça, si elles ne travaillent pas bien à l'école... Il faut vraiment qu'elles travaillent ! Pour ne pas que ça gâche leur réussite.*

*Pour réviser mon bac, **je travaillais beaucoup sur les toilettes** parce que c'était le seul lieu où c'était vraiment calme. Ma grand-mère regarde tout le temps la télé, et assez fort, parce qu'elle a des problèmes d'oreille. Et comme le salon est au milieu de l'appartement... Maintenant qu'elle est à la retraite, elle regarde la télé tout le temps, elle s'endort avec, elle se*

³⁷ CNAF, « Scolarité dans les familles nombreuses populaires et conditions matérielles d'existence », *Informations sociales*, n°173, 2012.

³⁸ R. Ranson, "Healthy Housing : a practical guide. E. & F.N. Spon and WHO, London". Une étude menée en 1991 en Grande-Bretagne montre que les enfants qui vivent en situation de surpeuplement sont plus souvent absents pour des raisons médicales, notamment les bronchites.

réveille avec. Parfois même elle s'endort devant la télé et elle tourne jusqu'à 2 heures du matin ! Du coup, moi ce que je faisais par rapport au bruit, et parce qu'il y a les enfants qui se chamaillent beaucoup, j'allais aux toilettes, je fermais la porte et j'étais au calme.

***Parfois je travaillais aussi sur le lit**, mais ça marche pas vraiment, parce que quand on s'allonge, on n'arrive pas bien à écrire, quand on s'assoit non plus. Du coup, je relisais plutôt mes cours sur le lit. Je pense que la réussite, ça dépend beaucoup de l'organisation, et quand on n'a pas de place pour mettre ses cahiers... (...). C'était compliqué, même au niveau des livres. Pendant toute ma scolarité même au lycée, j'ai toujours eu plein de cahiers sur mon lit, avec les habits... Comme j'ai pas assez de place dans mon placard, et que je dors sur mon lit, ça s'abîme assez vite. Sinon je mets tout dans un sac, et quand je vais à l'école, je prends juste ce dont j'ai besoin pour la journée ».*

Au-delà du parcours scolaire, le surpeuplement peut *in fine* avoir un impact à terme sur l'insertion professionnelle des jeunes : horaires de coucher décalés, mauvaise qualité de sommeil ; ils peuvent rencontrer de plus grandes difficultés à se lever, à respecter les horaires, etc. Ce responsable du pôle social chez un bailleur de Saint-Denis de La Réunion explique : « *Pour trouver un boulot, c'est coton. Le jeune plus âgé doit souvent veiller les frères et sœurs, tard. Il y a un impact sur le sommeil. S'il y a du bruit dans le logement et que tu dois te lever tôt, c'est compliqué.* »

La dimension sociale du surpeuplement

Vie quotidienne, intimité, relations familiales, état de santé : le surpeuplement a des impacts multiples dans les différents domaines de la vie des ménages. Tous ne sont pas affectés de la même manière cependant, et un certain nombre de paramètres interviennent de façon déterminante dans la perception du surpeuplement par les personnes qui y sont confrontées : la durée de la situation (transitoire ou pérenne), le type de logement occupé et le statut d'occupation (logement individuel ou foyer, hôtel, hébergement), le nombre d'occupants et leur âge (sur-occupation modérée ou accentuée), le cumul ou non avec d'autres formes de mal-logement (habitat dégradé ou indigne notamment), ainsi que des difficultés de tous ordres : précarité sociale et financière, problématique d'isolement, etc.

En définitive, l'enquête de terrain réalisée dans le cadre de cette étude nous conduit à distinguer deux catégories de population confrontées au surpeuplement à des degrés divers et sous des formes différentes. **Il est ainsi possible de distinguer la situation des ménages pauvres et des personnes en grande précarité d'une part, et celle des classes moyennes inférieures et couches populaires d'autre part.** Si la problématique du surpeuplement est présente dans chacune d'elles, elle y revêt des formes particulières et circonstanciées :

- **Pour les classes moyennes inférieures**, les situations de surpeuplement sont vécues la plupart du temps dans un logement ordinaire, que ce soit en maison ou en appartement. Il s'agit alors le plus souvent de **surpeuplement « modéré »**, ou de **situations limitées dans le temps et appelées à évoluer dans un avenir plus ou moins proche. Les effets du surpeuplement peuvent être toutefois pénalisants au quotidien** (fatigue, stress, complications de la vie familiale, problème d'intimité, etc.) **et ses répercussions très importantes en termes de vie sociale ;**

- **Pour les ménages pauvres ou en situation de précarité**, le surpeuplement résulte le plus souvent d'une **insuffisance drastique des ressources** (conduisant à des arbitrages entre dépenses de logement, d'alimentation, de santé), couplée à une **difficulté à changer de logement**. Pour ces ménages, les manifestations du surpeuplement sont vécues d'autant plus douloureusement qu'elles se développent dans des formes d'habitat particulières : en hébergement, foyers, hôtels, etc. Ce sont également les catégories de population pauvres et précaires que l'on retrouve dans les situations les plus dramatiques de **surpeuplement « accentué »** et d'autres problématiques de mal-logement telles que l'habitat indigne.

Pour ces deux catégories de population, la situation de surpeuplement est également associée à **des perspectives très distinctes en termes de parcours résidentiels et de possibilités de mobilité.**

Parmi les classes moyennes et populaires, qu'il s'agisse de ménages actifs occupés, de jeunes encore étudiants ou débutant leur vie professionnelle, ou encore de familles avec des enfants en bas âge, parfois recomposées, les ménages en situation de sur-occupation évoquent les « arbitrages » qu'ils ont dû faire dans leurs parcours résidentiels. La réalité du marché immobilier est alors très présente dans leurs discours. Locataires du parc privé, la majorité d'entre eux ne remettent pas en cause leur « choix », même si des sacrifices importants ont dû être concédés en termes de confort et de qualité de vie. À l'instar de cette ancienne étudiante, logée dans une chambre de bonne : *« Le temps de transport était un critère essentiel pour moi (...). C'était à 15 minutes à pieds de la fac ; c'était un tel confort que j'aurais pris un taudis. J'étais tellement reconnaissante d'avoir cet appartement que je ne faisais pas attention aux désagréments. »* Autre témoignage d'une femme de 25 ans en couple dans un studio de 15 m² : *« C'est un choix qu'on a fait. On pourrait plus grand mais ça nous ferait être juste financièrement. On ne pourrait pas se faire de sorties, de petits plaisirs. On économise sur le logement pour avoir des loisirs à côté. »* Et de souligner les avantages retirés de ce choix résidentiel : *« Je suis très attachée au quartier. Donc ça fait passer un peu mieux la pilule parfois. »*

La sur-occupation « à temps partiel » vécue par certaines familles recomposées qui se partagent la garde des enfants issus de premières unions peut apparaître aussi moins pénible que celle vécue par une famille nombreuse contrainte au surpeuplement de façon permanente : *« On s'en est accommodé relativement bien,*

car les garçons n'étaient là qu'une semaine sur deux », indique cette femme de 31 ans.

Derrière le « choix » des ménages peuvent surgir aussi des aspects relatifs à la localisation du logement et au « statut social » qu'elle confère ; un éloignement en banlieue ou une demande Hlm pour pouvoir bénéficier d'un logement plus grand seraient beaucoup plus difficiles à envisager et pourraient même être ressentis comme un véritable déclassement social. C'est ce dont témoigne cette femme, propriétaire d'un T2 à Bobigny dans une copropriété dégradée, avec son mari et ses 3 fils : *« Je n'ai pas fait de demande de logement social car je ne veux pas habiter dans une cité Hlm avec des gens comme ça. Je voulais acheter un pavillon pour être chez moi et ne pas être tributaire des autres. On a grandi en étant habitués à se débrouiller sans tout ce qui est aides sociales et compagnie. On n'est pas habitués à ça, il faut laisser ça à ceux qui n'ont vraiment rien, qui en ont vraiment besoin ».*

Pour les ménages pauvres et précaires, la contrainte apparaît extrêmement présente tout au long de l'itinéraire résidentiel. Le témoignage de cette mère de 5 enfants, logée dans un T3 du parc social à Paris est de ce point de vue éloquent : *« Depuis le 1^{er} jour, je trouvais déjà que c'était trop petit. J'avais deux enfants et mon mari à l'hôpital, je savais qu'il ne pourrait pas venir dans ce logement. Mais l'assistante sociale m'a conseillé d'accepter, car je vivais à l'hôtel et mes enfants avaient déjà beaucoup souffert. Le bailleur m'a dit que je pourrais changer pour plus grand, mais sans trop expliquer. Je ne voulais pas vivre ici, c'est compliqué. Mais on n'a pas le choix ».*

Lorsque la situation dure depuis plusieurs années et que les perspectives résidentielles semblent bloquées, les ménages rencontrés apparaissent bien plus affectés par leurs mauvaises conditions de logement et les contraintes qu'ils subissent au quotidien : *« Ça fait cinq ans qu'on vit dans cette pièce, témoigne cette femme en couple avec 3 enfants en bas âge (locataires d'un studio dans une copropriété dégradée de Seine-Saint-Denis). Je suis trop fatiguée, je ne peux jamais être tranquille (...). Plus les enfants grandissent, plus c'est compliqué ; c'est de pire en pire (...). Je voudrais un F4 ou même au moins un F3. Je veux juste partir d'ici ».*

Les résultats de l'enquête Logement de 2013 montrent, sans surprise, que le désir de changer de logement est d'autant plus fort que la situation de surpeuplement est aigüe : 65 % des ménages en surpeuplement « accentué » désirent changer de logement, contre 51 % de ceux qui sont en surpeuplement « modéré » et 23 % des ménages en moyenne. Mais **le phénomène d'assignation à résidence reste particulièrement important pour les ménages pauvres ou en situation de précarité.** C'est pour eux en effet que les perspectives d'évolution sont les plus contraintes, que les chances d'améliorer rapidement sa situation sont les plus minces. Or ces derniers bénéficient trop peu des interventions publiques qui pourraient – et devraient – les aider. Des interventions qui n'intègrent pas le surpeuplement à la hauteur des souffrances qu'il génère.

PARTIE 3. Les obstacles à la prise en compte du surpeuplement dans les politiques de l'habitat

Alors que le surpeuplement produit des dégâts importants, l'intervention publique visant à s'y attaquer reste marginale dans les politiques de l'habitat. La discrétion de l'action publique en la matière est d'autant plus dommageable que le surpeuplement a progressé au cours de la dernière période, nourri par des dynamiques sociales qui ne semblent pas devoir s'atténuer dans les années à venir (éclatement et recomposition des familles, décohabitations tardives, précarités financières et sociales...).

Si le surpeuplement peine à s'imposer comme une thématique mobilisatrice de la politique du logement, un certain nombre d'enjeux doivent être ici pointés. Du côté tout d'abord des représentations sociales qui accompagnent le surpeuplement et contribuent sans doute à maintenir la problématique au second plan. Du côté également des leviers d'intervention mis en place par la puissance publique spécifiquement pour répondre à des situations individuelles de surpeuplement (attributions Hlm, Dalo, arrêtés pour sur-occupation...) et dont l'efficacité reste trop modeste. Du côté enfin des mécanismes généraux de la politique du logement qui ont permis indiscutablement de faire reculer le surpeuplement au cours des dernières décennies (notamment à travers la mise en œuvre de politiques volontaristes de construction et d'amélioration de l'habitat) mais qui semblent aujourd'hui enrayés, constituant un terreau favorable à la résurgence du phénomène sur une période récente.

Sortir du déni

Les discours de nombreux acteurs de l'hébergement et du logement rencontrés dans le cadre de notre enquête de terrain ont permis de faire émerger un certain nombre de représentations traduisant **une relative tolérance à l'égard du surpeuplement** : tantôt minimisé, tantôt perçu comme inéluctable, il est parfois présenté comme un « choix » du ménage, voire comme une solution pour répondre à des difficultés de logement. Il convient ici de prendre la mesure de ces représentations qui conduisent finalement à minorer la gravité du surpeuplement et de ses conséquences pour les ménages, maintenant la problématique dans une forme d'invisibilité. L'absence de portage dont elle souffre au niveau politique pourrait trouver ici l'un de ses fondements.

ENTRE INVISIBILITÉ, MINORATION ET FATALISME

Les discours recueillis dans le cadre de notre enquête de terrain mettent au jour un écart entre la réalité du surpeuplement et la perception qu'en ont les acteurs locaux, qui conduisent finalement à minorer la problématique.

Le phénomène de surpeuplement peut être nié par certains acteurs, ou réduit à quelques territoires et types d'habitats spécifiques. « *En Isère, le surpeuplement n'a jamais été une thématique forte, explique une association inter-bailleurs. Elle ne concerne pas tellement le logement social chez nous (...); ça n'a jamais été une thématique inter-organismes ou qui est ressortie des travaux divers avec les acteurs locaux* ». Dans un autre territoire, un bailleur social estime que la sur-occupation concerne uniquement le parc privé, dans la mesure où les règles d'attribution permettraient d'éviter le surpeuplement dans les logements sociaux. À l'échelle nationale pourtant, les chiffres de l'enquête Logement de 2013 sont sans équivoque : 16,8 % des locataires du parc social et 16,4 % des locataires du parc privé vivent dans un logement surpeuplé.

Quand il est identifié, **le problème du surpeuplement est souvent jugé inexorable**. Dans des départements tendus comme Paris ou la Seine-Saint-Denis, les situations de sur-occupation seraient inévitables en raison de la forte demande en logement, de la saturation du parc social et des prix trop élevés du parc privé devenu inaccessible aux ménages précaires. En Rhône-Alpes, le surpeuplement, même accentué, ne semble pas faire partie des priorités d'intervention, comme l'explique ce salarié d'une association régionale des organismes Hlm : « *La thématique n'est pas travaillée à l'échelle régionale, il n'y a aucune étude là-dessus. Ce n'est pas un indicateur qui est suivi. (...) Dans les territoires plus tendus, les +1 [écart de 1 entre le nombre de pièces nécessaires et le nombre de personnes dans le ménage, ndlr] on n'y pense même pas ! À partir de +2 à la limite, mais on priorise davantage le rapprochement avec le lieu de travail* ».

À l'inverse dans les territoires où le surpeuplement est de faible ampleur, l'incitation à agir n'en est pas plus forte, pour chercher à éliminer complètement le phénomène. C'est le cas par exemple en Basse-Normandie où 2 % des ménages logés dans le parc social étaient en situation de surpeuplement en 2016. Dans ces territoires, la sur-occupation est considérée comme « résiduelle », une sorte de noyau dur incompressible et pour lequel il n'y aurait pas de solution.

Ces positionnements sous-tendent **une forme de « hiérarchisation » des situations de mal-logement dans l'intervention publique**, qui conduit à minimiser la problématique du surpeuplement, sa gravité et l'urgence d'y répondre, en le comparant à des situations plus extrêmes. Cette conseillère technique logement au Conseil départemental de Seine-Saint-Denis le dit clairement : « *On ne va pas dire que ce n'est pas grave, mais on est un peu obnubilés par les gens sans logement ou à l'hôtel. Une famille en surpeuplement, si c'est son seul*

problème, bon... Sauf s'ils sont dix personnes dans une pièce, mais sinon on a un seuil de tolérance... On se dit qu'ils ont déjà un logement, un toit sur la tête... ». À Paris, cette mère de cinq enfants dans un T2 de 52 m² en a fait l'expérience : *« Quand j'ai appelé le bailleur pour demander une mutation, on m'a répondu que j'avais de la chance, parce que je ne vivais pas dehors ».* Dès lors qu'il s'agit de prioriser des demandes, la sur-occupation entre « en concurrence » avec d'autres problématiques de mal-logement jugées plus graves. *« Dans l'inconscient, la sur-occupation n'est pas urgente, car il y a toujours pire »*, résume le secrétaire général du Comité national de suivi Dallo.

UNE PROBLÉMATIQUE TROP SOUVENT ASSOCIÉE À DES PRATIQUES « ETHNOCULTURELLES »...

Dans les discours recueillis, le surpeuplement est aussi régulièrement associé à des pratiques « culturelles », ou ethnoculturelles, qui expliqueraient à la fois son émergence et la difficulté à le traiter. Ces pratiques sont parfois considérées comme étant le fait de ménages immigrés, qui se retrouveraient confrontés au surpeuplement de façon presque inévitable, du fait de « traditions » ou « modes de vies » différents. Parmi les pratiques évoquées figure l'hébergement fréquent de tiers dans le cadre de solidarités familiales ou communautaires (cousin-e-s, oncles et tantes, ami-e-s...), mais aussi des décohabitations plus tardives de jeunes adultes, un usage inadapté du logement ou encore une forte natalité. Au service habitat d'une commune de Seine-Saint-Denis, un agent explique : *« Cela arrive fréquemment que les familles qu'on relogé soient de nouveau en sur-occupation et dans un logement insalubre quelques années après. On les relogé et ensuite elles ont trois enfants en plus, en quelques années. C'est culturel. Pour régler ça, c'est sur la parentalité qu'il faut travailler, mais ça prend du temps ».*

Selon certains acteurs, les conséquences du surpeuplement seraient même mieux tolérées dans certaines cultures que d'autres. Les discours et représentations autour des ménages d'origine mahoraise à La Réunion sont à cet égard évocateurs : *« Eux sont habitués à vivre nombreux. Ça ne les gêne pas forcément, ils mettent des matelas un peu partout. Pour eux, l'espace n'est pas un problème, c'est plus les fuites, les problèmes électriques, etc. »*, indique un travailleur social.



Perception des ménages « mahorais » à La Réunion

Le surpeuplement des logements occupés par des ménages d'origine mahoraise est un phénomène systématiquement mentionné par les acteurs rencontrés à La Réunion, bien qu'il reste aujourd'hui impossible à quantifier. Des bailleurs imputent la sur-occupation d'une part à la forte natalité de ces ménages, d'autre part à leur « tradition » d'accueil familial.

« Même quand on attribue en adéquation avec la composition familiale, on maîtrise très peu la suite, indique un représentant d'une association de bailleurs de l'Océan Indien. Quand la famille a mis le pied dans un habitat décent, elle vient agréger d'autres membres : cousine, cousin... On a très peu de prise là-dessus. On peut se retrouver très vite avec un logement sur-occupé ». Même discours chez ce bailleur social à Saint-Pierre : « Le surpeuplement après l'attribution, pour les familles mahoraises, c'est quelque chose qu'on ne peut pas maîtriser, c'est incontrôlable. Il y a une culture d'accueil particulière, ça leur semble normal de faire venir le neveu, la tante, la nièce, même si c'est galère en termes de logement. Et quand on fait une décohabitation, ça ne règle pas le problème, car on aura deux logements en sur-occupation ».

L'hébergement peut être lié à des raisons de santé (des membres de la famille viennent temporairement pour se faire soigner à La Réunion), des raisons éducatives (les enfants de proches restés à Mayotte sont accueillis à La Réunion pour accéder à une scolarisation jugée meilleure), ou plus largement au contexte mahorais et aux dégradations des conditions de vie d'une partie de la population.

Pour cette inspectrice de l'action sanitaire et sociale à la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) de La Réunion, cette représentation du surpeuplement associé aux ménages mahorais est « l'arbre qui cache la forêt » : « À chaque fois que j'ai entendu parler du surpeuplement, c'est le cliché des familles mahoraises dont personne ne veut s'occuper. Ici, elles ne sont pas considérées comme françaises. Il y a l'idée que ces familles vivent en tas, et personne ne s'en occupe ».

Il convient d'insister sur le fait que cette vision culturaliste est rarement fondée sur des données objectives ou sur le ressenti des ménages concernés¹. En désignant les pratiques ethnoculturelles comme la principale cause du surpeuplement, **les ménages sont finalement rendus responsables d'une situation de mal-logement qu'ils auraient choisie ou laissé s'installer**, en décidant d'avoir d'autres enfants, d'héberger d'autres personnes dans leur logement, etc. Des discours qui ne tiennent pas compte des nombreux obstacles rencontrés par les ménages immigrés dans leurs parcours résidentiels, alors que c'est en l'absence de toute autre solution qu'ils sont contraints de vivre dans un logement sur-occupé, comme le montre la première partie de ce chapitre.

Réduire le surpeuplement à des facteurs et pratiques ethnoculturels contribue également à sous-estimer l'ampleur du phénomène et sa diversité, alors que des

¹ Alison Gray, « Definitions of Crowding and the Effects of Crowding on Health, A Literature Review », *Gray Matter Research Ltd, 2001*.

ménages de toutes origines y sont confrontés. Cette réduction culturaliste n'est pas sans rappeler l'interprétation du drame du saturnisme pendant des années. Jusque dans les années 1980, cette maladie issue de l'ingestion du plomb des peintures notamment n'était pas vue comme un problème d'habitat mais comme une spécificité ethnique ou culturelle propre aux familles africaines. Ces préjugés sur « la maladie des enfants des marabouts² » a freiné l'action publique jusqu'à ce qu'un changement de perception permette aux pouvoirs publics de le combattre avec plus d'efficacité depuis deux décennies.

UNE SUR-OCCUPATION « CHOISIE » PAR LES MÉNAGES ?

Le discours sur la sur-occupation « choisie » est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les ménages procèdent à des arbitrages entre localisation et confort du logement, qui les conduisent à s'installer dans un logement surpeuplé ou à refuser de le quitter : « **À Paris, il y a des personnes qui « supportent » si on peut dire le surpeuplement pour pouvoir rester dans la capitale** », indique un bailleur social de Seine-Saint-Denis. Dans le parc Hlm, la dimension choisie du surpeuplement est régulièrement mise en avant, et bien souvent stigmatisée, lorsque des locataires en attente d'une mutation pour un logement plus grand refusent des propositions de relogement.

La notion de « choix » doit pourtant être maniée avec précaution, car celui-ci s'effectue toujours dans un contexte d'autant plus contraint que le ménage est en situation précaire, et sans réelle alternative en termes de logement abordable. Pour les ménages des couches populaires ou des classes moyennes, la situation de surpeuplement peut relever effectivement d'arbitrages entre coût du logement, surface et localisation, sans que cela signifie que les conditions ne sont pas difficiles au quotidien et dommageables pour les membres du ménage.

De nombreux facteurs, tous compréhensibles, sont pris en compte par les ménages lorsqu'ils étudient une proposition de logement : les caractéristiques du logement (configuration des pièces, présence d'un ascenseur, état du logement lors de la visite...), le loyer (projections sur l'évolution des ressources), la localisation (proximité avec le lieu de travail, réputation du quartier et des écoles pour les ménages avec enfants, accès aux transports, distance au quartier actuel), etc. Comme l'a montré une étude réalisée en 2012 pour l'Union sociale pour l'habitat, un changement de logement implique des coûts importants à de nombreux niveaux : économiques (travaux éventuels, double loyer pendant le préavis...), psychologiques (appréhension face à l'inconnu ou au changement) et sociaux (éloignement voire perte du réseau social, qui constitue une ressource importante pour les ménages précaires, par exemple pour la garde des enfants)³.

² Anne-Jeanne Naudé, « Le saturnisme, une maladie sociale de l'immigration », *Hommes et migrations* n° 1225, mai-juin 2000.

³ FORS Recherche Sociale et CREDOC, « Étude sur les refus de proposition d'attribution de la part des demandeurs (pour l'USH) », octobre 2012.

Cette mère en sur-occupation avec deux enfants (5 et 2 ans) en témoigne : « Une personne qui travaille chez mon bailleur m'a dit : " Si vous voulez un logement, il faut partir de Lyon, aller dans une petite ville ". Moi je ne peux pas partir de Lyon, ici j'ai ma mère, ma sœur... Si j'ai un problème, que je dois aller à l'hôpital, j'ai des gens sur qui compter, qui peuvent récupérer mes enfants en attendant... Si je quitte Lyon, je n'ai personne ».

L'aspiration à vivre dans un environnement non stigmatisant, la volonté d'habiter dans un quartier doté d'aménités spécifiques (équipements publics, notamment scolaires, accessibilité en transports en commun, bassin d'emploi, proximité de la famille ou des amis...) **ou encore l'attachement à un logement et/ou un quartier** (environnement, voisinage, sociabilités résidentielles) où l'on a construit sa vie peuvent constituer des freins non négligeables à la « **résolution** » de la situation des ménages et révèlent la difficulté des ménages à envisager un déménagement (événement angoissant), ou à se projeter ailleurs.

UNE ACCEPTATION DU SURPEUPLEMENT RELAYÉE PAR LES MÉNAGES

Parfois, les représentations véhiculées par les acteurs du logement et de l'hébergement se trouvent relayées par les ménages eux-mêmes, renforçant la tendance à sous-estimer l'importance du surpeuplement et à en minimiser la gravité. L'analyse de Richard Hoggart dans son ouvrage sur les classes populaires est particulièrement pertinente à cet égard : « Quand on sent qu'on a peu de chances d'améliorer sa condition, (...) on est conduit bon gré mal gré à adopter les attitudes qui rendent « vivables » une pareille vie, en éludant la conscience trop vive des possibilités interdites »⁴.

Trop conscients des difficultés à trouver une alternative, ou trop peu informés des moyens pour accéder à un autre logement, les ménages se contentent parfois de ce qu'ils ont, « supportent » leur situation, voire minimisent les impacts de leurs difficultés au quotidien. Revenant sur son expérience d'étudiante en chambre de bonne au 7^e étage sans ascenseur, cette jeune femme estime que « c'est une question d'habitude » : « On s'habitue à tout et c'est toujours mieux que d'être SDF. Ça te force à être organisée ». Au-delà de la lassitude, c'est finalement la résignation qui l'emporte parfois, comme pour cette femme seule avec neuf enfants (de 6 à 21 ans) dans un T4 insalubre à La Réunion : « C'est trop serré, mais c'est là qu'on habite, on n'a pas le choix. Je suis fatiguée, mais on n'a pas le choix ».

La négation du problème peut être particulièrement prégnante dans le discours des ménages qui ont trouvé à se loger « grâce à » un marchand de sommeil, comme l'explique le service Habitat de la mairie de Clichy-sous-Bois : « Il y a beaucoup de

⁴ Richard Hoggart, « La culture du pauvre ». Étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre, 1976, p.137.

familles qui disent «Non, mon propriétaire m'aide». Ce sont des loyers démesurés pour ce que c'est, mais pour les familles, c'est une aubaine ; s'il n'y avait pas ça, elles n'auraient rien, sauf si elles régularisent leur situation ». Étant logés tandis que d'autres vivent dehors, certains ménages ne se sentent pas « légitimes » pour « se plaindre » ou entamer des démarches. Cette retenue contribue encore à minimiser l'importance de la sur-occupation aux yeux des acteurs du logement et de l'hébergement comme des pouvoirs publics, qui ne proposent pas toujours de réponse aux ménages concernés.

Fatalisme des ménages et des acteurs se font ainsi écho. Deux postures qui se conjuguent et concourent à ce que la question du surpeuplement ne soit pas portée politiquement sur le devant de la scène.

Actionner tous les leviers existants face au surpeuplement

Au-delà des discours et des représentations, nous devons chercher à comprendre pourquoi la problématique du surpeuplement ne suscite pas la mise en œuvre d'une action publique à la hauteur de l'enjeu qu'elle représente pour les personnes. De fait, un certain nombre de normes ont été définies en matière de peuplement, à la fois pour décrire et connaître le surpeuplement, et pour orienter l'action publique et enrayer le phénomène (attributions Hlm, Dalo, aides personnelles au logement, procédures du Code de la santé publique notamment). Il conviendrait de faire le point sur leur mise en application, leurs limites et marges de progrès pour traiter les situations individuelles de surpeuplement. À travers ces leviers et la mise en œuvre des politiques d'amélioration de l'habitat, nous constaterons finalement que c'est aussi beaucoup « par la bande » qu'est traité le problème du surpeuplement.

DES NORMES UTILES, MAIS COMPLEXES ET INSUFFISANTES

La question du surpeuplement dans l'habitat est posée depuis la fin du XIX^e siècle (notamment à travers les enquêtes sur les conditions de vie de la classe ouvrière), mais il a fallu attendre l'après Seconde Guerre mondiale pour que les politiques du logement s'en saisissent. La situation est marquée alors par une insuffisance notoire de logements mais aussi par des conditions d'habitat désastreuses. En 1946, un tiers du parc de logements est surpeuplé, et plus de 45 % de la population est concernée. Le surpeuplement s'accompagne d'un état d'inconfort des logements très marqué : près d'un sur deux ne dispose pas de l'eau courante, plus de 80 % n'ont pas de WC intérieurs, et plus de 90 % ni douche ni baignoire. La production de normes en matière de logement ne peut se comprendre sans la référence à ce contexte.

Aujourd'hui, plusieurs normes coexistent pour appréhender le surpeuplement, les unes à visée descriptive (élaborées par les organismes de statistiques publiques), les autres à visée opérationnelle (les normes juridiques). Leur juxtaposition pose toutefois la question de leur lisibilité, et donc de la capacité à s'en saisir de manière

efficente. C'est ce qu'indique notamment le Conseil national de l'information statistique (CNIS) : « *La diversité des indicateurs peut néanmoins engendrer des confusions lorsqu'il est question d'évaluer par exemple un nombre de personnes en situation de surpeuplement*⁵ ».

Les définitions statistiques du surpeuplement

Recensement de la population, enquête nationale Logement, Filocom, enquête SRCV⁶ dans le cadre de la collecte de données au niveau européen : « *Plusieurs indices permettent de calculer le (...) surpeuplement des logements avec des résultats variés quant au nombre de ménages concernés* », indique le CNIS⁷. Les écarts entre indices peuvent être assez importants : les définitions utilisées combinent de façon diverse⁸ le nombre de pièces disponibles et la surface disponible par personne, ces deux dimensions n'étant pas systématiquement associées. Dans la plupart des cas, les indices se rapportent à une norme (nombre de pièces nécessaires, surface minimale...). Une présentation succincte des principaux indices de surpeuplement doit permettre de prendre la mesure de leur diversité.



Le surpeuplement à travers différents indicateurs statistiques

L'indice de peuplement utilisé par l'Insee pour le recensement, compare le nombre de pièces du logement avec le nombre de pièces nécessaires au regard de la composition familiale⁹ ; depuis peu, un nouvel indice prend également en compte la superficie disponible par personne, l'âge et le sexe des enfants (partage des chambres autorisé pour les enfants de même sexe ou de moins de 7 ans). Le nombre de pièces nécessaires pour l'occupation « normale » d'un logement est le suivant¹⁰ :

- une pièce pour le ménage,
- une pièce pour chaque couple,

⁵ CNIS, *Le mal-logement*, juillet 2011, p.20.

⁶ SRCV : *Statistiques sur les revenus et les conditions de vie*.

⁷ CNIS, *op.cit.*, p.20.

⁸ Dans son rapport de 2011 sur le mal-logement, le CNIS a établi ainsi que « *le recensement tend à surestimer les petites surfaces* » par rapport à l'enquête Logement, tandis que « *Filocom tend à surestimer la proportion des petits logements et s'appuie sur une définition du ménage au sens fiscal, qui intègre donc potentiellement des personnes qui ne résident pas régulièrement dans le logement* ».

⁹ L'Insee précise que le recensement ne comptabilise pas au titre des pièces d'habitation les salles de bains, buanderies et WC, les pièces à usage exclusivement professionnel, les couloirs, penderies, alcôves, terrasses couvertes, vérandas et jardins d'hiver. En revanche, les mezzanines sont comptées comme des pièces, et une grande pièce séparée en deux par une amorce de cloison compte double. La cuisine n'est comptée que si elle mesure plus de 12 m².

¹⁰ CNIS, *Rapport du groupe de travail sur le mal-logement*, *Le mal-logement*, juillet 2011. p.124.

- une pièce pour chaque adulte de 19 ans ou plus ne vivant pas en couple,
- une pièce pour deux enfants s'ils ont moins de 7 ans ou sont de même sexe,
- sinon, une pièce par enfant.

L'Insee distingue¹¹ le surpeuplement « modéré » (lorsqu'il manque une pièce dans le logement au vu de la configuration du ménage) et le surpeuplement « accentué » (lorsqu'il manque deux pièces ou plus). Une personne seule dans un studio de 25 m² ou plus est réputée satisfaire à la norme. Les logements comportant autant de pièces que la norme sont considérés comme surpeuplés s'il y a moins de 18 m² par personne.

Pour **Filocom**, source résultant de l'appariement de données fiscales, un ménage d'une personne est :

- en sur-occupation « lourde » s'il occupe un logement d'une surface de 9 m² ou moins,
- en sur-occupation « légère » si la surface est supérieure à 9 m² et inférieure à 16 m².
- pour deux personnes, les seuils sont respectivement de 18 et 27 m².

À l'échelle européenne, l'indicateur de surpeuplement (« overcrowding rate ») utilisé depuis 2010 par **Eurostat**¹² est défini par rapport à une norme équivalente à la norme française de l'Insee, mesurant l'écart entre le nombre de pièces réelles et le nombre de pièces nécessaires au regard du nombre et de l'âge des personnes qui composent le ménage. Il se réfère cependant à des seuils d'âge différents (12 et 17 ans, au lieu de 7 et 19 ans en France). L'utilisation de cette source nécessite toutefois des précautions dans la mesure où les notions de ménage, logement, pièce, surface habitable, renvoient à des réalités éloignées d'un pays à l'autre¹³.

Les normes juridiques visant à orienter l'action publique

Historiquement, la question des caractéristiques des logements et celle des conditions de leur occupation ont été étroitement liées dans un processus de définition des normes qui a contribué à faire diminuer la sur-occupation après la Seconde Guerre mondiale. Remaniées au fil des années, ces normes ont défini progressivement ce qu'est un logement décent, en même temps que les

¹¹ À l'inverse, on parle de sous-peuplement modéré si le logement compte une pièce de plus que la norme, de sous-peuplement prononcé s'il compte deux pièces de plus et de sous-peuplement très accentué s'il compte au moins trois pièces de plus.

¹² Dans le cadre du dispositif européen d'observation des ressources et des conditions de vie des ménages.

¹³ Par exemple, une pièce peut être de très petite taille au Royaume-Uni, tandis que le CCH et le CSS imposent des seuils minimaux.

aides publiques (à la construction des logements sociaux, à l'amélioration de l'habitat, ainsi que les allocations logement) ont permis d'encadrer les conditions d'occupation d'un certain nombre de logements. Toutes ont contribué à une amélioration constante de la qualité des logements, sans toutefois que la question du surpeuplement ne disparaisse.

D'un point de vue juridique, les normes de peuplement diffèrent selon la politique qu'elles servent, mais ont pour point commun de ne retenir que des critères de surface minimale par personne, nettement inférieures aux seuils statistiques présentés ci-dessous.



Peuplement des logements et normes juridiques

Les règles de construction des bâtiments d'habitation imposent une surface habitable minimale pour chaque habitant prévu lors de l'établissement du programme de construction (14 m² et 33 m³)¹⁴, tout en définissant les éléments à prendre en compte dans le calcul de cette surface¹⁵ (on parle alors de la « norme CCH »). **Les divisions d'immeubles** doivent également respecter ces dimensions¹⁶.

La **notion de décence**, définie par la loi SRU¹⁷, intègre une surface habitable minimale du logement, sans que celle-ci soit liée au nombre ou au profil des occupants : pour être loué, un logement doit disposer d'une pièce principale soit d'une surface habitable d'au moins 9 m² et d'une hauteur sous plafond d'au moins 2,20 m, soit un volume habitable d'au moins 20 m³. En cas de colocation, avec des contrats de location distincts, les normes de peuplement en matière d'allocation logement s'imposent (voir ci-dessous)¹⁸ autorisant la **colocation** de deux personnes dans une pièce de 16 m².

Des normes de surface minimale sont définies en lien avec le versement des aides personnelles au logement, la collectivité publique considérant ne pas devoir soutenir financièrement des situations de mal-logement. Selon cette « norme CAF », l'APL et l'ALF ne sont versées qu'aux personnes habitant un

¹⁴ 10 m² et 23 m³ au-delà du 4^e habitant. Article R. 111-2 du CCH, pris en application de l'article L. 111-4.

¹⁵ La surface habitable d'un logement est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres ; le volume habitable correspond au total des surfaces habitables ainsi définies multipliées par les hauteurs sous plafond. Il n'est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article R. 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 m.

¹⁶ L. 111-6-1 du CCH.

¹⁷ Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.

¹⁸ Article 8-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

logement d'au moins 16 m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmenté de 9 m² par personne en plus (dans la limite de 70 m² pour 8 personnes et plus¹⁹). Pour l'ALS, la norme prévoit explicitement la superficie minimale pour une personne, calée sur la norme de décence, c'est-à-dire 9 m²²⁰.

En matière d'habitat indigne, des dispositions protectrices des locataires à la merci de marchands de sommeil existent lorsque des locaux sont mis à disposition, à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation²¹. En cas d'insalubrité avérée dans un logement manifestement sur-occupé, le préfet est tenu de reloger les occupants à l'issue des travaux réalisés par le propriétaire²².

Le droit à être relogé est reconnu via **le recours Dalo** lorsque sont présents dans le logement sur-occupé une personne handicapée ou un enfant mineur (en dehors des cas de logement insalubre et dangereux)²³. Ce sont les normes utilisées pour le versement des allocations logement qui font alors référence.

À l'égard des migrants, **la législation relative au regroupement familial** prévoit de disposer « à la date d'arrivée de sa famille d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique »²⁴ selon des normes qui dépassent très largement les précédentes : 22 m² en zone A pour un ménage sans enfant ou deux personnes, 24 m² en zone B, 28 m² en zone C, plus 10 m² par personne supplémentaire²⁵. Cet exemple montre le caractère plus ou moins extensif de la norme de surpeuplement en fonction de la politique publique qu'elles servent. Dans les foyers, les conditions d'hébergement de la famille ou d'amis dépendent principalement du règlement intérieur.

En matière de peuplement, la grande diversité des normes statistiques et/ou juridiques nuit finalement à la lisibilité du phénomène.

Appréhender le surpeuplement de manière simple et incontestable est d'autant plus difficile que **les situations sont le plus souvent dissimulées**. Dans le parc privé, l'invisibilité des ménages peut être renforcée en cas de situation irrégulière : « *La situation des familles sans papiers dans le cadre du repérage des marchands*

¹⁹ D. 542-14-2° du Code de la sécurité sociale.

²⁰ R. 831-13-1 du Code de la sécurité sociale.

²¹ Article L. 1331-23 du Code de la santé publique.

²² Article L521-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

²³ Article L. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation.

²⁴ Article L. 411-5 du Ceseda.

²⁵ Jusqu'à huit pers. et 5 m² par personne supplémentaire au-delà de huit personnes.

de sommeil est une problématique majeure, souligne le service Habitat de Clichy-sous-Bois. Ces familles sont généralement opposées à toute démarche de mise en examen du propriétaire, car elles craignent d'être expulsées ». Si les situations de surpeuplement sont plus susceptibles d'être repérées dans le parc Hlm (notamment à l'occasion des enquêtes obligatoires relatives à l'occupation du parc), elles ne sont pas toujours déclarées : « *Les familles ont peur que ça leur porte préjudice, c'est plutôt caché* », explique ce bailleur social à Saint-Denis de La Réunion.

Par ailleurs, **toutes les configurations d'habitat ne sont pas soumises à des normes de peuplement**. L'enquête nationale Logement ne couvre par exemple que les logements ordinaires, et laisse dans l'ombre les situations de surpeuplement dans des formes particulières d'habitats (cabanes, camping...). Dans certaines structures d'hébergement (hôtel social, centres maternels), l'absence de normes juridiques nuit également à l'identification du phénomène par la puissance publique. À cet égard, le propos d'une cheffe de service SIAO au sujet de familles hébergées à l'hôtel est particulièrement éloquent : « *Ce n'est pas nommé comme du surpeuplement, car chaque personne a un lit (il n'y a jamais un parent et un enfant dans le même lit), on parle d'un hébergement non adapté. Mais certaines familles sont logées ainsi depuis des années, elles se sont appropriées leur logement, ont acheté des meubles, décoré. Il y a de la promiscuité, l'air devient vite irrespirable et le quotidien est difficilement gérable pour les gens. À mon sens, là oui, ça relève effectivement du surpeuplement* ».

En outre, la seule référence à la surface dans les normes juridiques ne permet pas d'appréhender tous les paramètres de ce que la promiscuité implique au quotidien pour les ménages. Elle tend en effet à négliger le phénomène si d'autres critères ne sont pas pris en compte pour apprécier les conditions réelles de logement des ménages, comme l'âge et le sexe des enfants, la typologie et la configuration du logement, etc., comme le fait l'Insee en matière d'observation et comme le font certains acteurs.

LES LEVIERS LIMITÉS D'UNE ACTION PUBLIQUE SPÉCIFIQUE POUR COMBATTRE LE SURPEUPLEMENT

Définir des normes ne suffit évidemment pas à les faire appliquer, et la question des leviers d'intervention effectifs se pose pour les mettre en œuvre. « *C'est un réel problème, à la fois technique et pour les conditions de vie des personnes, mais les services municipaux ont peu de leviers ou de moyens d'agir* », explique cette chargée d'opérations et d'études habitat privé, en Seine-Saint-Denis. En effet, de nombreux acteurs locaux se disent en difficulté non seulement pour mesurer quantitativement le nombre de ménages qui vivent dans un logement surpeuplé sur leur territoire, mais aussi pour agir.

Des dispositions existent ainsi pour permettre de traiter individuellement les situations de surpeuplement. Leur mise en lumière est essentielle pour s'attaquer au « cœur » du problème, qui est considéré par de nombreux acteurs

comme résiduel et finalement incompressible. Les mesures présentées ci-dessous peuvent constituer ainsi une sorte de « boîte à outils » identifiant les leviers spécifiques qui permettent de combattre le surpeuplement, et de lutter ainsi contre l'impuissance des acteurs et le découragement des personnes modestes, confrontées parfois depuis longtemps, au surpeuplement. Au-delà de leur repérage, ces leviers doivent être bien sûr examinés au regard de leurs résultats effectifs.

Politiques d'attribution Hlm et prise en compte du surpeuplement

Parmi les catégories de personnes qui peuvent se voir attribuer prioritairement un logement social figurent « les personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent »²⁶. En l'absence de normes légales, les Commissions d'attribution des logements (CAL) dans le parc social s'appuient sur les chartes d'attribution pour qualifier la sur-occupation. **La comparaison de ces chartes est révélatrice de l'hétérogénéité des pratiques concernant la prise en compte du critère de sur-occupation**, pour attribuer en priorité un logement social (notamment à travers le système de la cotation) mais aussi dans l'évaluation de l'adéquation de la typologie du logement qui sera proposé à la composition familiale du ménage.

Cette diversité expose les demandeurs à des traitements inégaux de leur demande selon le territoire et l'organisme : certaines demandes sont ainsi soumises aux normes strictes de la CAF, tandis que d'autres bénéficient d'une évaluation plus souple accélérant un possible relogement. La transparence n'est par ailleurs pas toujours au rendez-vous s'agissant des critères de pré-sélection des demandes et de la priorité accordée effectivement aux ménages en surpeuplement dans la pratique, s'agissant notamment des différents réservataires.

La question de la typologie du logement proposé au ménage en fonction de sa taille est aussi posée, et varie suivant le degré de tension du territoire du point de vue de la demande Hlm. À Paris, des deux pièces sont fréquemment accordés à des couples avec un enfant, même si cette configuration pourra devenir gênante du point de vue de l'intimité personnelle à mesure que l'enfant grandira.



La diversité des critères de surpeuplement pris en compte par les bailleurs sociaux

Se référant au système de cotation mis en place par la Ville de Paris²⁷, la charte d'attribution de Paris Habitat évalue la sur-occupation des demandeurs sur la base de trois critères précis et combinés :

²⁶ Article L. 441-1 du CCH.

²⁷ <https://teleservices.paris.fr/cotation/les-criteres.html>

- la différence entre le nombre d'occupants (y compris les naissances à venir) et de pièces (jusqu'à +10 points)²⁸ ;
- la norme CCH²⁹ (jusqu'à +5,5 points) ;
- la norme CAF³⁰ (jusqu'à +5,5 points).

En revanche, une importante marge de manœuvre est laissée à la CAL dans l'analyse de l'adéquation de la typologie du logement qui sera proposé à la composition familiale du ménage, qui est « appréciée au cas par cas, en fonction notamment de l'âge et du sexe des enfants, de l'occupation du groupe immobilier, de la surface du logement ». Un tableau indicatif est ensuite proposé : par exemple, deux adultes peuvent se voir proposer un T2 ou un T3, un adulte ou un couple et deux enfants de même sexe ou de sexe différent un T3 ou un T4.

De son côté, Valophis Habitat se réfère dans sa charte d'attribution à l'ancien article R. 441-3 du CCH qui prévoit que « les attributions sont prononcées pour permettre aux demandeurs d'occuper un logement correspondant à la taille et à la composition du ménage ». De façon plus opérationnelle, c'est la « norme CAF » qui est retenue, et complétée par Valophis en considérant qu'il est possible d'attribuer un T2 à une personne seule, un T3 à deux personnes, etc. Un certain nombre de situations individuelles sont examinées « avec bienveillance » pour déterminer la typologie des logements à attribuer, comme les personnes qui rencontrent de graves problèmes de santé nécessitant une pièce supplémentaire, ou se voyant accorder un droit de visite ou la garde alternée de son(ses) enfant(s) après une séparation ou un divorce (dans la mesure où « la personne occupant le logement peut supporter le surcoût engendré par ce logement plus grand, sans léser d'autres ménages ayant besoin de ce logement, adapté à leur composition familiale permanente »). Par ailleurs, pour apprécier la sur-occupation d'un logement, le bailleur a établi un tableau selon la règle du « +2 » (écart de deux entre le nombre de pièces et le nombre de personnes dans le logement) ; c'est cette règle qui est appliquée pour suivre éventuellement les situations dans le temps.

L'OPH Bondy Habitat attribue quant à lui 20 points au demandeur qui occupe un « logement trop petit » et 150 points supplémentaires en cas de « sur-occupation » appréciée selon les « normes CAF ». Cependant, l'organisme précise que la sur-occupation peut également être évaluée sur la base du rapport entre le nombre de pièces et le nombre d'occupants, la sur-occupation étant caractérisée à partir d'un écart de 2 pour les T1 et les T2, 2 à 3 pour un T3, et 3 ou 4 pour un T4.

²⁸ Par exemple, si 6 personnes vivent dans un T2 cela fait 4 points.

²⁹ Pour rappel, la « norme CCH » de peuplement impose une surface habitable minimale de 14 m² et 33 m³ pour chaque habitant lors de l'établissement du programme de construction.

³⁰ Pour rappel, la « norme CAF » de peuplement des logements impose 9 m² de surface pour une personne, 16 m² pour deux personnes, plus 9 m² par personne supplémentaire.

L'occupation du logement doit pouvoir être suivie dans le temps, sachant que la sur-occupation advient fréquemment lors des changements et « ruptures » du parcours de vie (naissance, séparation et recomposition familiale, hébergement d'un tiers, etc.). L'adaptation du logement aux besoins (évolutifs) du ménage doit donc être envisagée tout au long de la vie du ménage dans le logement, afin de pouvoir plus largement anticiper ou proposer des réponses rapides, et éviter ainsi des situations de sur-occupation aggravées, avec détérioration accélérée du logement, etc. La réponse des bailleurs Hlm aux demandes de mutation constitue un enjeu de première importance.

La prise en compte des demandes de mutations pour cause de logement trop petit est loin d'être simple pour les bailleurs (problème des mutations inter-bailleurs, inter-contingents, frais liés à la mutation pour le bailleur, etc.). Le système des contingents constitue souvent un frein dans les réponses aux demandes de mutations. Un bailleur ne disposant pas d'un contingent propre important est soumis à la volonté des réservataires de muter un ménage au sein de leurs contingents ou d'intégrer un ménage d'un autre contingent sur le leur. Des accords entre les réservataires peuvent donc faciliter les mutations. C'est ce que Paris essaie de développer à travers la mise en place de sa charte des mutations, visant à promouvoir les mutations inter-contingents³¹.

À cet égard, les bourses d'échanges de logements se développent dans certains territoires, à l'initiative de bailleurs ou de groupes inter-bailleurs (OPH de Montreuil, 3F, USH Haute-Savoie, etc.), et se révèlent être des instruments très intéressants pour fluidifier le parcours des locataires tout en donnant une place active au demandeur dans le processus de mutation. Ces bourses d'échanges peuvent être propres à chaque bailleur, mais aussi inter-bailleurs.

Bourse d'échange de logements inter-bailleurs – USH 74

La bourse d'échange de logements s'adresse aux locataires des bailleurs sociaux de Haute-Savoie qui souhaitent changer de logement. 8 bailleurs sont investis dans le projet (Haute-Savoie Habitat, Halpades, S.A. Mont-Blanc, Léman Habitat, SEMCODA, SCIC Habitat Rhône-Alpes, Sollar, 3F Immobilière Rhône-Alpes). La bourse d'échange fonctionne via un site internet mis en place en 2013, qui comptait en avril 2017 plus de 2 000 inscrits et 5 500 usagers. À cette date, 148 échanges ont été réalisés, et 296 locataires ont pu changer de logement.

Le constat : la bourse d'échange a été créée en 2013 pour répondre à une hausse importante de la demande en logement social. Les organismes avaient du

³¹ *Observatoire du logement social en Île-de-France / IAU, « Les mutations dans le parc social francilien », 2017.*

mal à répondre aux demandes de mutation, notamment compte tenu d'un niveau de réservation très élevé (95 % du parc pour certains). Les propositions faites ne correspondaient pas toujours aux besoins ou attentes des ménages, le marché du territoire étant très tendu. L'idée était donc de créer un outil complémentaire aux dispositifs de chaque organisme, en élargissant les possibilités de mutation grâce à cet outil partagé entre bailleurs et réservataires.

La procédure mise en œuvre : l'inscription du locataire sur le site doit être validée par l'organisme (elle peut être refusée en cas d'endettement du ménage, de procédure d'expulsion en cours...). Le locataire renseigne les informations sur son logement actuel (typologie, description, loyer, localisation, photos...) et sur le logement souhaité. Lorsqu'une annonce correspond à ses critères, il peut entrer directement en contact avec le locataire qui propose son logement pour organiser une visite. Si un accord est trouvé, chaque ménage remplit un formulaire de demande d'échange et le transmet à son bailleur actuel. Le dossier de candidature passe en commission d'attribution et, s'il est accepté, les locataires échangent leur logement.

L'USH 74 observe que si les locataires sont globalement très actifs sur le site, avec de nombreuses prises de contact et visites organisées, le « taux de chute » se situe après les visites. Les locataires sont moins nombreux à parvenir à un accord pour l'échange, notamment car ils peuvent visiter plusieurs logements et ne trouvent pas toujours ce qu'ils recherchent. La bourse d'échange permet aussi de présenter aux locataires l'offre existante, ce qui peut les inciter à revoir leurs critères de recherche.

La bourse d'échange de logement favorise la mobilité géographique : 33 % des locataires ont changé de commune. Par ailleurs, **80 % de ces échanges ont permis au ménage d'obtenir un logement plus adapté à sa composition familiale et ainsi de régler des situations de sur ou sous-occupation**. De plus, 11 % des logements échangés dans le cadre du dispositif étaient des T5 et +.

Les principales difficultés rencontrées : certains locataires en demande de mutation ne sont pas à l'aise avec l'utilisation de ce service entièrement en ligne. Des référents peuvent les aider mais le dispositif exige une grande réactivité, et cet accompagnement n'est pas toujours adapté. La mise en place des futurs lieux d'accueil des demandeurs pourra permettre de mieux accompagner ces locataires. Par ailleurs, le dispositif fonctionne très bien dans les agglomérations, mais moins dans les autres secteurs.

Un recours Dalo qui reconnaît insuffisamment la sur-occupation

Depuis 2008, le droit de déposer un recours auprès des Commissions de médiation Dalo (Comed) est ouvert aux « *personnes ayant un enfant mineur ou présentant un handicap ou ayant une personne handicapée à charge et qui sont logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent* ». De fait, la part des ménages en surpeuplement accentué, au sens strict, est relativement faible parmi l'ensemble des requérants : d'après l'ENL, seulement 7,6 % des ménages dans cette situation avaient déposé un recours en 2013 (soit 16 000 ménages). Le comité national de suivi Dalo indique en 2016 que 21 % des décisions favorables retenues par les commissions de médiation l'ont été au motif d'un « *logement sur-occupé, en présence d'une personne handicapée ou mineure* » (soit 5 633 décisions favorables)³².

Dans l'appréciation de la sur-occupation, les doctrines s'alignent sur les dispositions réglementaires qui renvoient aux « normes CAF ». Mais celles-ci ne sont manifestement pas adaptées dès lors qu'il s'agit d'ouvrir un droit au logement et de reconnaître une priorité d'accès au logement social. Elles laissent en effet de nombreux ménages sans réponse dans des cas qui apparaissent pourtant inacceptables. La contrainte de justifier d'un enfant mineur dans le logement ou d'une personne handicapée se surajoute à des règles de surface déjà rigoureuses et ferme à de nombreux ménages la possibilité de sortir de leur situation.

Au cours de notre enquête, des situations de surpeuplement non prises en compte par les Comed ont pu être relevées. Celle d'une femme victime de violences conjugales, par exemple, hébergée chez sa grand-mère avec son bébé, dans un T2 de 45 m². Ou encore celle d'une famille avec 9 enfants dans un T4 de 70 m², non considéré comme sur-occupé selon la norme CAF. Ainsi, la sur-occupation peut ne pas être reconnue :

- À 2 ou 3 m² près, l'application stricte d'une norme de surface, ayant dans ce cas des effets pervers non négligeables. Ceci est d'autant plus regrettable que la surface déclarée par le propriétaire est parfois erronée – voire frauduleuse – mettant indûment le ménage en difficulté³³ ;
- Dans des cas de surpeuplement liés à de l'hébergement chez des tiers ;
- Alors que plusieurs enfants de sexes différents (mineurs ou majeurs) dorment dans la même chambre,
- Lorsque la situation de surpeuplement existait déjà à l'entrée dans les lieux, de nombreuses Comed considérant que le ménage a accepté cette situation et qu'il en est responsable. Une tendance à la suspicion s'est même développée dans certaines Comed, avec l'idée que ces ménages choisiraient d'accéder

³² Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan chiffré du Droit au logement opposable 2008-2016 », n°11, 2017.

³³ À cet égard, le Manuel pratique pour l'application du Dalo et du DAHO en Île-de-France (2015) préconise de prendre en compte les attestations d'expert fournies au dossier lorsqu'elles mènent à un résultat différent de la surface déclarée par le propriétaire.

à un logement trop petit pour pouvoir être relogés plus rapidement par la collectivité³⁴.

Le manuel pratique pour l'application du Dalo et du DAHO en Île-de-France³⁵ insiste sur le fait que « *la commission de médiation n'est pas tenue d'appliquer les barèmes [réglementaires] de manière stricte : elle pourra également prendre en compte d'autres éléments lui permettant de rendre sa décision, tels que le contexte local, notamment le coût du loyer, ainsi que l'adaptation du logement à la composition familiale*³⁶ ». Certaines Comed profitent de la souplesse qui leur est ainsi conférée (voir encadré ci-dessous). Par ailleurs, un récent rapport du HCLPD insiste sur le fait que, « *à travers cette focalisation sur la surface, la commission de médiation évince un enjeu majeur de la sur-occupation : celui de l'intimité. Le seul regard sur la surface ne permet pas de savoir si chaque personne du ménage peut s'isoler des autres pour dormir ou pratiquer ses propres activités sans déranger ni être dérangée* »³⁷.



Le surpeuplement dans les Comed : exemples de bonnes pratiques.

Certaines commissions de médiation portent un regard moins exigeant sur les situations de sur-occupation qui leur sont présentées, cherchant à combler les lacunes de la réglementation relative au Dalo en adoptant d'autres critères, ou des critères complémentaires à la surface, et tout aussi objectifs. Elles utilisent ainsi le pouvoir d'appréciation que leur octroie la loi dans un sens constructif et moins éliminatoire.

- Dans le **Var** par exemple, c'est la référence au CCH qui est utilisée pour rendre les dossiers éligibles ou non.
- Dans l'**Oise**, la Comed prend en considération la typologie dans l'estimation de la sur-occupation, ainsi que le nombre, l'âge et le sexe des enfants, précisant

³⁴ Cette dernière pratique a été dénoncée dans le Manuel pratique pour l'application du Dalo et du DAHO en Ile-de-France, qui préconise que les Comed s'en tiennent au critère de la surface rapportée au nombre d'occupants, quelle que soit la façon dont la situation de surpeuplement s'est installée. La nouvelle version du Guide ministériel à destination des commissions de médiation (septembre 2017) va dans le même sens, en indiquant qu'en matière de sur-occupation, le juge peut être amené à reconnaître comme prioritaire et devant être logée d'urgence une personne qui a été contrainte d'intégrer un logement sur-occupé (notamment en raison du manque de ressources...). in Ministère de la Cohésion des territoires, Droit au logement opposable. Guide pour les commissions de médiation, septembre 2017, p.13.

³⁵ FNARS Île-de-France, FAP, le Secours Catholique, Fapil IDF, « Manuel pratique pour l'application du Dalo et du DAHO en Île-de-France », avril 2015, cité dans HCLPD/Comité de suivi Dalo, « L'effectivité du droit au logement opposable. Mission d'évaluation dans 14 départements », décembre 2016.

³⁶ « Manuel pratique pour l'application du Dalo et du DAHO en Île-de-France », avril 2015, op.cit. p. 41.

³⁷ L'effectivité du droit au logement opposable mission d'évaluation dans 14 départements, Rapport de Mme Carlotti, HCLPD, décembre 2016.

qu'il est nécessaire pour les enfants d'avoir une chambre séparée et qu'ils ne soient pas plus de trois par chambre. Pour apprécier la typologie d'un logement, la règle à retenir est que « les parents peuvent exceptionnellement dormir dans le salon le temps que les bailleurs sociaux examinent leur demande de logement. Cependant, si l'un des parents travaille, le relogement pourrait être jugé prioritaire et urgent »³⁸. Elle précise enfin qu'il convient de prévoir une chambre individuelle pour les personnes handicapées et contraintes d'utiliser un fauteuil roulant ou du matériel médical.

- Le tribunal administratif de **Versailles** a validé la décision d'une Comed reconnaissant le bénéfice du Dalo sur le seul critère de la sur-occupation (sans enfant mineur ou personne handicapée dans le logement) dans le cas d'une requérante habitant une chambre de service de 10 m² avec son époux et sa fille de 20 ans³⁹.

Actualisé en septembre 2017, un guide ministériel à destination des Comed⁴⁰ rappelle certains principes :

- Le fait d'être propriétaire ne suffit pas à exclure des recours au motif de la sur-occupation, la commission devant chercher à savoir si le logement du ménage est adapté ou si sa vente permettrait au requérant de louer un logement adapté ;
- Les situations doivent s'apprécier au cas par cas ; de cette manière, le juge a pu valider la décision d'une Comed de reconnaître comme prioritaire et urgente la situation d'une personne contrainte d'intégrer un logement sur-occupé, notamment en raison de son manque de ressources⁴¹ ;
- Les Comed sont invitées à prendre en compte les situations de garde alternée et le droit de garde des parents divorcés pour accueillir leurs enfants, dès lors que, sans logement approprié, le droit de garde peut être impossible ou ne pas être accordé par le juge compétent.

LE MANIEMENT DÉLICAT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le droit à l'allocation logement est subordonné au respect de normes minimales de surface dépendant de la taille du ménage (pour rappel, 9 m² pour une personne, 16 m² pour deux personnes, plus 9 m² par personne supplémentaire). Le seuil de cette norme est relativement bas, pour éviter des suspensions d'aide trop drastiques à des ménages en surpeuplement qui subiraient alors une « double peine ». Des dérogations sont également prévues par la loi :

³⁸ *Ibid.*

³⁹ CAA Versailles, 17 janvier 2012, n°11VE00022.

⁴⁰ Ministère de la Cohésion des territoires, *Droit au logement opposable. Guide pour les commissions de médiation*, septembre 2017.

⁴¹ TA Paris, 26 octobre 2015, n°1500762.

- Lorsque l'arrivée au foyer d'un nouvel enfant rend le logement surpeuplé, une dérogation de droit est accordée systématiquement, pour une durée de deux ans ; la décision est renouvelable par période de deux ans⁴².
- Dans les autres cas, et notamment lorsqu'il y a un surpeuplement dès l'entrée dans les lieux, une décision favorable doit être obtenue explicitement par le ménage pour que le versement de l'aide soit poursuivi.

Dans un rapport de 2011, l'IGAS insiste sur le fait que « *la suspension de l'allocation logement pour une famille vivant dans un logement surpeuplé ne constitue pas une solution adaptée si rien n'est fait pour favoriser l'accès à un logement plus adapté*⁴³ ». Elle explique que les CAF la mettent de fait rarement en œuvre et dérogent à la réglementation comme cela est prévu, dès que le surpeuplement s'explique par l'agrandissement de la famille. Les dérogations aux normes de surpeuplement demandées et accordées représentent 0,28 % des allocataires des ALF/ALS en 2011. Un rapport de la Cour des comptes mentionne un total de 15 500 dérogations accordées pour surpeuplement en août 2014, insistant sur le fait que ce nombre est « *très faible au regard de la part des ménages habitant dans un logement sur-occupé*⁴⁴ ».

De fait, l'absence de surpeuplement en cours de droit n'est vérifiée que pour les locataires logés dans le parc privé. Dans le parc Hlm, aucun texte n'impose aux organismes de fournir un tel justificatif après l'entrée dans le logement, ce qui est problématique compte tenu de la faible mobilité des locataires du parc social : d'après une étude de l'IAU⁴⁵, la part des familles franciliennes occupant un logement social en situation de surpeuplement a augmenté entre 1999 (28,5 %) et 2006 (31,7 %).

Par ailleurs, en matière de gestion des aides personnelles, toutes les CAF n'ont pas les mêmes pratiques. La CAF de Paris dispose par exemple d'une commission spécifique pour les allocataires de l'aide au logement dérogatoire (ALD), occupant un logement de moins de 50 % de la surface minimale requise au vu de leur composition familiale. Un suivi est engagé, et la situation du ménage est étudiée quatre fois par an, pour s'assurer que le ménage est engagé dans des démarches de recherche de logement, qu'il bénéficie de l'ensemble de ses droits, etc. Certains en sont à leur 7^e renouvellement dérogatoire, preuve des difficultés à trouver

⁴² *Le préfet en est informé, et doit désigner dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, un organisme chargé de proposer une solution de relogement. Si un relogement n'est pas intervenu à l'issue des 24 mois, la prolongation de la dérogation par période de deux ans renouvelables demeure possible, après enquête sociale et au vu d'une attestation préfectorale certifiant que l'allocataire ne peut être relogé, sur avis du conseil d'administration de la CAF.*

⁴³ IGAS, « La gestion des aides personnelles au logement par la branche famille », 2012.

⁴⁴ *Cour des comptes, Les aides personnelles au logement, juillet 2015.*

⁴⁵ *Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France.*

des solutions, même lorsqu'ils sont reconnus prioritaires Dalo. La diversité des pratiques s'explique, selon l'IGAS, par une absence d'organisation par la caisse nationale (CNAF) jusqu'en 2011. Un référentiel a depuis été produit pour favoriser certaines convergences et aboutir à un socle commun dans le cadre du traitement d'une aide au logement, mais celui-ci ne concerne qu'une partie de l'activité des CAF en matière de logement.

Enfin, les suspensions d'allocations, mais aussi les délais de traitement des demandes de dérogation, peuvent mettre les locataires en grande difficulté financière, et même parfois générer des dettes. *« Ils m'ont coupé les APL parce qu'on était trop nombreux dans le logement, explique cette mère de cinq enfants, dans un T2 de 52 m² du parc social à Paris. Maintenant mon compagnon est parti, donc je l'ai déclaré et ça a repris. Les APL ont été suspendues et pourtant je ne travaillais pas à l'époque... J'ai eu une petite dette de loyer, mais c'est réglé maintenant ».* La perspective d'une suspension des aides peut être d'autant plus angoissante que les ménages concernés ne parviennent pas à faire évoluer leur situation. C'est ce qu'explique Mme D., seule avec un enfant de 5 mois, logée par un marchand de sommeil : *« À la CAF, ils m'ont dit qu'il fallait partir, sinon on me couperait les APL. Ils m'ont dit : « On vous laisse un an, mais 12m² avec un bébé, ce n'est pas possible, on ne paie pas pour ça » (...). Ils vont me couper les APL si je ne trouve pas rapidement, mais moi je suis coincée. Ils m'ont dit de contacter l'assistante sociale mais je l'ai déjà fait... ».*

Dans l'attente d'une amélioration de leurs conditions de logement, des ménages en situation de surpeuplement peuvent se voir proposer un accompagnement par certaines CAF dans leur espace de vie à proximité du logement.



Sensibiliser les ménages en surpeuplement aux espaces de vie à proximité de leur logement : une expérimentation de la CAF de Paris

Parmi les ménages en sur-occupation qui recherchent un logement plus grand, la CAF de Paris accompagne les familles bénéficiaires de l'Allocation Logement Dérogatoire en les informant des démarches à accomplir et des espaces de vie à disposition pour surmonter les conséquences de la sur-occupation. Il s'agit de présenter aux familles les structures de proximité qu'elles peuvent fréquenter : centre social, bibliothèque, etc. Ce sont en effet des lieux où *« les familles peuvent trouver de la ressource en termes d'espace, d'accueil, de loisirs. Pour permettre aux familles de trouver des espaces de respiration sur lesquels elles peuvent s'appuyer pour gérer le quotidien ».* La CAF propose ainsi des *« parcours de découverte »* des structures de proximité.

MIEUX UTILISER LES PROCÉDURES DU CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Autre levier d'intervention, le Code de la santé publique a défini des procédures pour mettre fin à des locations dans le parc privé de logements sur-occupés ou de locaux dits « impropres à l'habitation ».

À travers **l'interdiction de mettre à disposition des locaux aux fins d'habitation, à titre gratuit ou onéreux, dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation**, le préfet peut mettre en demeure un bailleur de faire cesser l'occupation du logement, et de reloger à sa charge les occupants, le loyer n'étant plus dû par ces derniers. Des sanctions pénales sont également prévues⁴⁶. Cet outil est cependant très peu utilisé en raison de la difficulté à prouver que le logeur était informé de la situation de surpeuplement quand il a loué le logement : la plupart du temps, celui-ci prétend qu'elle s'est constituée à son insu après la signature du bail, et il est difficile de prouver le contraire.

Par ailleurs, en cas de division de locaux d'habitation, des autorisations préalables à la réalisation de travaux sont désormais obligatoires (article 91 de la loi Alur). La portée de cette mesure reste toutefois limitée, les divisions avec travaux se faisant souvent sans autorisation dans des pavillons ou des logements, et donc sans moyens de contrôle de l'administration. Sachant que la plupart des divisions de type « marchands de sommeil » se font sans travaux.

Au niveau national, on compte seulement quelques dizaines de procédures engagées chaque année au titre de la sur-occupation : en 2015, 60 « arrêtés pour sur-occupation du fait du bailleur » ont été pris, sur un total de 2 804 procédures au titre du Code de la santé publique⁴⁷.

⁴⁶ À noter que dans les logements privés issus de divisions pavillonnaires, des dispositions législatives permettent aussi d'intervenir dans les cas les plus indignes, pour mettre fin à une situation de sur-occupation organisée (article L.111-6-1 du CCH, combiné avec l'article L1331-23 du CSP).

⁴⁷ BO Santé – Protection sociale – Solidarité no2017/8 du 15 septembre 2017, « Enquête annuelle sur les actions engagées pour lutter contre l'habitat indigne ». Rapport EHI 2016 sur les données 2015.

Tableau : Procédures du Code de la santé publique

	Nature	2010	2011	2012	2013	2014	2015
L1331-26	Insalubrité	985	1230	1144	1230	1133	981
L1331-26-1	Danger imminent	267	295	312	335	359	311
L 1331-22	Locaux impropres à l'habitation	454	543	514	663	622	507
L 1331-23	Locaux surpeuplés	12	26	36	35	49	60
L 1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	19	16	30	21	42	37
L 1331-25	Périmètres insalubres	6	3	1	3	7	5
L 1311-4	Danger sanitaire ponctuel	376	413	600	555	672	903
	Total	2 119	2 526	2 637	2 842	2 887	2 804

Source : Enquête EHI.

Par ailleurs, **des arrêtés pour « locaux impropres à l'habitation » visent à obliger le propriétaire à mettre fin à l'occupation d'un local qui n'est pas un logement** (ils portent sur des locaux tels que les caves, combles ou sous-sols, etc.). Ces arrêtés ont souvent été pris sur les micro-logements, nombreux à Paris ou dans le centre-ville de Rennes par exemple, compte tenu du grand nombre de chambres de service et pièces de débarras sous les toits.

Seuls 50 % des ménages vivant dans des locaux impropres à l'habitation seraient relogés, ce qui interroge sur le devenir de la moitié restante. De fait, il est fréquent que des bailleurs indécents usent de pressions psychologiques (ou de la force) pour mettre à la porte leurs occupants et éviter des procédures. L'Espace solidarité habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre rapporte la situation d'une personne âgée dans une chambre de 5 m² : sa porte d'entrée ayant été complètement détruite quelques semaines avant la prise de l'arrêté, la procédure a pris fin, l'occupante n'étant plus dans les lieux. De fait, l'état de vulnérabilité des personnes occupant ces logements ne permet pas toujours de traiter ce type de situation de façon efficace. La loi SRU qui entendait interdire définitivement l'usage de locaux impropres à l'habitation, se traduit *in fine* par la prise de quelques centaines d'arrêtés chaque année. Les propriétaires délictueux bien au fait des pratiques de l'administration, parviennent encore trop facilement à désengager leur responsabilité et à ne pas être inquiétés.

En tout état de cause, il convient d'insister sur le fait que **des surfaces de 9 m² au titre de la résidence principale n'offrent à leurs occupants que des conditions d'habitat très rudimentaires**. Elles devraient rester l'exception et constituer des solutions de dépannage temporaires, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Une récente étude de l'APUR consacrée aux chambres de service à Paris

montre que « *l'occupant caractéristique n'est (...) pas l'étudiant de 20 ans que l'on pourrait imaginer* » : si un tiers de leurs occupants ont entre 20 et 34 ans, 37 % sont d'âge mûr (entre 35 et 59 ans) et la proportion de personnes âgées de 60 ans et plus, est plus élevée que celle des moins de 20 ans (respectivement 11 % et 19 %).



Le regroupement des chambres de service à Paris : un « potentiel pour développer le logement ? »

D'après une récente étude de l'APUR⁴⁸, la capitale compte 114 400 chambres de service, dont 58 300 ne doivent pas être louées, car elles ne répondent pas à la surface minimale fixée par le décret sur le logement décent (notamment l'arrivée d'eau potable, la présence d'un système d'évacuation et d'un coin cuisine et surtout une surface habitable au moins égale à 9 m²). Depuis 2002, une part importante des propriétaires ont perdu en effet le droit de louer ces chambres à titre de résidences principales.

Le haut niveau d'inoccupation des chambres de service aujourd'hui conduit à s'interroger sur le réaménagement de ces lieux au profit d'un habitat rénové et de qualité. Les propriétaires et copropriétés pourraient être encouragés à procéder à des regroupements, comme le prévoit le plan élaboré par la mairie de Paris en 2016. Le sujet des chambres de service est parfois à l'ordre du jour des assemblées de copropriété, sous l'angle des risques qui peuvent exister, à maintenir ces couloirs de chambres vides ou très peu occupés. Selon l'APUR, « *les perspectives d'évolution dans le sens de l'habitat décent sont certainement un sujet d'avenir* ». Les regroupements de ces chambres de service pourraient en effet faire l'objet de conventionnements par l'ANAH pour être mis à disposition de ménages locataires à des niveaux de loyer abordables.

En réponse à l'idée que le surpeuplement renverrait essentiellement à un « noyau dur » de situations « incompressibles », les leviers que nous venons de décrire dessinent une voie spécifique pour intervenir auprès des ménages concernés. Il conviendrait toutefois de donner plus d'ampleur à ces mesures, voire en inventer de nouvelles, pour contribuer à faire reculer le surpeuplement et en réduire les effets désastreux chez les ménages les plus modestes.

UNE APPROCHE DU SURPEUPEMENT « PAR LA BANDE »

Au regard de l'ampleur réelle du surpeuplement, il convient d'insister sur le fait qu'il est le plus souvent traité non pas en tant que tel, mais bien plus comme une conséquence ou une composante d'une autre forme de mal-logement : l'insalubrité, le logement de fortune, l'impossible mobilité résidentielle, etc.

⁴⁸ APUR, Note n°94, « Les chambres de service à Paris : 85 % sont inhabitées. Un potentiel pour développer l'offre de logement ? », novembre 2015.

Quand le surpeuplement est pris en compte et traité, c'est aussi « par la bande », à l'occasion d'une intervention qui n'en faisait pas son objectif central, mais qui finit par mettre en jeu l'adéquation entre taille de logement et composition du ménage. C'est ainsi que l'USH 74 déclare : « *La bourse d'échange de logements n'a pas du tout été pensée pour répondre à la problématique de sous-occupation ou de sur-occupation. Mais on est contents que ça ait un effet là-dessus...* ».

La lutte contre le surpeuplement chemine ainsi de façon collatérale, dans le cadre de réponses à d'autres problématiques, à travers des politiques publiques visant le traitement de l'insalubrité, la réhabilitation de l'habitat ou la rénovation des quartiers de la politique de la ville. Dans le cadre de certains projets de renouvellement urbain, des familles polygames ont pu être concernées par des mesures de décohabitation et de relogements, qui ont mis fin, de fait, à une situation de surpeuplement. Dans le parc Hlm, en l'absence de démarche pro-active de repérage, les bailleurs sociaux n'ont connaissance la plupart du temps des situations qu'à l'occasion d'interventions dans d'autres domaines, par exemple en cas de conflits de voisinage.

Lutte contre l'habitat indigne, limitation des divisions pavillonnaires, repérage et répression des marchands de sommeil, suivi et traitement des copropriétés fragiles et dégradées : ces problématiques font l'objet de politiques publiques ou d'expérimentations locales intéressantes. Des collectivités particulièrement concernées par le phénomène des marchands de sommeil ont mis en place des procédures spécifiques pour identifier et enrayer ces situations dans le parc privé. À travers sa « Commission marchands de sommeil », la ville de Clichy-sous-Bois par exemple repère des ménages qui se trouvent en situation de sur-occupation, et dont le logement dans le parc social constitue une sorte d'« externalité positive » du point de vue du surpeuplement.

Le dispositif de lutte contre les marchands de sommeil de la ville de Clichy-sous-Bois

Le constat : la ville de Clichy-sous-Bois connaît une problématique importante de marchands de sommeil, en raison d'une part élevée de personnes précaires sur le plan social ou administratif. Le phénomène touche notamment les copropriétés dégradées et aggrave leurs difficultés.

La procédure mise en œuvre : la ville a mis en place une « Commission marchands de sommeil » pour lutter contre ce phénomène. Pour favoriser le repérage des situations, l'ensemble des services de la ville (État civil, Éducation, Hygiène et urbanisme, Commissariat) ont été sensibilisés à la question. En cas d'insalubrité, les procédures de droit commun sont mises en place par les services municipaux, le préfet et l'ARS. En cas de propriétaire malveillant, ils

peuvent signaler le cas au procureur. Lors de l'enquête menée par le procureur, la ville se constitue partie civile et engage un avocat spécialiste du sujet pour défendre les familles. Au terme du procès, le propriétaire peut être condamné pour « soumissions de famille vulnérable à des conditions d'hébergement indignes ou insalubres ». La peine encourue est de 150 000 euros d'amende et cinq années de prison. Depuis la création de cette commission en 2010, 13 jugements ont été prononcés contre des marchands de sommeil.

Les principales difficultés rencontrées : l'engagement d'une procédure pénale peut poser problème pour les familles sans papiers dans la mesure où elles sont généralement opposées à toute démarche de mise en examen du propriétaire, par crainte que l'enquête ne conduise à leur expulsion du territoire. Autre difficulté rencontrée, ce dispositif est ralenti par le manque de moyens de la préfecture et l'engorgement des tribunaux, ce qui explique pourquoi il n'a pas été mis en place dans d'autres villes du département, pourtant demandeuses.

De même, des associations se mobilisent pour accompagner les ménages dans la réhabilitation et l'aménagement de leur logement (lorsque c'est possible), ce qui permet également de résoudre ou d'atténuer des situations de sur-occupation (voir encadré ci-contre).

Ces politiques bénéficient toutefois de moyens inégaux et souvent insuffisants pour permettre à la fois de traiter les logements et d'accompagner les ménages. Il apparaît donc nécessaire d'**accroître les moyens alloués aux dispositifs existants** et de les faire connaître pour permettre de les déployer plus largement, et enfin **inviter les acteurs qui les portent à faire ressortir le prisme de l'occupation des logements, pour mieux prendre en compte les besoins des ménages.**

**L'auto-réhabilitation du logement pour remédier à la sur-occupation :
l'association Julienne Javel accompagne les ménages propriétaires
avec le soutien du programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre**

Le constat : la sur-occupation est l'une des dimensions du mal-logement traitée chez les ménages auprès desquels l'association intervient. Ils peuvent également être concernés par d'autres problématiques (précarité énergétique, manque de confort, vétusté, insalubrité...).

La procédure mise en œuvre : le projet est construit avec le ménage sur le temps long. Parce que les problématiques sont parfois très anciennes, les habitudes de vie du ménage doivent être bien comprises, ainsi que les éventuels freins au changement. Ce temps est donné par le cadre d'intervention de

l'association, via un ASLL⁴⁹ spécifique financé par le département du Doubs qui permet de consacrer 8 heures par mois au travail sur le dossier (prise de connaissance du ménage, aide aux démarches administratives, réflexions sur les travaux). Certains travaux permettent de créer une pièce supplémentaire, en posant une cloison ou en aménageant les combles.

Les principales difficultés rencontrées :

- Repérer les ménages de manière à intervenir suffisamment tôt (avant que la situation soit si dégradée que les travaux ne soient pas réalisables ou finançables).
- Prendre le temps de mener un travail progressif pour aider le ménage à définir des priorités : « *Si l'on va trop vite sur ce temps de discussion des besoins, on risque de faire le projet à la place des gens. Ils se disent d'accord, mais au final ils ne se sentent pas chez eux, voire refusent d'y vivre* » dans les cas les plus complexes.
- Trouver un équilibre budgétaire pour financer les travaux, ce qui demande parfois de combiner différentes sources de financements ou de rechercher des solutions innovantes.

En révélant des situations de surpeuplement, ces actions ont permis de les traiter, de façon marginale. Mais, si elle est évidemment utile et pourrait être renforcée, l'intervention publique « par la bande » ne suffit pas à constituer une politique ambitieuse et efficace de lutte contre le surpeuplement, ni à compenser la perte d'efficacité des mécanismes généraux de la politique du logement.

La nécessité d'une politique globale du logement

Un constat doit nous interpeler ici : malgré la faiblesse des leviers d'intervention pour traiter directement le surpeuplement, celui-ci a pourtant connu une régression lente mais continue au XX^e siècle et au cours des premières années de ce siècle avant de connaître une reprise entre 2006 et 2013. Or si le surpeuplement a connu une telle diminution depuis 1946, ce n'est pas sous l'effet des mesures spécifiques que nous venons de détailler, qui sont pour la plupart relativement récentes et aux effets limités. Et si le phénomène du surpeuplement repart à la hausse dans la dernière période, ce n'est pas parce que ces mesures seraient soudainement devenues moins efficaces.

En réalité, la réduction du surpeuplement pendant 60 ans est essentiellement liée aux orientations générales de la politique du logement (en parallèle de la

⁴⁹ *Accompagnement Social Lié au Logement, financé par le Fonds Solidarité Logement du Conseil départemental. Un ASLL classique consiste en l'accompagnement global du ménage pour accéder au logement ou se maintenir dans les lieux et ne peut excéder 18 mois.*

réduction progressive de la taille des ménages) : production d'une offre de logement diversifiée et abordable, amélioration de l'habitat, versement des aides personnelles au logement... Ce sont davantage les leviers structurels de la politique du logement (couplés à un processus d'élaboration de normes) qui ont permis à de nombreux ménages de sortir du surpeuplement et d'accéder à de meilleures conditions de logement au cours des dernières décennies.

À l'inverse, la recrudescence du surpeuplement dans la période récente, et sa diffusion au-delà des ménages pauvres et précaires, semble marquer une rupture des différentes dynamiques à l'œuvre. Les mesures générales de la politique du logement pour combattre le mal-logement se sont en effet enrayées. On peut le constater à travers :

- **L'insuffisance d'une offre adaptée aux besoins, dans le parc privé comme dans le parc Hlm**, qui rend plus difficile l'accès au logement, notamment pour les ménages disposant de faibles ressources ;
- **Les niveaux de loyers des logements existants qui ont connu une forte hausse au début des années 2000**, rendant le parc privé de plus en plus inaccessible pour les ménages les plus modestes, sauf à accepter un logement trop petit pour pouvoir en supporter le coût ;
- **Le taux de rotation très faible au sein du parc public de grands logements** qui ne permet plus le desserrement des familles nombreuses.

Ces différentes dimensions de la politique du logement doivent faire à présent l'objet de notre attention à travers l'analyse des blocages actuels et l'ouverture de perspectives d'amélioration.

LA PRODUCTION D'UNE OFFRE DE LOGEMENT ADAPTÉE AUX BESOINS DES MÉNAGES

Particulièrement criant dans les territoires les plus denses (comme l'Île-de-France et les DOM), **le manque de grands logements** se vérifie sur l'ensemble du territoire métropolitain, expliquant la persistance du surpeuplement sur des territoires pourtant détendus.

La production de logements plus grands et accessibles devrait être encouragée, avec une superficie supérieure en moyenne, quelle que soit la typologie des logements produits. Il apparaît en effet que l'on construit plus petit en France que dans de nombreux autres pays : en Europe, la surface moyenne d'un logement est de 102 m² ce qui situe certes la France dans la moyenne, mais aux Pays-Bas, Danemark, Luxembourg, les surfaces moyennes des logements sont de 10 à 30 % supérieures à celles de la France et, par exemple, les Pays-Bas disposent en moyenne de plus de 12 m² supplémentaires par logement.

Il conviendrait en parallèle de produire davantage de petits logements pour les jeunes et les aînés, de qualité, dans des secteurs attractifs (proches des transports, des commerces, etc.) de manière à favoriser la libération des grands logements. La

production de nouveaux logements doit ainsi tenir compte à la fois des enjeux de surface totale (qui renvoie à la notion du *confort dans le logement*) et de typologie (le nombre de pièces permettant de répondre à des besoins d'intimité).

Aujourd'hui, les logements neufs sont plus petits et plus chers que les anciens, tout en offrant peu de possibilité de « s'approprier » et d'aménager l'espace si les besoins de la famille évoluent. Alors que les structures familiales connaissent d'importantes mutations, les typologies des logements apparaissent insuffisamment évolutives, ne permettant pas de répondre à l'évolution des besoins au cours de la vie des ménages (naissance, séparation, remise en couple avec une personne ayant elle-même des enfants, etc.). La réflexion sur la production d'une offre nouvelle adaptée aux besoins actuels des familles gagnerait à tenir davantage compte de l'évolution des standards de la « famille contemporaine » ; c'est ce qu'énonce François de Singly sur « *ce qui serait le « bon » logement et le niveau correct d'occupation du logement : un logement qui permet « l'intimité chez-soi », c'est-à-dire ce qui permet en même temps d'avoir un territoire à soi et de vivre (bien) avec les autres* ».

La production de logements évolutifs (surfaces, systèmes de cloisons, pièce partagée, etc.) pourrait être une piste à étudier. L'expérimentation menée par le bailleur Néotoa à Rennes est à cet égard particulièrement intéressante.

« Bonne pratique »

Exemple de la pièce à la demande – Néotoa – Rennes Métropole

Le constat : la pièce à la demande consiste en une pièce de 12 m², qui relie deux logements et peut être mobilisée temporairement par l'un ou l'autre des ménages, ou être utilisée de façon partagée. L'expérimentation procède d'un double objectif : d'une part, favoriser le lien social entre voisins et lutter contre l'isolement et le repli en proposant des espaces partagés, et d'autre part apporter une réponse aux ménages ayant un besoin d'espace spécifique, qui ne peut pas être pris en compte tel quel dans l'attribution d'un logement social : des familles recomposées qui accueillent des enfants une semaine sur deux ou pendant les vacances, etc. Le projet possède une dimension novatrice, la pièce pouvant être domotique (système de réservation en ligne à l'essai, etc.).

La mise en œuvre : depuis mai 2017, il existe une pièce à la demande, partagée entre un T2 (personne âgée isolée) et un T3 (famille monoparentale). 4 autres pièces vont voir le jour avec la construction d'une résidence intergénérationnelle, et seront partagées entre des T2 et des T4.

Au lancement de l'expérimentation, Néotoa a fait paraître, en lien avec Rennes Métropole, un appel à candidature. Une cinquantaine de ménages ont répondu, avec des besoins variés (utilisation de la pièce comme bureau, comme chambre supplémentaire occasionnelle, comme lieu de garde d'enfants, etc.). Après avoir

échangé en direct avec chaque personne, 2 candidatures ont été retenues. « *On a vu qu'il y avait une vraie demande et une diversité de profils* », explique le bailleur. Le loyer et les charges sont ensuite répartis entre locataires au prorata du temps d'occupation.

Le projet fait l'objet d'une expérimentation jusqu'en mai 2018, ou des retours plus approfondis auront lieu sur les usages réels de la pièce, les potentiels conflits émergents, etc. Les premiers retours sont plutôt positifs, le lien entre voisins se créant notamment autour des enfants/petits enfants.

Afin d'en encadrer l'usage, une charte d'occupation a été élaborée en lien avec les habitants. Elle permet de partager un règlement : ne pas fumer dans la pièce, ne pas l'occuper plus d'une semaine, etc. Le bailleur se conçoit alors comme un « médiateur » entre les locataires. Le coût de revient du bâti n'est pas plus élevé qu'un logement classique. Pour le bailleur, ce projet peut être une vraie réponse à la sur-occupation sur certains territoires et être essaimé sans obstacles particuliers.

Une autre manière d'optimiser le nombre de mètres carrés serait de partager entre voisins des services ou des espaces, comme par exemple des chambres d'amis, une buanderie ou une salle de jeux entre voisins. C'est le **principe de l'habitat partagé, ou des coopératives d'habitants**, portées notamment par l'association Habicoop. Ces modes d'habitat alternatifs revisitent la distinction entre les espaces privatifs et les espaces communs, de manière à mieux utiliser la surface habitable, recréer du lien social et mutualiser des équipements entre voisins.

La question de la sur-occupation n'est quant à elle jamais vraiment prise en compte en tant que telle dans les documents programmatiques (PLH, PLU) en vue de la production d'une offre nouvelle. Ceux-ci n'établissent pas de liens directs entre les situations de surpeuplement et la définition des besoins en logements à l'échelle des territoires. Le surpeuplement y apparaît davantage comme un indicateur parmi d'autres pour identifier les problématiques. Concernant la territorialisation de la production de logements, un récent guide méthodologique du Cerema propose toutefois de tenir compte de « l'inadéquation physique des ménages à leur logement » envisagée sous l'angle du surpeuplement. Il recommande d'identifier ces logements via les fichiers de l'Insee (surpeuplement accentué) ou, par défaut, de Filocom (sur-occupation lourde) pour estimer les besoins prioritaires en logements.

LE COÛT DU LOGEMENT, ENJEU ESSENTIEL POUR LA MOBILITÉ DES MÉNAGES ET L'ACCÈS À UN LOGEMENT ADAPTÉ

Alors que de nombreux ménages en sur-occupation sont dans l'attente depuis plusieurs mois voire plusieurs années d'une proposition de logement social adaptée,

le parc locatif privé leur offre peu d'alternatives, alors qu'il représente 54 % de l'ensemble du parc locatif. Si cette offre a augmenté ces dernières années, l'accès aux logements privés reste difficile, notamment pour les populations précaires. Ayant augmenté de 3 % par an en moyenne en France entre 1998 et 2011⁵⁰, les loyers ne correspondent pas aux ressources de ces ménages. Ce qui plaide pour un réel encadrement des loyers, de nature à faciliter, pour les ménages surpeuplés, l'accès à ce parc à des niveaux de loyer raisonnables et pour des surfaces adaptées.

La concentration des emplois sur les territoires tendus explique et aggrave la concentration des besoins en logements, la surenchère des prix et la saturation du parc social qui en découle. La question du coût du logement est étroitement liée à celle de la localisation de l'offre, notamment de l'offre accessible pour les ménages disposant de revenus modestes. La loi « Égalité et citoyenneté » a insisté sur la possibilité de favoriser la mobilité dans le parc social et l'accès des ménages défavorisés aux quartiers attractifs. L'expérimentation à Rennes du loyer unique permet à cet égard de dépasser la contrainte du montant du loyer (et la difficulté à s'éloigner trop de son quartier actuel, dans certaines zones et/ou à accepter un logement dans certaines zones de relégation) pour favoriser l'adéquation de la composition familiale à la taille du logement, y compris dans les secteurs les plus attractifs.

« Bonne pratique »

L'expérimentation du loyer unique par la Métropole de Rennes

Cette mesure permet d'expérimenter une politique des loyers visant à faire converger l'ensemble des loyers pratiqués au sein du parc locatif social vers un loyer maîtrisé, identique à tous les logements d'une typologie donnée. Avec ce dispositif, c'est donc la typologie (T1, T2, etc.) qui prime, et détermine le montant du loyer et non la localisation du logement, son ancienneté, son mode de financement, etc. Ainsi, un T4 en centre-ville de Rennes pourrait être au même loyer qu'un T4 dans un quartier périphérique.

Cette mesure qui vise d'abord à permettre aux familles les plus modestes de lever certains freins à l'accès au logement social, peut être aussi considérée comme un outil leur permettant d'obtenir des logements qui conviennent à leur composition familiale, limitant ainsi la sur-occupation ou l'obligation de quitter le centre-ville pour des quartiers périphériques.

La mise en œuvre de cette mesure s'échelonnera sur plusieurs années à partir d'avril 2017, après une analyse territoire par territoire, commune par commune, pour éviter la création de nouvelles inégalités entre occupants et demandeurs. Les nouveaux loyers s'appliqueront en effet à la relocation et aux logements concernés par des rénovations.

⁵⁰ Vanessa Pidier, *direction de la promotion des droits et de l'égalité*, « Cadre pour agir et rendre compte - Logement privé », 2012.

Parce que le surpeuplement et les mauvaises conditions d'habitat sont plus fortement concentrés dans les territoires les plus tendus, les projets de mobilité résidentielle des ménages doivent être également accompagnés au-delà des périmètres d'intervention des acteurs du logement. On voit ainsi se développer de nouvelles démarches pour accompagner les ménages et lever les potentiels freins à leur mobilité géographique hors des secteurs les plus tendus en matière d'accès au logement (parc social, mais aussi privé). L'association « Nouvelle Ville Vie Nouvelle » propose par exemple une aide à l'installation en province pour des personnes mal-logées en Île-de-France. Il ne s'agit pas de « déraciner » de force les ménages, mais au contraire d'accompagner ceux qui le souhaitent, en trouvant avec eux des solutions non seulement de logement, mais aussi d'emploi.

« Bonne pratique »

Accompagner la mobilité géographique : l'association Nouvelle Ville-Vie Nouvelle

Le constat : dans le cadre des accompagnements proposés aux mal-logés les plus fragiles, certains ménages émettent le souhait de quitter l'Île-de-France pour s'installer durablement en province. L'association Nouvelle Ville-Vie Nouvelle est née en 2013 à partir de quelques bénévoles souhaitant proposer une réponse à ces demandes ; elle a été agréée par la DRIHL « Ingénierie sociale, technique et financière » pour les volets « accompagnement social des personnes pour favoriser l'accès ou le maintien dans le logement » et « Recherche de logements en vue de leur location à des personnes défavorisées ». Depuis 2014, l'association accompagne une cinquantaine de ménages par an (sur une durée moyenne de 4 mois), et compte une douzaine de relogements chaque année.

La procédure mise en œuvre : pour être accompagnées par l'association, les personnes doivent être dans une situation professionnelle précaire ou à la retraite et être en difficulté de logement (hébergement, sous-location, logement inadapté, etc.) mais sans dette locative non traitée.

L'équipe a élaboré un questionnaire visant à faire le point avec le ménage lors du premier entretien, pour s'assurer que le déménagement est réellement souhaité. En parallèle, les bénévoles ont à leur disposition une cartographie recoupant par ville les indicateurs relatifs au taux de chômage, coût des loyers et à l'offre Hlm. Elle leur permet d'étudier, avec le ménage, la faisabilité du projet ou de proposer des régions d'accueil. L'enjeu est de ne pas reloger le ménage dans un territoire d'exclusion ou sans perspective en matière d'emploi. Les demandeurs sont accompagnés dans leur projet de logement, mais aussi d'emploi, l'objectif étant de lever l'ensemble des freins à la mobilité : manque de temps, méconnaissance des lieux et des moyens à mettre en œuvre... Les bénévoles accompagnent les familles lors des visites de logements,

se renseignent sur les structures de proximité (garde d'enfants, écoles, commerces, etc.).

La majorité des relogements ont lieu dans le parc social. Des partenariats sont en création avec des agences immobilières à vocation sociale, afin de mobiliser également le parc privé à loyer modéré.

LA MOBILITÉ DES GRANDS LOGEMENTS AU SEIN DU PARC HLM

L'insuffisance de l'offre de logements sociaux est d'autant plus problématique au regard du phénomène du surpeuplement que la mobilité résidentielle des ménages du parc social est de plus en plus limitée, notamment chez ceux qui occupent des grands logements. Les possibilités pour les professionnels du logement et du champ social d'apporter une solution aux familles nombreuses en situation de sur-occupation s'en trouvent restreintes : « *On a de la sur-occupation dans de petits logements (du T1 au T3), mais ça on peut à moyen terme apporter une réponse avec une mutation. Mais en ce qui concerne les grands logements, on est dans une impasse, il y en a très peu qui se libèrent* », explique ce bailleur social à Saint-Pierre de La Réunion.

À l'échelle de la France, bien que les logements de six pièces ou plus soient très peu nombreux, l'offre de grands logements sociaux correspond à peu près à la demande (fin 2015, les T5 représentaient 6 % du parc total en France pour 4 % des logements demandés, les T4 25 % des logements pour 19 % des demandes et les T3 37 % des logements pour 31 % des demandes)⁵¹. Mais **la rotation particulièrement faible au sein du parc de grands logements explique les délais d'attente « interminables »** pour les ménages ayant déposé une demande de logement social. La durée médiane d'occupation des logements sociaux est ainsi d'autant plus longue pour les grands logements : en 2015, elle s'établissait à 9,4 années pour les 4 pièces et plus dans les Quartiers en Politique de la Ville (7,8 ans dans les unités urbaines englobantes hors QPV), contre 4,9 années pour un 1 pièce (4,3 ans hors QPV)⁵².

En Île-de-France, le taux de mobilité⁵³ des locataires du parc social a sensiblement diminué au cours de la dernière décennie, passant de 10,1 % en 1998 à 6,4 % en 2015 (de 7,7 % à 4,5 % à Paris)⁵⁴. Le rythme de rotation est particulièrement faible pour les logements aux bas loyers et les grands logements. La demande très

⁵¹ Données : RPLS et SNE, traitement : FORS Recherche Sociale.

⁵² CGET-ONPV, d'après SOeS, RPLS 2015.

⁵³ Nombre d'emménagements dans les logements proposés à la location en service depuis au moins un an rapportés au nombre de logements loués ou proposés à la location en service depuis au moins un an.

⁵⁴ Données RPLS, citées dans Apur, « L'accès au logement social à Paris, Partie 2 – Les attributions de logements sociaux en 2015 », octobre 2016.

forte pour les petits logements, notamment à Paris, est en partie compensée par une rotation plus élevée dans le parc de petits logements : en 2015, 55,6 % des logements dont le bail en cours avait été signé depuis moins de 3 ans étaient des T1 ou T2.⁵⁵

En tout état de cause, le taux de rotation très faible au sein du parc public de grands logements ne permet pas le desserrement des familles nombreuses.

Dans le parc Hlm, **certaines situations de sur-occupation peuvent être générées – ou accentuées – par la présence d'enfants majeurs qui ne parviennent pas à décohabiter.** La solution au surpeuplement n'est en effet pas toujours de déplacer la famille entière dans un logement plus grand : parfois, les jeunes pourraient être encouragés à décohabiter, mais ce n'est pas toujours facile, et pas toujours bien vécu (éparpillement de la famille, perte de ressources et éventuellement de sociabilité, etc). Ces projets de décohabitation font parfois l'objet d'un accompagnement.

La Charte d'attribution de Paris Habitat indique que certaines demandes de décohabitation pour des ménages en sur-occupation dans les QPV pourront faire l'objet d'un traitement spécifique, et être assimilées à des mutations, à l'initiative du bailleur et avec l'accord du réservataire. Néanmoins, ce dispositif est peu utilisé car le bailleur craint l'apparition d'un « d'appel d'air » pour des ménages qui souhaiteraient obtenir une mutation plus rapidement et facilement.



**Favoriser la décohabitation des jeunes :
zoom sur une démarche de la SHLMR (La Réunion)**

Lorsqu'elle est « imposée » (dans le cadre d'un relogement par exemple), la décohabitation n'est pas toujours bien vécue par les familles. Certains bailleurs, comme la SHLMR (La Réunion) ont choisi « d'aller vers » les jeunes pour les informer des possibilités qui s'offrent à eux pour décohabiter (type de logement, colocation, secteurs géographiques, etc.) et des « devoirs » du locataire (en matière de paiement du loyer mais aussi d'entretien du logement, etc.).

Des membres de l'équipe de conseillères sociales du bailleur font donc des sessions d'informations auprès des jeunes de « l'école de la 2^e chance », qui sont actuellement dans un parcours d'insertion professionnelle, dans l'objectif de les informer sur l'accès au logement (particulièrement problématique pour les jeunes à La Réunion). Elles dispensent des informations sur les démarches

⁵⁵ Apur, « L'accès au logement social à Paris, Partie 1 – L'offre et la demande de logement social en 2015 », octobre 2016.

pour réaliser une demande de logement social, mais aussi sur l'ensemble de celles afférentes à l'accès au logement : les dispositifs permettant une aide financière pour régler le dépôt de garantie, ouvrir un compte EDF, etc., et répondent aux questions. Informer permet en l'occurrence aux jeunes (qui peuvent vivre en situation de sur-occupation chez leurs parents) d'envisager la possibilité d'un logement autonome, en fonction de leurs besoins.

Pour favoriser la mobilité résidentielle des ménages en surpeuplement dans le parc Hlm, la situation des locataires en sous-occupation doit également retenir l'attention. Les ménages en sous-occupation⁵⁶ font partie des catégories de locataires Hlm qui ont vu leur droit au maintien dans les lieux remis en cause par la loi MOLLE du 25 mars 2009 en cas de refus de plusieurs propositions de logements plus petits⁵⁷. Des dérogations sont prévues pour les locataires de plus de 65 ans, les locataires handicapés ou ayant une personne handicapée à leur charge, ceux qui présentent une perte d'autonomie physique ou psychique, et les locataires résidant en QPV. D'après l'Union Sociale pour l'Habitat, 70 000 ménages seraient concernés par cette disposition.

D'après l'ENL 2013, près de 117 000 locataires Hlm vivent dans des logements en « sous-peuplement très accentué » (c'est-à-dire qui comptent au moins trois pièces de plus que la norme Insee au regard de leur composition familiale)⁵⁸. Fin 2015, le SNE enregistrait par ailleurs quelque 32 400 demandes de mutation au motif d'un « logement trop grand », et un taux d'attribution légèrement plus faible pour ces demandes que la moyenne (20,6 % de demandes satisfaites au motif d'un « logement trop grand », contre 22,5 % pour l'ensemble des motifs).

Cet état de fait est regrettable puisque des milliers de grands logements ne sont ainsi pas mobilisés, alors que leurs occupants souhaiteraient les quitter. Certaines collectivités ont choisi d'accorder une priorité très forte aux demandes de mutation des ménages en sous-peuplement, à l'instar de Paris, auxquels la grille de cotation attribue 14 points (contre +5,5 à +10 points pour les ménages en sur-occupation). De nombreux bailleurs s'attachent à expérimenter des dispositifs visant à accompagner les ménages (souvent vieillissants) à libérer de grands logements sous-occupés, à travers des politiques incitatives au déménagement. Notons que ces mutations doivent être envisagées avec beaucoup de précaution, par égard tout d'abord pour les ménages concernés, notamment lorsqu'il s'agit de personnes âgées qui peuvent avoir plus de difficultés à se projeter dans un autre logement et un

⁵⁶ Depuis la loi Égalité et citoyenneté, qui a modifié l'article L. 621-2 du CCH, les locaux insuffisamment occupés sont maintenant définis comme des locaux comportant un nombre de pièces habitables (non compris les cuisines) supérieur de plus de 1 au nombre de personnes qui y ont effectivement leur résidence principale. Par exemple, la sous-occupation est caractérisée lorsqu'un appartement de quatre pièces est occupé par deux personnes.

⁵⁷ CCH, L.442-3-1.

⁵⁸ Notons qu'à l'opposé 69 000 locataires Hlm vivent en « surpeuplement accentué » (logements dans lesquels il manque au moins 2 pièces).

autre environnement. Ces politiques de mutation nécessitent également une bonne compréhension des éléments de blocage potentiels : la question de l'évolution du loyer dans le nouveau logement en fait partie, notamment lorsqu'il se situe à un niveau plus élevé au m² pour un logement plus petit.

« Bonne pratique »

Plaine Commune Habitat : travailler qualitativement la mutation des ménages en sous-occupation

Le constat : le bailleur a fait le constat de nombreuses situations de sur-occupation dans son parc et des difficultés à les résoudre, faute de libération de grands logements. Le bailleur a alors réalisé un état des lieux de la sous-occupation, au sens du CCH (ex. : différence de plus de deux pièces entre la typologie et la composition familiale : personne seule dans un T4, couple dans un T5), qui a conduit à identifier 460 logements en 2012. Tant que les occupants parviennent à s'acquitter du loyer et à entretenir leur logement, l'incitation au déménagement vers un logement plus petit est difficile. La plupart de ces logements sont en outre occupés par des personnes âgées, dont la mobilité est plus complexe (dimension affective du logement où ils ont tous leurs souvenirs, questionnements sur le sens d'un déménagement, stress de l'organisation, etc.).

La procédure mise en œuvre : Plaine Commune Habitat a décidé de mettre en place un dispositif particulier, pour aller vers ces ménages dans une démarche proactive. Afin de faciliter leur adhésion, le bailleur garantit :

- La prise en charge des frais de déménagement et des frais afférents (EDF, report du courrier, etc.) ;
- Le maintien du même loyer au m² ;
- L'accompagnement social si nécessaire tout au long de la démarche (notamment s'il y a des problèmes d'impayés de loyer).

Le dispositif, avant tout qualitatif, permet de reloger 20 à 30 ménages par an.

Les principales difficultés rencontrées :

- Concilier le projet de mobilité avec les attentes du ménage en termes de localisation, typologie, étage, etc. ;
- Permettre une montée en charge du dispositif au vu du temps nécessaire pour accompagner le ménage vers un nouveau logement.

En définitive, c'est à travers le déploiement d'une politique du logement ambitieuse que le surpeuplement pourra être effectivement et durablement combattu. L'activation des mécanismes généraux de la politique du logement doit y contribuer :

- **Produire plus de logements sociaux**, mieux répartis géographiquement, adaptés aux besoins des ménages, et à des niveaux de loyer accessibles aux plus modestes ;
- **Encadrer les loyers dans le parc privé**, de manière à enrayer la hausse des prix du logement et rendre cette offre accessible pour l'ensemble des ménages dans de bonnes conditions ;
- **Poursuivre l'effort de construction** de nouveaux logements abordables, partout où les besoins existent.

Conclusion

Lutter contre le surpeuplement

Au terme de ce chapitre dédié au surpeuplement, plusieurs enjeux doivent être soulignés dans la mesure où ils structurent la gamme de réponses à déployer à court, moyen et long terme, pour que le phénomène puisse être endigué et les situations de surpeuplement dont souffrent aujourd'hui trop de personnes mal-logées résolument traitées.

Un premier enjeu résulte des analyses développées dans les deux premières parties de ce chapitre. Elles montrent que le surpeuplement n'est pas seulement une forme de mal-logement résiduelle, issue d'une période révolue, mais un problème contemporain qui s'est développé ces dernières années, et semble appelé à perdurer ou s'aggraver à l'avenir. Cela est d'autant plus préoccupant que les effets du surpeuplement sur la vie des ménages sont considérables, mais le plus souvent minorés voire ignorés. Or, il ne pourra y avoir d'action publique efficace dans ce domaine sans une capacité réelle à identifier le phénomène et à le localiser, sans des normes d'action incontestables ni sans des leviers d'intervention mobilisables et efficaces.

Il en découle un premier ensemble de propositions qui doivent permettre de **faire émerger plus distinctement le problème du surpeuplement dans la sphère publique**, en améliorant la connaissance de cette forme de mal-logement et du vécu des personnes, ainsi que les moyens de repérer les situations sur l'ensemble du territoire. Plusieurs pistes d'action peuvent être proposées :

- **Améliorer la lisibilité des indices statistiques de surpeuplement, de manière à mieux l'identifier, y compris à une échelle fine.** La diversité des indicateurs (recensement, ENL, Filocom, SRCV) peut nuire à la perception du phénomène, comme en ont témoigné les professionnels de terrain souvent en difficulté pour quantifier le surpeuplement localement, le décliner par publics, etc. Face à ce manque de lisibilité, le CNIS préconisait en 2011 que des travaux de comparaison entre indices puissent être approfondis¹ et que la mise à disposition régulière de certains d'entre eux « *s'accompagne d'explications sur leurs différences et sur les limites respectives* »². Dans son rapport 2017, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES³) plaide de son côté pour une homogénéisation des mesures du surpeuplement ;

¹ Notamment entre le recensement de la population et Filocom sur les indices de peuplement recourant au nombre de pièces.

² CNIS, *Le mal-logement*, 2011. pp.20-21. Parmi les « préconisations les plus importantes du rapport » figure notamment la nécessité de suivre « la mise au point définitive et l'accord sur les indices (...) de surpeuplement » (p.45).

³ ONPES, *Mal-logement, mal-logé*. Rapport 2017, à paraître.

- **Développer des travaux de recherches** permettant à la fois de mieux quantifier et qualifier l'ampleur du surpeuplement, les parcours des ménages qui y sont confrontés, ses conséquences pour les personnes etc.

Un second enjeu est relatif aux leviers d'intervention qui doivent être mobilisés pour apporter des réponses aux personnes confrontées au surpeuplement. En nous appuyant sur les réflexions de la troisième partie de ce chapitre, **les mesures pour enrayer le surpeuplement sont à rechercher dans trois directions complémentaires :**

1. Des mesures spécifiques qui font du traitement du surpeuplement une priorité

- **Renforcer la priorité accordée aux demandeurs Hlm qui vivent dans des logements en « sur-occupation accentuée »**, dans les attributions de logements sociaux et la prise en compte des demandes de mutation de ménages surpeuplés (pondération du surpeuplement dans les grilles de cotation, etc.) ;

- **Favoriser les demandes de mutations des ménages en situation de sous-peuplement, pour libérer de grands logements ;**

- **Elargir les conditions d'éligibilité au Dalo pour mieux prendre en compte le critère de surpeuplement :** ne pas conditionner l'éligibilité à la présence d'un enfant mineur ou d'une personne handicapée, inclure les propriétaires occupants en sur-occupation dans les situations prioritaires... Au-delà des critères de surface et de la norme Caf, les Commissions de médiation Dalo (Comed) pourraient apprécier la sur-occupation de manière plus qualitative (âge et sexe des enfants, typologie et configuration du logement, localisation, réseau social, etc.) : le HCLPD et le Comité de suivi Dalo préconisent ainsi de prendre en compte la typologie du logement, en complément des critères de surface, et de se référer aux indices de peuplement de l'Insee dans l'évaluation de la sur-occupation ;

- **Faire de l'allocation-logement un levier pour traiter véritablement les situations de surpeuplement identifiées**, en proposant un relogement effectif aux ménages concernés par les mesures d'allocation dérogatoires, et en prévoyant le signalement aux préfets des situations de surpeuplement à l'entrée dans les lieux (dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne) ;

- **Inciter les préfets à être plus volontaristes en matière de lutte contre la « sur-occupation du fait du bailleur »**, en les encourageant notamment à utiliser davantage l'article L. 1331-23.

2. Des actions à l'occasion d'interventions publiques qui ne font pas du surpeuplement leur cible première, mais qui l'abordent de façon « collatérale »

L'insuffisance du traitement « par la bande » que nous avons constatée, souligne l'importance de valoriser davantage et dynamiser ces interventions : dans le cadre de la lutte contre les marchands de sommeil ou la subdivision de logements, de

l'éradication de l'habitat indigne et des locaux impropres à l'habitation (micro-logements, caves), du traitement de l'habitat insalubre, du relogement dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, de l'intervention sur les copropriétés dégradées, etc. Il convient ainsi de :

- **donner plus d'efficacité aux politiques d'amélioration de l'habitat**, de traitement de l'insalubrité, rénovation urbaine etc., tout en invitant les acteurs qui les portent à faire ressortir le prisme de l'occupation des logements pour une meilleure prise en compte des besoins des ménages (dans le logement actuel ou dans un autre, plus adapté) ;
- **accroître les moyens alloués aux dispositifs existants et aux expérimentations locales** ; les faire connaître pour permettre de les déployer plus largement.

3. Des mesures de portée générale permettant de dégager une offre de logement plus adaptée

L'affaiblissement des mécanismes généraux qui ont permis pendant des décennies de réduire le surpeuplement doit être enrayé (production d'une offre abordable, mesures de solvabilisation, traitement des logements où se concentrent de mauvaises conditions d'habitat et surpeuplement...). Cela doit passer par **des constructions de logements plus adaptés** (superficie des pièces plus grande, possibilité d'adjoindre d'autres espaces à son logement, etc.), **tout en poursuivant les efforts qui permettront *in fine* l'amélioration des conditions de logement** (augmentation du nombre de logements construits, fluidité des parcours résidentiels, action sur la flambée des prix du logement etc.). Il conviendrait notamment de :

- **Produire davantage de petits logements accessibles pour les jeunes et les aînés**, de qualité, dans des secteurs attractifs, de manière à favoriser la libération des grands logements ;
- **Produire plus de grands logements accessibles** : avec une superficie supérieure en moyenne, quelle que soit la typologie des logements produits ;
- **Produire des logements évolutifs**, capables de s'adapter aux évolutions de la composition familiale (surfaces, systèmes de cloisons, pièce partagée, etc.).

C'est à travers l'ensemble de ces mesures que la progression du phénomène pourra être stoppée et les situations de surpeuplement résolument traitées. À condition évidemment que les différents registres d'intervention que nous venons d'évoquer, soient mobilisés de façon cohérente, et portés par une véritable volonté politique au niveau national et local.

Prendre la mesure du coût économique et social du surpeuplement pour la collectivité peut être, à cet égard, une incitation supplémentaire à agir. Il s'agit là d'un troisième enjeu fondamental dans l'appréhension publique du phénomène. Même si les effets du surpeuplement sont surtout supportés par les ménages, il génère aussi des coûts élevés pour la collectivité, à travers d'importantes « dépenses de réparation ou de compensation » à court, moyen et

long terme. Des coûts économiques directs, notamment sur le « bâti » doivent être tout d'abord pointés : coûts de gestion et d'entretien supplémentaires (dans les structures d'hébergement et de logement temporaire, les FTM en l'occurrence, dans le parc social...), mais aussi les coûts de remise en état du logement avant relocation (liée à une dégradation accélérée du logement et des communs) voire de réhabilitation précoce du bâti.

Par ailleurs, **les coûts sociaux générés par le surpeuplement ont aussi des répercussions financières qui devront, tôt ou tard, être supportées par la collectivité**. Echec scolaire, perte de temps et d'énergie, risques de santé/sécurité (saturnisme, allergie, asthme, risques incendies, etc.), stigmatisation, conflits/agressivité, ruptures familiales, conflits avec le propriétaire ou le voisinage...⁴. Autant de coûts sociaux qui peuvent se traduire potentiellement en coûts monétaires. Des premiers chiffrages ont été produits dans ce sens par l'OFCE⁵, pour montrer les impacts financiers du surpeuplement dans trois dimensions de la vie sociale : l'éducation, l'emploi et la santé. Il établit ainsi entre 55 et 115 millions d'euros par an le coût annuel pour la collectivité du retard scolaire dû aux situations de sur-occupation⁶. En matière d'emploi, le coût pouvant être affecté à la sur-occupation serait compris entre 2 et 8 milliards d'euros⁷. Auxquels devraient s'ajouter des coûts non négligeables en matière de santé qui n'ont pas pu être traduits monétairement à ce jour, faute de données existantes⁸.

À l'issue de notre enquête, le surpeuplement est loin d'apparaître comme une problématique mineure ou résiduelle. Ses conséquences pour les personnes sont d'autant plus dommageables que les situations s'enkystent dans la durée, et la résurgence du phénomène doit être d'autant plus dénoncée qu'il touche avant tout les personnes les plus fragiles et les ménages aux revenus modestes. Alors que le phénomène était en recul depuis plusieurs décennies, son rebond dans la période actuelle et dans un contexte de crise du logement aggravée, doit nous interpeler.

⁴ Cette série de « coûts certains » du surpeuplement ont été identifiés dans l'étude suivante menée pour le PUCA et l'ONPES : Fondation des villes, PACT, Crédoc, « *La mesure du coût économique et social du mal-logement, coûts publics et privés du mal-logement* », janvier 2015.

⁵ OFCE, « *La mesure du coût économique et social du mal-logement* », octobre 2015.

⁶ Les auteurs estiment le coût social du surpeuplement sur le retard scolaire, à partir du coût des redoublements. Les calculs ont été réalisés à partir de l'ENL 2002, dans la mesure où l'ENL 2013 ne renseigne plus sur la place de l'élève dans le système scolaire ; les auteurs indiquent qu'en 2013, les ordres de grandeurs indiqués restent les mêmes.

⁷ Estimations réalisées à partir d'un échantillon de la population active n'ayant connu ni de modification dans leurs conditions de logement, ni dans leur composition familiale, et des données fournies par la DARES sur les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail. Si ces coûts ne disparaîtraient pas entièrement avec la résolution des situations de sur-occupation, les auteurs précisent que l'employabilité des chômeurs serait moins affectée s'ils disposaient de conditions d'occupation du logement « standard ».

⁸ L'OFCE plaide pour que des investigations spécifiques puissent être menées dans ce sens.

L'heure doit être aujourd'hui à une meilleure prise en compte du surpeuplement par les acteurs publics, et à une volonté politique ferme et résolue pour que tous les leviers d'intervention existants soient activés, et les situations traitées à la hauteur des souffrances qu'elles génèrent pour des centaines de milliers de personnes.

Tableau de bord

Partie 1 : Les manifestations du mal-logement

1^{re} DIMENSION. **L'absence de domicile personnel**

2^e DIMENSION. **Les difficultés d'accès au logement**

3^e DIMENSION. **Les mauvaises conditions d'habitat**

4^e DIMENSION. **Les difficultés pour se maintenir
dans son logement**

5^e DIMENSION. **Les blocages des parcours résidentiels**

SOMMAIRE

1^{re} dimension du mal-logement :

L'absence de domicile personnel	146
- De la figure du « sans-abri »	146
- ... à toutes les personnes « sans-domicile »	147
- Les contours de la population sans domicile se modifient	149
- Le recours aux chambres d'hôtel	152
- Les « squats », dans l'angle mort de la statistique publique	152
- Habitation de fortune et locaux impropres à l'habitat	153
- Les conditions de vie dans les bidonvilles	154
- L'habitat permanent en terrain de camping	156
- Hébergement chez des tiers : une solution palliative invisible dans l'espace public	158

2^e dimension du mal-logement :

Les difficultés d'accès au logement	160
- La demande Hlm toujours en hausse	160
- Aux marges de la location « classique » : meublés, colocations, sous-locations, hôtels	162
- Discriminations : des pratiques difficiles à appréhender	164
- Les habitations mobiles, entre choix et contrainte	166
- Zoom sur le mal-logement chez les gens du voyage	167
- Le Dalo : un révélateur des situations passées entre les mailles du filet	169

3^e dimension du mal-logement :

Les mauvaises conditions d'habitat	171
- De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements	171
- Habitat indigne, insalubre, non décent	173
- Foyers de travailleurs migrants : des conditions d'habitat encore trop souvent rudimentaires	175
- Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté	175
- 12 millions de personnes en « précarité énergétique », un ménage sur cinq	177
- Zoom sur les conséquences sanitaires du mal-logement	179
- La persistance du surpeuplement	182

4^e dimension du mal-logement :

Les difficultés pour se maintenir dans son logement	184
- L'augmentation des taux d'efforts	184
- L'effort financier excessif pour se loger	185
- La hausse des ménages en impayés	187
- Le surendettement des ménages	189
- De l'impayé à l'expulsion locative	189

5^e dimension du mal-logement :

Les blocages des parcours résidentiels 192

- Blocages de la mobilité résidentielle 192
- Les parcours résidentiels à l'origine de fortes inégalités 194
- Les quartiers de la Politique de la Ville et le risque d'« assignation à résidence » 196

Tableau de bord

1. Introduction

L'objectif premier de ce tableau de bord est de rendre compte de l'évolution du mal-logement en France dans ses différentes composantes et manifestations. Pour la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement renvoie à cinq dimensions essentielles : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour accéder à un logement, pour s'y maintenir, et enfin les blocages de la mobilité résidentielle.

Sont rassemblés ici quelques-uns des principaux indicateurs qui permettent de mesurer le phénomène du mal-logement au niveau national et de qualifier ses différentes facettes. Pour pouvoir présenter l'ensemble des problématiques de logement de la manière la plus exhaustive possible, diverses données sont mobilisées, issues de recensements ou enquêtes de la statistique publique, de sources administratives ou associatives. Celles-ci ne peuvent toutefois pas être agrégées, contrairement aux chiffres du mal-logement qui proposent une méthode de comptabilisation des mal-logés sans doubles-comptes.

À travers cette compilation des données disponibles, c'est aussi un état des lieux de la statistique publique dans le champ du logement qui apparaît dans ce tableau de bord. Ces dernières années, la Fondation Abbé Pierre a pu dénoncer l'absence d'actualisation de données importantes, comme celles de l'enquête Sans-domicile de 2001 (qui n'a pu être reconduite qu'en 2012) ou de l'enquête nationale Logement de 2006 (reconduite en 2013, avec des premiers résultats publiés en 2015). Un certain nombre de situations de mal-logement souffrent toujours aujourd'hui d'une importante méconnaissance statistique : c'est le cas des habitations à l'année en terrains de camping, des abris de fortune qui se développent de manière peu visible dans l'espace public, ou encore des parcours « infra-résidentiels » entre logement et non-logement, pour des ménages menacés d'expulsion par exemple.

En 2011, un rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) pointait un certain nombre de limites de l'appareil statistique dans le champ du mal-logement. Des travaux ont été engagés depuis pour combler certains des manques observés, et l'actualisation récente des enquêtes Sans-domicile et Logement a donné lieu à de nouvelles publications¹. Des menaces planent toutefois sur la pérennité de ces sources statistiques essentielles.

¹ Sophie Villaume, « Petites surfaces, surpeuplement, habitat dégradé : des conditions de logement plus difficiles après une séparation », *Études et Résultats*, n° 947, Drees, janvier 2016 ; Jacques Bellidenty, Lauren Trigano, Mathieu Anglard et Emmanuelle Pagès, « 500 000 ménages franciliens consacrent plus du tiers de leurs revenus à leur logement », *Insee Analyses Ile-de-France* n° 42, octobre 2016 ; « Les conditions de logement en 2013 enquête Logement », *Insee Résultats* n° 176, février 2016 ; Insee, « Les sans-domicile », *Économie et Statistique* n° 488-48, septembre 2016 ; Laura Castell, Raphaëlle Rivalin, Christelle Thouilleux, « L'accès à l'autonomie résidentielle pour les 18-24 ans : un processus socialement différencié », *France, portrait social, Insee Références, édition 2016*.

En matière de connaissance statistique, un enjeu important et transversal demeure : la territorialisation des données sur le mal-logement. À l'heure où des compétences de plus en plus importantes sont confiées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, l'observation locale du mal-logement devient indispensable pour mener des politiques éclairées, et toutes les démarches allant dans ce sens doivent être encouragées : observatoires territoriaux du mal-logement (qu'ils soient associatifs ou publics), « diagnostics à 360°² », extensions régionales des enquêtes statistiques sur le logement, observatoires locaux des loyers... La Fondation Abbé Pierre apporte sa pierre à l'édifice en publiant chaque année des « éclairages régionaux »³ pour donner à voir les spécificités du mal-logement au niveau local. En tout état de cause, il convient de s'assurer — dans un contexte marqué par des restrictions budgétaires importantes — que l'appareil statistique public puisse continuer de jouer pleinement son rôle et contribuer à améliorer l'état des connaissances dans le champ du logement et du mal-logement.

² *Prévus par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017), les « diagnostics à 360° » doivent permettre de disposer sur chaque territoire d'une vision objectivée, globale et partagée des problématiques des personnes, de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement, mise en perspective avec l'offre de logement existante. Après une phase d'expérimentation sur 13 territoires pilotes, la démarche a été généralisée à l'ensemble du territoire national. Au 31 décembre 2015, 83 diagnostics avaient été réalisés.*

³ *En 2016, des éclairages régionaux ont été produits par la Fondation Abbé Pierre en Alsace, Nouvelle-Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Occitanie, La Réunion, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes. À noter par ailleurs que la Fondation Abbé Pierre a publié un premier éclairage sur le mal-logement au niveau européen.*

Tableau : Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte									
	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PAUVRETÉ									
Taux de pauvreté à 60 %	13	14	14,3	13,9	13,8	14	14,2	13,9	
Taux de pauvreté des familles monoparentales	30	32,3	32,1	34,2	32,7	33,6	32,7		
Taux de pauvreté des enfants	17,3	19,4	19,5	20,3	19,6	19,8	19,9		
Taux de pauvreté persistante		7,2	7,0	8,3	7,9	8,5	8,0		
Taux de pauvreté à 40 %	3,2	3,5	3,5	3,7	4,0	3,5	3,4		
Intensité de la pauvreté *	18,5	19,0	19,1	21,4	20,0	20,1	19,6		
INÉGALITÉ									
Indice de Gini des niveaux de vie des individus **	0,289	0,303	0,306	0,302	0,288	0,289	0,292	0,290	
PRÉCARITÉ									
Demandeurs d'emploi catégories A, B, C (France entière) en milliers	3 444,5	4 278,8	4 512,5	4 912,4	5 197,3	5 435,9	5 779,6	5 760,6	5 923,2
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (catégories A, B, C)	30,6 %	37,7 %	38 %	39,3 %	41,9 %	45 %	42,6 %	44,2 %	42,3 %
Taux de chômage au sens du BIT (France entière)	7,8	9,2	9,4	10,1	10,1	10,5	10,3	10	9,7
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France en milliers	188	218	232	220	223	231	217	194	
Bénéficiaires des minima sociaux (RMI, API, RSA socle) en milliers	1 342	1 544	1 589	1 687	1 812	1 899	1 900	1 838	

Source : Insee, DARES, Banque de France, DREES, Pôle emploi, CNAF.

* L'intensité de la pauvreté est l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

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

Tableau de bord

1^{re} DIMENSION. L'absence de domicile personnel

D'après l'enquête Logement 2013, 5,1 millions de personnes ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Cet épisode est passager pour certains, mais dure plusieurs mois pour d'autres, voire plusieurs années : plus de 2 millions de personnes ont ainsi déclaré avoir connu une absence de logement personnel pendant au moins un an, et 440 000 d'entre elles pendant plus de 5 ans. Dans la majorité des cas, les solidarités privées sont largement mobilisées (hébergement chez des amis ou de la famille), mais les différentes formules d'hébergement institutionnel jouent aussi un rôle fondamental : plus de 800 000 personnes y ont eu recours à un moment de leur parcours (centres d'hébergement d'urgence ou d'insertion, accueils pour demandeurs d'asile, logements ou chambres payés par une association ou un organisme d'aide...). En dernier recours, des lieux non prévus pour l'habitation sont utilisés (rue, véhicule, hall d'immeuble ou abri de fortune) : 340 000 personnes ont déclaré en 2013 y avoir vécu à un moment de leur vie.

DE LA FIGURE DU « SANS-ABRI »...

La situation des personnes contraintes de dormir dans la rue constitue la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Pour l'Insee, est « sans-abri » toute personne qui ne dispose d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dort à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...). Le recensement de la population indiquait en 2006 que 14 600 personnes étaient dans cette situation, contre 9 000 en 1999.

Les personnes « sans abri » subissent des conditions de vie particulièrement difficiles, dont les conséquences sont dramatiques sur le plan sanitaire et social. Le Collectif Les Morts de la Rue rappelle chaque année que plus d'une personne y décède chaque jour : 615 décès de la rue ont été comptabilisés en 2016, dont 499 décès de personnes « sans domicile fixe » et 116 d'« anciens de la rue » qui en étaient sortis. **Entre 2012 et 2016, 2 369 décès de personnes « SDF » ont été signalés au Collectif Les Morts de la Rue⁴.** Le nombre de signalements n'a cessé d'augmenter chaque année, de 400 décès entre 2006 et 2008 à 615 en 2016.

⁴ Collectif Les Morts de la Rue, « Mortalité des personnes sans-domicile 2012/2016. Enquête dénombrer & décrire », novembre 2017. p.43.

En se référant à l'étude 2008-2010 du CépiDc (qui croise les données du Collectif et celles de la base nationale des causes médicales de décès)⁵, le nombre réel de décès de personnes sans domicile entre 2012 et 2016 serait de 13 371, soit près de 6 fois le nombre de décès connus par le Collectif.

De fait, les conditions de vie à la rue sont particulièrement difficiles : hygiène défectueuse, promiscuité, traumatismes, carences nutritionnelles, violences... L'enquête HYTPEAC réalisée en 2011 par le Samusocial de Paris auprès des personnes sans domicile⁶ indique que certaines pathologies dermatologiques (gale, poux de corps) et traumatologiques sont plus répandues chez les personnes dormant dans l'espace public que chez celles qui ont recours à l'hébergement institutionnel. L'enquête Sans-domicile 2012 a par ailleurs montré que les sans-domicile sont soumis à une violence exacerbée : 42 % des sans-abri ont été victimes d'un vol au cours des deux années précédant l'enquête et 33 % d'une agression.

... À TOUTES LES PERSONNES « SANS DOMICILE »

Au-delà des personnes « sans abri » au sens strict, l'Insee mène une enquête auprès des « sans domicile » : une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de sans-abri), y compris les haltes de nuit qui leur offrent un abri (chaleur, café, etc.) mais qui ne sont pas équipées pour y dormir, ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

D'après sa dernière enquête en date sur ce sujet⁷, **l'Insee a estimé à près de 143 000 le nombre de sans-domicile en France métropolitaine en 2012⁸**. Parmi eux, 112 300 sans-domicile ont fréquenté les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, soit 82 200 adultes et 30 100 enfants. Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile dans ces agglomérations a **augmenté de 58 % en moyenne, avec une progression beaucoup plus importante concernant les enfants**

⁵ À partir des données du Collectif et du CépiDC-Inserm, Cécile Vuillermoz et coll., « Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010 », in BEH n°36-37, *État de santé et conditions de vie des populations sans domicile*, novembre 2015.

⁶ Observatoire du Samusocial de Paris, « Rapport sur Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées », décembre 2013.

⁷ Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage : Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », in *Economie et statistiques* n°488-489, 2016.

⁸ Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001 (qui établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile). Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile (francophones et non-francophones) dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.

(+85 %). Il faut ajouter à ces personnes quelque 8 000 personnes sans domicile dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 personnes dépendant du dispositif national d'accueil pour les étrangers (essentiellement les CADA). Malgré les améliorations apportées à l'enquête de 2012 par rapport à celle de 2001⁹, ce recensement reste une estimation a minima qui exclut notamment les sans-domicile n'ayant pas recours aux dispositifs d'hébergement ou de restauration.

Tableau 1.1 : Les personnes « sans domicile » enquêtées par l'Insee

	2012	Variation 2001-2012
Personnes fréquentant les services d'hébergement et de distribution de repas dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants	112 300	+ 58 %
- Dont adultes	82 200	+ 49 %
- Dont enfants	30 100	+ 85 %
Personnes sans domicile dans les communes rurales et petites agglomérations	8 000	nd
Personnes dépendant du Dispositif national des étrangers (essentiellement les CADA)	22 500	nd
TOTAL	142 800	+ 50 % environ

Source : Insee, enquête Sans-domicile 2012. France métropolitaine.

L'évolution est calculée sur le champ des services de l'enquête de 2001. Le nombre de non-francophones en 2012 sur le champ 2001 n'étant pas disponible, il a été estimé en faisant l'hypothèse que la fréquentation par les non-francophones des nouveaux services recensés en 2012 est la même que celle des francophones.

D'après l'Insee, l'enquête Logement de 2013 montre que 5,3 millions de personnes de 15 ans ou plus, qui vivent dans un logement ordinaire, ont connu dans le passé des situations durant lesquelles elles ont été privées de logement personnel de manière durable et non choisie. Elles avaient souvent un domicile, à défaut de logement personnel, puisque huit sur dix ont été hébergées, au moins une partie du temps, par la famille ou des amis. Plus de 1,1 million se sont retrouvées sans domicile. 60 % des anciens sans domicile ont été privés de logement pendant un an ou plus et près de 30 % pendant trois ans ou plus.

⁹ En 2012, le champ de l'enquête a été élargi, avec notamment la prise en compte des bénéficiaires de distributions de petits déjeuners et une extrapolation sur les sans-domicile dans les communes de moins de 20 000 habitants.

Tableau 1.2 : Les personnes ayant connu un épisode sans domicile par le passé

Personnes ayant eu recours à...	
... Logement ou chambre d'hôtel payés par une association ou un autre organisme d'aide	215 891
... Centre d'hébergement pour demandeurs d'asile ou réfugiés (CADA, accueil d'urgence...)	227 544
... Autre centre d'hébergement (centres d'urgence, de stabilisation, d'insertion, centres maternels...)	391 857
... Lieu non prévu pour l'habitation (rue, véhicule, hall d'immeuble, abri de fortune)	340 411
TOTAL (sans double compte)	1 107 013

Source : Insee, ENL 2013. Exploitation FAP.

NB : une personne peut avoir connu plusieurs situations.

LES CONTOURS DE LA POPULATION SANS DOMICILE SE MODIFIENT

D'après l'Insee¹⁰, les adultes sans domicile forment dans l'ensemble **une population relativement jeune**, avec une moyenne d'âge de 39 ans en 2012 (contre 49 ans en moyenne pour la France métropolitaine). On constate toutefois que cette population vieillit depuis 2001, avec une progression de l'âge moyen (+3,4 ans), une diminution des 18-24 ans et **une augmentation des 60 ans et plus** (ceux-ci sont trois fois plus nombreux en 2012 qu'en 2001, et représentent 10 % des sans-domicile). Par ailleurs, **la population des sans-domicile se féminise** : entre 2001 et 2012, parmi les francophones, le nombre de femmes a progressé deux fois plus vite que celui des hommes, et leur part dans l'ensemble des sans-domicile a augmenté de 4 points. Le nombre de sans-domicile en couple (avec ou sans enfant) a aussi particulièrement augmenté : le nombre des couples avec enfants par exemple a plus que triplé parmi les sans-domicile francophones nés à l'étranger.

Dans un récent baromètre du 115¹¹, la FAS indique que la situation est particulièrement préoccupante pour **les familles qui représentent désormais la moitié des sollicitations adressées au 115**. Et pointe également la situation des jeunes de 18 à 24 ans dont la situation sociale et économique s'est fortement dégradée : alors que leur demande d'hébergement a progressé de 16 % en un an, ils sont plus nombreux à ne jamais être hébergés (54 % contre 51 % en moyenne).

¹⁰ *Bénédicte Mordier*, "Introduction de cadrage : les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012", in *Économie et statistiques* n°488-489, 2016.

¹¹ *FAS, Baromètre du 115, 10 juin – 10 juillet 2017.*

Par ailleurs, l'Insee indique qu'entre 2001 et 2012, la part des étrangers a elle aussi fortement augmenté chez les sans-domicile, passant de 38 % en 2001 à 53 % en 2012¹². Près de 46 000 adultes sans domicile sont nés à l'étranger (56 %) et sont accompagnés de 23 500 enfants. Les deux tiers de ces personnes sont francophones (en majorité d'origine africaine) et un tiers sont non francophones (originaires le plus souvent de l'est du continent européen : Arménie, Russie, Géorgie, Kosovo ; et dans une moindre mesure de pays récemment entrés dans l'Union : Roumanie, Bulgarie, Pologne). Parmi les adultes, les sans-domicile non francophones sont ceux dont le nombre a le plus progressé (+ 207 %).

Du point de vue des ressources, **près de la moitié des sans-domicile gagnent moins de 600 euros par mois en 2012**, et un tiers vivent avec moins de 300 euros par mois¹³ (c'est le cas de la moitié des étrangers, le quart d'entre eux ne disposant d'aucun revenu)¹⁴. D'après la DREES¹⁵, la situation financière des sans-domicile s'est même fortement dégradée : le RSA constitue désormais leur principale ressource (34 % des sans-domicile en ont bénéficié le mois précédant l'enquête), alors que leurs revenus en 2001 provenaient principalement d'une activité. La part de personnes au chômage parmi les sans-domicile a de fait progressé depuis 2001, surtout chez ceux nés en France, alors que la part d'actifs occupés a baissé (- 8 points).

En 2012, 40 % des personnes sans domicile déclarent n'avoir perçu aucune prestation sociale, pour eux, leur conjoint ou enfant, le mois précédant l'enquête. Les critères d'éligibilité aux prestations sociales (âge, situation familiale, conditions de séjour préalable...) excluent de fait une part importante des personnes sans domicile : 59 % de celles qui ne perçoivent aucune prestation sont étrangères, et 21 % ont moins de 25 ans.

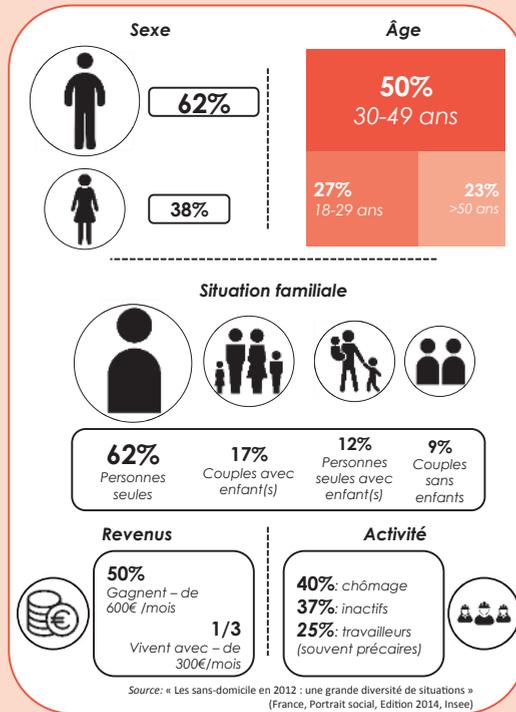
¹² *La hausse de la part des étrangers s'explique en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui ne trouvent pas de places en CADA et s'orientent vers les services d'aide aux sans-domicile, alors qu'ils n'ont pas la possibilité légale de travailler en France. Sans compter les personnes déboutées qui sont bien souvent dans l'incapacité financière d'accéder à un logement.*

¹³ « Les sans-domicile en 2012 », *op. cité*.

¹⁴ *Françoise Yaouanq, Michel Duée, « Les sans-domicile et l'emploi : des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », Insee première n°1494, avril 2014.*

¹⁵ *DREES, « Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile », Minima sociaux et prestations sociales, Collection études et statistiques, édition 2015.*

Figure 1.a : Qui sont les adultes sans domicile aujourd'hui en France métropolitaine ?



D'après l'enquête HYPTPEAC de 2011, 10 % des sans-domicile enquêtés n'ont pas eu recours aux centres d'hébergement au cours des 12 derniers mois¹⁶. Il s'agit principalement d'hommes nés en France ou en Europe de l'Est, dont le premier épisode sans domicile est soit ancien (plus de 10 ans) soit au contraire récent (moins d'un an) et dont le recours aux soins est également limité. Pour 87 % d'entre eux, le non-recours aux centres d'hébergement découle d'une « non-demande », tandis que 8 % affirment ne pas y avoir eu accès et 5 % ne pas en être informés. Les personnes n'ayant pas fait de demande d'hébergement déplorent le manque d'hygiène des centres (41 %) et le manque de sécurité (vol, violence, pour 39 %), l'inadaptation du règlement (12 %), le bruit (11 %), le manque d'intimité (10 %), ou indiquent préférer vivre à la rue (12 %).

¹⁶ Édouard Gardella, Amandine Arnaud, « Le sans-abrisme comme mode d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux », novembre 2016. Source des données : enquête HYPTEAC (Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées), réalisée en 2011 par l'Observatoire du Samusocial de Paris, auprès de 341 personnes rencontrées dans l'espace public parisien et 666 personnes interrogées dans des centres d'hébergement.

LE RECOURS AUX CHAMBRES D'HÔTEL

Le recours en urgence à l'hébergement en hôtel est devenu de plus en plus fréquent depuis la fin des années 2000. **En 2016, il s'élève à 42 646 nuitées hôtelières, soit une hausse de 12 % par rapport à 2015**¹⁷. Si l'Île-de-France concentre plus de 35 000 des nuitées, certaines régions sont particulièrement affectées par la tendance à la hausse : Bretagne (+54 %), Auvergne-Rhône-Alpes (+49 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (+39 %).

Or, ce mode d'hébergement est inadapté à la vie familiale, a fortiori quand il se prolonge dans le temps. L'étude « Enfants et famille sans logement en Île-de-France » réalisée en 2013 par l'Observatoire du Samusocial de Paris¹⁸ met au jour la médiocrité des conditions de confort de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents et enfants (41 %), etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.) qui a des répercussions multiples, notamment sur la scolarité des enfants et l'accès aux services. La situation sanitaire de ces familles est également préoccupante : non-recours aux soins, difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social, carences alimentaires...

LES « SQUATS », DANS L'ANGLE MORT DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Solutions de survie pour des personnes en situation de grande précarité, les squats sont des habitats singuliers qui constituent bien souvent une alternative à la rue¹⁹. **Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène des squats**, en raison principalement de son caractère illégal. Les résultats de l'enquête Logement 2013 indiquent toutefois que 90 000 personnes aujourd'hui logées ont déclaré avoir séjourné dans un logement sans autorisation du propriétaire ou sans autorisation légale, à un moment de leur vie où elles étaient sans domicile personnel. Si les squats « politiques » ou « culturels » — plus visibles et revendicatifs — sont relativement connus, ce sont bien les squats « de pauvreté » qui semblent majoritaires.

¹⁷ DIHAL, « 7^e comité de pilotage du plan de réduction des nuitées hôtelières », 21 juin 2017.

¹⁸ Enquête ENFAMS (enfants et famille sans logement), réalisée par l'Observatoire du Samusocial de Paris, octobre 2014. Méthodologie d'enquête : au premier semestre 2013, un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Île-de-France a été étudié. Ces familles résidaient en hôtel social, en centre d'hébergement d'urgence (CHU), de réinsertion sociale (CHRS) ou pour demandeurs d'asile (CADA). Elles devaient compter un enfant de moins de 13 ans et parler une des seize langues de l'étude, en plus du français. Chaque famille a été rencontrée successivement par un binôme d'enquêteurs et une infirmière.

¹⁹ Robert Bianco Liévrin, « Une déclinaison singulière du travail psychosocial : la zone d'apaisement », *Vie sociale et traitements* n°111, 2011, p. 120-124.

Dans une certaine invisibilité sociale, les occupants échappent en bonne partie aux dispositifs d'aide classiques et s'arrangent pour vivre avec un sentiment d'insécurité souvent anxiogène : leur habitat précaire, illégal et transgressif, les expose à des risques d'expulsions régulières, souvent brutales. En situation de grande fragilité, ces personnes sont particulièrement éloignées de leurs droits, et privées d'un minimum matériel.

En 2015, 1 940 ménages ont été assignés devant les tribunaux d'instance à ce titre : ces demandes d'expulsion concernaient principalement des occupants entrés sans autorisation dans les lieux (« squatteurs ») ou qui s'y sont maintenus (anciens occupants de logement de fonction, anciens propriétaires...) ²⁰.

HABITATION DE FORTUNE ET LOCAUX IMPROPRES À L'HABITAT

Diverses formes d'habitat précaire se sont développées aux marges de l'hébergement et du logement, que l'on peut qualifier de « non-logement » : utilisation comme résidences principales de garages, caves, greniers, cabanes... À partir du recensement de la population en 2013, l'Insee ²¹ comptabilise **88 800 habitations de fortune** (y compris des constructions provisoires), qui renvoient à des caravanes et mobil-homes immobilisés à des fins d'habitation, des baraques de chantier, des logements en cours de construction, des locaux agricoles aménagés, etc. En 2006, leur nombre s'établissait à 85 000, soit une augmentation de 4,5 %. 75 500 de ces personnes en habitations de fortune vivent en métropole (et parmi elles, on compte 15 900 enfants) : ce sont majoritairement des hommes, avec une part élevée d'actifs occupés (45 %), même si les personnes au chômage y sont surreprésentées (13,8 % contre 7,7 % dans la population générale). Par ailleurs, 13 300 personnes en habitations de fortune vivent dans les DOM : en Guyane par exemple, 2 % des résidences principales sont des habitations de fortune ²².

D'après une récente étude sur les formes d'habitat particulières ²³, ces habitations relèvent d'une adaptation à un contexte de précarisation économique et sont génératrices de vulnérabilité, liée à la fois à l'insécurité du statut d'occupation et de l'installation, au faible niveau de revenus, ainsi qu'à l'inconfort, l'insalubrité ou l'indécence de l'habitation. À noter également que les départements d'outre-mer (hors Mayotte) comptaient plus de 35 000 « cases traditionnelles » utilisées comme résidences principales, selon le recensement de la population 2014.

²⁰ Ces données intègrent également les demandes d'expulsion des Gens du voyage.

²¹ Recensement de la population 2013, in Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017.

²² Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, « Fiches DOM ».

²³ FORS-Recherche sociale, « État des lieux thématique des études et travaux portant sur les "formes particulières d'habitat" », étude réalisée pour l'ONPES, 2017.

Dans des territoires tendus, comme le territoire francilien, on voit se développer la mise à disposition d'habitations de type « annexes », louées par des propriétaires occupants en recherche de revenus complémentaires ou par des marchands de sommeil. C'est ce qu'a signalé par exemple une étude de l'IAURIF en 2011²⁴. Au niveau national, les arrêtés pris pour sanctionner la mise en location de « locaux impropres à l'habitation » (qui renvoient à des caves, combles, sous-sols...) donnent une indication sur les mesures d'intervention publique prises à leur rencontre : 507 arrêtés ont été pris ainsi en 2016 au titre de l'article L.1331-22 du Code de la santé publique. L'identification et la mesure de ces réalités constituent aujourd'hui un nouvel enjeu pour les politiques locales de l'habitat.

Sous forme de maisons, cabanons, mazets, mobil-homes, ou encore caravanes, **le phénomène de la « cabanisation »** commence aujourd'hui à être mieux documenté²⁵. Se développant à l'échelle nationale et plus particulièrement en Languedoc-Roussillon, il renvoie à des constructions ou installations d'habitats permanents ou provisoires, sans autorisation, en zone inconstructible, naturelle ou agricole, et par conséquent illégales. Si leur présence est ancienne sur les zones littorales de Languedoc-Roussillon, leur transformation en habitat permanent a alerté l'État dès les années 1980. Un diagnostic réalisé en 2004²⁶ a comptabilisé 5 500 habitations et 20 000 habitants saisonniers ou permanents sur les 54 communes soumises à la loi Littoral. Il mettait en lumière la diversité des installations, du simple abri à l'aménagement de mobil-home avec auvents, ou l'extension de cabanes initiales. Entre 2012 et 2015, une actualisation de ce diagnostic porté par la DDTM de l'Hérault sur l'ensemble du département a mis en évidence un développement important de la cabanisation légère (mobil-home, caravane, abri de jardin, bateau, camion, yourte, tipi...) dans l'arrière-pays, et la diversité des populations concernées (Gitans, sans-domicile fixe, travailleurs précaires, retraités, étudiants...).

LES CONDITIONS DE VIE DANS LES BIDONVILLES

À la périphérie des centres urbains, et parfois au cœur des villes mêmes, sur des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers... Les bidonvilles ont fait leur réapparition dans le paysage français depuis plusieurs années maintenant. Les données de la DIHAL²⁷ sur le recensement métropolitain des bidonvilles (qui peuvent aussi être des grands squats selon cette méthodologie) indiquent que **16 000 personnes y vivent en avril**

²⁴ IAURIF, « L'habitat indigne en Île-de-France : processus et enjeux », n°548, mai 2011.

²⁵ Voir notamment A. Cadoret et V. Lavaud-Letilleul, « Des cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace Populations Sociétés*, 2013, p. 125-139.

²⁶ Cabinet BRL, « Connaissance et identification de la cabanisation en Languedoc-Roussillon », *Rapport d'études*, 2004.

²⁷ DIHAL, *État des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles*, avril 2017.

2017. Un tiers de ces habitants **sont des enfants** (36 %). Ces bidonvilles sont répartis sur 571 sites, dans 36 départements. Cinq régions regroupent 82 % de l'ensemble des personnes recensées : l'Île-de-France (38 %), l'Occitanie, les Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte D'azur (12 %) et les Hauts-de-France (10 %). Les installations sont de plus en plus récentes (44 % des sites sont installés depuis moins d'un an), ce qui souligne l'importante mobilité à laquelle sont soumises ces personnes par les logiques d'expulsions et d'évacuations sans solutions qui sont mises en œuvre. Notons que cet état des lieux comporte des limites importantes : les populations extra-européennes, par exemple, ne sont pas toujours prises en compte selon les préfetures ; les territoires ultra marins et les sites de Calais et de Grande-Synthe ne sont pas comptabilisés.

Tableau 1.3 : Recensement des bidonvilles métropolitains par la DIHAL

	Déc-12	Sept-13	Janv-14	Sept-14	Déc-15	Nov-16	Avr-17
Nombre de bidonvilles	459	394	429	495	582	539	571
Nombre de personnes vivant dans ces bidonvilles	19 378	16 949	19 200	17 500	17 929	15 639	16 084

Source : DIHAL.

Une enquête a été menée par deux sociologues de l'association Trajectoires, entre 2013 et 2016 dans dix bidonvilles, auprès de 900 personnes (soit 5 à 7 % de la population vivant en bidonvilles).²⁸ Cette étude a notamment montré que, si 73 % des personnes ont une domiciliation administrative, il existe de fortes disparités territoriales et de nombreux refus par les CCAS (d'où 60 % de domiciliations associatives, souvent dans une autre commune que celle de résidence). Alors que la domiciliation conditionne l'accès à la santé, seulement 55 % des personnes avaient des droits ouverts (à 92 % l'AME), les taux variant fortement selon les territoires en fonction de l'accompagnement associatif, des expulsions répétées, de l'arrivée plus ou moins récente des familles...

Si le terme de « bidonvilles » a été remplacé par celui de « campements illicites » dans la terminologie officielle (circulaire du 26 août 2012), ce glissement sémantique n'est pas neutre puisqu'il marque l'illégalité de cette occupation et donc l'illégitimité de cette forme d'habitat, dont les occupants sont pourtant davantage à considérer comme des victimes d'habitat indigne et précaire. Les bidonvilles constituent des solutions de dernier repli pour des populations très marginalisées et se caractérisent par des conditions de vie extrêmement difficiles. Le recensement réalisé par la DIHAL en septembre 2013 indiquait qu'au moins 1 300 personnes ne disposaient d'aucune forme de traitement des déchets, et qu'au moins 3 700 n'avaient pas accès à un point d'eau²⁹, ce qui engendre des problèmes d'hygiène très lourds.

²⁸ Trajectoires, « Habitants des bidonvilles en France - Connaissance des parcours et accès au droits communs », Mai 2017

²⁹ Les maires et autorités compétentes en matière de distribution d'eau sont bien souvent réticents à mettre en place des dispositifs qui favoriseraient selon eux l'installation pérenne des populations.

De fait, la question de la santé est aujourd'hui pointée par les acteurs de terrain comme une problématique centrale dans l'accompagnement des personnes en bidonvilles, avec la recrudescence de certaines épidémies ainsi que des problématiques psychiques. La mortalité néonatale en bidonville serait huit fois supérieure à la moyenne française selon un rapport de Médecins du Monde portant plus spécifiquement sur la santé des habitants roms en bidonville en France, et la mortalité infantile cinq fois supérieure. L'espérance de vie s'y établirait entre 50 et 60 ans.

La menace permanente d'évacuation et d'expulsion des terrains ne fait qu'aggraver la situation et entraîne une rupture des relations et démarches engagées avec les acteurs associatifs pour favoriser l'accès aux droits de ces personnes (possibilités de prise en charge et d'accompagnement, écoles, structures de soins...). De ce fait, et à défaut d'une politique de résorption des bidonvilles, cette logique actuelle pérennise l'existence de ces formes d'habitat précaire aux dépens des personnes qui y vivent, et de leurs conditions de vie.

L'HABITAT PERMANENT EN TERRAIN DE CAMPING

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées fortement au cours des vingt dernières années. Bien que les professionnels du secteur confirment la nette augmentation de cette « clientèle » permanente, l'évolution du phénomène reste difficile à quantifier : refus de réponse des gérants de campings, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôles³²... Seule une estimation avait été produite en 2005 par la chercheuse France Poulain³³ (CNRS) qui évoquait **100 000 personnes vivant à l'année en camping ou en**

³⁰ Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, « Le droit et les faits », *Rapport national d'observatoire 2014, septembre 2015*.

³¹ « La santé des Roms en France : une urgence sanitaire ? », *synthèse du forum du 25 février 2010, Médecins du Monde*.

³² Ces difficultés d'ordre méthodologiques sont pointées dans le rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) consacré au mal-logement (juillet 2011).

³³ France Poulain, « Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité », *septembre 2009*.

³⁴ Les habitants permanents qui résident dans un mobil-home avec moyen de mobilité, une caravane, une tente, etc. sont recensés les deux jours de la collecte HMSA : les tentes sont inscrites dans la catégorie « sans abri » tandis que les habitations avec moyens de traction dans la catégorie « habitations mobiles ». Les habitants permanents qui résident dans des logements en « dur » ou dans une habitation légère de loisir sans moyen de traction sont recensés dans la collecte ordinaire (dans la catégorie « habitations de fortune, construction provisoire ») si le camping est dans le Répertoire d'Immeubles Localisés (RIL) et s'il est déclaré ouvert toute l'année. Source : FORS-Recherche sociale, « État des lieux thématique des études et travaux portant sur les « formes particulières d'habitat », étude réalisée pour l'ONPES, 2017.

mobil-homes (hors marinières et Gens du voyage). De son côté, le recensement de l'Insee comptabilise les habitants permanents des campings de façons diverses³⁴, et la seule donnée nationale disponible concerne les résidents en camping qui ont déposé une demande de logement social, soit 5 225 ménages à fin 2015 d'après le SNE³⁵.

On mesure **la grande diversité des populations qui ont recours à cette solution** à travers les remontées des acteurs de terrain et des associations³⁶ : des jeunes qui s'installent sur ces terrains pour une période d'études ou de travail estival, des couples (avec ou sans enfants) qui espèrent mettre de l'argent de côté pour accéder ensuite à un logement ordinaire, des personnes seules suite à une rupture (chômage, divorce, décès, etc.), des retraités - de plus en plus nombreux - qui choisissent d'habiter à l'année dans ce qui fut leur résidence secondaire...

Dans un ouvrage publié en 2015³⁷, le chercheur Gaspard Lion présente les résultats d'une enquête menée en immersion dans un camping de la région parisienne. Occupant des caravanes ou mobile-homes, les résidents permanents y sont majoritairement des hommes seuls, issus des classes populaires et plutôt âgés, qui ont investi le camping faute de pouvoir accéder à un logement suite à des ruptures ou d'importantes difficultés financières. Le camping représente pour les uns une « bouée de sauvetage » suite à un parcours de rue ou une « solution de dépannage » qui se pérennise, nourrissant un sentiment d'assignation à résidence. Pour d'autres, un habitat précaire mais choisi, voire un moyen d'accéder à la propriété à bon marché. L'auteur souligne l'incertitude juridique de leur statut³⁸ et l'état de précarité qui en découle : en 2010, près de 80 % des habitants de ce camping se trouvaient sous le seuil de pauvreté, tandis que leur taux d'effort médian s'établissait à 29 %³⁹.

Précisons qu'il n'est pas permis d'élire domicile dans un camping⁴⁰ et de faire ainsi valoir les droits attachés au logement. Les conditions d'occupation des terrains de camping sont donc précaires : le campeur peut être expulsé à tout moment sans préavis, les tarifs peuvent augmenter au bon vouloir du gérant... Par ailleurs, l'accès à l'eau et à l'électricité est souvent prohibitif et les visites peuvent même être

³⁵ *Système National d'Enregistrement de la demande locative sociale.*

³⁶ *Clément David et Paul Lacoste, « Habiter dans un camping. Pratiques et abus en France », Cité Gouvernance Territoires, 2012.*

³⁷ *Gaspard Lion, « Incertaines demeures. Enquêtes sur l'habitat précaire », 2015, p. 129-191.*

³⁸ *Le Code civil et le Code du tourisme s'opposent sur les principes de l'élection de domicile dans un camping.*

³⁹ *Données tirées d'un diagnostic social réalisé en 2010, complétées par l'auteur.*

⁴⁰ *La domiciliation doit alors se produire ailleurs, auprès d'un CCAS, d'une association, de la famille, d'amis...*

interdites dans la mesure où le terrain est privé.

HÉBERGEMENT CHEZ DES TIERS : UNE SOLUTION PALLIATIVE INVISIBLE DANS L'ESPACE PUBLIC

L'hébergement chez des tiers pose de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité... Ces conditions de vie sont particulièrement préjudiciables pour les enfants (stress, problèmes de concentration, difficultés à faire ses devoirs...). Solution de dépannage et d'attente, il peut se révéler particulièrement pénalisant lorsqu'il se prolonge. Amortisseur de la crise du logement, il rend par ailleurs « invisibles » toutes ces personnes sans logement personnel, renvoyant leur prise en charge vers la sphère privée. C'est pourquoi les personnes hébergées chez un tiers sont reconnues prioritaires dans le cadre du DALO.

D'après l'enquête Logement de 2013, 490 000 personnes sont hébergées de façon contrainte chez un tiers ou de la famille⁴¹, faute de pouvoir se loger de manière indépendante. D'après les catégories de personnes définies par l'Insee en 2011⁴², on peut distinguer parmi elles un « noyau dur » de 69 000 personnes (hors étudiants) âgées de 17 à 59 ans et sans lien de parenté direct avec leur hébergeant. À celles-ci s'ajoutent les personnes non-étudiantes âgées de plus de 25 ans qui ont dû revenir au domicile parental après avoir occupé un logement indépendant pour d'autres raisons que la fin des études : 338 000 personnes sont dans cette situation en 2013. Il convient enfin d'y ajouter les personnes âgées de plus de 60 ans hébergées chez des personnes avec lesquelles elles n'ont pas de lien de parenté direct, soit 83 000 personnes. La Fondation Abbé Pierre ajoute à ce décompte une autre catégorie, celle des majeurs de plus de 25 ans habitant chez leurs parents et incapables de dé-cohabiter pour des raisons financières, estimés à 153 000 personnes. Au total, ce

⁴¹ En 2002, les données correspondent à celles communiquées par l'Insee en 2011 ; pour 2013, elles correspondent à une exploitation de la Fondation Abbé Pierre sur la base des mêmes critères que ceux utilisés par l'Insee.

⁴² Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

sont 643 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement en 2013.

Tableau 1.4 : Personnes hébergées chez un tiers ou de la famille selon l'Insee

	2002	2013
« Noyau dur » des hébergés contraints de moins de 59 ans sans lien de parenté direct avec l'occupant	79 000	69 000
Personnes de plus de 25 ans revenues vivre au domicile parental faute de logement (hors étudiants)	282 000	338 000
Personnes âgées de plus de 60 ans	50 000	83 000
Total	411 000	490 000

Source : enquêtes nationales Logement. Exploitation Fondation Abbé Pierre d'après les catégories de personnes définies par l'Insee⁴³.

En décembre 2015, la Fondation Abbé Pierre a porté un coup de projecteur sur la situation des 4,5 millions de jeunes majeurs qui sont hébergés chez leurs parents d'après l'ENL 2013⁴⁴. Si cette formule peut correspondre à une solution naturelle et confortable, pour les plus jeunes notamment le temps de terminer leurs études ou d'entrer de plain-pied dans la vie active, elle concerne aussi bon nombre de personnes entre 25 et 34 ans (841 000 personnes) et même de plus de 35 ans (479 000 personnes) dont le démarrage dans la vie active a pourtant largement commencé⁴⁵. Après un épisode de logement indépendant, ces situations peuvent être vécues comme une régression, d'autant plus douloureuse que les circonstances sont délicates : rupture familiale, perte d'emploi, problèmes financiers, de santé, de logement (insalubrité, logement trop petit, mal situé, expulsion...). En 2013, plus de 450 000 personnes étaient revenues au domicile parental pour ces raisons : elles représentent 20 % des 18-24 ans, 61 % des 25-34 ans et 86 % des 35 ans et plus vivant chez leurs parents.

⁴³ Une ré-exploitation des résultats de l'enquête Logement 2013 est en cours à la Fondation Abbé Pierre, pour affiner le périmètre des hébergés contraints en tenant compte de variables qui n'étaient pas présentes dans l'ENL 2002.

⁴⁴ Fondation Abbé Pierre, « La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents », décembre 2015.

⁴⁵ On ne compte plus que 11 % d'étudiants parmi les 25-34 ans (contre 59 % chez les 18-24 ans), et 35 % ont déjà fait l'expérience d'un logement autonome (contre 15 % chez les 18-24 ans). Un tiers des jeunes hébergés ont un emploi (55 % parmi les 25-34 ans), y compris en CDI pour une bonne partie d'entre eux, sans que leurs ressources ne permettent toujours d'accéder à un logement indépendant.

Tableau de bord

2^e DIMENSION. Les difficultés d'accès au logement

D'après un sondage réalisé en 2014, plus de 7 Français sur 10 estiment qu'il est difficile de trouver un logement, le prix du logement demeurant leur principale préoccupation¹. Une préoccupation confirmée par un sondage de 2017 qui place en tête des problèmes soulevés par les Français par rapport à leur logement, le coût des charges (78 %) devant celui du loyer ou du remboursement de prêt (61 %)². Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... Mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages des classes moyennes. Le marché du logement fonctionne en effet aujourd'hui comme une « centrifugeuse » qui sélectionne les candidats les plus solvables, et refoule les autres vers des solutions précaires ou vers les réponses apportées par la puissance publique. Notamment vers un parc Hlm qui n'est pas calibré pour répondre à l'ensemble des besoins.

LA DEMANDE HLM TOUJOURS EN HAUSSE

D'après l'enquête Logement³, plus d'1,4 million de ménages ont une demande Hlm en attente en 2013 (5 % des ménages), ce qui correspond à une augmentation de 18 % par rapport à 2006 et de 37 % par rapport à 2001. La part des ménages déjà logés dans le parc Hlm mais qui souhaiteraient accéder à un logement plus adapté à leurs besoins (en taille, prix, localisation...) est de plus en plus importante : ces demandes de mutation ont progressé de façon significative depuis 2006 (+ 30 %) et représentaient plus de la moitié des demandes en 2013 (51,7 %).

¹ *Sondage Ipsos pour Nexity*, « Les Français et le logement : légère décrispation dans un contexte toujours tendu », octobre 2014.

² *Sondage Harris interactive pour Soliha*, « Les Français et le logement », mai 2017.

³ *Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie*, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », Insee première n°1546, avril 2015.

Tableau 2.1 : Évolution de la demande Hlm

	2001		2006		2013	
	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%	Nombre de ménages (en milliers)	%
Ensemble des demandeurs	1 042,8	4,3 %	1 207,7	4,6 %	1 406	5 %
Dont demandeurs logés à l'extérieur du parc social	546,1	52,4 %	662,6	54,9 %	697,2	48,3 %
Dont demandeurs déjà logés dans le parc social (demande de mutation)	496,7	47,6 %	545,1	45,1 %	708,8	51,7 %
Demandeurs depuis plus d'un an	nc	nc	553	45,8 %	687,8	48,8 %

Source : Insee, enquêtes Logement. France métropolitaine, résidences principales. Ménages comportant au moins une personne ayant fait ou renouvelé une demande de logement Hlm.

D'après une autre source, le Système national d'enregistrement qui comprend tous les demandeurs (y compris les hébergés, institutionnels ou pas, les personnes vivant en collectivités, etc.⁴), ce sont 1 965 000 demandes de logement social qui étaient actives fin 2016, soit 80 000 demandeurs de plus en un an. Parmi ces demandes, on comptait 660 000 demandes de mutations, 40 000 de plus que l'année précédente.

Tableau 2.2 : Motifs de la demande Hlm (y compris demande de mutation)⁵

	Nombre de ménages (en milliers)	%
Logement non adapté	659,6	35 %
Besoin de disposer d'un logement à soi	449,5	24 %
Raisons familiales	193,2	10 %
Raisons de santé ou liées au handicap	151,3	8 %
Obligation de quitter son logement	144,6	8 %
Souhait de changer d'environnement	110,3	6 %
Autres	86,2	5 %
Raisons liées à l'emploi	79,8	4 %
Violences familiales	14,3	1 %

Source : SNE. Données du 4 mars 2016.

D'après le SNE, environ 480 000 ménages auraient vu leur demande aboutir en 2015, soit à peine un quart des demandeurs.

⁴ À la différence de l'ENL qui ne traite que des ménages logés dans le parc ordinaire.

⁵ Les motifs de logement social, tels que présentés dans le SNE, ont été regroupés par grandes catégories définies par l'AORIF dans ses portraits de territoire. Demandes incluant les mutations.

Environ un quart de ces demandes ont été formulées il y a deux ans ou plus. Au 1^{er} mars 2016, l'ancienneté moyenne des demandes satisfaites était de 13 mois⁶. L'Insee pointe cependant des variations importantes selon les territoires⁷ : de 3 mois dans le Cantal ou la Creuse à 39 mois à Paris en 2015. Il indique également qu'hors Île-de-France, 74 % des demandes sont satisfaites en moins d'un an, alors que ce n'est le cas que pour 39 % des demandes en Île-de-France.

Par ailleurs, l'Insee a récemment mis en lumière la difficulté croissante pour les jeunes générations d'accéder au logement social, en raison de la faible mobilité résidentielle des ménages occupants. Parmi les locataires âgés de 25 à 29 ans, la part de personnes logées dans le secteur social a diminué de 10 points depuis le début des années 1990, passant de 27 % en 1988 à 16 % en 2013 ; dans le même temps, le taux de locataires du parc privé âgés de 25 à 29 ans est passé de 47 à 59 %.⁸

AUX MARGES DE LA LOCATION « CLASSIQUE » : MEUBLÉS, COLOCATIONS, SOUS-LOCATIONS, HÔTELS...

Dans un contexte de sélectivité accrue des marchés de l'habitat (notamment dans les zones tendues) et de précarité de plus en plus grande, les personnes les plus modestes sont contraintes de se tourner vers diverses solutions de logement au statut précaire : sous-location, colocation, location saisonnière ou de meublés... Ces réponses se sont développées dans le paysage de la location⁹, correspondant à autant d'« arrangements » individuels, plus ou moins subis qui peuvent avoir des conséquences négatives au quotidien pour les ménages ; elles les exposent aussi à une « vulnérabilité résidentielle »¹⁰ liée à des régimes locatifs dérogatoires à la loi du 6 juillet 1989¹¹ :

- **La location meublée** : elle apparaît comme une solution satisfaisante pour de nombreuses personnes en situation de mobilité (notamment les étudiants qui représentent un quart des locataires de meublés). Mais elle peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources ou de garanties insuffisantes aux yeux des bailleurs dans un marché tendu. D'après l'enquête Logement de 2013, 599 000 ménages sont locataires d'un meublé, principalement des personnes seules (à 76 %) et jeunes (64 % ont moins de 30 ans). L'enquête Logement de 2006 indiquait toutefois qu'ils étaient plus souvent confrontés à une offre de moindre qualité (10 % de logements

⁶ *Système national d'enregistrement, ministère du Logement.*

⁷ *Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017.*

⁸ *Insee, op.cit*

⁹ *La part des meublés, sous-locations et hôtels ou garnis est passée de 1,7 % des résidences principales en 2006 à 2,4 % en 2013 d'après l'ENL.*

¹⁰ *Voir notamment les articles de Yankel Fijalkow, 2013, op. cit., et de Florence Bouillon, Agnès Deboulet, Pascale Dietrich-Ragon, Yankel Fijalkow et Nadine Roudil, « Les vulnérabilités résidentielles en questions », Métropolitiques, 17 juin 2015.*

¹¹ *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (dans sa partie régissant les locations vides). Bail meublé d'une durée de 1 an, au lieu de 3 ans, contrat de sous-location non soumis aux règles protectrices de la loi du 6 juillet 1989.*

indécents contre 6 % en moyenne) ou au surpeuplement (9 % au lieu de 2 %) et exposés à des taux d'effort supérieurs à la moyenne. De nombreuses dérives et pratique abusives ont été mises en évidence dans le parc des meublés : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le minimum des équipements nécessaires à la vie courante, clauses abusives dans les contrats de location¹²... Les ménages vivant dans ces logements sont davantage confrontés à certains défauts (manque de luminosité, petite taille, prix élevé, bruit).

- **La sous-location** : d'après l'ENL 2013, elle concerne a minima 40 000 ménages (89 000 personnes), avec une surreprésentation très nette des ouvriers et employés (52 %) par rapport aux cadres et professions intermédiaires ou supérieures (28 %). La majorité des ménages en sous-location (54 %) sont de jeunes ménages, âgés de moins de 35 ans¹³. L'absence d'autorisation de sous-louer par le propriétaire peut engendrer une procédure d'expulsion du locataire et du sous-locataire.

- **La colocation** : d'après le recensement de la population de 2009, 2,5 millions de personnes vivent en colocation en France¹⁴. Le baromètre de la colocation, établi au premier trimestre 2017 à partir des données des usagers du site Appartager.com, tend à montrer que l'âge moyen des personnes en colocation a augmenté, passant de 26 à 27 ans en un an ; la part des 31-40 ans a progressé de 4 points et celle des plus de 40 ans de 9 points sur la période.

- **Hôtels et garnis** : le recours à ces chambres est relativement fréquent lors de parcours résidentiels accidentés. Le recensement de la population de 2013¹⁵ indique que 32 400 personnes sans logement personnel vivent à l'hôtel (hors sans domicile, sauf doubles comptes non mesurables). Une part importante de ces ménages est composée d'actifs occupés (41 % en métropole, 83 % dans les DOM). D'après l'ENL 2013¹⁶, 498 000 personnes déclarent avoir recouru à ces chambres (payées par leurs soins et hors tourisme) à un moment de leur vie où elles étaient sans logement personnel.

¹² Dérives lors de la rédaction de l'état des lieux, du dépôt de garantie, interdiction faite au locataire de recevoir ou d'héberger des proches, obligation de réaliser des réparations qui incombent normalement au propriétaire, contrainte faite au locataire de payer des taxes et impôts à la place du propriétaire... La commission des clauses abusives avait examiné en 2013 plus de 150 contrats de location de meublés parmi lesquels elle avait détecté 43 clauses abusives.

¹³ Exploitation Fondation Abbé Pierre de l'enquête Logement 2013, la sous-location renvoyant ici aux logements loués vides ou meublés.

¹⁴ Cité in Yankel Fijalkow, « Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de 'vulnérabilité résidentielle' », *Politiques sociales et familiales* n°114, 2013.

¹⁵ Recensement de la population 2013, in Insee, « Les conditions de logement en France », *Édition 2017. Le recensement ne permet pas de distinguer au sein de cette catégorie les ménages logés à leurs propres frais de ceux qui le sont pas l'intermédiaire d'une association. Dans ce second cas, ils sont considérés comme sans domicile.*

¹⁶ Exploitation Fondation Abbé Pierre de l'enquête Logement 2013.

Ces réalités ont été en partie prises en compte par la loi Alur du 24 mars 2014 qui vient encadrer et corriger certaines pratiques lorsque ce type d'habitat constitue la résidence principale des personnes (application d'une partie des dispositions de la location vide aux meublés, encadrement minimal de la colocation, contrats types...).

DISCRIMINATIONS : DES PRATIQUES DIFFICILES À APPRÉHENDER

Dans un contexte de forte tension du marché, les difficultés d'accès au logement peuvent être aggravées par des pratiques discriminantes de la part de bailleurs, agences immobilières, organismes Hlm ou élus locaux. Entre 2005 et 2016, le Défenseur des droits a reçu quelque 3 460 réclamations¹⁷ dénonçant des discriminations, majoritairement dans l'accès au logement, mais également pendant l'occupation. Sur les 2 780 réclamations reçues entre 2005 et 2014, 57 % relevaient du secteur privé et 43 % du secteur social. L'origine est le critère le plus cité (43 % des réclamations dans le logement), suivi du handicap ou de l'état de santé (21,1 %) puis de la situation familiale (5,7 %) et l'âge (3,5 %). Bien qu'en progression depuis 2005, le nombre de saisines relatives au logement reste faible et ne traduit pas la réalité d'un phénomène qui peine encore à être mis en lumière.

D'après une récente enquête du Défenseur des droits¹⁸, les discriminations lors de la recherche d'un logement à louer sont perçues comme une réalité fréquente, voire très fréquente, par 46 % des 18-79 ans résidant en France métropolitaine. Le logement constitue l'un des trois contextes dans lesquels la perception des discriminations est la plus forte, après les discriminations perçues lors d'une recherche d'emploi (47 %) ou d'un contrôle de police (50 %). Parmi les personnes ayant recherché un logement à louer au cours des cinq dernières années, 14 % rapportent une expérience de discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, **les personnes perçues comme non blanches ont une probabilité cinq fois plus élevée que les autres d'avoir connu une expérience de discrimination** dans leur recherche. **La probabilité est plus de trois fois supérieure pour les personnes en difficulté financière** que les autres, plus de **deux fois supérieure pour les personnes en situation de handicap**. Appartenir à une famille monoparentale expose également près de deux fois plus à une expérience de discrimination dans la recherche d'un logement que pour une famille biparentale. Seules 11 % des personnes ayant vécu ces discriminations ont entamé une démarche pour faire valoir leurs droits.

Pour mieux **évaluer la discrimination dans le parc locatif privé**, certaines villes ou départements ont lancé des études fondées sur la méthode

¹⁷ 2 780 réclamations de 2005 à 2014 (Défenseur des droits, Fiche Logement), 349 en 2015 et 332 en 2016 (Rapport d'activité du Défenseur des droits).

¹⁸ Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits. Les discriminations dans l'accès au logement, volume 5. 2017.

du *testing*¹⁹. De son côté, le journal 60 Millions de consommateurs a réalisé une enquête en 2014, en s'appuyant sur un protocole de test élaboré avec le Défenseur des droits²⁰, qui mettait en scène 5 candidats fictifs à la location (à revenus et situation professionnelle identiques²¹) : tandis que Anne, 28 ans et candidate référente a obtenu un rendez-vous pour une visite dans 100 % des cas, les quatre autres postulants, présentant des motifs de discrimination potentielle, ont été écartés du programme des visites une fois sur quatre²². Parmi les motifs de discrimination, l'origine étrangère, l'âge et la composition familiale sont arrivés en tête, le candidat à l'accent étranger essayant 33 % de refus, la personne âgée 24 % et la mère célibataire 30 %. Des pièces justificatives et conditions supplémentaires leur ont été également imposées dès la première visite.

Dans une récente étude publiée en 2017²³, le CNRS s'est penché également sur les discriminations dans l'accès au logement du parc locatif privé parisien, en lien avec l'origine. À partir de 504 annonces immobilières auxquelles ont répondu quatre individus fictifs (dont le patronyme signale une origine française ou maghrébine), le taux de réponse aux demandes de visites est passé de 18,7 % pour l'individu de référence d'origine française à 12,9 % pour l'individu d'origine maghrébine. Avec un signal de stabilité professionnelle et financière, les chances d'accès au logement n'ont été augmentées que pour le candidat d'origine française (taux de réponse à 42,9 %, contre 15,5 % pour le candidat maghrébin).

Depuis quelques années, le parc locatif social fait l'objet d'études plus approfondies²⁴. En 2013, une étude de l'Insee²⁵ a montré que **les ménages d'origine étrangère hors Union Européenne mettent plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens**, à conditions

¹⁹ La HALDE a participé à un *testing* sur le parc locatif privé de Villeurbanne, commandité et piloté par la Ville en 2010, en collaboration avec la FNAIM (« Testing sur le parc locatif privé de Villeurbanne. Résultats », ISM-CORUM, juin 2011). Le Conseil départemental de l'Essonne a initié une étude similaire en 2013 sur son territoire (« Testing sur le parc locatif privé du département de l'Essonne. Synthèse », ISM-CORUM, octobre 2013).

²⁰ « Le vrai visage de la discrimination au logement », 60 Millions de consommateurs, 19 février 2014. Les candidats à la location ont répondu à 150 annonces immobilières dans 8 grandes villes, dont Paris.

²¹ Le profil des candidats est précisé par l'étude : « En contrat à durée indéterminée (CDI) depuis plus d'un an, avec des garants via un membre de leur famille, ils résident déjà dans la ville en question mais cherchent un appartement plus grand. Ils ne vivent pas en couple et n'ont pas d'enfant, sauf la mère célibataire. À Paris, nos candidats gagnent trois fois le montant du loyer. En province, ils touchent environ 2 000 euros net ».

²² Le protocole prévoit qu'une candidate référente (Anne, 28 ans) passe le premier appel afin de repérer les annonces disponibles, avant que les 4 autres candidats n'appellent successivement pour les 150 annonces sélectionnées : Yvette, 71 ans et veuve ; Babacar (ou Yvonne), 31 ans avec un accent étranger ; François, 25 ans et sous curatelle ; Christelle, 38 ans et mère célibataire.

²³ Mathieu Bunel, Yannick L'Horty, Loïc Du Parquet, Pascale Petit, « Les discriminations dans l'accès au logement à Paris : une expérience contrôlée », mai 2017.

²⁴ Voir notamment la thèse de Marine Bourgeois, « Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises », IEP de Paris, 2017.

²⁵ L. Bonnal, R. Bouhmadi, P. Favard « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », Insee, Économie et statistique, avril 2014, n°464-465-466.

sociales égales²⁶. Une autre étude du Lab'URBA²⁷ publiée en 2015 a mis en lumière **une phase invisible de discrimination en amont du processus d'attribution** : certains agents en charge des attributions trient en effet les dossiers à présenter en commission d'attribution par volonté de s'adapter aux stratégies des bailleurs ou des élus locaux, qui peuvent avoir tendance à limiter la présence de certains publics au sein de leur parc (familles monoparentales, familles nombreuses, ménages prioritaires, ménages supposés immigrés), sans que cela soit nécessairement formalisé ou que cette information soit connue des demandeurs.

Ces différentes études ont conduit à la prise en compte de nouveaux motifs de discrimination dans le domaine du logement (âge, grossesse, caractéristiques génétiques), comme c'est le cas pour l'accès à l'emploi par exemple, ainsi qu'à la reconnaissance du lieu de résidence puis de la précarité sociale comme nouveaux critères de discrimination.

LES HABITATIONS MOBILES, ENTRE CHOIX ET CONTRAINTE

Caravanes, péniches, mobil-homes, roulottes, camping-cars, camions aménagés... D'après l'Insee, les habitations mobiles constituaient en France une solution de logement pour 87 000 personnes en 2006. Le recensement de 2013 ne permet pas de mesurer l'évolution de cette population puisqu'il indique un résultat global pour l'ensemble des personnes en habitations mobiles ou sans abris (soit 128 800 personnes concernées). Si l'itinérance est un choix pleinement assumé pour certains, d'autres y recourent de façon contrainte à défaut de pouvoir accéder à un logement adapté à leurs besoins. L'enquête Logement de 2013 indique que plus de 280 000 personnes ont recouru à diverses formes d'habitation mobile (hors tourisme)²⁸ à un moment de leur vie, alors qu'elles étaient sans logement.

Une récente étude a été produite pour le compte de l'ONPES²⁹ à partir des données du Secours Catholique sur les personnes accueillies entre 2006 et 2015 et résidant dans des habitations mobiles (principalement caravane, mobil-home ou péniche)³⁰. En comparant ces données avec l'ensemble des ménages accueillis par le Secours Catholique en 2015, les ménages vivant en habitat mobile sont plus sou-

²⁶ Une partie de l'écart constaté (40 %) n'est pas expliquée par les variables observées (en particulier le type de logement demandé, la taille du ménage, ou la CSP). Cette étude ne prend toutefois pas en compte le critère important de la localisation des demandes.

²⁷ Lab'URBA – Université Paris Est, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », Rapport final juin 2015. Appel à projets de recherche commun ACSE – PUCA – DDD, « Accès au logement social : délai d'attente et profils des demandeurs de logement ».

²⁸ Exploitation Fondation Abbé Pierre.

²⁹ Étude du Secours Catholique pour l'ONPES « Les ménages vivant en caravane, mobil home, péniches... », 2017, in Mal-logement, mal logé, Rapport 2017 de l'ONPES. À paraître.

³⁰ La base de données concerne 15 288 ménages accueillis et vivant dans une habitation mobile, soit environ 1 500 ménages par an entre 2006 et 2015 (ce qui représente environ 1,4 % de l'ensemble des ménages accueillis par le Secours Catholique chaque année).

vent de nationalité française (79 % contre 64 %) et inactive (57 % contre 45 %) ; les jeunes de moins de 25 ans et les personnes de plus de 60 ans sont surreprésentés, de même que les couples avec enfants (37 % contre 24 %) ; il s'agit plus souvent de ménages sans ressource (24 % contre 19 %) ou vivant de transferts (55 % contre 36 %), dont le niveau de formation est plus faible que les ménages en logements ordinaires ou sans logement personnel. Au-delà de ces traits communs, le Secours Catholique distingue 4 types de profils au sein de cette population :

- les familles précaires installées (45 % de l'ensemble), qui se caractérisent par la sur-représentation des mères seules et des familles nombreuses françaises, éloignées de l'emploi, endettées et vivant dans ce type d'habitat depuis plusieurs années ;
- les « ménages qui n'ont pas accès à un logement correspondant à leurs ressources » (32 %), qui sont pour beaucoup français, retraités ou occupant un emploi aidé, sans enfant et vivant de façon sédentaire dans ce type d'habitat depuis moins de deux ans ;
- les ménages étrangers arrivés il y a moins de 6 mois (18 %), ne maîtrisant pas le français et se déclarant le plus souvent itinérants (près de 45 % d'entre eux) ;
- les « personnes actives ayant récemment connu des ruptures » (5 %), principalement des hommes seuls, sans enfant, au chômage (environ 67 %) et sédentaires (84 %).

S'il est difficile de mesurer le caractère choisi ou subi de ces modes d'habitation mobile, les conditions de vie y sont aussi très variables selon les statuts d'occupation et les lieux d'installation.

ZOOM SUR LE MAL-LOGEMENT CHEZ LES GENS DU VOYAGE

La population des Gens du voyage³¹ présente une grande variété de situations du point de vue de l'habitat : ménages en mobilité volontaire ou subie, durées de mobilité variables (et non linéaires dans le temps pour un même ménage³²), statuts d'occupation divers (propriétaires occupants, locataires, hébergés, occupants sans droit ni titre), et lieux de vie variés (des tissus urbains et pavillonnaires aux espaces naturels, en passant par toutes sortes d'espaces industriels). Comme l'indique l'association FNASAT, la caractéristique centrale des Gens du voyage n'est pas tant la mobilité que la conservation de la caravane comme mode d'habiter. S'ils ne sauraient être considérés à ce titre comme mal-logés, une partie d'entre eux souffrent toutefois de conditions de vie dégradées.

³¹ L'appellation « Gens du voyage » renvoie à une catégorie administrative liée au mode d'habitat, sans connotation ethnique ou communautariste ; néanmoins ce terme juridique est presque systématiquement utilisé pour désigner des populations hétérogènes (Tsiganes, Manouches, Gitans, Yéniches, Roms...) pour lesquelles des similitudes peuvent être constatées dans leurs modes de vie. Il convient d'insister sur le fait que tous les Gens du voyage ne sont pas Tsiganes, et inversement. Si le nombre précis de « Gens du voyage » en France n'est pas connu, les estimations varient de 250 000 à 500 000.

³² Elle peut varier d'une année à l'autre et au cours de son parcours résidentiel en fonction de sa situation économique, de raisons familiales ou de santé.

Sous l'effet d'importantes défaillances des collectivités locales, la réponse aux besoins en habitat des Gens du voyage reste très insuffisante (aires d'accueil, terrains familiaux, habitat adapté). Passant de terrain en terrain pour trouver un espace disponible, certains finissent par s'arrêter dans les seuls interstices laissés libres au stationnement spontané : abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc. L'évaluation des besoins (d'ancrage et d'habitat notamment) est loin d'être systématique dans le cadre des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage et très rarement poussée à un niveau fin dans les territoires³³. D'après la FNASAT, **208 456 personnes vivant de manière permanente en résidence mobile sont identifiées avec un besoin d'accéder à un habitat ou d'amélioration de leur habitat**³⁴. Parmi les situations de mal-logement répertoriées, les trois plus fréquentes sont : les installations privées sur des terrains en antagonisme avec l'urbanisme (91 % des documents analysés par la FNASAT), les installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation (78 %) et l'ancrage sur les aires d'accueil temporaire (73 %). Ces situations sont également les plus « repérables », les ménages en itinérance contrainte étant moins visibles ou moins pris en considération par les collectivités.

Tableau 2.3 : Situations de mal-logement recensées par la FNASAT

	Réurrence dans les documents analysés par la FNASAT
Terrains en propriété avec aménagements non-conformes aux règlements d'urbanisme et/ou insalubres	91 %
Terrains avec installations sans titre ou précaires au regard de l'occupation avec des conditions de vie indignes	78 %
Installations durables sur une aire d'accueil et/ou rotations constatées d'aire en aire dans un territoire restreint	73 %
Itinérance contrainte à l'échelle du département ou dans des territoires plus restreints, en raison d'expulsions répétées	28 %
Quartiers de logements réalisés spécifiquement pour sédentariser des Gens du voyages dans lesquels se développent spontanément de l'auto-construction et l'installation de caravanes non prévues initialement	3 %

Source : FNASAT, février 2017. France entière.

³³ Les prescriptions des schémas départementaux d'accueil pour les Gens du voyage ont souvent été construites à partir de méthodes d'évaluation inadaptées : comptabilisation des personnes vivant en résidence mobile de manière permanente dans les départements, sans évaluation de l'attractivité du territoire, de la périodicité et du volume des passages dans la région. Sachant par ailleurs que l'offre en aires d'accueil ne répond pas aux besoins des ménages ancrés qui, sur certains territoires, expriment majoritairement des demandes d'accès à un lieu de vie privé et familial avec statut d'occupation.

³⁴ FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales », février 2017. Ce chiffre est le produit d'un travail d'analyse et d'agrégation de données quantitatives issues des documents officiels et institutionnels disponibles à l'échelle de 86 départements.

Souvent anciennes, ces diverses situations résultent de stratégies individuelles face à la pénurie d'une offre d'habitat accessible et adaptée au mode de vie en résidence mobile (rareté des terrains de taille suffisante, règlements d'urbanisme interdisant l'installation de la caravane ou la constructibilité, coûts liés au foncier, difficultés liées aux raccordements aux réseaux...). Ce constat est en outre aggravé par des pratiques locales pouvant être discriminatoires (refus de vente, interdiction généralisée des installations de plus de trois mois de résidences mobiles dans les documents d'urbanisme, expulsions répétées...).

Même lorsqu'ils accèdent à des places en aires d'accueil, les Gens du voyage y sont parfois exposés à des conditions d'habitat très dégradées : sur-occupation, défauts d'entretien des équipements sanitaires, voire insalubrité, implantation des aires près de zones de grande pollution (usines chimiques, fabrique de béton, silo à grain), règlements très contraignants (heures de visite, accès aux sanitaires). Alors que les communes ont l'obligation de produire des aires d'accueil, 30 % des places prévues n'étaient toujours pas réalisées fin 2016³⁵.

LE DALO : UN RÉVÉLATEUR DES SITUATIONS PASSÉES ENTRE LES MAILLES DU FILET

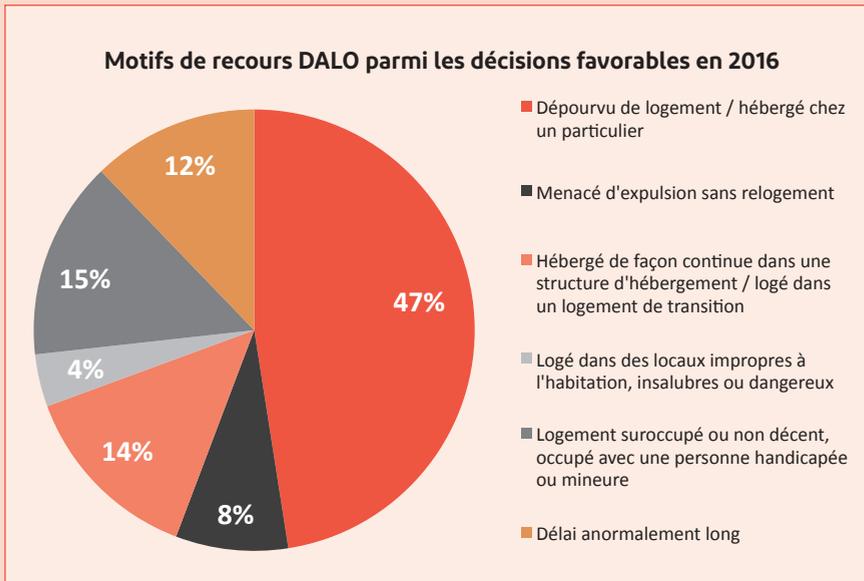
Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (DALO) permet à six catégories de ménages non logés ou mal logés de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Depuis cette date, **le nombre de recours déposés en vue d'obtenir un logement est de 499 000**. En 2016, 86 077 nouveaux recours « logement » ont été déposés, un chiffre stable par rapport à l'année précédente (85 872).

À travers le suivi des motifs de recours apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée en amont. Près de la moitié proviennent de ménages dépourvus de logement ou hébergés chez un particulier (47 % des recours ayant obtenu une décision favorable en 2016, soit 23 670 ménages). Parmi les autres motifs, on recense notamment une part importante de ménages dans des logements sur-occupés ou non décents, en présence d'une personne mineure ou handicapée (15 %, soit 7 250 ménages), ainsi que des personnes hébergées dans des structures ou en logement de transition (14 %, soit 6 790 ménages), et des demandeurs Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs »³⁶ (12 %, soit 6 100 ménages)³⁷.

³⁵ 26 755 places en aires d'accueil disponibles fin 2016, sur 38 125 places en aires permanentes d'accueil inscrites dans les schémas initiaux ou révisés des communes ou des EPCI.

³⁶ Le délai anormalement long d'attente de logement social est fixé pour chaque département par arrêté préfectoral. Si la demande du ménage dépasse ce délai, il peut être reconnu prioritaire.

³⁷ Comité suivi de la loi Dalo, Bilan chiffré du droit au logement opposable, 2017.



Source : Données issus d'InfoDalo, arrêtées au 22 février 2017, France entière.

Par ailleurs, le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO dénonce depuis plusieurs années une **stigmatisation des ménages reconnus prioritaires par certains acteurs du logement et communes, conduisant parfois à une discrimination dans les attributions de logements sociaux** en commissions d'attribution (CAL). Une enquête réalisée par le Crédoc et FORs³⁸ a mis en lumière l'ambivalence des représentations des « ménages DALO » par les acteurs du logement. Ils sont tantôt considérés comme des ménages « posant problème » par de nombreux bailleurs qui insistent sur leur fragilité supposée, leur accès au parc social s'en trouvant restreint (importance des refus en CAL, voire absence de positionnement par « auto-censure » des réservataires) et tantôt considérés comme des ménages « lambda », ce qui peut conduire à délégitimer leur statut prioritaire pour un relogement. Ces représentations et préjugés nourrissent des inégalités de traitement à des étapes-clés de la procédure, comme la reconnaissance du statut prioritaire et urgent, ou l'instruction des dossiers par les bailleurs.

³⁸ FORs-Crédoc, 2015. « La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) à l'épreuve des représentations et des préjugés ».

Tableau de bord

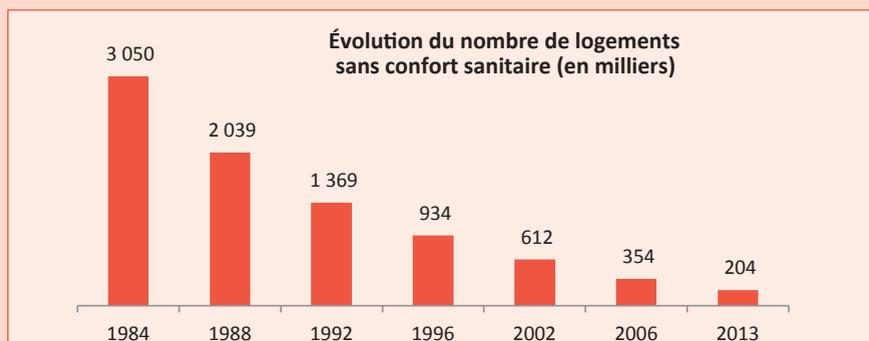
3^e DIMENSION. Les mauvaises conditions d'habitat

La part des ménages qui estiment que leurs conditions actuelles de logement sont satisfaisantes ou très satisfaisantes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies, s'établissant à 77 % en 2013 contre 52 % en 1973. À l'inverse, la part des ménages estimant que leurs conditions de logement sont insuffisantes ou très insuffisantes a régressé (de 15 % à 6 %)¹. Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, passoires thermiques... Des millions de ménages restent aujourd'hui confrontés à des formes très graves de mal-logement.

DE L'INCONFORT SANITAIRE À LA MAUVAISE QUALITÉ DES LOGEMENTS

Le confort sanitaire des logements s'est amélioré de façon très nette au cours des dernières décennies : en 2013, moins de 1 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs (contre 15 % en 1984). Ce sont toutefois 204 000 ménages qui restent aujourd'hui privés de ce confort sanitaire de base. Parmi eux, 173 000 ne disposent pas de WC intérieurs et 117 000 de baignoire ou de douche². De même, 135 000 personnes ne disposent pas de coin cuisine et 338 000 logements sont dépourvus de chauffage.

Figure 3.a : Une baisse de l'inconfort sanitaire



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

¹ Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », *Insee première* n°1 546, avril 2015.

² *Ibid.*

Au-delà de l'inconfort sanitaire, on peut estimer que 2 090 000 personnes vivent dans des logements privés de confort, dans la mesure où elles ne disposent pas du confort sanitaire de base (eau courante, eau chaude, WC intérieurs, douche ou baignoire), n'ont pas de chauffage central ou de coin cuisine, ou parce que la façade de leur logement est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont des indices laissant supposer que d'autres problèmes peuvent affecter ces logements, notamment lorsqu'ils sont petits, anciens et/ou dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau...

À cet égard, de fortes inégalités apparaissent en fonction des niveaux de vie, les ménages les plus pauvres (premier décile) étant touchés par l'inconfort dans des proportions bien supérieures aux plus aisés (dernier décile) : ils sont ainsi 8,8 fois plus nombreux à vivre dans des logements qui ne disposent pas de tous les éléments du confort de base (eau courante, installation sanitaire, WC intérieurs, chauffage) et 7,9 fois plus nombreux à subir une installation électrique défectueuse.

Au-delà de l'inconfort sanitaire de base, plusieurs millions de personnes vivent dans **des logements connaissant un ou plusieurs défauts graves**, avec des conséquences potentielles sur leur santé ou leur sécurité. Selon l'Insee³, les logements comportant au moins deux défauts graves de confort représentent 3,4 % du parc en 2013 : il s'agit principalement de petits logements (7,5 % des T1 et 5,5 % des T2). Les habitants des DOM sont particulièrement touchés : en Guadeloupe, 31 % des logements comptent un défaut grave de confort et 10 % en cumulent au moins deux, comme en Martinique (existence d'un vis-à-vis à moins de 10 mètres, problèmes d'étanchéité et d'isolation des murs, du toit ou du sol, infiltrations ou inondations...) ; en Guyane, 47 % des ménages sont confrontés à au moins un défaut grave de leur logement⁴.

³ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, fiches « Confort, qualité et défauts du logement ».

⁴ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, fiches « DOM ».

Figure 3.b : Des dysfonctionnements persistants à l'intérieur des logements (en %)



Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

HABITAT INDIGNE, INSALUBRE, NON DÉCENT...

L'habitat indigne⁵ constitue un phénomène massif en France, dont l'ampleur reste mal appréhendée. Depuis plusieurs années, **une estimation a établi à 600 000 le nombre de logements indignes**, à partir des données sur le parc privé potentiellement indigne (PPPI)⁶ exploitées par les acteurs locaux. Cette estimation est toutefois approximative, sachant que les fichiers sur lesquels elle repose (le cadastre notamment) présentent des biais importants, et que le PPPI n'a pas pour objectif un décompte national mais plutôt le repérage des zones géographiques potentiellement plus concernées que d'autres par l'habitat indigne. Le ministère du Logement a publié en 2014 une autre estimation portant sur 420 000 logements indignes, laquelle serait très largement sous-estimée selon les acteurs spécialistes

⁵ L'habitat indigne a été défini par la loi MOLLE de 2009 : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

⁶ Il renvoie notamment aux catégories cadastrales 7 et 8 ainsi qu'à une partie de la catégorie 6 croisées avec les revenus des ménages qui se situent sous le seuil de pauvreté (au sens de Filocom). Les locaux d'habitation et locaux à usage professionnel ordinaires sont classés en 8 catégories, qui servent à calculer la valeur locative et le montant de l'impôt. La catégorie 8 regroupe les locaux indignes, vétustes et ne présentant pas les équipements nécessaires à l'habitation. Les locaux des catégories 6 et 7 présentent une meilleure qualité architecturale, mais une superficie trop petite et/ou une absence de locaux d'hygiène.

(elle ne tient pas compte notamment des locaux impropres ou des divisions pavillonnaires). Localement, une meilleure connaissance du phénomène et des populations concernées est poursuivie à travers la création des observatoires de l'habitat indigne et le déploiement du système d'information ORTHI, qui recense les situations de logements indignes (insalubrité, péril...) et les habitats non décents identifiés par les services intervenants dans ce domaine (services sociaux, CAF)⁷. Début 2017, la DGALN indique que 41 000 adresses présentent des désordres dans les parties communes d'après ORTHI : installation électrique non conforme, voire dangereuse, présence de plomb, instabilité des garde-corps d'escaliers...

DÉFINITIONS

Insalubrité : le Code de la santé publique définit comme insalubre « tout logement, immeuble bâti ou non, vacant ou non, groupe d'immeubles ou îlot constituant soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins » (art. L.1331-26 du CSP).

Péril : le Code de la construction et de l'habitation considère en « péril » les « bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique » (article L.511-1 du CCH).

Décence : la décence d'un logement s'évalue selon le respect de caractéristiques de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité. Le décret du 9 mars 2017 ajoute à ces caractéristiques des critères relatifs aux performances énergétiques du logement (étanchéité des fenêtres, bon état des dispositifs de ventilation...) en vue de la location (décret n°2002-120 du 30 janvier 2002).

NB : les définitions de l'insalubrité et du péril sont des notions administratives, qui permettent à l'administration de désigner les logements présentant un danger pour la santé ou la sécurité des personnes. La notion de décence est utilisée quant à elle dans les rapports locatifs, entre bailleurs et locataires, pour définir les caractéristiques du logement qui doivent être respectées dans le cadre d'une location.

⁷ La base ORTHI (outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne) recense des données relatives aux logements concernés et aux actions entreprises : type d'action de repérage et de traitement (procédures d'insalubrité, non décence, péril, sécurité des équipements communs, sécurité des établissements recevant du public, traitement préventif des logements dans des opérations programmées ou sur grille insalubrité), date de début de l'action, caractéristiques de l'action (réalisation ou non de travaux d'office, nécessité ou non d'hébergement, nécessité ou non de relogement, démolition ou non). ORTHI est déployé depuis février 2013 sur l'ensemble du territoire et répertorie environ 25 000 logements début juillet 2015.

FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CONDITIONS D'HABITAT ENCORE TROP SOUVENT RUDIMENTAIRES

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants (FTM) visaient initialement à répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers mais se sont pérennisés. Si beaucoup de ces personnes pratiquent des allers-retours dans leur pays d'origine, on trouve dans ces foyers de nombreux résidents âgés, restés en France le plus souvent pour des raisons de santé (après avoir exercé des métiers difficiles), pour pouvoir bénéficier de leur retraite (quand ils n'ont pas de complémentaire santé), et qui restent dans le foyer où ils ont leurs habitudes de vie.

La population des FTM s'est par ailleurs diversifiée avec l'arrivée d'autres migrants, l'accueil d'un nombre croissant de personnes de nationalité française (24 %) plus jeunes, et l'ouverture à un public féminin (4 %). L'UNAF0 estime qu'environ 90 000 personnes vivent officiellement dans 630 foyers, dont près de la moitié en Île-de-France.

Au fil du temps, les conditions d'accueil en FTM sont apparues de plus en plus inadaptées aux besoins de leurs occupants (vieillesse du bâti et des équipements, surpopulation dans de nombreux FTM, sous-dimensionnement des sanitaires et des cuisines...), donnant lieu à des pratiques dangereuses (cuisines illégales, branchement illicite de nombreux appareils électroménagers dans les chambres...). Ce processus de dégradation a justifié le lancement d'un Plan de traitement en 1997, visant à la fois à rénover les foyers vétustes (mise aux normes, production de logements meublés individuels et autonomes avec kitchenette et sanitaires...) et à les transformer en résidences sociales. Fin 2016, 229 FTM (représentant 42 000 places)⁸ sont toujours en attente de traitement, exposant leurs résidents à des conditions de vétusté parfois dramatiques.

LE DÉVELOPPEMENT INQUIÉTANT DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Accédants à la propriété surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indélicats, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants devenus copropriétaires dans des immeubles très dégradés : de nombreux ménages sont aujourd'hui en grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors que 28 % des logements appartiennent à une copropriété en 2013⁹, certains se retrouvent confrontés à de graves difficultés techniques¹⁰, financières et sociales qui peuvent se cumuler¹¹.

⁸ Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI).

⁹ Filocom, 2013.

¹⁰ Les difficultés techniques renvoient aux dysfonctionnements relatifs à la mauvaise qualité de construction : distribution, superficie, isolation phonique/thermique, etc.

¹¹ Fondation Abbé Pierre, « Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées », Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014.

Copropriété dégradée, fragile, en difficulté... De quoi parle-t-on ?

Ces différentes notions ne renvoient pas à des définitions strictes mais à des catégories de l'action publique et judiciaire. Le terme de « **copropriété dégradée** » fait historiquement référence au bâti et aux modalités d'interventions publiques sur ce parc (grille de dégradation de l'Anah).

Le terme de « **copropriété en difficulté** » désigne des dysfonctionnements plus globaux qui s'alimentent mutuellement et conduisent la copropriété dans ce que l'on appelle une « spirale de dégradation ». Cette notion plus large s'est imposée avec le temps et elle est définie à partir de cinq facteurs propres à la copropriété :

- La situation comptable et financière (endettement du syndicat des copropriétaires),
- Le fonctionnement des instances de gestion et de gouvernance, y compris les capacités de mobilisation des copropriétaires,
- L'état du bâti,
- La solvabilité des propriétaires (la capacité financière à faire face aux charges courantes et au besoin de travaux),
- La situation sociale des occupants.

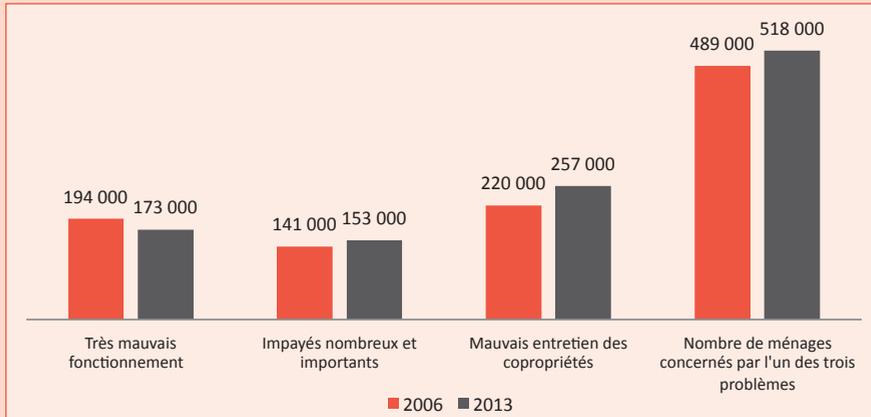
Peuvent s'y ajouter des facteurs exogènes relatifs à l'environnement de la copropriété, le marché immobilier ou le contexte urbain qui peuvent avoir un impact sur les copropriétés et leurs habitants (dépréciation de la valeur du bien, propriétaires « captifs » en raison de la difficulté/impossibilité de vendre, arrivée potentielle d'occupants peu solvables ou propriétaires « par défaut », et de bailleurs indélélicats).

La copropriété peut être considérée comme « **fragile** » quand un ou plusieurs de ces piliers fonctionnent mal, en particulier quand le taux d'endettement du syndicat des copropriétaires se creuse (définition juridique).

Une copropriété est considérée comme « **en difficulté** » lorsqu'un cumul de dysfonctionnements empêchent notamment le paiement des charges courantes et l'entretien nécessaire de l'immeuble, mais aussi la prise de décision collective par les copropriétaires ou la mise en œuvre de ces décisions.

Dans le cadre de l'enquête Logement, l'Insee interroge les propriétaires occupants sur le fonctionnement de leur copropriété. En 2013, près de 518 000 d'entre eux ont déclaré être confrontés à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés nombreux et importants dans leur copropriété (contre 489 000 en 2006, soit une hausse de 8 %), soit **au total plus de 1 123 000 personnes concernées**. Ces chiffres ne concernent toutefois que les propriétaires occupants, et constituent donc **une estimation basse de la population concernée**, sachant que les observations de terrain montrent une surreprésentation des locataires dans les copropriétés en difficulté¹².

¹² Voir notamment « Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées » in *Fondation Abbé Pierre, 19^e Rapport sur L'État du mal-logement en France, 2014*.

Figure 3.c : Propriétaires occupants dans des copropriétés en difficulté

Source : ENL 2013, France métropolitaine, résidences principales.

Un outil statistique réalisé par le CETE Nord-Picardie pour le compte de l'ANAH et de la DGALN a été mis en place à partir des données Filocom. Il classe les copropriétés en quatre groupes selon leur degré de fragilité et en fonction de plusieurs critères : revenus des occupants, sur-occupation, vacance, état du bâti...

En 2013, 107 000 copropriétés appartiennent ainsi à la catégorie D, celle des copropriétés les plus fragiles, soit près de 1,97 million de logements. Un nombre qui a connu une augmentation soutenue de 6,2 % entre 2011 et 2013 (après une augmentation de 5,4 % entre 2009 et 2011, et 4,2 % entre 2007 et 2009), pour une augmentation du parc observé de 3,3 %. Certains territoires sont davantage concernés, notamment les régions Languedoc-Roussillon, Corse et Provence-Alpes-Côte d'Azur qui comptent un quart de copropriétés en famille D.

Au plan national, les trois quarts des copropriétés de la famille D sont de petites copropriétés (de 10 logements et moins). Si leur poids en nombre de logements est relatif, elles représentent un enjeu important : étant peu visibles, souvent hors périmètre d'intervention (NPNRU, PNRQAD, centre-bourgs...), elles participent de la dégradation de certains quartiers des villes moyennes, de gros centres-bourgs voire de certaines agglomérations.

12 MILLIONS DE PERSONNES EN « PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE », UN MÉNAGE SUR CINQ

Un accroissement de la précarité, des coûts de l'énergie et du logement, et la mauvaise qualité thermique de millions de logements, ont conduit sur une période récente à l'explosion du phénomène de la « précarité énergétique »¹³.

¹³ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, définit la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

À partir de l'ENL 2013, plusieurs indicateurs permettent d'appréhender différentes dimensions de ce phénomène. Des situations de taux d'effort énergétique excessif (TEE)¹⁴ sont constatées chez 3,6 millions de ménages (6,6 millions de personnes), dont 2 millions de ménages pauvres et modestes. Par ailleurs, plus de 4,7 millions de ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'année, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière (durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique), la mauvaise isolation de leur logement et la faible performance de leur chauffage. Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid est en hausse très marquée depuis des années. Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013 (jusqu'à 27,3 % pour les ménages modestes). Le médiateur de l'énergie souligne que les familles monoparentales bénéficiaires des minima sociaux, les personnes âgées avec de petites retraites, ou encore les ménages surendettés comptent parmi les principales victimes.

Tableau 3.1 : Différents indicateurs de précarité énergétique

	Nombre de ménages concernés	Nombre de personnes concernées	Part des ménages concernés
Ménages consacrant plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques	3 631 000	6 610 000	14 %
Ménages pauvres et modestes consacrant plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques	2 835 000	5 500 000	34,7 %
Ménages ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	4 767 000	11 026 000	18,8 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année	1 920 000	4 792 000	27,3 %
Ménages pauvres et modestes ayant eu froid dans leur logement au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité	1 443 000	3 558 000	20,5 %

Source : ENL 2013, Insee, exploitation spécifique FAP.

Au total et sans doubles comptes, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) indique que 5,6 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique en 2013 (soit 20,4 % des ménages) représentant 12 millions d'individus. Ce chiffre est obtenu au regard d'au moins un des indicateurs définis par l'ONPE (ceux-ci cherchant à mesurer le taux d'effort énergétique, mais aussi les comportements de restriction et le ressenti de l'inconfort par les ménages). Un million de

¹⁴ Dépenses d'énergie supérieures à 10 % des revenus (contre un taux d'effort énergétique médian de 4,3 %).

ménages cumulent une situation d'inconfort thermique lié à la précarité et de vulnérabilité économique¹⁵.

D'autres chiffres confirment l'ampleur des difficultés des ménages liées à la précarité énergétique. Dans son rapport annuel, le médiateur de l'énergie indique que **36 % des Français ont restreint leur chauffage au cours de l'hiver 2014-2015 pour éviter des factures trop élevées**. Entre 2007 et 2016, la facture des personnes chauffées à l'électricité a augmenté de 40 %, et de près de 20 % pour celles chauffées au gaz¹⁶. Selon ce même rapport d'activité, une augmentation de 10 % des prix de l'énergie pourrait faire basculer 450 000 nouveaux ménages dans la précarité énergétique. Le médiateur de l'énergie souligne également que les ménages qui se chauffent grâce à d'autres énergies (fioul, bois, chauffage urbain, GPL), qui représentent 28 % des résidences principales, étaient jusqu'à présent exclus des tarifs sociaux de l'énergie. Il pointe également une augmentation des mesures prises en cas de non-paiement des factures : 604 000 interventions (coupures, réductions de puissance, résiliations de contrat à l'initiative du fournisseur) ont été réalisées en 2016 (+5 % par rapport à 2015)¹⁷.

ZOOM SUR LES CONSÉQUENCES SANITAIRES DU MAL-LOGEMENT

Vivre dans de mauvaises conditions d'habitat entraîne des risques réels pour la sécurité et la santé (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au plomb ou au monoxyde de carbone...). De nombreuses pathologies trouvent leur origine dans un habitat dégradé et insalubre, souvent en lien avec de l'humidité et des moisissures dans le logement : pathologies allergiques et respiratoires, inflammation de la peau et des muqueuses (eczéma), maux de tête et de gorge, infections pulmonaires... Plusieurs études épidémiologiques ont permis d'établir que la prévalence de l'asthme ou de symptômes respiratoires était associée à la présence de moisissures dans les espaces intérieurs¹⁸. Les professionnels de santé repèrent de plus en plus l'impact de l'habitat indigne ou non-décent sur le bien-être et l'état psychique des ménages : troubles du sommeil, troubles de l'humeur (tristesse, colère, perte d'énergie, etc.), stress, anxiété et dépression, dévalorisation sociale et dégradation de l'image de soi, troubles du comportement...

¹⁵ L'ONPE a mené une réflexion sur les méthodes pour caractériser et mesurer le phénomène de la précarité énergétique. L'estimation de 5,6 millions de ménages (étudiants, DOM et personnes mobiles exclus) est obtenue en additionnant les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant les 3 indicateurs : taux d'effort énergétique supérieur à 10 % réduit aux 3 premiers déciles, BRDE/m² et BRDE/UC (bas revenus dépenses élevées par m² ou par unité de consommation) et Froid réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs liés à la précarité (en retranchant les doubles comptes). Selon l'ONPE, cette méthode permet d'obtenir une « enveloppe » des ménages en précarité dans ses différentes formes.

¹⁶ Médiateur de l'énergie, « Rapport d'activité 2016 ».

¹⁷ Rapport 2016 du médiateur de l'énergie, pp. 43-44.

¹⁸ Bush RK, Portnoy JM, Saxon A, Terr Al et Wood RA, « The medical effects of mold exposure », *Journal of Allergy Clinical Immunology*, 2006.

Parmi les maladies les mieux identifiées figure le saturnisme (intoxication par le plomb contenu dans certaines peintures, touchant principalement les enfants), qui fait l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics depuis les années 1990. Elle provoque des troubles du système nerveux ainsi que des maladies rénales et des retards psychomoteurs. Il n'existe pas de traitement du saturnisme, ni des troubles irréversibles qu'il entraîne. Le fléau reste très préoccupant dans certaines régions¹⁹, alors que des études de l'Institut national de veille sanitaire (INVS) ont pointé un recul des dépistages (7 468 enfants dépistés en 2007, contre 9 033 en 2005) ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués. Alors que les seuils de déclaration des cas de saturnisme ont été abaissés en 2015²⁰, aucune augmentation de nouveaux cas n'a été constatée dans les départements qui avaient anticipé cette baisse (soit Paris et la Seine-Saint-Denis qui dépistent plus de 50 % des cas de saturnisme). La hausse des cas déclarés n'a pas eu lieu, malgré le nombre de logements qui la laissait supposer. Selon l'Association des familles victimes du saturnisme (AFVS), les médecins sont désormais moins prescripteurs de plombémies, et se trouvent interpellés plus directement par d'autres maladies liées au logement indigne, en particulier l'asthme, les troubles du sommeil, les troubles dépressifs.

Alors qu'il existe peu de recherches en France permettant de mesurer l'impact du mal-logement sur la santé, la Fondation Abbé Pierre a initié une étude en 2013 sur les conséquences sanitaires de la précarité énergétique. Celle-ci a montré notamment que les personnes en précarité énergétique étaient plus souvent et plus fortement confrontées à des problèmes de santé physique ou psychologique, qu'il s'agisse de pathologies aiguës (rhumes, angines, gripes, diarrhées/gastro-entérites...) ou chroniques (bronchites, arthrose, anxiété, dépression, maux de tête, pathologies cardiovasculaires et respiratoires...). La précarité énergétique conduit en outre de nombreux ménages à utiliser des chauffages inadaptés, avec un risque d'intoxication au monoxyde de carbone, éventuellement accentué par l'absence d'aération. Dans ces conditions, on observe plus fréquemment un phénomène de condensation et l'apparition de moisissures, avec des impacts sanitaires multiples. Enfin, l'humidité du logement accroît le risque d'intoxication au plomb contenu dans les peintures.

¹⁹ Avec 4 361 enfants touchés en France métropolitaine et 972 dans les DOM selon Etchevers A., Bretin P., Le Tertre A., Lecoffre C. (InVS), « Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009 », 2013.

²⁰ Les seuils ont été baissés officiellement le 8 juin 2015 ; ils sont passés de 100 à 50 microgrammes par litre de sang.

Tableau 3.2 : Pathologies développées par les ménages exposés à la précarité énergétique ²¹

Part des ménages concernés (%)	Ménages exposés	Ménages non exposés
Adultes		
Migraines, maux de tête	47,7 %	31,6 %
Anxiété/dépression	40,8 %	28,7 %
Diarrhée	34 %	21,7 %
Bronchites chroniques	22,1 %	10,3 %
Enfants		
Rhume, angine	83,8 %	59,3 %
Sifflements respiratoires	29,8 %	7,1 %

Source : Fondation Abbé Pierre, d'après CREA/ORS, 2013.

En 2017, une nouvelle étude a été produite par l'IRDES²², à partir d'une exploitation de l'Enquête santé et protection sociale de 2014²³. Elle montre que les personnes vivant dans des conditions de logement dégradées ont plus souvent une mauvaise perception de leur état de santé : 11,3 % déclarent avoir une mauvaise ou très mauvaise santé, contre 6 % des personnes vivant dans des conditions de logement non dégradées. Le fait de souffrir du froid de manière durable dans son logement semble avoir une influence sur la probabilité de se déclarer en mauvais ou en très mauvais état de santé : l'inconfort thermique²⁴ augmente de 9 points la part d'individus indiquant un état de santé dégradé. De même les personnes occupant un logement présentant des signes d'humidité ou des moisissures sont proportionnellement plus nombreuses à mentionner un mauvais état de santé (11,4 % contre 6,6 % pour celles qui vivent dans un logement exempt de ces défauts).

En 2013, une étude économétrique de l'OFCE a démontré que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être dans un logement surpeuplé, bruyant ou humide

²¹ Étude initiée par la Fondation Abbé Pierre, réalisée par le CREAI - ORS 34 dans l'Hérault et le Douaisis et publiée en novembre 2013 (sur la base de 362 logements et 750 personnes enquêtées, réparties en deux groupes : un groupe exposé et un autre non exposé à la précarité énergétique).

²² IRDES, « Les inégalités d'état de santé des occupants d'un logement selon le degré d'inconfort », 2017. Source : Enquête sur la santé et la protection sociale (ESPS) 2014.

²³ L'ESPS recueille tous les deux ans des données sur l'état de santé, le recours aux soins et le niveau de protection sociale des personnes résidant en France auprès d'un échantillon de 8 000 ménages ordinaires, soit 22 000 personnes. À la demande de l'ex-Institut national de veille sanitaire (INVS), aujourd'hui Santé publique France, un module sur les conditions de logement a été ajouté en 2010 au questionnaire principal. En 2014, des questions permettent ainsi de savoir si les individus enquêtés vivent en situation de surpeuplement, d'inconfort thermique et/ou dans un logement présentant des signes d'humidité ou des moisissures.

²⁴ Une personne est considérée en situation d'inconfort thermique si elle a souffert du froid durant au moins 24 h, pendant l'hiver, au cours des douze derniers mois en raison d'une installation insuffisante de chauffage, de difficultés financières et/ou d'une mauvaise isolation du logement.

augmentait de 40 % le risque pour ses occupants de se déclarer en mauvaise santé. Pour un logement difficile à chauffer, ce risque accru s'élève à 50 %²⁵.

LA PERSISTANCE DU SURPEULEMENT

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et de sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de sur-occupation. Pour les familles concernées et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs...

D'après l'enquête logement de 2013²⁶, **2 664 000 ménages vivent en situation de surpeuplement**. En excluant les étudiants, ce sont 8,5 % des ménages qui sont concernés. Le surpeuplement concerne tout particulièrement les jeunes et les ménages de l'unité urbaine de Paris. Le surpeuplement « accentué » (lorsqu'il manque deux pièces ou plus au logement) concerne plus de 218 000 ménages en 2013 (soit 934 000 personnes). Les situations de « surpeuplement modéré » (lorsqu'il manque une pièce au logement) concernent 2 446 000 ménages (soit 7 655 000 personnes).

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 17 % pour atteindre 218 000, tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages d'une seule personne) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement historique inédit, sachant que jusqu'ici, les tendances démographiques et résidentielles conduisaient plutôt des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands.

Le surpeuplement accentué touche particulièrement les ménages à bas revenus et ceux dont la personne de référence est ouvrière ou employée plutôt que les catégories socioprofessionnelles supérieures. Une étude publiée par la DREES en février 2014²⁷ indique que les bénéficiaires des minima sociaux sont particulièrement touchés : un allocataire sur cinq vit dans un logement surpeuplé fin 2012, soit trois fois plus que dans la population générale.

²⁵ OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015.

²⁶ « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », Insee première n°1546, avril 2015.

²⁷ DREES « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : difficultés d'accès, surpeuplement et contraintes financières », Études et résultats n°872, février 2014.

Tableau 3.3 : Surpeuplement des logements

	Nombre de logements (en milliers)					Nombre de personnes (en milliers)				
	1992	1996	2002	2006	2013	1992	1996	2002	2006	2013
Surpeuplement accentué *	290	210	218	183	218	1 411	1 027	1 037	797	934
Surpeuplement modéré **	2 121*	2 211*	2 370	2 170	2 446	4 830*	4 958*	7 933	6 865	7 656
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	28 060	56 103	57 785	58 592	59 620	63 216

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils sont du même sexe.

* S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

** S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002 et 2006.

Tableau de bord

4^e DIMENSION. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale : face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. De l'impayé au surendettement, ces situations peuvent conduire dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile. Sur une période récente, ces difficultés ont pris une ampleur considérable sous l'effet d'une hausse marquée des coûts du logement et de la précarité en lien notamment avec la crise économique).

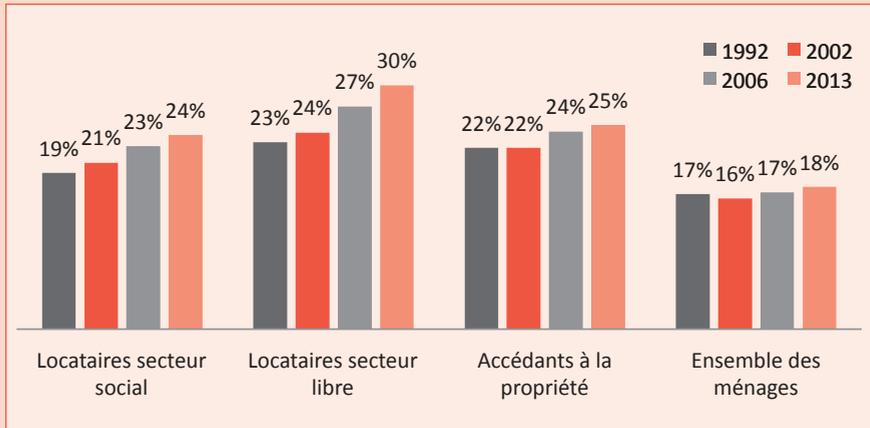
L'AUGMENTATION DES TAUX D'EFFORT

D'après l'enquête Logement de 2013, les ménages consacrent en moyenne 17,5 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides, soit un taux d'effort en légère hausse depuis 1992 (+ 0,9 point). Ces chiffres masquent toutefois d'importantes disparités selon les niveaux de vie, et les ménages les plus modestes paient toujours le plus lourd tribut : 31,8 % de taux d'effort en moyenne chez les ménages modestes (3 premiers déciles) et même 55,9 % chez les plus pauvres (1^{er} décile), contre 12,5 % chez les ménages aisés (3 derniers déciles).

Mêmes disparités suivant les statuts d'occupation : alors que le taux d'effort moyen est de 7 % chez les propriétaires libérés de toute charge de remboursement¹, il s'élève à 25 % chez les accédants à la propriété et à 30 % chez les locataires du secteur libre (qui ont subi la plus forte augmentation de taux d'effort : + 7 points entre 1992 et 2013). Bien qu'ils bénéficient de loyers modérés, les locataires du secteur social ne sont pas épargnés : en 2013, ils consacrent 24 % de leurs revenus aux dépenses de logement, contre 19 % en 1992.

¹ Sachant que la part des propriétaires non accédants est passée de 30 % à 38 % des ménages entre 1992 et 2013.

Figure 4.a : Taux d'effort net selon le statut d'occupation



Source : Insee, ENL.

L'EFFORT FINANCIER EXCESSIF POUR SE LOGER

L'effort financier en matière de logement constitue un indicateur de mal-logement pour la Fondation Abbé Pierre, car les répercussions peuvent être considérables sur la capacité à assumer d'autres charges. Pour définir l'« effort financier excessif », l'Insee prend en compte le taux d'effort des ménages des 3 premiers déciles et les situations d'impayé (loyer, charges, remboursements d'emprunt). Au total, 5,7 millions de personnes sont confrontées à une pression financière excessive ; parmi elles, 4,2 millions supportent un taux d'effort supérieur à 40 % de leurs revenus, près de 1,2 million sont en situation d'impayé et 314 000 cumulent ces deux problématiques.

Tableau 4.1 : Ménages en situation d'effort financier excessif selon l'Insee

	Taux d'effort excessif sans impayés *	Impayés sans taux d'effort excessif **	Impayés et taux d'effort excessifs **	Total
Nombre de personnes concernées	4 243 800	1 196 000	314 400	5 754 200
- en métropole	4 135 400	1 135 400	303 500	5 574 300
- dans les DOM	108 400	60 600	10 900	179 900

Source : Insee, ENL 2013.

* Ménages situés dans les 3 premiers déciles par UC, avec un taux d'effort net strictement supérieur à 40 % de son revenu (hors ménages dont la personne de référence est étudiante et ménages déclarant des revenus négatifs).

** Ménages en situation d'impayé de loyer, de charges ou de ses remboursements d'emprunt au moment de l'enquête.

Pour caractériser l'« effort financier excessif lié au logement²», la Fondation Abbé Pierre s'attache de son côté à observer le taux d'effort de l'ensemble des ménages ainsi que le « reste-à-vivre » (après avoir assumé les dépenses de logement). Cette approche conduit également à un total de 5,7 millions de personnes concernées en 2013 (plus de 2,7 millions de ménages). Le nombre de ménages concernés a augmenté de 26 % par rapport à 2006 (et même de 32 % pour les ménages des trois premiers déciles).

Tableau 4.2 : Évolution de l'effort financier excessif lié au logement

	2006	2013	Variation 2006-2013
Ménages en effort financier excessif	2 156 000	2 713 000	+ 26 %
- dont déciles 1-3	1 835 000	2 417 000	+ 32 %
- dont décile 1	1 339 000	1 619 000	+ 21 %
Ensemble des ménages	26 363 000	28 060 000	+ 6 %

Source : ENL.

Sont particulièrement concernés les chômeurs (14 % des ménages en effort financier excessif, contre 5 % de l'ensemble des ménages) et les étudiants (15 % contre 2 % de l'ensemble des ménages). Les ménages en effort financier excessif vivent davantage dans les zones tendues (zones Abis et A) et dans les anciennes ZUS, en raison de la cherté des prix du logement d'une part, de la précarité financière des ménages d'autre part.

D'après l'Insee, la dépense moyenne annuelle en logement des ménages³ est nettement plus élevée dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants (125 euros/m², et même 179 euros/m² à Paris) que dans les autres territoires (92 euros/m² pour les communes rurales). Certaines catégories de ménages ont une dépense annuelle en logement supérieure à la moyenne nationale : les locataires du secteur libre (137 euros/m²), les sous-locataires et locataires d'un logement meublé (201 euros/m²), ou encore les ménages jeunes (142 euros/m² pour les moins de 30 ans).

De fait, les dépenses de logement ont fortement augmenté depuis le milieu des années 1980 : entre 2004 et 2014, leur part dans la consommation des ménages est passée de 18,5 % à 20,1 %, soit plus du double de ce que l'on observait il y a

² Est considéré ici en effort financier excessif tout ménage qui consacre plus de 35 % de ses revenus aux dépenses de logement, et dont le niveau de vie résiduel est inférieur à 65 % du seuil de pauvreté. Le taux d'effort pris en compte correspond à la charge financière annuelle nette après déduction des aides à la personne (loyers ou charges de remboursement d'emprunt, charges quittancées et de copropriété, dépenses d'eau, d'électricité et de combustible) rapportée au revenu total annuel du ménage (avant impôts et incluant l'ensemble des transferts sociaux hors aides au logement). Le seuil de pauvreté est de 880 euros par mois en 2006 (résiduel à 572 euros) et 1 000 euros par mois en 2013 (résiduel à 650 euros).

³ Dans la définition de l'Insee, la dépense annuelle en logement des locataires, estimée en euros par mètre carré habitable, comprend le loyer, les charges locatives, l'eau et l'énergie, la taxe d'habitation et les aides personnelles. Cf. Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017.

cinquante ans⁴. Cette évolution est corrélée au prix et à la qualité du logement. Sur ce deuxième point, ce sont les ménages du premier quintile qui ont connu les plus grands changements ces dernières décennies : accès aux éléments sanitaires de base, généralisation du chauffage central... Ils ont ainsi été davantage concernés par les améliorations des conditions de logement, ce qui explique pour partie (seulement) le rythme d'évolution plus soutenu de leur dépense de logement.

Comme l'illustre une étude réalisée par le Crédoc en 2016⁵, le logement est pratiquement toujours le premier poste de dépense des ménages. Ainsi, 54 % des ménages modestes considèrent que leurs dépenses de logement constituent une lourde ou très lourde charge, et 70 % d'entre eux déclarent faire des restrictions dans leur budget, notamment sur l'alimentation, l'habillement et les loisirs.

LA HAUSSE DES MÉNAGES EN IMPAYÉS

Après une hausse spectaculaire des impayés de loyer ou de charges entre 2002 et 2006 (+ 66 %), leur progression a été plus modérée en 2013 (+ 2 %), se stabilisant toutefois à un niveau élevé avec 493 000 locataires concernés. Cette situation s'explique par une diminution des impayés dans le parc privé (- 6 %), alors qu'ils ont continué de progresser dans le parc social (+ 5 %). La situation est assez différente pour les ménages vivant en Île-de-France, dont les impayés ont augmenté de 23 % et les difficultés de paiement de 12 %. Là aussi, ce sont les locataires Hlm qui sont les plus touchés. Par ailleurs, 1,9 million de ménages déclarent avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes.

Tableau 4.3 : Évolution des impayés locatifs (1996-2013)

	1996	2002	2006	2013
Total (tous statuts locatifs)	325 000	289 000	481 000	493 000
Dont secteur locatif social	218 000	187 000	294 000	298 000
% par rapport au parc locatif social	5,3 %	4,4 %	6,4 %	6,5 %
Dont secteur locatif privé	107 000	102 000	186 000	171 000
% par rapport au parc locatif privé	2,1 %	1,8 %	3,4 %	2,9 %

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

Les bailleurs sociaux indiquent de leur côté que 795 000 de leurs locataires avaient un retard de paiement fin 2014, dont 276 000 depuis plus de trois mois (soit 6,4 % des ménages présents dans le parc) et 56 000 de plus de 12 mois (soit 1,3 % des ménages)⁶.

⁴ Insee, *ERFS 2005 et 2011, SRCV 2005, Budget de famille 2011, SOeS Comptes du logement*.

⁵ Crédoc, « Les modes de vie des ménages vivant avec moins que le budget de référence », juin 2016.

⁶ USH, « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête 2015 sur les données 2014 », septembre 2016. 393 organismes (soit 76 % du parc locatif Hlm) ont répondu à cette enquête menée par l'USH et les Fédérations d'organismes Hlm. Les résultats sont extrapolés à l'ensemble du parc.

D'après une enquête publiée par l'Anil en novembre 2014⁷, la grande majorité des situations d'impayés locatifs (58 %) découlent d'une diminution des ressources, elle-même liée à un événement imprévu : perte d'un emploi (31 %), problème de santé (10 %), séparation (6 %). Suite à cette baisse de ressources, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer. La grande majorité de ces locataires (près de 7 sur 10) disposent de revenus très modestes, sous le seuil de pauvreté⁸, et près d'un sur deux consacre plus de 40 % de son revenu au paiement du loyer.

Par ailleurs, un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants ont connu des accidents de paiement en 2013 : 782 000 ménages ont eu des difficultés pour rembourser leurs emprunts ou payer leurs charges de copropriété dans les deux années qui ont précédé l'enquête (soit une augmentation de 41 % par rapport à 2006). Parmi eux, 82 000 ménages étaient même en situation d'impayés (en hausse de 17 % par rapport à 2006).

Tableau 4.4 : Impayés de remboursement d'emprunt ou de charges chez les propriétaires

	2006	2013	Variation 2006-2013
Difficultés de remboursement dans les 2 années précédant l'enquête	555 000	782 000	+ 41 %
Dont situation d'impayés au moment de l'enquête	71 000	82 000	+ 17 %

Sources : enquêtes Logement France métropolitaine, exploitation Fondation Abbé Pierre.

Les éléments déclencheurs de l'impayé peuvent être multiples : baisse de ressources liée à une perte d'emploi, un problème de santé, une séparation ou un départ à la retraite... Pour la Fondation Abbé Pierre⁹, il convient de distinguer les situations de forte contrainte financière dans lesquelles le ménage doit faire face à une dépense imprévue, et celles où une rupture de parcours entraîne une baisse durable du budget et une hausse mécanique du poids du logement. Dans le premier cas, le ménage peut être amené à cesser le paiement de son loyer pour s'acquitter de sa dépense, en recourant parfois à des crédits à la consommation avec un fort risque d'endettement. Dans le second cas, la rupture de parcours peut faire rapidement basculer le ménage dans une situation d'impayé, si elle ne s'accompagne pas d'un déménagement vers un logement plus adapté à ses ressources.

⁷ Enquête menée d'avril à septembre 2013, en face-à-face par l'ensemble des ADIL, auprès d'un échantillon de 4 388 bailleurs et locataires en situation d'impayé. Sur six mois, le questionnaire proposé aux consultants a permis d'interroger 1 269 bailleurs privés (personnes physiques) et 3 119 locataires, dont 2 063 locataires du parc privé et 1 056 locataires du parc Hlm. ANIL, « Bailleurs et locataires face à l'impayé », novembre 2014.

⁸ 977 euros par mois et par UC.

⁹ Éclairage régional Rhône-Alpes 2016.

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

En 2016, environ 175 000 dossiers de surendettement ont été déclarés comme recevables par la Banque de France, dont une part non négligeable relève du logement¹⁰.

Tableau 4.5 : Caractéristiques des dettes relatives au logement

	Nombre total de dossiers	Part des dossiers concernés (%) *	Part de l'endettement global (%)
Dettes immobilières	24 184	13,8	35,3
Dont prêts immobiliers	20 905	12	32
Dont arriérés	2 871	1,6	0,5
Dont solde après vente de la résidence principale	3 472	2	2,7
Dettes de logement	87 246	49,9	5,5
Dont loyer et charges locatives	81 748	46,7	5
Dont charges de copropriété	2 893	1,7	0,2
Dont frais de maison de retraite ou spécialisée	603	0,3	0,1
Dont dépôts de garantie	8 463	4,8	0,2
Dettes d'énergie et de communication	95 850	54,8	1,9
Dont électricité, gaz, chauffage	70 667	40,4	1,1
Dont eau	42 265	54,2	0,4
Dettes fiscales	80 290	45,9	3,1
Dont taxe d'habitation	48 981	28	0,6
Dont taxe foncière	6 029	3,4	0,2

Source : Banque de France, 2016

* Les dossiers cumulent fréquemment plusieurs types de dettes.

DE L'IMPAYÉ À L'EXPULSION LOCATIVE

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés se maintiennent à des niveaux extrêmement élevés. En 2016, près de 164 400 ménages ont été assignés en justice, dont plus de 155 000 pour impayés de loyers (+ 44 % par rapport à 2001), et 128 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont plus de 123 300 pour impayés locatifs¹¹ (+ 52 % depuis 2001).

¹⁰ Banque de France, *Le surendettement des ménages : enquête typologique 2016, analyses nationale et régionale, janvier 2017.*

¹¹ Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est inférieur à 40 %.

Tableau 4.6 : Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire *	125 706	140 587	147 484	155 874	155 004	155 277	159 953	175 298	168 775	164 378
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	107 639	128 782	137 047	145 384	145 828	146 224	150 847	166 146	159 812	155 283
Décisions de justice prononçant l'expulsion *	nd	nd	110 434	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196	128 146
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance *	81 080	99 768	105 150	109 160	113 669	115 086	120 533	126 441	126 946	123 359
Nombre de commandements de quitter les lieux **	47 473	53 976	58 904	58 739	55 957	49 685	51 096	59 357	67 905	63 081
Nombre de demandes de concours de la force publique **	36 400	40 476	41 054	42 917	41 466	38 691	41 333	43 930	51 959	49 688
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique **	16 844	23 054	25 652	26 502	27 998	24 225	22 822	28 375	35 339	33 495
Nombre d'interventions effectives de la force publique **	6 337	10 182	11 294	11 670	12 759	11 487	10 132	11 604	15 151	15 222

* Source : ministère de la Justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc.).

** Source : ministère de l'Intérieur. France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003.

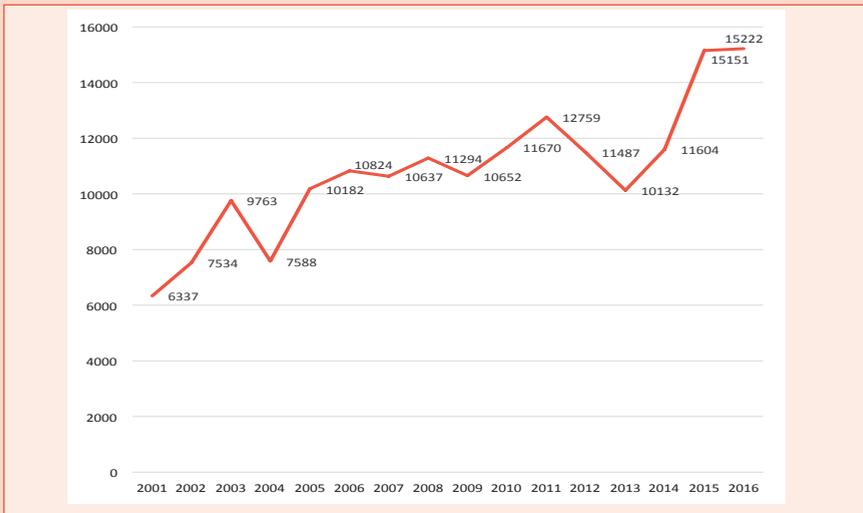
Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique, les données indiquent une hausse régulière entre 2001 et 2015, traduisant un durcissement très net : les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont doublé et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 140 % en 15 ans, pour atteindre 15 222 expulsions (en hausse de 31 % entre 2014 et 2016).

Notons toutefois que le nombre de ménages expulsés et contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données relatives aux seules expulsions *manu militari*. En effet, bon nombre de ménages quittent leur domicile sous la crainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier (à l'étape du commandement de quitter les lieux, de la demande du concours de la force publique...), mais les trajectoires résidentielles de ces ménages

restent aujourd'hui largement méconnues d'un point de vue statistique. On peut simplement rappeler que, d'après le rapport inter-inspections relatif à l'évaluation de la prévention des expulsions locatives, environ la moitié des commandements de quitter les lieux, concernant donc plus de 30 000 ménages, ne sont pas exécutés compte tenu du départ « volontaire » des occupants¹².

Enfin, de nombreux ménages menacés d'expulsion restent dans leur logement tout en étant « sans droit ni titre » et donc expulsables à tout moment : des dizaines de milliers de ménages se retrouvent ainsi dans des situations de grande fragilité.

Figure 4.6 : Expulsions locatives avec concours de la force publique



Source : ministère de l'intérieur.

D'après une étude du Crédoc pour le compte de l'ONPES¹³, il existe de fortes disparités territoriales en matière d'assignations en justice pour défaut de paiement du loyer. En 2014, le taux d'assignation (nombre d'assignations rapporté au nombre total de locataires) variait ainsi de 0,2 % dans la Nièvre à 2,5 % dans l'Essonne. Si ces disparités peuvent s'expliquer par les structures économique, sociale et démographique des départements (cherté des loyers, taux d'effort net élevé, sur-représentation des familles monoparentales et des ménages surendettés...), les pratiques administratives et judiciaires auraient elles aussi un impact sur le taux d'assignation. Un rapport public¹⁴ avait d'ailleurs pointé en août 2014 l'hétérogénéité de ces pratiques comme une source d'inégalité de traitement entre les locataires confrontés aux impayés.

¹² IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », août 2014.

¹³ ONPES, *Mal-logement, mal-logés, rapport 2017 à paraître*.

¹⁴ IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », août 2014.

Tableau de bord

5^e DIMENSION. Les blocages des parcours résidentiels

Tout comme l'accès au logement, la mobilité résidentielle des ménages est de plus en plus difficile et contrainte, et les effets collatéraux sont importants dans d'autres domaines : renoncement à un nouvel emploi¹⁵, à une formation, à une installation en couple, une décohabitation... La situation est particulièrement difficile pour les ménages disposant de revenus modestes, comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait celle de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme de plus en plus affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient (parfois très cher) leur entrée sur un marché convoité, se mettant à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.

BLOCAGES DE LA MOBILITÉ RÉSIDENIELLE

La mobilité résidentielle a connu une forte inflexion au cours des années 2000. Les enquêtes Logement 2002-2013 montrent en effet que la part des ménages ayant emménagé dans un nouveau logement n'a cessé de diminuer, passant de 32,5 % à 26,8 % au cours de la période. Tous les secteurs sont concernés. Alors que la mobilité des accédants à la propriété était en légère hausse entre 2002 et 2006, elle a baissé fortement depuis, conformément aux évolutions du marché. Sur la même période, la mobilité résidentielle des locataires a connu une baisse continue, dans le parc privé (- 5 points entre 2002 et 2013) et plus encore dans le parc social (- 11 points) traduisant des difficultés d'accès aux Hlm qui se sont particulièrement amplifiées au cours de la décennie.

Tableau 5.1 : Mobilité résidentielle selon les statuts d'occupation (2002-2013)

	Taux d'emménagements récents (au cours des 4 années précédant l'enquête)		
	ENL 2002	ENL 2006	ENL 2013
Ensemble des emménagés récents	32,5 %	30,8 %	26,8 %
Propriétaires non accédants	6,2 %	6,3 %	4,4 %
Accédants à la propriété	37,2 %	39,3 %	31 %
Locataires secteur social	41,3 %	35,5 %	30 %
Locataires secteur libre	60,8 %	58,5 %	56 %

Source : ENL.

¹⁵ Selon une étude du Crédoc de 2011, 2 millions de personnes ont refusé un emploi au cours des 5 dernières années parce que cela les aurait obligées à déménager en occasionnant un surcoût financier.

Si l'on examine par ailleurs les taux de mobilité au sein des parcs locatifs, le parc locatif privé apparaît bien plus dynamique avec 28,6 % de mobilité en 2017¹⁶, contre moins de 10 % dans le parc Hlm. La mobilité est toutefois plus faible dans les territoires les plus tendus (zones A et B1) : dans le parc social par exemple, le taux de mobilité en 2016 est de 13,1 % en zone C mais 6,6 % en zone A¹⁷. Le taux de mobilité est également plus faible pour les grands logements : d'après Clameur dans le parc locatif privé, il est de seulement 22,1 % pour les 4 pièces et 20,6 % pour les 5 pièces et plus (contre 36,5 % pour les studios et 1 pièce)¹⁸.

Tableau 5.2 : Taux de rotation dans le parc privé et dans le parc social

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Parc locatif privé	28,1 %	30 %	27,4 %	28,4 %	27,6 %	27 %	27,4 %	30,6 %	29,8 %	28,6 %
Parc Hlm	12,1 %	9,8 %	10,3 %	10 %	9,9 %	9,6 %	9,5 %	9,7 %	9,8 %	nc

Sources : Clameur, USH, RPLS à partir de 2011.

La baisse de la rotation au sein du parc social se traduit par un vieillissement de sa population : entre 1984 et 2013, l'âge moyen des locataires du secteur social a augmenté de presque huit ans (contre un an dans le secteur libre) et l'ancienneté dans le logement a augmenté de cinq ans (alors qu'elle diminuait d'un an et demi dans le secteur libre)¹⁹.

Cette baisse de la rotation conduit également à une diminution de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions. Entre 2002 et 2013, ce sont en effet 272 000 nouveaux ménages de moins qui ont pu entrer dans le parc Hlm par période quadriennale. Cette baisse de la capacité d'accueil du parc social ne peut s'expliquer ni par le tassement de la demande Hlm (passée de 1,042 million à 1,406 million sur la période), ni par un rétrécissement du parc (passé de 4,231 millions d'unités à 4,605 millions²⁰), ni par une plus forte mobilité interne des locataires Hlm. C'est en réalité la chute des sorties du parc social — et notamment la panne de la primo-accession particulièrement accentuée pour les locataires du parc social — qui explique la rétractation de l'offre Hlm disponible pour de nouveaux ménages. En effet, si le nombre de ménages sortants du parc social a reculé de 26 % entre 2002 et 2013, cette diminution s'explique quasi exclusivement par la chute des sorties du parc Hlm vers l'accession à la propriété. Le recul de la primo-accession pour les

¹⁶ Clameur, août 2017. Clameur (*Connaitre les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux*) observe et analyse les tendances du marché locatif privé dans 2 653 villes, regroupements de communes et pays de plus de 10 000 habitants. À l'échelle de la France, Clameur couvre 27,4 % du marché locatif privé.

¹⁷ *Projet annuel de performance 2017*.

¹⁸ Clameur, *taux de mobilité résidentielle, moyenne annuelle 1998-2017*.

¹⁹ Insee, « Les conditions de logement en France », 2017, p.124.

²⁰ Ces totaux incluent les logements locatifs loués vide en secteur Hlm et hors secteur social non Hlm.

ménages modestes est un fait particulièrement marquant dans la période actuelle, sachant qu'en 2013, pour la première fois depuis longtemps, on quitte davantage le parc social pour rester locataire que pour devenir propriétaire.

Tableau 5.3 : Destinations résidentielles des ménages sortant du parc Hlm (2002-2013)

	2002	2006	2013
Accession à la propriété	296 700	262 652	165 383
Parc locatif privé	189 406	199 935	204 123
Autres statuts	28 700	26 796	18 981
Ensemble	514 806	489 383	388 487

Source : ENL.

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS À L'ORIGINE DE FORTES INÉGALITÉS

Les résultats de l'enquête Logement de 2013 traduisent un accroissement des écarts de revenus entre les statuts d'occupation. Entre 2002 et 2013, le rapport entre les revenus moyens des accédants et ceux des locataires Hlm par exemple s'est accentué, passant de 1,9 à 2,1 (de 1,6 à 1,8 si on considère les locataires du secteur libre). La capacité des ménages de passer d'un secteur à l'autre reste donc faible.

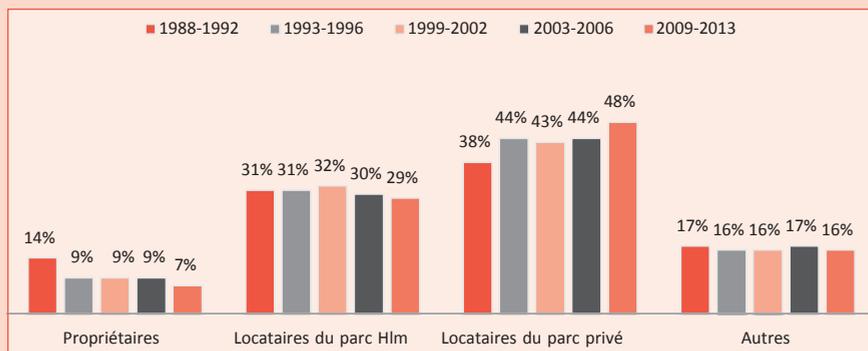
Les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des deux dernières décennies, comme en témoigne l'augmentation très forte de l'indice de Gini²¹ créé par l'Insee pour mesurer ces inégalités (+ 36,4 % depuis 1984). La part de ménages propriétaires dans le premier décile a reculé de 20 points entre 1984 et 2013 (de 43,6 % à 24,2 %), tandis que celle des ménages du 10^e décile a progressé de 15 points (90 % en 2013)²². Les ménages les plus modestes sont plus souvent locataires aujourd'hui qu'il y a quinze ans, et cette tendance s'est renforcée au cours des cinq dernières années (67 % de ménages modestes sont locataires en 2010 contre 61 % en 2006), et les plus riches sont plus souvent propriétaires (81 % en 2010 contre 72 % en 1996).

Le graphique suivant montre par ailleurs que les ménages les plus pauvres (1^{er} décile) ont vu les portes de l'accession à la propriété se refermer : ils étaient 14 % à avoir pu devenir propriétaires entre 1988 et 1992 et ne sont plus que 7 % dans ce cas entre 2009 et 2013. Sachant que ceux d'entre eux qui y parviennent aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles du point de vue de l'endettement, des durées de remboursement, etc.

²¹ L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité absolue). Insee, « Les conditions de logement en France », Édition 2017, p.52.

²² Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, p.27.

Figure 5.a : Destinations résidentielles des ménages les plus pauvres



Source : Insee, enquêtes nationales Logement. Exploitation Fondation Abbé Pierre.

En matière d'accèsion à la propriété, l'Insee pointe particulièrement les difficultés que rencontrent les jeunes ménages²³ : au tournant des années 2010, plus de 50 % d'entre eux faisaient partie des ménages modestes, contre moins d'un quart il y a 30 ans²⁴. Ils sont donc contraints à s'endetter davantage, et plus longtemps pour pouvoir acquérir un bien, et ils résident de plus en plus dans les zones rurales où les prix sont plus faibles. Les ménages immigrés²⁵ sont aussi nettement moins nombreux à être propriétaires de leur logement (35 % en 2013, contre 60 % dans le reste de la population). Et cet écart continue de se creuser : la part des ménages immigrés propriétaires a baissé de 2 points entre 1996 et 2013, alors qu'elle a progressé de 4 points chez les ménages non immigrés²⁶.

Le patrimoine acquis par les ménages (dans lequel figurent les biens immobiliers) contribue également à renforcer les inégalités²⁷. L'enquête Patrimoine 2015 de l'Insee montre que les inégalités de patrimoine sont fortes : les 10 % les plus riches possèdent 47 % du patrimoine, alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent que 8 % (sachant que le patrimoine immobilier représente environ les deux tiers du patrimoine total des ménages).

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels se traduisent également spatialement. Les ménages les plus aisés ont non seulement plus de chance de devenir propriétaires (dans de bonnes conditions financières), mais ils ont également les moyens de choisir le territoire où ils souhaitent vivre. Selon

²³ Ménages dont la personne de référence à moins de 30 ans au moment de l'enquête.

²⁴ Céline Arnold, Jocelyn Boussard, « L'accès à la propriété en recul depuis 2008 », Insee Références, édition 2017.

²⁵ Un ménage immigré est un ménage dont la personne de référence est immigrée, résidant en France et née étrangère dans un pays étranger, selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'intégration, Insee.

²⁶ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, p.76.

²⁷ Aline Ferrante, David Guillas, Rosalinda Solotareff, « Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement », Insee première n°1621, novembre 2016.

L'Insee, 63 % des propriétaires vivent dans une zone « favorisée »²⁸, contre 53 % des locataires du secteur libre et 32 % de ceux du parc social²⁹. Les inégalités se renforcent ainsi entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes³⁰, s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux.

LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE RISQUE D'« ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

L'aspiration à la mobilité est particulièrement forte chez les ménages vivant en Zones urbaines sensibles (ZUS), principal zonage de la Politique de la ville entre 1996 et 2015³¹. D'après l'enquête Logement de 2013, 41 % des ménages résidant en ZUS déclarent vouloir changer de logement (contre 22 % des ménages hors ZUS) et ils sont trois fois plus nombreux à considérer que leurs conditions de logement actuelles sont insuffisantes (15 % contre 5 % des ménages en France)³².

Mais les perspectives résidentielles des ménages modestes en ZUS sont très limitées, et seules les personnes disposant de ressources significatives parviennent à poursuivre ailleurs leur parcours. Même dans le cadre du PNRU (Programme national de rénovation urbaine), la mobilité vers d'autres territoires est restée relativement limitée³³. Au sein des ZUS, la part des nouveaux emménagés est aussi plus réduite (19 % des ménages y ont emménagé entre 2009 et 2013, contre 25 % dans les quartiers environnants) et orientée à la baisse : entre 2006 et 2013, la mobilité y a diminué deux fois plus fortement que dans les quartiers environnants (- 3,9 points contre - 1,8 point). Le sentiment d'« assignation à résidence » qui en découle constitue pour la Fondation Abbé Pierre une forme particulière de mal-logement.

²⁸ Une zone est ici appelée « favorisée » lorsque le niveau de vie médian est supérieur à celui de son environnement de référence (commune ou bassin de vie).

²⁹ Insee, « Les conditions de logement en France », édition 2017, p.35.

³⁰ L'étude de l'ONPES (op.cit.) montre que, entre 2000 et 2010, les marchés les plus convoités (marchés urbains dont Paris) se sont progressivement fermés aux ménages pauvres ou modestes : en 2010, ils sont 0,2 % à acheter leur logement à Paris et 6,4 % dans l'agglomération parisienne, alors que c'est le cas à Paris pour 3,6 % des ménages moyens et aisés, et en agglomération parisienne pour 20,8 % d'entre eux.

³¹ Les ZUS ont été définies par la loi comme des territoires « caractérisés par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». En 2014, elles comptaient 4,4 millions de personnes, soit 7 % de la population française métropolitaine. 23,2 % des logements sociaux étaient situés en ZUS (France entière). CGDD, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2014 », Chiffres & statistiques n°586, décembre 2014.

³² Observatoire national de la politique de la ville, Rapport 2015, p.154.

³³ Voir partie 2 du Tableau de bord.

• Les « QPV » : nouvelle géographie prioritaire

Une nouvelle géographie prioritaire a été définie en 2014, resserrée autour de 1 514 nouveaux « Quartiers Politique de la Ville » (QPV)³⁴, sur la base d'un critère unique de revenus. Ces nouveaux quartiers concentrent des populations plus fragiles sur le plan social et économique que celles des 3 021 anciens quartiers (717 ZUS et 2 304 CUCS)³⁵. On y compte près d'un tiers de ménages à « faibles revenus »³⁶ (contre 26 % dans les anciennes ZUS et 8 % pour la France métropolitaine), près de 1,4 million de foyers allocataires des Caf (les deux tiers des habitants en QPV sont dans ce cas, contre 45 % à l'échelle métropolitaine), plus d'un quart de la population percevant au moins une allocation chômage (9 points de plus que la moyenne) et un taux de chômage de 27 % chez les 15-64 ans (contre 10 % dans les agglomérations environnantes).

Les quartiers d'habitat populaire se sont donc spécialisés dans l'accueil d'une population très fragile. En l'absence de construction d'une offre réellement accessible dans les autres parties du territoire, l'essentiel de l'offre de logements abordables pour les plus modestes se trouve dans ces quartiers : la part de locataires du parc Hlm s'élève à 64 % dans les QPV, contre 14 % en France métropolitaine.

Tableau 5.4 : Évolution des quartiers prioritaires de la Politique de la ville

	Nouveaux quartiers prioritaires	Ancienne géographie prioritaire (ZUS)	France métropolitaine
Part des familles monoparentales avec au moins un enfant de moins de 14 ans	7 %	6,1 %	3,4 %
Part des ménages locataires en Hlm	64,4 %	58,1 %	13,8 %
Superficie par personne dans le logement (médiane en m ²)	28,7 m ²	30,5 m ²	39 m ²
Part des ménages recevant au moins une allocation chômage	25,7 %	23,9 %	16,7 %
Part des ménages « à faibles revenus » *	31,4 %	26,1 %	8,1 %

Source : Insee, « Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », novembre 2014. France métropolitaine, données de 2011.

* Ménages dont les ressources sont inférieures à 5 829 euros par an et par unité de consommation.

³⁴ Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, la nouvelle géographie prioritaire définie par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 compte désormais 1 296 quartiers prioritaires (QPV) en métropole abritant 4,8 millions de personnes (selon le rapport annuel 2015 de l'Observatoire national de la Politique de la Ville), comptant plus de 1 000 habitants et situés dans des agglomérations de plus de 10 000 habitants, et 218 quartiers situés dans les départements d'outre-mer et en Polynésie française, où réside près d'un quart de la population (soit 700 communes représentant 390 agglomérations).

³⁵ L'Insee estime que 86 % des 717 ZUS métropolitaines restent pour tout ou partie dans l'actuelle géographie prioritaire, sachant que les contours de ces quartiers ne sont pas nécessairement identiques dans l'ancienne et la nouvelle géographie prioritaire. Dans son rapport 2015, l'ONPV indique que 85 % des nouveaux quartiers étaient inscrits dans l'ancienne géographie prioritaire, au sens où ils ont une intersection géographique avec une ZUS et/ou un quartier CUCS.

³⁶ Ménages touchant moins de 5 829 euros par an et par unité de consommation. Cf. « Politique de la Ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », France, Portrait social, édition 2014, novembre 2014.

Les logements sociaux situés en QPV sont en moyenne plus anciens (leur année médiane de construction est 1969, au lieu de 1979 dans les autres territoires). Ils sont également moins chers, avec un loyer médian à 5,1 € par m² (contre 5,8 € hors QPV) et comptent 58 % de HLMO dont les loyers sont très modérés (contre 32 % hors QPV). Les quartiers prioritaires comportent également une part de grands logements plus importante (9,6 % de 5 pièces ou plus, contre 8,4 % hors QPV) et une proportion de petits logements plus limitée (22,1 % de T1-T2 contre 26,8 % hors QPV).

Tableau 5.5 : Caractéristiques du parc social dans et en dehors des QPV

	Logements sociaux situés en quartier prioritaire	Logements sociaux situés dans les quartiers environnants des QPV
Année médiane de construction	1969	1979
Part des HLMO *	57,7 %	32,2 %
Part des PLUS	6,6 %	14,9 %
Part des PLA ordinaires	12,1 %	26,4 %
Part des logements de 2 pièces ou moins	22,1 %	26,8 %
Part des logements de 5 pièces ou plus	9,6 %	8,4 %
Part des logements vacants depuis plus de trois mois	2,1 %	1 %
Taux d'emménagés dans l'année en 2013 **	9,1 %	9,2 %
Ancienneté médiane dans le logement (en années)	7,3 %	6,5 %
Part des baux signés il y a plus de 20 ans	33,7 %	36,5 %
Loyer médian par m ² de surface habitable (en euros)	5,1 €	5,8 €

* HLMO : habitation à loyer modéré ordinaire

** Les emménagements considérés sont ceux dont les baux ont pris effet au cours de l'année 2013 et sont encore en cours au 1^{er} janvier 2014. Les emménagements multiples au cours de la période ne sont pas pris en compte.

Champ : France métropolitaine, unités urbaines de 10 000 habitants ou plus.

Source : SOeS, RPLS 2014.

D'après les dernières données du SOeS traitées par l'Observatoire national de la politique de la Ville (ONPV), la mobilité des ménages dans les logements sociaux des QPV reste moins importante que dans les autres territoires. En 2015, ces locataires occupent leur logement depuis plus longtemps (7,4 ans en moyenne, soit un an de plus que hors QPV), et seulement 8,8 % des logements sociaux y ont fait l'objet d'un nouveau bail en 2014 (contre 9,4 % hors QPV).

La mobilité des ménages y est d'autant moins forte — et les durées d'occupation d'autant plus longues — que le quartier se situe en banlieue éloignée : la durée médiane d'occupation est de 5,5 ans dans les QPV de centres anciens, mais s'élève

à 7,8 ans dans les QPV périphériques des grandes villes et 8,7 ans dans ceux des banlieues éloignées³⁷. Les perspectives de mobilité de ces locataires Hlm se heurtent non seulement à un écart de loyer important avec le parc privé, mais aussi à une offre de grands logements plus faible hors QPV : pour les logements de 4 pièces et plus, la durée médiane d'occupation est ainsi de 9,4 ans pour les locataires en QPV, contre 7,8 ans hors QPV.

Tableau 5.6 : Durée médiane d'occupation des logements sociaux selon la tension du marché immobilier et la taille du logement (en années)

	Logements en QPV	Logements dans les unités urbaines englobantes hors QPV
Selon la tension du marché immobilier		
Zone Abis	12,1	10,3
Zone A	9,6	7,2
Zone B	6,2	5,3
Zone C	5,3	5,2
Selon la taille du logement		
1 pièce	4,9	4,3
2 pièces	5,8	4,9
3 pièces	7,1	5,8
4 pièces et plus	9,4	7,8

Source : CGET-ONPV, d'après SOeS, RPLS 2015.

³⁷ CGET - ONPV, rapport de l'ONPV 2016.

Les chiffres du mal-logement

L'enracinement du mal-logement

- . Privation de logement personnel : de pire en pire
- . Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid... pas du tout !
- . Le coût du logement explose
- . Des perspectives résidentielles bloquées
- . Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres issus de notre exploitation de la dernière édition de l'enquête nationale Logement. **4 millions de personnes souffrent de mal-logement ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,1 millions de personnes sont touchées** à des degrés divers par la crise du logement.

À côté de cette nouvelle photographie statistique du mal-logement en France, enrichie de nouveaux critères, **la Fondation Abbé Pierre révèle des tendances alarmantes à l'aggravation** de la situation pour la plupart des indicateurs disponibles, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, d'hébergés chez des tiers, de personnes subissant un effort financier excessif pour se loger ou de ménages souffrant du froid à domicile.



	ménages	personnes
4 millions de personnes mal logées		
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile ⁽¹⁾		143 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel ⁽²⁾	21 000	25 000
dont habitations de fortune ⁽³⁾		85 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers ⁽⁴⁾		643 000
TOTAL		896 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort ⁽⁵⁾	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » ⁽⁶⁾	218 000	934 000
TOTAL sans double compte		1 123 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		3 965 000

	ménages	personnes
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat ⁽⁷⁾		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités ⁽⁸⁾		42 000
TOTAL des personnes mal logées (a) (sans double-compte)		3 965 000

SOURCES :

⁽¹⁾ Enquête Sans-domicile, Insee. Les sans-domicile, au sens de cette enquête, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

⁽²⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

⁽³⁾ Recensement de la population 2006. 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. Ce chiffre n'est pas comparable à celui de l'édition précédente.

⁽⁸⁾ Cilpi. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement.

12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement		
	ménages	personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté ⁽⁹⁾	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges ⁽¹⁰⁾	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré ⁽¹¹⁾	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique ⁽¹²⁾	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif ⁽¹³⁾	2 713 000	5 732 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b) (sans double compte)	4 952 000	12 138 000

4 MILLIONS DE PERSONNES SONT NON OU TRÈS MAL LOGÉES

Parmi les 896 000 personnes privées de logement personnel, l'enquête Sans-domicile de l'Insee 2012 compte 143 000 personnes sans domicile, qu'elles vivent en situation d'hébergement, en CADA, en abri de fortune, à l'hôtel ou à la rue. Le recensement de la population dénombrait en outre en 2006, 85 000 personnes en habitations de fortune (constructions provisoires ou mobil-homes tandis que l'ENL indique que 24 733 personnes vivent à l'hôtel en 2013). Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin **643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte** : personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct (69 000) ; personnes de plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome (339 000) ; majeurs de plus de 25 ans chez leurs parents incapables de décohabiter pour raisons financières (153 000) ; personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct (83 000).

⁽⁹⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des copropriétaires déclarant habiter dans une copropriété rencontrant des difficultés (impayés nombreux et fréquents, copropriété décrite comme fonctionnant très mal, absence de travaux d'entretien), et non des locataires. Cette définition n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

⁽¹⁰⁾ ENL 2013, calculs FAP.

⁽¹¹⁾ ENL 2013, calculs FAP. Personnes appartenant à des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie auxquels manque une pièce par rapport à la norme de peuplement, à l'exclusion des ménages d'une personne.

⁽¹²⁾ ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des personnes appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie et déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (privations financières, logement mal isolé ou mal chauffé).

⁽¹³⁾ ENL 2013, calculs FAP. Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par UC.

Ensuite, **2 819 000 personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles**. 2 090 000 sont privées de confort, car leur logement ne possède pas d'eau courante, de WC intérieurs, de douche, de moyen de chauffage ou de coin cuisine, ou leur façade est très dégradée, avec des fissures profondes. Ces différents critères constituent un manque de confort certain et sont bien souvent par ailleurs des indices laissant supposer que d'autres problèmes de confort affectent ces logements, souvent petits, anciens et dégradés : humidité, moisissures, mauvaise isolation, installation électrique dangereuse, infiltrations d'eau... Ensuite, 934 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 42 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que 208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions. Faute d'accès à une offre d'habitat adapté (terrain familial locatif, logement social adapté, terrain privé pour installer des caravanes), une partie des « Gens du voyage » se retrouvent en itinérance contrainte, ou s'installent sur des terrains non destinés à l'habitat au regard du droit de l'urbanisme, éloignés et isolés, parfois sans raccordement à l'eau et à l'électricité. D'autres restent durablement sur les aires d'accueil dans des conditions souvent difficiles (emplacement et environnement dégradés, vie collective subie, coût élevé de l'installation sans titre d'occupation protecteur).

UN HALO DE 12 MILLIONS DE PERSONNES FRAGILISÉES PAR LA CRISE DU LOGEMENT

Autour de ce noyau dur du mal-logement, constitué de 4 millions de personnes, se dessine **un halo beaucoup plus large, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement**, à un titre ou à un autre, de manière moins prégnante, mais avec de réelles répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois.

4 299 000 personnes modestes (1 055 000 ménages) appartenant aux trois premiers déciles de la population, vivent en situation de **surpeuplement dit « modéré »**, c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation.

1 210 000 personnes locataires étaient en situation **d'impayés de loyers ou de charges** au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative.

1 123 000 personnes, propriétaires occupants, vivent dans des **copropriétés en difficulté**, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien. À noter qu'il ne nous est pas possible dans l'ENL de calculer le nombre de locataires vivant dans ces copropriétés.

DE NOUVELLES FORMES DE FRAGILITÉS

Pour la seconde année, la Fondation Abbé Pierre a décidé d'intégrer à son décompte, parmi les personnes en difficulté, deux nouvelles formes de fragilisation par le logement à mieux appréhender : l'effort financier excessif et le froid à domicile.

La précarité énergétique touche des millions de personnes qui subissent des dépenses énergétiques excessives ou ont froid à leur domicile. Le noyau dur de la précarité énergétique, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité s'élève à 3 558 000 personnes (1 443 000 ménages).

L'effort financier excessif concerne quant à lui les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche 5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

Au total, sans double compte, ce sont donc **14 632 000 personnes** qui sont **victimes de la crise du logement**, qu'elles soient mal logées ou fragilisées par rapport au logement.

L'enracinement du mal-logement

S'il est impossible de comparer strictement l'évolution, entre 2006 et 2013, du nombre total de mal-logés (voir méthodologie), il est en revanche possible, pour la plupart des indicateurs de mal-logement, de dégager des tendances significatives. La plupart de ces chiffres, issus de l'enquête nationale Logement ou de données administratives, montrent une dégradation de la situation, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile, de l'hébergement contraint chez des tiers, de la sensation de froid, des procédures en justice et des expulsions pour impayés, de l'effort financier excessif, de la difficulté à déménager ou de l'attente d'un Hlm.

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. **Les locataires continuent de payer leur loyer, puisque le nombre d'impayés semble stable. Mais à quel prix...** Les Français sont 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage à cause de son coût. 20 % plus nombreux à être hébergés chez des tiers. 26 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. 6 % de plus à se serrer en surpeuplement accentué.

Mais ce mouvement n'est pas uniforme, puisque d'autres indicateurs montrent une certaine amélioration, par exemple en ce qui concerne le confort sanitaire de base, conformément à un mouvement historique d'amélioration de la qualité des logements et d'élévation des standards de vie. 99 % des logements disposent désormais d'eau courante, WC intérieurs et chauffage. Mais d'autres critères que le confort sanitaire de base s'imposent désormais pour distinguer les logements confortables des autres. On pense notamment à des éléments apparemment moins graves, mais bien plus répandus, comme l'inconfort thermique, les infiltrations d'eau, le bruit ou l'humidité, qui ont des conséquences avérées sur la qualité de vie et la santé.

Privation de logement personnel : de pire en pire

PERSONNES SANS DOMICILE : + 50 %

Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans domicile a augmenté d'environ 50 %, d'après l'enquête Sans-domicile de l'Insee. Les phénomènes de grande exclusion se sont amplifiés. Et encore s'agit-il d'un décompte *a minima*, basé sur les personnes rencontrées dans les services d'hébergement ou de restauration pour les sans-domicile, qui ne prend donc pas en compte celles qui n'y ont pas recours, par exemple parmi les personnes qui vivent en bidonville. Cette tendance à l'aggravation du nombre de personnes sans domicile est confirmée par l'engorgement croissant du secteur de l'hébergement, pourtant lui-même en croissance continue, puisqu'il comprend aujourd'hui près de 200 000 places.

HÉBERGEMENT CONTRAINT CHEZ DES TIERS : + 19 % (2002-2013)

Le nombre de personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers est passé de 411 000 en 2002 à 490 000 en 2013. Le « noyau dur » des hébergés contraints a légèrement diminué, passant de 79 000 personnes à 69 000 (- 13 %). Mais cette baisse est plus que compensée par la hausse des autres hébergés contraints, à savoir les majeurs hébergés de manière subie retournés vivre chez leurs parents (+ 20 %, voir ci-dessous) et les personnes âgées vivant chez des tiers sans lien de parenté direct avec l'occupant en titre (+ 66 %). Dans les chiffres du mal-logement, depuis 2016, nous avons ajouté, parmi les hébergés contraints, les personnes non étudiantes de plus de 25 ans empêchées pour des raisons financières de décohabiter, mais l'évolution de ce groupe n'est pas comparable avec 2002 car il n'était alors pas comptabilisé.

Le nombre de personnes de plus de 25 ans contraintes, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, est passé de 282 000 à 338 000 (+ 20 %). Cette hausse traduit la difficulté croissante, en particulier pour les jeunes, d'accéder à un logement à un coût modéré. Davantage locataires du parc privé, célibataires, précaires et résidant dans les petits logements des agglomérations les plus chères, les jeunes ont été logiquement touchés de plein fouet par la hausse des loyers de la décennie 2000. Quant à accéder à la propriété, cette option est devenue de moins en moins envisageable dans les zones chères.

Le confort s'améliore, le surpeuplement et le froid... pas du tout !

ABSENCE DE CONFORT SANITAIRE DE BASE : - 41 % (2006-2013)

Il s'agit du **principal motif de satisfaction** à la lecture de l'ENL 2013 : le nombre de personnes vivant dans des logements privés du confort sanitaire de base (eau courante, douche, WC intérieurs) poursuit sa chute. Entre 2006 et 2013, cette baisse serait de 41 % sur ces items, passant de 561 000 personnes en 2006 à 332 000 en 2013. Ces logements hors-normes ne concernent désormais plus que 0,7 % du parc total (205 000 logements), et sont habités en majorité par des personnes isolées. Des tendances d'ampleur significative sont également constatées à propos des logements sans coin cuisine (- 19 %, touchant 135 000 personnes en 2013) ou sans chauffage (- 55 %, touchant 388 000 personnes en 2013).

**SURPEUPEMENT ACCENTUÉ : + 17 % (2006-2013),
SURPEUPEMENT MODÉRÉ : + 6 % (2006-2013)**

Entre 2006 et 2013, le surpeuplement a augmenté de manière inédite. Le nombre de ménages en surpeuplement accentué a crû de 185 000 à 218 000 (+ 17 %), tandis que celui des ménages en surpeuplement modéré (hors ménages

unipersonnels) est passé de 1 694 000 à 1 789 000 (+ 6 %). Ces augmentations n'ont rien d'anodin : il s'agit d'un changement de tendance historique. Jusqu'ici, les évolutions démographiques et résidentielles de fond conduisaient des ménages de plus en plus petits à vivre dans des logements de plus en plus grands. Si bien que le taux de surpeuplement des ménages baissait de manière régulière et rapide, passant de 16,5 % en 1984 à 8,4 % en 2006 d'après l'Insee. Mais en 2013, pour la première fois, sous l'effet de la crise du logement, cette tendance s'inverse. De manière également inédite, la taille moyenne des logements diminue légèrement, passant de 91,2 m² en 2006 à 90,9 m² en 2013. Pour de nombreux ménages modestes, en particulier dans les grandes agglomérations (le pourcentage de ménages surpeuplés est de 20,2 % en Île-de-France) et pour les jeunes et les locataires, ces tendances se traduisent donc par un surpeuplement accentué plus fréquent. En Île-de-France, le nombre de ménages en surpeuplement accentué a ainsi bondi de 25 % entre 2006 et 2013, passant de 109 000 à 136 000 ménages.

FROID À DOMICILE : + 72 % (1996-2013)

Le pourcentage des ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année est en hausse très marquée depuis des années. **Alors que seuls 10,9 % des ménages s'en plaignaient en 1996, ce taux est monté à 14,8 % en 2002 puis 18,8 % en 2013.** Concernant un indicateur aussi « subjectif », cette évolution reflète sans doute avant tout un changement des représentations du confort thermique, une montée en puissance dans l'opinion du thème de la précarité énergétique, sujet politique apparu dans les débats publics il y a moins de dix ans, érigé comme un problème d'habitat de moins en moins toléré. La sensibilité au froid étant traditionnellement plus forte parmi les personnes âgées et les chômeurs, l'accroissement de ces catégories ces dernières années est aussi une clé d'explication.

S'il faut remettre dans le contexte l'émergence de ce ressenti d'inconfort thermique, les chiffres demeurent alarmants. **En 2013, 4 161 000 ménages, soit 11 026 000 personnes, se sont plaints d'avoir eu froid**, la plupart du temps pour des raisons liées à leur situation financière, durement impactée par la montée du prix des énergies et la crise économique (1 070 000 ménages), à la mauvaise isolation de leur logement (2 107 000 ménages) ou à la faible performance de leur chauffage (1 267 000 ménages).

Autant de difficultés qui doivent interpeller les politiques publiques : alors que les autorités n'ont jamais autant combattu la précarité énergétique, celle-ci n'a jamais cessé de s'accroître...

Le nombre de ménages déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 2 682 000 (soit 6 134 000 personnes) en 2006 à 3 388 000 (soit 7 697 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

Si l'on s'intéresse au seul critère de la privation de chauffage pour raisons financières, il a été avancé comme explication des épisodes de froid à son domicile par 1 070 000 ménages, représentant 2 317 000 personnes. En 2006, cela ne concernait que 761 000 ménages représentant 1 605 000 personnes, soit **une hausse de pas moins de 44 % du nombre de personnes en seulement sept ans.**

Le nombre de ménages modestes – appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie – déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (mauvaise isolation, installation de chauffage insuffisante ou privation financière) est passé de 1 199 000 (soit 2 858 000 personnes) en 2006 à 1 443 000 (soit 3 558 000 personnes) en 2013, soit **une hausse de 25 % du nombre de personnes affectées.**

Le coût du logement explose

IMPAYÉS DE LOYERS : + 2 %

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en impayés de loyers ou de charges est en légère hausse, passant de 481 000 à 493 000 (+ 2 %), soit 1 210 000 personnes. L'évolution des impayés, tout comme celle des loyers, n'est toutefois pas uniforme selon les territoires. En Île-de-France, par exemple, zone tendue par excellence, le nombre de ménages en situation d'impayés a bondi de 23 % sur la même période.

Au-delà des ménages en impayés au moment de l'enquête, près de quatre fois plus ont indiqué avoir eu, au cours des 24 mois précédant l'enquête, des difficultés à payer leurs loyers et charges, soit 1 933 000 ménages en 2013, 8 % de plus qu'en 2006.

DES PROCÉDURES POUR IMPAYÉS EN HAUSSE : + 21 % (2006-2014)

Si les ménages en impayés, d'après l'ENL, semblent aussi nombreux en 2013 qu'en 2006, les chiffres du ministère de la Justice montrent quant à eux une augmentation régulière des contentieux pour impayés de loyers ou défaut d'assurance. Entre 2006 et 2016, le nombre de ces procédures est passé de 132 000 à 155 000, soit une hausse de 18 %, tandis que les expulsions avec le concours de la force publique ont augmenté de 41 % au cours de la même période.

COPROPRIÉTAIRES EN DIFFICULTÉ : + 8 % (2006-2013)

Le nombre de ménages copropriétaires occupants résidant dans des copropriétés en difficulté s'est légèrement accru entre 2006 et 2013, de 8 %, pour atteindre 1 123 000 personnes. Les copropriétés en difficulté comprennent celles qui remplissent l'un ou l'autre de ces trois critères : **impayés de charges dans**

la copropriété « nombreux et importants » (+ 9 % entre 2006 et 2013), **une copropriété qui « fonctionne très mal**, les prestations correspondant au fonctionnement courant ne sont pas assurées » (- 11 %) ou une copropriété où « les prestations essentielles sont assurées mais **pas les travaux d'entretien** de l'immeuble » (+ 17 %).

PROPRIÉTAIRES EN IMPAYÉS DE REMBOURSEMENT D'EMPRUNT OU DE CHARGES : + 17 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le nombre de ménages propriétaires en impayés de remboursement d'emprunt ou de charges est en hausse, passant de 70 000 à 82 000 (+17 %), soit 352 000 personnes. Au-delà des ménages en impayés au moment de l'enquête, près de dix fois plus ont indiqué avoir eu, au cours des 24 mois précédant l'enquête, des difficultés à payer leur remboursement d'emprunt et leurs charges. Leur nombre est passé de 555 000 ménages en 2006 à 782 000 en 2013 (soit 2 342 000 personnes) : une hausse de 41 % en sept ans.

PERSONNES EN TAUX D'EFFORT FINANCIER EXCESSIF : + 42 % (2006-2013)

Entre 2006 et 2013, le nombre de personnes vivant en ménages considérés comme en taux d'effort excessif, c'est-à-dire subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un niveau de vie résiduel, une fois les dépenses de logement payées, inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et par unité de consommation en 2013, 572 euros en 2006), **a augmenté de 42 %**. Il est passé de 4 051 000 personnes (soit 2 156 000 ménages) **à 5 732 000 personnes (soit 2 713 000 ménages)**. À 47 %, les ménages touchés par cette situation de précarité financière due au coût du logement sont des ménages d'une seule personne. Au-delà de ce noyau dur de personnes en taux d'effort financier excessif et à bas revenus, **le nombre de ménages subissant des taux d'effort supérieurs à 35 % est passé de 4 692 000 à 5 280 000 sur la même période**.

Cette dégradation très nette de la situation des ménages à bas revenus et à dépenses de logement élevées reflète deux tendances inquiétantes des années 2000 : la hausse des prix à l'achat et à la location des logements et des charges et la précarisation des couches populaires, en particulier depuis la crise économique de 2008. D'un côté, les ménages ont donc vu leur revenu moyen augmenter de 2,33 % par an entre 2002 et 2013, tandis que leurs dépenses de logement s'accroissaient de 3,10 %, d'après l'ENL. Ce décalage est encore plus net pour les locataires. Sur cette même période, leurs revenus se sont accrus beaucoup moins vite (+ 1,15 % par an en Hlm et + 1,01 % dans le privé) que leurs dépenses de logement (+ 2,56 % en Hlm et + 3 % dans le privé).

Des perspectives résidentielles bloquées

MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE : - 13 % (2006-2013)

Depuis plusieurs années, la Fondation Abbé Pierre considère **l'assignation à résidence**, c'est-à-dire la difficulté à déménager et choisir son lieu de vie, comme une manifestation de fragilité dans le logement. D'un point de vue statistique, il est difficile de comptabiliser le nombre de personnes subissant cette contrainte et donc de les additionner parmi les mal-logés. Mais certains indicateurs fournissent des tendances. Par exemple, le taux d'emménagés récents, c'est-à-dire les ménages qui, lorsqu'ils sont interrogés, déclarent avoir déménagé au cours des quatre dernières années, est un indice intéressant. Or, celui-ci s'est fortement dégradé, puisque les emménagés récents étaient 32,5 % en 2002, 30,8 % en 2006 et seulement 26,8 % en 2013. **Soit une chute de la mobilité de 13 % entre 2006 et 2013. Et même de 19 % de 2002 à 2013.**

DEMANDEURS HLM : + 12 % (2006-2013)

Être demandeur Hlm n'implique pas forcément une situation de mal-logement, mais l'allongement de la file d'attente pour obtenir un logement social suggère une aggravation des tensions sur le marché du logement. En 2013, 1 406 000 ménages déclaraient comporter au moins un membre en attente d'un Hlm contre 1 212 000 en 2006 (+ 12 %). D'autant plus que **le nombre de demandeurs Hlm en attente depuis plus d'un an augmente de 24 %** (de 556 000 en 2006 à 688 000 en 2013). Cet accroissement sensible des demandes est le résultat, d'une part, de la hausse des prix à l'achat et à la location, en particulier dans les grandes agglomérations, et d'autre part de la baisse de mobilité des locataires du parc social, qui réduit d'autant le nombre de Hlm disponibles chaque année.

UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DES LOCATAIRES HLM EN CHUTE : - 31 % (2006-2013)

Cette chute de la mobilité est particulièrement criante quand l'on regarde plus précisément le nombre de ménages qui ont pu quitter le parc social pour accéder à la propriété. En 2002, ils étaient 291 000 à avoir effectué au cours des quatre années précédentes ce parcours résidentiel, communément vu comme ascendant. **Ils n'étaient plus que 263 000 en 2006 et 165 000 en 2013. Soit une chute vertigineuse de 31 %** entre 2006 et 2013, et même de 44 % entre 2002 et 2013.

Méthodologie : des chiffres à manier avec précaution

À intervalles réguliers depuis 1955, l'Insee produit une enquête nationale Logement (ENL), posant des centaines de questions à la population française sur ses conditions d'habitat. La dernière enquête disponible datait de 2006. Celle menée en 2013,

dont nous exploitons ici les premiers résultats, était donc attendue pour mesurer l'impact de la crise économique sur l'état du mal-logement.

Pour autant, il n'est pas toujours possible de mesurer l'évolution dans le temps d'un phénomène car les questions ne sont pas toutes identiques d'une année sur l'autre. De plus, nos propres critères de mal-logement évoluent, intégrant des problèmes, comme la précarité énergétique ou l'effort financier excessif, qui n'étaient pas comptabilisés jusqu'ici. **Il n'est donc pas possible de comparer les chiffres de cette année avec ceux des années précédentes sans précaution.** Pour comparer ce qui est strictement comparable, nous avons donc choisi de retracer à part des évolutions sur des sujets précis.

Certaines limites de ces chiffres sont inhérentes à l'enquête nationale Logement (ENL). Même si elle est de grande ampleur, l'ENL reste une enquête par échantillon (menée auprès de 27 000 ménages en France métropolitaine). Toute extrapolation, aussi rigoureuse soit-elle, implique des biais et des approximations. De plus, cette enquête est déclarative, sans contrôle systématique de la véracité des réponses des enquêtés. De nombreuses questions laissent une grande place à la subjectivité, par exemple à propos du froid ressenti au cours de l'année précédente, ou à la mémoire, quand les ménages sont interrogés sur leur parcours résidentiel depuis de nombreuses années.

En dépit de ces limites structurelles, l'ENL constitue le meilleur outil statistique disponible aujourd'hui en matière de logement, en raison de son très grand nombre de questions, qui permet d'agrèger des situations en évitant les « doubles-comptes », c'est-à-dire en évitant de compter deux fois les personnes qui cumulent plusieurs problèmes de logement différents. Elle permet, contrairement à de nombreuses statistiques disponibles, de comptabiliser les problèmes de mal-logement à partir des réponses des mal-logés eux-mêmes, et non à partir de leur recours, toujours partiels, aux dispositifs publics d'aide aux mal-logés. Faute de mieux, nous sommes parfois amenés à étudier certains phénomènes mal mesurés dans l'ENL à partir de l'action publique qui leur est dédiée, comme le degré de mise en œuvre des objectifs de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Certains ménages, comme les sans-domicile ou les personnes en FTM, qui ne sont pas pris en compte par l'ENL, sont comptabilisés ici grâce à d'autres sources (recensement, enquête Sans-domicile, etc). Certains phénomènes sont pourtant encore mal appréhendés par ces chiffres, comme les locataires de copropriétés en difficulté.

Quand cela est possible, la Fondation Abbé Pierre se base sur des critères déjà utilisés par l'Insee. Mais, nous choisissons parfois de proposer nos propres critères. Le choix de certains seuils, à partir desquels les personnes sont comptabilisées, peuvent naturellement prêter à débat : à partir de quel taux d'effort, et pour quel reste-à-vivre, un ménage subit-il un « taux d'effort excessif » ? Jusqu'à quel niveau de revenu un ménage en surpeuplement modéré, ou souffrant du froid à domicile,

est-il considéré comme « fragilisé par le logement » ? À partir de quel âge et à quelles conditions un enfant vivant chez ses parents est-il « mal logé » ? En tout état de cause, les options retenues par la Fondation — en concertation avec un certain nombre de chercheurs — représentent **une contribution au débat sur la connaissance du mal-logement.**

Enfin, pour mieux mesurer le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre essaie quand cela est possible de comptabiliser le nombre de personnes touchées, et non simplement le nombre de ménages. À noter enfin que les résultats issus de l'ENL présentés ici ne concernent que la France métropolitaine, qu'il s'agisse des données de 2006 ou de 2013.





PARTIE II

Les politiques du logement

La politique sociale du logement malmenée

Introduction

La politique sociale du logement malmenée

Tout avait pourtant bien commencé. Le programme d'Emmanuel Macron sur le logement tenait en quelques lignes. Mais sa volonté, exprimée avec conviction devant la Fondation Abbé Pierre le 31 janvier dernier, de mettre enfin en œuvre une vraie politique de « Logement d'abord » avait de quoi susciter un peu d'espoir. Il s'agissait de donner la priorité à de vraies solutions de logement plutôt que de multiplier les places d'hébergement d'urgence pour les personnes en difficultés, à travers une priorité d'accès au parc social pour les plus démunis, un accent sur la production de logement très social et le développement de l'intermédiation locative (40 000 places en plus, pour passer de 25 000 à 65 000) et des Pensions de familles (10 000 places en plus, pour passer de 15 000 à 25 000). Autant de propositions prometteuses qui sont analysées dans le chapitre suivant.

Toutefois, pendant que se mettait en place ce plan « Logement d'abord », sous la houlette des ministres de la Cohésion des territoires successifs (Richard Ferrand puis Jacques Mézard et son secrétaire d'État Julien Denormandie), d'autres mesures liées au logement étaient égrenées au cours de l'été, dessinant des orientations plus inquiétantes confirmées à l'automne : coupes dans les APL, ponction sur les Hlm, attaques contre l'hébergement des personnes migrantes en situation irrégulière...

Même si un premier budget et la présentation de la stratégie gouvernementale en matière de logement constituent des actes fondateurs, la séquence 2017 ne peut sans doute pas résumer la politique qui sera suivie tout au long du quinquennat ; elle en donne toutefois la tonalité. À ce stade, pour identifier le sens et le contenu de la politique du logement, il est possible de décrypter des paroles, le discours des responsables politiques, et d'analyser des actes, les mesures annoncées et adoptées depuis le début du quinquennat. C'est l'objet de ce chapitre.

« Libérer et protéger » ?

Évoquant la politique logement du Gouvernement, le ministre de la Cohésion des territoires a précisé au début du mois de septembre 2017, les objectifs qui guident son action¹ : « Construire plus vite, moins cher et protéger les plus fragiles ». Ils

¹ Le Figaro, 6 septembre 2017.

rappellent logiquement ceux énoncés par le secrétaire d'État, Julien Denormandie, quelques jours plus tôt : « Libérer, protéger et encourager la mobilité ». Des objectifs qui constituent selon lui le triptyque de la stratégie logement du Gouvernement.

Ces orientations s'inscrivent dans le sillage des déclarations d'Emmanuel Macron pour lequel il faut repenser l'action publique autour de deux principes directeurs : « libérer et protéger » ainsi qu'« investir et faire confiance ». Ce qu'il développe aussi dans un long entretien au journal *Le Point* à la fin du mois d'août 2017 : « *C'est quand vous réformez le marché du travail et du logement que vous faites une politique pour la jeunesse. C'est en recréant des libertés et de la mobilité. C'est en donnant aux gens, selon leurs mérites, l'opportunité de gravir les échelons dans la société : voilà l'esprit républicain* ». Ce faisant, le président de la République donne au logement une place importante qu'il n'avait pas eue dans la campagne présidentielle, et il invite à inverser une dynamique dans laquelle l'ascenseur social comme l'ascenseur résidentiel sont en panne.

Un tel propos contribue-t-il à donner de la cohérence à une politique qui se réclamait, au moment des élections du printemps 2017, « et de droite et de gauche », ou relève-t-il de la contradiction voire du double discours ? Les discours et les actes des premiers mois permettent de mieux cerner les objectifs et les fondements de la politique du logement qui se dessine. Elle fait apparaître une tension, voire un risque de déséquilibre, entre **une orientation qui propose de libérer le marché du logement et de réduire les contraintes qui pèsent sur les acteurs et une autre visant à faire du logement un support pour renforcer la protection des personnes.**

Cette dernière préoccupation risque toutefois de s'effacer devant la première ou d'être réduite à la portion congrue dans un contexte d'austérité budgétaire. En effet, au fur et à mesure des mois, la grille de lecture des responsables de la majorité a semblé de plus en plus surdéterminée par une approche comptable, à travers le ciblage des aides à la construction sur les territoires où l'offre est insuffisante, ou encore avec la remise en cause des aides personnelles au logement accusées de contribuer à augmenter les loyers.

Le logement, gisement d'économies budgétaires ?

À l'appui de cette recherche d'économies tous azimuts, où le logement semble avant tout considéré comme un gisement d'économies substantielles plutôt qu'un domaine où les besoins sont énormes, le procès récurrent des politiques du logement menées depuis trente ans s'exprime de façon lapidaire. Pour le Président de la République, le niveau de la dépense publique apparaît élevé au regard des résultats obtenus. « *La France dépense plus de 40 milliards d'euros (...). Avec le Royaume-Uni, nous sommes l'un des pays européens qui dépense le plus, pour 4 millions de mal-logés. Est-ce une politique efficace ? La réponse est non* » relève le chef de l'État. Une telle approche, fréquente notamment à Bercy depuis des

années, omet de rappeler que **le logement rapporte 68 milliards d'euros par an en recettes fiscales, que les dépenses publiques agrégées derrière le chiffre des 40 milliards sont extrêmement diverses** et loin de toutes profiter aux plus défavorisés. Sans compter que le dynamisme démographique français incite à construire beaucoup, plus de 400 000 logements mis en chantier, augmentant mécaniquement le montant des dépenses fiscales attachées à la construction. Sans oublier non plus que la fiscalité plutôt avantageuse pour le secteur de la construction est très difficile à supprimer, au risque de favoriser le travail non-déclaré ou tout simplement de freiner les mises en chantier, etc., et les recettes fiscales qui vont avec. Ce raisonnement établi sans plus d'argument un lien de causalité entre la dépense publique et le mal-logement, alors qu'il est fort probable que la situation des mal-logés, sans les APL et le logement social, serait bien pire qu'aujourd'hui.

Le Président espère construire plus, moins cher et avec moins d'effort public. *« Nous n'avons pas cherché à répondre aux défis de la raréfaction de l'offre de logements et donc de l'augmentation incessante des loyers et des prix d'achat, mais nous avons subventionné la demande² »*. La formule pour réussir cette quadrature du cercle consiste à desserrer les freins : provoquer un « choc d'offre » en libérant les constructeurs des contraintes normatives, des recours abusifs, de la rétention foncière, de façon à « baisser durablement le prix du logement pour pouvoir faire des économies intelligentes ».

À la fin du mois d'août, le Premier ministre a ainsi réaffirmé la volonté du Gouvernement de réformer *« une politique du logement qui court après l'augmentation des prix mais qui ne produit pas les résultats espérés »*. Il fixait alors trois objectifs à la réforme : *« créer un choc de l'offre, afin de construire plus, plus vite, moins cher, là où la situation est la plus tendue », « protéger ceux qui sont les plus fragiles et qui se trouvent dans une situation de plus grande précarité »* grâce à la stratégie du « Logement d'abord », et enfin *« moderniser les aides au logement pour améliorer l'efficacité d'une politique (...) qui demande année après année, de plus en plus de moyens budgétaires »*.

Bref, si certaines préoccupations sociales sont affichées, **la réduction des inégalités, quant à elle, n'apparaît pas au cœur du discours des responsables politiques quand ils s'expriment sur les finalités de la politique du logement**. Pour autant, le président de la République comme le Premier ministre ne se réfèrent pas au modèle libéral, s'en défendent même³. Alors que reste-t-il pour qualifier la politique du logement ? La référence à une démarche « pragmatique » avec l'obsession que « ça marche ». Mais la recherche louable de la simple « efficacité » de l'action publique, sans lecture politique, ne permet pas de lui donner sens, ni à le situer dans l'histoire ou dans les rapports de force sociaux. Le sens est alors à rechercher dans l'analyse concrète et précise

² Emmanuel Macron, devant les préfets, le 5 septembre 2017.

³ Entretien d'Édouard Philippe à Libération daté du 4 octobre 2017.

des actions conduites depuis le début du quinquennat, concernant notamment les APL et le logement social, avec pour boussole l'amélioration prévisible ou non du sort des mal-logés.

Pour cela, il faut revenir sur les différents piliers de notre politique du logement, qui visent justement à « protéger » les personnes en difficulté, et d'évaluer les effets des mesures adoptées depuis plusieurs mois.



Les trois piliers du modèle français de protection dans le domaine du logement

Tout un ensemble de mesures prises au fil du temps en fonction d'impératifs sociaux, contribuent à constituer aujourd'hui, ce que l'on peut appeler « le modèle français de protection dans le domaine du logement ». Constitué de trois piliers, il représente des registres d'action différents visant l'effectivité du droit au logement.

Le premier pilier comprend l'ensemble des mesures de redistribution à l'œuvre dans le domaine du logement en faveur des ménages modestes qu'il s'agisse des aides à la construction ou des aides personnelles au logement. Les premières sont destinées à soutenir la production de logements, et notamment à aider les organismes Hlm à construire des logements sociaux. Les secondes s'adressent aux locataires (et plus rarement aux accédants à la propriété) pour les aider à payer leur loyer et réduire leur taux d'effort.

Le second pilier est constitué des règles permettant d'élargir les droits individuels et collectifs dans le domaine du logement qu'il s'agisse du droit des locataires (loi de 1989 renforcée notamment par la loi Alur) ou de celui attribué à certaines catégories de demandeurs de logement prioritaires avec la loi sur le Droit au logement opposable de 2007.

Il a fallu attendre 1982, avec la loi Quilliot, en partie abrogée en 1986, puis rétablie en 1989 (loi du 6 juillet), pour que les relations entre propriétaires et locataires sortent du cadre contractuel du Code civil et soient rééquilibrées au profit des locataires. Le droit à l'habitat que proclame la loi, autorise des empiétements sur le droit de propriété, et est à l'origine de la construction de garanties nouvelles pour les locataires, portant principalement sur le contenu et la durée du bail, le calcul des augmentations de loyers et la répartition des charges. Le cadre fixé par la loi de 1989 a été enrichi depuis, notamment avec la loi Alur en 2014.

Le troisième pilier est constitué des mesures spécifiques adoptées en direction des personnes défavorisées qui peinent à accéder à un logement ou à un hébergement. Portée par la loi Besson de 1990, cette action, régulièrement

renforcée par des lois et plans successifs, a été remodelée par la loi de décentralisation de 2004 qui a notamment transféré la responsabilité des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) aux départements, et y a intégré tout ce qui concerne le secteur de l'hébergement, resserrant ainsi les mailles du « filet de sécurité » pour les personnes en difficulté de logement. Ce système d'intervention complexe, héritage d'un empilement de dispositifs, a ensuite fait l'objet à partir de 2009 d'une « refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement » qui a impulsé le mot d'ordre du « logement d'abord », sans être parvenu réellement à le mettre en œuvre jusqu'à présent.

Nous verrons tout d'abord que les premiers actes posés par le nouveau Gouvernement s'en prennent frontalement tout d'abord au premier pilier du modèle de protection sociale liée au logement en France en fragilisant les APL et les Hlm. Avant d'analyser les promesses d'un « choc de l'offre » qui pourrait bien conduire à justifier des entailles dans le deuxième pilier de notre modèle, constitué des protections réglementaires des plus modestes, tout en risquant de creuser les inégalités liées au logement. **La fragilisation de ces deux piliers est de nature à remettre en cause les chances de succès du changement** de philosophie annoncé dans l'aide aux personnes défavorisées, troisième pilier de notre modèle. Résumé par le mot d'ordre parfaitement juste du « logement d'abord », ce changement d'approche, plus longuement analysé dans le chapitre suivant, risque d'être sérieusement affecté par les autres mesures bien peu sociales mises en œuvre en seulement quelques mois par le nouveau Gouvernement.

APL ET HLM, LES DEUX PRINCIPAUX OUTILS DE L'AIDE AU LOGEMENT ATTAQUÉS DE FRONT

Le débat concernant les aides personnelles au logement et les organismes Hlm a occupé tout l'automne et il s'est (provisoirement) achevé avec le vote du budget de l'État au premier jour de l'hiver. En ce qui concerne la réforme des aides personnelles au logement, on est ainsi passé, par glissements successifs, d'une annonce au cœur de l'été d'une baisse de 5 euros par mois des APL pour contribuer à enrayer la dégradation du déficit du budget de l'État⁴, à l'appel aux propriétaires pour compenser cette baisse, puis à la volonté de réduire les APL versées aux seuls locataires du parc Hlm en diminuant d'autant les loyers des logements sociaux concernés de façon à rendre l'opération indolore pour les 2,2 millions de locataires Hlm qui touchent une aide personnelle au logement. Les organismes Hlm étant les seuls bailleurs mis à contribution par un gouvernement qui ne fait pas de la régulation des loyers du secteur privé un objectif, alors que ce sont eux qui ont

⁴ Cette baisse représente une économie pour le budget des APL de 32 millions par mois et de près de 400 millions en année pleine.

⁵ Le montant versé des APL est de 8,2 milliards d'euros dans le parc social et de 8,5 milliards dans le parc privé.

connu la plus forte progression depuis le début des années 2000⁵. Ce sont donc les organismes Hlm qui vont encaisser le choc économique de la mesure qui va se traduire pour eux par une baisse des recettes des loyers.

C'est ainsi que sous couvert d'engager des économies sur les aides personnelles, le projet porté par le Gouvernement aboutit finalement à une profonde remise en question du modèle du logement social. Et le processus n'est pas achevé puisque le projet de loi sur le logement débattu dans diverses instances et dans le cadre de la conférence de consensus sur le logement, comporte plusieurs mesures de nature à bouleverser les équilibres du monde Hlm.

Des coupes aveugles dans les APL

Les deux mesures de réduction des APL intervenues en deux temps au second semestre 2017, relèvent d'une même logique de réduction de la dépense publique mais leurs effets ne sont pas identiques, même si à terme ce sont les locataires qui en supporteront les conséquences.

La baisse de 5 euros des APL, intervenue au cœur de l'été, a été qualifiée par le chef de l'État lui-même comme n'étant « *ni la plus structurante, ni la plus structurelle* », pendant que son Premier ministre jugeait qu'« *évidemment que c'est pas intelligent. C'est une mesure de rabot, les mesures de rabot, ce ne sont jamais de bonnes mesures* ».

La coupe de 5 euros par mois, a été présentée initialement comme la simple application du budget voté par la majorité précédente, ce qui s'est avéré faux⁶. D'ailleurs, cette mesure censée permettre de simplement boucler le budget 2017 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017 et se poursuit depuis sans limitation de durée. Pire, elle est même accentuée par le gel des APL à partir du 1^{er} octobre 2018.

Ces coups de rabot aveugles constituent la pire des mesures d'économie budgétaire possible sur les APL, « *probablement la moins bonne mesure d'économie possible* » selon les termes du sénateur Philippe Dallier. Cette mesure prise sans concertation, représentant 32 millions d'euros par mois, soit 400 millions par an, est injuste, aveugle et inefficace. Injuste car elle retire 5 euros à 6,5 millions de ménages modestes, soit près de 14 millions de personnes, qui en ont pourtant le plus grand besoin pour se loger décemment mais aussi pour manger, se chauffer, se déplacer ou élever leurs enfants. Aveugle ensuite, car elle rabote de 5 euros tous les allocataires, **sans même cibler des ménages qui seraient éventuellement moins nécessaires** que d'autres. Inefficace par-dessus le marché car ces économies budgétaires auront des conséquences sur d'autres postes, en aggravant les expulsions locatives, en dégradant la santé des précaires énergétiques ou en

⁶ Philippe Dallier, « Communication à l'attention des membres de la commission de finances », 3 août 2017.

multipliant le recours à des solutions d'hébergement pour les ménages ne pouvant plus se maintenir ou accéder au logement.

Ces mesures sont légitimées par **une analyse très fragile selon laquelle les aides au logement contribueraient à l'augmentation des loyers**. Leur effet inflationniste justifiant alors qu'elles subissent un sérieux coup de rabot et qu'un terme soit mis à leur progression. Contrairement à cette idée souvent avancée, il n'en est rien et le poids des APL dans les dépenses publiques n'est pas hors de contrôle, puisque depuis 1996, elles pèsent chaque année exactement le même poids, soit 1 % du PIB très précisément selon les Comptes du logement.

L'analyse de l'effet inflationniste des aides à la personne repose en fait sur des travaux réalisés au début des années 1990 au moment où le champ des bénéficiaires avait été beaucoup élargi pour y intégrer notamment les étudiants. L'économiste au CGEDD Jacques Friggit a au contraire calculé récemment que la hausse des loyers des allocataires APL constatée depuis quatre décennies correspond avant tout à une amélioration de la qualité de leurs logements et à des effets de structure (taille, localisation et durée d'occupation du parc). Il ne s'agit donc pas spécialement d'un effet inflationniste des APL. **Les APL ont avant tout permis aux locataires modestes de modérer leur taux d'effort et d'améliorer le confort de leurs logements**⁷. Si l'effet inflationniste des APL est loin d'être démontré, et encore moins quantifié, l'effet déflationniste d'une éventuelle baisse des APL lui n'a jamais été montré, ni même envisagé sérieusement par qui que ce soit. Au contraire, tout laisse à penser qu'une réduction des APL se traduirait, comme ce fut le cas récemment au Royaume-Uni, par une baisse des revenus des ménages allocataires plutôt qu'une baisse de leurs loyers.

Le mode de fixation des loyers comme le régime d'attribution des aides au logement ne permettent d'ailleurs pas de valider l'hypothèse d'un impact des aides personnelles au logement sur la progression des loyers, sauf à la marge pour les logements locatifs privés occupés par des étudiants. La moitié des 6,5 millions de bénéficiaires des APL se situe en effet dans le parc social, où les loyers sont fixés en fonction des conditions de financement des opérations et sont encadrés⁸. Cet effet inflationniste ne joue donc pas et **si les loyers des logements sociaux neufs ont progressé, c'est essentiellement dû à la baisse de la part des subventions dans leur financement**, et au premier rang à l'effondrement des subventions apportées par l'État. Quant à l'autre moitié des bénéficiaires, qui loge dans le parc locatif privé, 90 % d'entre eux ont un loyer supérieur au loyer plafond retenu par la CNAF pour calculer l'aide personnelle au logement, qui est ainsi

⁷ Jacques Friggit, « L'incidence des effets de structure sur la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu du parc privé, 1970-2013 », novembre 2016. Quant au rapport le plus récent de Jacques Friggit, ingénieur du CGEDD, qui prouve l'absence d'effet inflationniste des APL, il n'a toujours pas été rendu public.

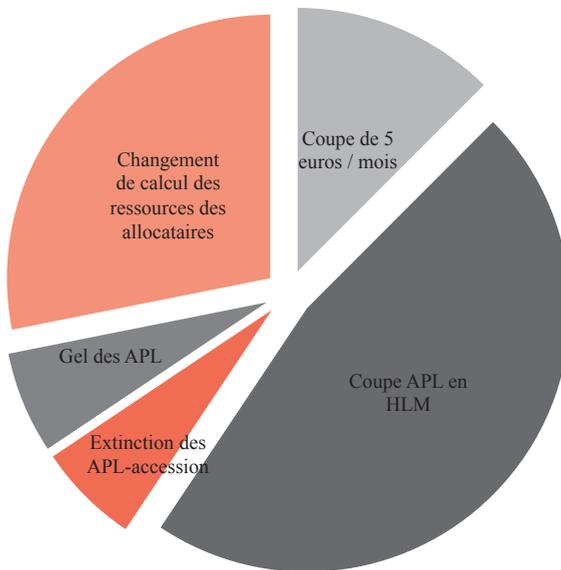
⁸ Les loyers du secteur Hlm sont fixés en fonction des conditions de financement des opérations, plus faibles quand les opérations sont suffisamment financées en subventions ou en fonds propres et que le taux des prêts est faible, plus élevés quand ces conditions ne sont pas remplies.

déconnectée du loyer de marché. Les caisses d'allocations familiales s'appuyant sur un loyer maximal pour calculer le montant des APL, selon des critères géographiques et de composition du ménage. Du coup, depuis 2000, les loyers des allocataires ont augmenté deux fois plus vite que les aides qu'ils ont reçues. Difficile dans ces conditions de considérer que ces aides sont responsables de cette inflation.

La baisse engagée des APL est considérable et si l'on cumule toutes les mesures annoncées on aboutit à la somme de 3,2 milliards d'euros par an en année pleine à partir de 2020. Elle comprend :

- la coupe dans les APL en Hlm de 1,5 milliard, avec une montée en puissance entre 2018 et 2020,
- l'extinction des APL accession⁹ pour environ 200 millions,
- 400 millions correspondant à la diminution prévue par décret de 5 euros par mois pour tous les allocataires, effective à partir du 1er octobre 2017,
- environ 200 millions au titre du gel des APL prévu au 1er octobre 2018, date d'actualisation des barèmes des aides au logement (PLF 2018),
- et 900 millions correspondant au changement du mode de calcul des ressources des allocataires qui se fera en temps réel en 2019, plutôt qu'en prenant en compte les ressources de l'année N-2 comme cela se fait actuellement (PLF 2018).

3,2 milliards d'euros de coupes dans les APL par an en 2020, Une saignée sans précédent



⁹ Le PLF 2018 maintient pour deux ans l'APL accession uniquement dans l'ancien en zone détendue.

Cette somme qui représente une saignée considérable se partage dans des proportions à peu près égales entre locataires et organismes Hlm, les accédants à la propriété étant également concernés. Les ménages les plus modestes déjà confrontés depuis des années à une érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles, **vont subir une perte considérable** de 1,7 milliard d'euros à partir de 2019.

La ponction qui va être opérée sur les APL au détriment des ménages les plus modestes qui les perçoivent est d'autant plus préoccupante qu'elle s'inscrit dans un processus d'érosion de leur pouvoir solvabilisateur engagé depuis de nombreuses années.

APL : de recentrage en recentrage

Le Gouvernement présente ses coupes dans les APL comme une mesure ponctuelle et indolore. En réalité, cela fait des années que des économies sont pratiquées sur ces aides indispensables, avec des effets cumulés socialement ravageurs.

2000-2010

Sous-actualisation chronique du barème. D'après l'IGAS, la sous-actualisation du forfait charge des APL et des loyers plafonds entre 2000 et 2010 a entraîné une perte de pouvoir d'achat de 2,5 milliards d'euros pour les allocataires.

2012

Indexation forfaitaire de seulement 1%

2014

Gel des APL de 9 mois.

2016

- Dégressivité de l'aide pour les niveaux de loyers « excessifs »,
- Prise en compte du patrimoine,
- Arrondi à l'euro inférieur des prestations,
- Exclusion des étudiants dont les parents paient l'ISF,
- Modification de la méthode d'actualisation du paramètre « Ro ».

2017

Baisse générale de 5 euros par mois.

Mais elle est cette fois-ci d'une autre ampleur et va indéniablement peser sur le pouvoir d'achat des plus modestes. Conçues au départ pour accompagner temporairement les ménages dans leur parcours résidentiel, **les aides à la personne sont devenues aujourd'hui pérennes et elles jouent un rôle essentiel et durable** pour permettre aux ménages pauvres et modestes de faire face à leurs dépenses de logement.

Elles concernent aujourd'hui 6,5 millions de ménages, « *des ménages à très bas revenus, pauvres pour une majorité et aux marges de la pauvreté pour les autres* », selon un rapport de l'IGAS¹⁰. Hors étudiants, 81 % des allocataires gagnaient moins

¹⁰ IGAS, « Rapport sur l'efficacité sociale des aides personnelles », 2012.

que le SMIC au 31 décembre 2013. Et selon ce même rapport, « *bien qu'elles n'aient pas été conçues initialement dans ce but, [les aides personnelles au logement] constituent de fait le principal vecteur de redistribution du système français de protection sociale* », aussi importantes que les minima sociaux pour les 20 % des ménages les plus pauvres.

Malgré le rôle qu'elles jouent, les aides personnelles au logement ont été soumises à une érosion de leur pouvoir solvabilisateur. Depuis 10 ans, **on assiste ainsi à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages**, qui s'expriment principalement par des actualisations de barème insuffisantes, qui font qu'un célibataire au Smic, ne touche par exemple plus aucune aide, et par le décrochage qui s'en suit entre les loyers réels et les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides à la personne. D'après l'IGAS, les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32% entre 2000 et 2010 tandis que les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Un même phénomène a concerné les charges¹¹.

Il en résulte qu'en 2015, 78 % des allocataires ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds (contre seulement 58 % en 2001). Le décrochage est très net dans le parc privé, où 92% des allocataires supportaient en 2015 des loyers supérieurs aux loyers-plafonds. La situation est également préoccupante dans le parc public où 57 % des allocataires sont concernés.

Il n'en reste pas moins que les mesures adoptées pour 2018 concernant les aides personnelles au logement sont d'une autre ampleur et qu'elles vont amputer les ressources des ménages qui les perçoivent de plus de 3 milliards par an en année pleine, à partir de 2020, quand elles seront toutes effectives.

Les organismes Hlm ponctionnés comme jamais

Dès la présentation du projet de loi de finances, en septembre 2017, l'inquiétude des bailleurs sociaux a été vive et relayée par les élus locaux, qui mesurent le rôle du logement social, et sont directement impliqués à travers les garanties accordées aux bailleurs sociaux pour construire, mais aussi par les entreprises du bâtiment, les constructeurs et les promoteurs qui tous auront à subir les effets de la réforme. Bailleurs sociaux, associations de locataires, de consommateurs, syndicats de salariés et d'étudiants et associations de solidarité ont quant à eux constitué un collectif inédit baptisé « Vive l'APL ». **Malgré l'ampleur de l'opposition, le**

¹¹ Les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en dix ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %.

Gouvernement est resté relativement inflexible et a seulement accepté une application progressive de la mesure sur trois ans ; la baisse plus réduite que prévue des APL en Hlm en 2018 et 2019 étant compensée par une augmentation de TVA de 5,5 % à 10 % sur les opérations de construction et de réhabilitation¹² (hors rénovation thermique). Et c'est ce compromis proposé par l'État qui a été accepté début décembre par la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH).

La baisse de 50 à 60 euros par mois des APL (la RLS pour « réduction de loyer de solidarité »), compensée par une baisse forcée équivalente des loyers pour les ménages concernés est à court terme indolore pour les 2,2 millions de locataires qui touchent une aide dans le parc locatif social, mais elle a des effets structurels sur les organismes Hlm, qui pénalisera finalement les locataires comme les demandeurs de logement.

La baisse de recettes des organismes Hlm décidée au nom d'impératifs budgétaires aura de lourdes conséquences pour les locataires et les demandeurs de logement puisque **les organismes Hlm vont voir s'effondrer leur capacité à reconstituer des fonds propres qui sont pourtant fortement mobilisés pour entretenir et améliorer le patrimoine et construire de nouveaux logements.** Une étude récente de la Caisse des dépôts¹³ montre que la baisse des aides à la pierre de l'État a entraîné une hausse des fonds propres des organismes et des aides des collectivités locales dans le financement du logement social. Cette hausse de l'apport des organismes Hlm sur leurs ressources a été surtout sensible dans la seconde partie des années 2000. Elle a été plus importante pour les organismes disposant d'un parc ancien déjà amorti qui dégagent ainsi des ressources d'autofinancement de nature à les aider à engager des opérations de rénovation lourde et à financer la construction de nouveaux logements. Cette contribution des organismes Hlm sur leurs fonds propres est désormais supérieure aux subventions de l'État et plus forte pour les PLUS (moins subventionnés) que les PLAI. L'enjeu est important puisque l'autofinancement des organismes aux opérations de construction, indispensable au bouclage financier des opérations, génère annuellement un investissement de 17 à 18 milliards d'euros, favorable à l'activité du secteur du bâtiment.

Les conséquences sur l'investissement seront vraisemblablement très importantes. En effet, Offices publics (OPH) et entreprises sociales (ESH) mobilisent chaque année 2,6 milliards d'euros de fonds propres pour la construction, la réhabilitation

¹² Cette mesure procurerait à l'État, en année pleine, 700 à 800 millions d'euros qui viendraient compenser la limitation de la baisse des APL à 800 millions d'euros en 2018 et 2019, avant que la baisse des APL soit portée à 1,5 milliard d'euros en 2020 (pour une perte de loyers pour les bailleurs sociaux évaluée à 1,7 milliard d'euros), sans qu'il soit dit ce qui adviendrait alors de la majoration de TVA.

¹³ Étude publiée le 22 septembre 2017 concernant les facteurs déterminant les plans de financement du logement social.

et l'amélioration de leur parc. **Leur ponctionner 1,7 milliards d'euros implique donc une baisse équivalente aux deux tiers de ces fonds propres destinés à être réinvestis** dans la rénovation, l'entretien ou la construction.

Ces fonds propres ont été déterminants ces dernières années dans la montée de la production Hlm. Comme le dit la Caisse des dépôts : « *Outre une plus grande mobilisation de l'emprunt, c'est surtout le renforcement des fonds propres alimentés par l'autofinancement dégagé lui-même par l'activité des bailleurs qui permet d'accompagner la croissance des investissements pendant la période* ». En effet, les plans de financement s'appuient de plus en plus, depuis le début des années 2000, sur les fonds propres des organismes et de moins en moins sur les subventions de l'État .

La ponction risque de casser la dynamique d'investissement des dernières années qui, est plutôt une réussite, insuffisante, mais sans équivalent en Europe. D'après la Caisse des dépôts, l'encours des prêts au financement du logement social est passé de 102 milliards d'euros en 2009 à 157 en 2016. Près de 130 000 logements sociaux ont été financés en 2016, soit le double de 2001. Le secteur du logement social, de l'avis unanime, a joué un rôle contracyclique majeur durant la crise économique, permettant, par ses effets économiques, de compenser la déprime de l'activité, et par ses effets sociaux d'amortir les conséquences de la crise sur les ménages.

Face à une telle ponction, réduire drastiquement l'effort de construction risque fort d'être la variable la plus facilement utilisable par un organisme Hlm, puisqu'il suffit... de ne rien faire, alors qu'un programme de construction implique d'affronter de nombreux obstacles. Bref, la solution de facilité par temps de disette budgétaire. On finirait même par se dire que ce n'est pas un hasard si Emmanuel Macron a été l'un des seuls candidats à ne pas avancer d'objectif chiffré de construction Hlm annuelle...

La baisse des loyers va peser avant tout sur les organismes Hlm à l'équilibre économique fragile, mais aussi ceux qui accueillent le plus de ménages pauvres bénéficiaires d'une aide au logement. Le déséquilibre des situations parmi les quelque 750 organismes, est en effet considérable entre ceux qui accueillent jusqu'à 70 % de ménages allocataires, parfois plus, et ceux qui n'en comptent pas plus de 30 %. Certes des mécanismes de péréquation financière sont finalement prévus mais rien ne garantit qu'ils soient en mesure de résorber l'impact de la

¹⁴ Caisse des dépôts, « Les quatre facteurs déterminant la composition des plans de financement », *Éclairages*, septembre 2017.

¹⁵ On désigne ainsi les organismes aux réserves financières confortables peu empressés de les entamer pour produire de nouveaux logements, se contentant de vivre de leurs rentes tirés de parcs largement amortis.

réforme sur les bailleurs qui comptent le plus d'allocataires APL.

Baisser les loyers dans le parc Hlm engendrerait pour les seuls offices publics Hlm (OPH), selon leur fédération, « 600 millions d'euros de recettes annuelles en moins, soit plus de 50 % de l'auto-financement annuel et par conséquent 4 milliards d'investissements en moins¹⁶ » et une chute brutale de la construction, de la réhabilitation, notamment thermique, et de la qualité de l'entretien des bâtiments et du service rendu aux locataires.

La diminution des recettes des bailleurs sociaux va rendre plus difficile leur action en termes d'entretien, d'amélioration ou de construction neuve pénalisant ainsi les locataires en place ou les demandeurs de logement. Cela va aussi affecter la contribution des bailleurs sociaux à des opérations de rénovation urbaine (l'USH devait apporter 2 milliards d'euros via son fonds de mutualisation) ou encore au financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

À titre d'exemple, dans une lettre au Premier ministre, Alain Juppé, maire de Bordeaux, lui a fait part de son inquiétude concernant la capacité des organismes Hlm de la métropole à entretenir leur patrimoine et à investir dans la production puisque la baisse des loyers qui va s'imposer aux bailleurs publics va amputer de 50 % leurs fonds propres. Pour d'autres organismes, comme l'Office Hlm de la communauté urbaine de Poitiers qui compte un peu plus de 11 000 logements, avec 56 % des locataires qui touchent l'APL, le manque à gagner sera de 4 millions d'euros, ce qui correspond exactement au montant de l'autofinancement de l'organisme. Pour d'autres organismes, la baisse des loyers va les conduire à afficher un autofinancement négatif dès la première année de son application.

L'ampleur de la ponction sur les recettes des organismes Hlm est telle que l'on peut se demander si son effet ne sera pas de mettre en péril certains organismes Hlm, mais aussi de fragiliser durablement le modèle lui-même. Quand les réserves du mouvement Hlm lui permettant d'investir s'élèvent à 7 milliards d'euros (mais seulement à 2,5 milliards d'autofinancement en 2014, 3,3 milliards en incluant les recettes tirées de la vente à leurs occupants d'environ 8 000 logements), on mesure qu'une amputation de 1,7 milliard par an viendrait rapidement les épuiser et pourrait contribuer à la mise en danger du système. Certes, les organismes sont globalement en bonne santé, mais leurs réserves ne permettront pas d'absorber le choc de la ponction sans dommage. En effet, leur trésorerie nette médiane s'élève à 3,5 mois de dépenses en 2015, c'est-à-dire un niveau tout à fait raisonnable et nécessaire.

Avec les mesures annoncées, c'est le modèle économique du logement social qui est mis en cause. Celui-ci repose largement sur des emprunts à taux réduits et à très

¹⁶ Alain Cacheux, président de la fédération des offices publics Hlm, le 7 septembre 2017.

long terme (d'une durée de 30 à 50 ans) contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour financer la construction, dont le remboursement repose sur l'anticipation des loyers encaissés pendant les décennies à venir. Au total, le montant de l'encours de l'ensemble des organismes Hlm s'élève à 140 milliards d'euros. Le projet de réduction des loyers pour les logements occupés par des ménages bénéficiaires d'aides au logement, contribue donc à faire entrer l'ensemble des acteurs, organismes Hlm, mais aussi les collectivités qui garantissent 95 % des emprunts et les banques dans une phase de réelle instabilité.

Difficile dans ces conditions d'adhérer au propos du Premier ministre qui voit dans la réduction des APL supportée par les organismes Hlm, le moteur d'« *une politique de transformation en profondeur de la politique du logement social*¹⁷ », sauf à considérer que le projet du Gouvernement est de le fragiliser.

Face à la réduction drastique attendue de leurs capacités d'intervention, **les organismes Hlm ont certes des marges de manœuvre, mais celles-ci seront vite limitées.** La mutualisation mise en place par le précédent Gouvernement à travers une péréquation de trésoreries, a permis de redistribuer 350 millions d'euros pris chez les organismes les plus riches pour les redistribuer aux plus actifs. Cet effort pourrait sans doute être amplifié mais il ne pourra compenser à lui seul la perte de recettes annoncée. La mutualisation forcée par le biais de CGLLS, comprise dans la loi de finances pour 2018, permettra peut-être de partager le fardeau et d'éviter que la ponction repose uniquement sur les organismes les plus sociaux accueillant le plus de ménages allocataires APL. Mais elle ne créera pas globalement de recettes nouvelles propres à amortir le choc.

Une autre voie promue par le Gouvernement consisterait à vendre des logements sociaux. Les organismes Hlm le font déjà à petite dose avec environ 8 000 ventes par an. Les porter à 20 000 voire 40 000 comme le Gouvernement y incitait même initialement, se heurtera implacablement à la situation de plus en plus fragile des locataires du parc Hlm et à leur incapacité à assumer les charges de remboursement de l'accès à la propriété. Sans compter que la vente des logements ampute les revenus locatifs à long terme des organismes¹⁸. Avec près de deux millions de ménages en attente d'un logement social, **se défaire trop massivement d'un patrimoine aussi précieux serait particulièrement dommageable.** Pire, le Gouvernement souhaite inciter les communes soumises à la loi SRU, comptant donc moins de 20 ou 25 % de logements sociaux, à vendre davantage de Hlm tout en comptabilisant ces ex-logements sociaux pendant dix ans au lieu de cinq actuellement. Un même projet de mise en vente de 1 % du parc Hlm chaque année (soit approximativement 40 000 logements) avait déjà échoué

¹⁷ Libération du 4 octobre 2017.

¹⁸ Risque souligné par l'agence de notation Moody's dans une note du 13 décembre 2017 : « En cas de non renouvellement du parc locatif social, cette politique (de vente) pourrait fragiliser la capacité des opérateurs à générer des revenus ».

en 2010, non parce que les locataires de logements sociaux ne le souhaitent pas, mais parce qu'ils ne le peuvent pas, comme le montre la faiblesse des sorties du parc social vers l'accession à la propriété. On peut aussi noter que cette incitation pour les locataires modestes à accéder à la propriété est **contradictoire avec l'extinction annoncée des APL accession** dans le budget 2018, alors que cet outil avait fait la preuve de son efficacité à soutenir finement des ménages à bas revenus.

Faute de pouvoir supporter les effets de la baisse de recettes liée à la diminution des APL, de nombreux organismes Hlm (on évoque une ou deux centaines pour près de 800 organismes) pourraient se retrouver en grande difficulté et condamnés à céder leurs parcs à de plus gros et plus prospères. Cette éventualité s'inscrit d'ailleurs dans les perspectives tracées par le Président de la République¹⁹, pour lequel « il y a trop d'acteurs, il faut des regroupements... ». L'affaiblissement des organismes Hlm, la mise en difficulté de certains ne seraient ainsi que le prélude d'une vaste **opération de regroupement ou de fusion d'organismes**. La concentration a, en réalité, démarré en 2007, mais à son rythme, voyant disparaître 70 sociétés en dix ans. Notamment sous l'impulsion d'Action Logement qui a fusionné en 2016 les collecteurs du 1 % en un seul et regroupé les 72 ESH dont il est actionnaire majoritaire dans une holding (Action logement immobilier) qui détient désormais 900 000 logements.

À n'en pas douter, un certain nombre d'ESH, hors Action logement, vont chercher à grossir. La situation se pose dans des termes différents pour les OPH mais ils ne devraient pas rester en dehors du mouvement de concentration, pour qu'à terme une intercommunalité dispose d'un opérateur public unique...

Il n'y a pas lieu de s'opposer par principe au regroupement de certains organismes Hlm, pour peu que l'organisation des organismes qui en résulte tienne compte du découpage des territoires, et que les missions sociales des organismes fusionnés soient préservées. En revanche, prétendre que ces fusions permettront d'amortir la ponction de 1,7 milliard d'euros en réduisant d'un tiers les frais de gestion (5,8 milliards d'euros en 2015) ne repose sur aucun fondement réel. En tout état de cause, il s'avère que **les plus gros organismes sont aussi ceux qui affichent... les frais de gestion médians les plus importants** (1 260 euros/logement, contre 1 210 euros pour les plus petits²⁰).

Certes, d'un point de vue macro-économique, les bailleurs sociaux semblent en bonne santé financière, pour des raisons à la fois historiques et conjoncturelles. D'une part ils ont fini de rembourser de nombreux ensembles immobiliers

¹⁹ Intervention d'Emmanuel Macron le 6 octobre 2017, devant la Fédération française du bâtiment.

²⁰ « Sur la période 2013-2015, le coût de gestion maximal demeure celui des organismes gérant plus de 12 000 logements ». *Ministère de la Cohésion des territoires*, « Les organismes de logement social. Chiffres clés 2015 », 2017.

massivement construits au cours des Trente Glorieuses, et d'autre part ils ont pu emprunter au cours des dernières années à des taux extrêmement bas. Mais rappelons tout de même que les organismes Hlm, qu'il s'agisse des offices publics de l'habitat (OPH), présidés par des élus locaux, ou des entreprises sociales de l'habitat (ESH), ne sont pas des entreprises classiques. Pas de stock-options ni de dividendes, une lucrativité nulle ou très limitée, un réinvestissement des résultats dans l'activité, un objet social d'intérêt général. Le secteur n'est pas exempt ici ou là de cas de mauvaise gestion, d'abus ou de divers exemples de négligences dans l'entretien des bâtiments. Mais il est contrôlé par le « gendarme du Hlm », l'ANCOLS, et régi par des règles légales bien plus strictes que n'importe quelle entreprise. Certes, **on pourrait sans doute mieux utiliser la trésorerie de certains bailleurs**. Rénovation urbaine, travaux de rénovation énergétique, entretien, production neuve accrue à bas loyer dans les zones tendues, baisse des loyers ciblée pour les personnes à bas revenus, revitalisation des centres bourgs, prévention des expulsions, logements accompagnés, etc. : les besoins ne manquent pas. Le monde Hlm était d'ailleurs prêt à mutualiser davantage ses fonds propres pour atteindre ces objectifs. La « réduction de loyer de solidarité », dont on ne percevra toutes les conséquences que dans plusieurs années, constitue un risque majeur pour le modèle économique du logement social.

DES PROTECTIONS INDIVIDUELLES ABANDONNÉES AU PROFIT D'UN HYPOTHÉTIQUE CHOC DE L'OFFRE ?

Si le premier pilier du modèle de protection sociale liée au logement (APL et Hlm) est durement ébranlé pour des raisons budgétaires, le second pilier, constitué des protections statutaires des ménages modestes, est lui aussi lésardé, qu'il s'agisse du bail protecteur issu de la loi de 1989 ou de la protection qu'apporte les différentes mesures de réglementation des loyers. Le motif n'est plus ici comptable mais s'inscrit dans une logique visant à « libérer » le marché pour conduire à un « choc de l'offre », censé résoudre les causes profondes de la crise du logement.

Bail mobilité : un accroc au statut de locataire de droit commun

L'avant-projet de loi sur le logement (« ELAN »), reprenant une des promesses de campagne d'Emmanuel Macron, **prévoit la création d'un « bail mobilité » pour les logements meublés, d'une durée d'un à dix mois non renouvelable, sans dépôt de garantie** (mais avec caution solidaire, sachant que les locataires en mobilité professionnelle seraient éligibles au dispositif Visale). D'abord réservé aux personnes en formation professionnelle, en contrat d'apprentissage et en stage, l'avant-projet de loi « logement » **prévoit finalement de l'ouvrir à tous les locataires**.

Au moment où le pouvoir politique affirme son objectif de mieux protéger nos concitoyens, il semble paradoxal de constater qu'il souhaite modifier le statut

locatif que la loi de 1989 puis la loi Alur (2014) avaient contribué à équilibrer. Comme s'il niait le rapport inégal entre propriétaire et locataire au sein de la société.

Ce bail mobilité rappelle le « bail nouvelle location » proposé par les représentants de la propriété immobilière en 2005. S'engouffrant dans la brèche ouverte par l'adoption, au cours de l'été 2005, du « contrat nouvelles embauches » (CNE) qui, pour diminuer le chômage, facilitait les possibilités de licenciement et réduisait donc les garanties dont bénéficient les salariés, le président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) avait plaidé lors du congrès du mouvement à l'automne 2005, pour un « bail nouvelle location ». Il apportait de moindres protections que celles du bail classique loi de 1989 et manifestait ainsi un alignement sur la situation qui prévaut en matière de droit du travail, **comme si l'insécurité économique devait s'accompagner d'une insécurité résidentielle.**

Plusieurs arguments plaident contre le bail mobilité. Le régime des baux d'habitation (via la loi du 6 juillet 1989) non seulement ne s'oppose pas mais en plus permet parfaitement la mobilité pour les locataires et les propriétaires²¹, pour les locations vides comme meublées (bail d'un an, et de 9 mois pour les étudiants). Et des baux dérogatoires existent déjà pour des courtes durées (meublés de tourisms, locations saisonnières, occupation temporaire des locaux vacants...).

La loi de 1989 répond donc aux attentes des locataires et des bailleurs en la matière, dans un équilibre qui a fait ses preuves entre mobilité et sécurité. **Les locataires, eux, ne sont pas à la recherche de précarité**, puisqu'ils peuvent déjà quitter leur logement quand ils le souhaitent, mais de sécurité et de garantie face à certains bailleurs trop exigeants. Avec ce bail d'une durée déterminée courte, ils n'auront aucune marge de manœuvre face à des bailleurs qui souhaiteraient en faire une « période d'essai locative » avant de s'engager sur un bail classique. Ils seraient aussi privés de plusieurs protections importantes (dossier de diagnostic technique du logement, renouvellement automatique du bail, activation du dispositif de prévention des expulsions locatives en cas d'impayés...).

Dans une position aussi fragile, il deviendrait inenvisageable pour le locataire de faire valoir ses droits, de réclamer des travaux ou d'engager des recours pour contester des loyers trop élevés ou toutes sortes d'abus.

Le Gouvernement entend ainsi favoriser la remise sur le marché de logements possédés par des propriétaires craignant les mauvais payeurs ou tentés par les

²¹ *Le locataire dispose d'un préavis de départ d'un mois (au lieu de trois) en zone tendue et en cas d'obtention d'un premier emploi, de mutation, de perte d'emploi ou de nouvel emploi notamment ; la durée du bail peut être réduite à 1 an pour le bailleur qui attend un événement professionnel ou familial qui justifiera qu'il reprenne son logement, et il peut donner congé pour vendre ou reprendre son logement en cas de besoin dans un délai raisonnable.*

locations saisonnières de courte durée comme Airbnb. En réalité, une location en « bail mobilité » de quelques mois peut très bien se conjuguer au cours d'une année avec des locations via la plate-forme Airbnb pendant les périodes touristiques. Au lieu de mieux réguler les dérives des locations saisonnières, le Gouvernement risquerait donc de niveler les protections vers le bas. Plutôt que de sécuriser la relation locative, en mettant en place par exemple une vraie « garantie universelle des loyers » (GUL), telle que prévue par la loi Alur, l'avant-projet de loi instaurerait ainsi une nouvelle période de précarité résidentielle.

Le bail mobilité, en précarisant dans le logement les précaires dans l'emploi, irait à l'encontre de la nécessaire mobilité face à l'emploi. Comment inciter des actifs à prendre des risques sur le marché du travail si cela se traduit pour eux par une précarité accrue face au logement ? Une économie moderne, nécessitant des actifs mobiles, doit en même temps les rassurer dans leur protection sociale, à travers une sécurité sociale du logement qui reste à inventer.

La majorité souhaite également amoindrir le droit au maintien dans les lieux pour les locataires Hlm. Pour favoriser la mobilité dans le parc social et une meilleure allocation de la ressource rare que représente le logement social, un certain nombre de mesures ont été annoncées. Pour inciter les locataires de logements sociaux dont les revenus dépassent les plafonds requis pour y accéder, à quitter le parc social, le supplément de loyer de solidarité serait appliqué dès le premier euro à tout locataire dont les revenus outrepassent les barèmes (sans attendre qu'ils les dépassent de 20 % comme actuellement). Le dispositif s'appliquerait à 165 000 ménages supplémentaires et procurerait 150 millions d'euros par an. L'avant-projet de loi Logement propose également de faire évoluer les missions des commissions d'attribution des organismes Hlm qui devraient procéder tous les 6 ans à l'examen de la situation des occupants pour proposer un logement plus adapté aux locataires.

L'intention est bonne tant il est nécessaire de lutter contre le surpeuplement et le sous-peuplement en logement social. Mais la remise en cause du droit au maintien dans les lieux, qui est déjà possible (mais peu appliquée) depuis la loi Molle de 2009 en cas de dépassement des plafonds de ressources ou de sous-peuplement accentué, doit être maniée avec précaution. **À vouloir faire entrer, y compris les plus modestes, dans une forme de carrousel résidentiel c'est oublier que la mobilité résidentielle, si elle n'est pas choisie, est potentiellement inégalitaire.** Alors pourquoi faudrait-il mettre en mouvement forcé les plus modestes, que protège le statut de locataire quand ils sont dans le parc privé, et le droit au maintien dans les lieux quand ils sont locataires d'un organisme Hlm, au risque de les plonger dans une insécurité nouvelle ?

La protection qu'apportent le statut locatif issu de la loi de 1989 ou le droit au maintien dans les lieux dans le parc social, constituent en effet, pour reprendre l'analyse de Robert Castel, la propriété sociale de ceux qui sont sans biens. Cette sécurité, le temps d'une vie, tient lieu de propriété, « *non plus la propriété foncière,*

pas davantage la propriété pleine, entière et transmissible mais la propriété d'une sécurité, le temps d'une biographie ».

Le détricotage de l'encadrement des loyers

Mesure emblématique du quinquennat précédent, l'encadrement des loyers constitue une autre forme de protection des locataires du parc privé, qui appartiennent de plus en plus aux couches les plus modestes de la population, celles qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété ni la chance d'obtenir un logement social.

Cet encadrement, prévu par la loi Alur depuis 2014, n'est pas porté avec volontarisme par la nouvelle majorité, qui adopte à son égard une attitude très ambiguë. On sait que le Président de la République n'y est pas vraiment favorable comme il l'a exprimé à l'occasion d'un déplacement à Toulouse²² : « *Ce n'est pas une bonne méthode si vous voulez faire un choc d'offre. Moi, je n'y crois pas à titre personnel, parce que vous n'allez pas convaincre les gens de construire massivement des logements si vous bloquez toujours les loyers* ». Mais le Gouvernement adopte une posture de compromis face à une mesure extrêmement populaire dans l'opinion, et affirme que l'encadrement devra être conservé ou abandonné en fonction de l'évaluation de son application à Paris et Lille, où il a été mis en œuvre respectivement en 2015 et 2017.

Hélas, la justice administrative a annulé ces deux mesures en 2017. Cette annulation ne porte pas sur le fond mais sur la forme : l'encadrement, pour être conforme à la loi Alur, aurait dû être appliqué à des agglomérations entières, et non pas à leur ville centre uniquement. Cette décision vient donc sanctionner non pas le principe de l'encadrement mais l'insuffisance de sa mise en œuvre. Cette carence résulte d'un manque de volonté assumé de la part de l'État depuis l'arrivée de Manuel Valls à Matignon en 2014, qui a déclaré ne pas vouloir appliquer cette réforme autrement que par une expérimentation dans des villes volontaires. Bien que le Conseil d'État ait condamné cette entrave à l'exécution de la loi par l'exécutif, le nouveau Gouvernement a poursuivi cette posture et ne semble pas disposé à pousser ses préfets à mettre en œuvre et agréer les observatoires locaux des loyers sans lesquels l'encadrement des loyers est impossible. Il prévoit même, dans le cadre du projet de loi Logement (« ELAN ») d'autoriser les préfets à « certifier » des observatoires sans les « agréer », ce qui permettrait d'éviter la mise en œuvre de l'encadrement des loyers.

L'encadrement a pourtant fait la preuve de son efficacité à limiter les abus en écrêtant les loyers les plus indécents²³. Il a le mérite d'améliorer le pouvoir d'achat des plus modestes à un prix quasiment nul pour l'État, simplement en rééquilibrant

²² Le 11 septembre 2017.

²³ Voir le tableau de bord.

légèrement le rapport de force inégal en zone tendue entre bailleur et locataire. De plus, cet encadrement serait la réponse la plus logique à l'argument du soit-disant effet inflationniste des APL. L'encadrement, pourtant relativement léger puisqu'il autorise des loyers jusqu'à 20 % au-delà de la médiane des loyers de marché par quartier, est pourtant l'occasion de proposer aux bailleurs un nouveau compromis, avec des loyers modérés mais garantis par une garantie universelle des loyers (GUL)²⁴. Mais cet encadrement du marché, seul capable de ramener de la confiance et de l'équité dans les rapports locatifs, ne semble pas à ce stade dans le viseur de la nouvelle majorité.

Un très hypothétique « choc de l'offre »

Aux yeux du Gouvernement, il semble donc que l'érosion des principaux outils protecteurs ne serait finalement pas si grave en raison de leurs défauts supposés, car les bailleurs sociaux auraient trop de réserves et les APL seraient inflationnistes. Mais surtout car il préfère **miser sur la libération des acteurs privés pour relancer la construction et détendre le marché**, paré de toutes les vertus, **plutôt que de renforcer les outils de protection et de construction sociales**.

L'objectif affiché du choc de l'offre est de contribuer à mieux répondre aux besoins sur les marchés tendus et de provoquer une baisse des loyers du secteur privé en construisant davantage. La mise en œuvre de cet objectif regroupe un ensemble de mesures qui ne sont qu'esquissées pour le moment : réduire le temps de la construction, limiter les recours abusifs, simplifier les normes de construction et d'instruction du permis de construire, faire une pause dans l'élaboration de normes nouvelles, exonérations fiscales sur la vente du foncier en zones tendues...

Pour y parvenir, le Gouvernement a commencé à cibler les moyens sur les zones tendues. C'est le sens du recentrage sur ces secteurs du « Pinel » comme du prêt à taux zéro²⁵ ou encore du projet de construction de 60 000 logements étudiants dans les villes universitaires. Mais l'enjeu est immense, notamment en région parisienne où la construction a été insuffisante pendant des décennies.

Ce scénario est-il crédible ? La réponse est incertaine et il est permis de douter de son efficacité au vu de l'expérience, puisque les périodes de forte construction (notamment les années 2006, 2012 et 2016 au cours desquelles près de 400 000 logements ont été construits) n'ont pas été marquées par une inflexion des prix, bien au contraire, et le poids du logement dans le pouvoir d'achat des ménages a

²⁴ Voir *L'État du mal-logement en France 2017, chapitre 10* : « Encadrer les loyers : une réforme qui fait ses preuves à renforcer ».

²⁵ Sachant que le président de la République a annoncé le 6 octobre devant la Fédération française du bâtiment (FFB), la reconduction pour deux ans du PTZ en zones rurales et dans les petites villes (zones B2 et C) jusqu'au 31 décembre 2018.

continué à progresser. **Augmenter la construction de logements ne suffit pas, si elle n'est pas localisée aux bons endroits et si les prix de sortie ne sont pas accessibles aux ménages.** La ruée sur les terrains et sur la main d'œuvre peut également provoquer des tensions inflationnistes.

En concentrant les aides, le prêt à taux zéro et les avantages fiscaux (Pinel), sur les secteurs tendus où la libération de foncier public a des limites, on peut même craindre des risques d'inflation et de tension sur les prix. Ce qui serait contraire à l'objectif recherché. L'exemple de la ville de Rennes montre une autre voie, mais ce n'est pas celle qui est actuellement encouragée. Elle associe un effort massif de construction à une politique de maîtrise des prix des terrains et de la construction neuve qui n'apparaît pas dans le projet Gouvernemental.

Un autre doute sur les effets d'un choc de l'offre tient au fait que la construction neuve ne représente qu'une très faible partie de l'offre disponible chaque année sur un territoire. La construction neuve produit environ 400 000 logements chaque année, soit environ 1 % du parc de logements, et constitue donc un levier relativement limité pour peser sur les prix, du moins à court ou moyen terme. Dans ces conditions, **l'essentiel de l'offre rendue disponible chaque année** (de l'ordre de 80 à 90 %) **émane du parc existant** quand les logements se libèrent. Le stock de logements existant, ses caractéristiques, sa capacité d'évolution sont des facteurs décisifs quel que soit le type de territoire. Il faut donc arrêter de focaliser l'action et l'allocation des ressources sur la seule production neuve et utiliser tous les leviers d'action (réhabilitation, renouvellement urbain et construction) pour mieux répondre aux besoins et maîtriser la progression des prix. Et cesser de penser que le marché se régule seul sans intervention publique, que la maîtrise des prix du logement pourra intervenir sans une politique de régulation des marchés immobiliers, faisant converger l'action de l'État et celle de collectivités locales ambitieuses.

Ensuite, les partisans d'un choc d'offre semblent sous-estimer le fait que **la France produit déjà beaucoup de logements**, par rapport aux dernières années ou à nos voisins. En un an, de décembre 2016 à novembre 2017, 418 000 logements ont été mis en chantier, soit une augmentation de 16 %. La poursuite de cette dynamique vertueuse est à encourager et accroître, mais remettre à plat tous les outils de soutien à la construction dans une telle période est plutôt risqué, d'autant plus avec une méthode improvisée, ponctuée d'annonces multiples et contradictoires. Sans compter que les coupes budgétaires massives sur les organismes Hlm risquent d'hypothéquer de nombreux programmes de logements sociaux ou mixtes sociaux/privés.

Surtout, **rien ne dit que les mesures avancées par le Gouvernement seront de nature à susciter un choc d'offre.** Les Gouvernements précédents, en particulier au cours du dernier quinquennat, avaient déjà légiféré contre les recours abusifs et avaient essayé de réduire, simplifier et stabiliser les normes de construction. Au-delà des slogans, le droit de recours contre un projet d'urbanisme

et les normes de construction, constituent certes des contraintes parfois lourdes, pesant sur les porteurs de projet ; mais elles constituent aussi des protections contre les abus pour les citoyens, les riverains et les futurs habitants. Les alléger sans rogner sur les droits des uns et des autres est un exercice complexe, entre technicité et rapports de force. Il est possible de trouver des compromis, comme celui qui semble s'esquisser sur les normes d'accessibilité au handicap des bâtiments neufs, en lien étroit avec les associations spécialisées. Mais personne en la matière ne détient de baguette magique. Alors que le candidat Emmanuel Macron avait proposé à juste titre de transférer l'instruction des permis de construire du niveau communal à intercommunal, pour éviter les blocages micro-locaux de la construction, le Gouvernement vient d'y renoncer face à l'opposition des élus.

Enfin, **même si le choc de l'offre se produit, il faudra attendre des années pour qu'il porte ses fruits**, alors que la cherté des loyers pèse au quotidien sur les ménages et appelle aussi des réponses à court terme. Construire davantage pour répondre au dynamisme démographique français, surtout dans les zones tendues, n'est donc pas incompatible avec une aide ici et maintenant pour modérer les prix et encadrer le marché.

Un choc de l'offre au risque d'un creusement des inégalités ?

Protéger les plus modestes ne peut constituer un objectif crédible, si les responsables politiques ne reconnaissent pas la nécessité d'une intervention publique volontariste pour lutter contre les inégalités, dans une période où le logement non seulement les reflète mais contribue à leur aggravation.

Quid de l'inflation immobilière qui enrichit les uns pendant qu'elle appauvrit les autres, et bloque leurs perspectives résidentielles ? Cherche-t-on à corriger les effets de richesse liés à la hausse des prix ? Non, les réformes prennent encore et toujours la même direction : des cadeaux fiscaux aux plus aisés pour fluidifier les transactions immobilières à des prix toujours plus élevés. Mais **pas d'imposition accrue qui permettrait de financer des politiques de redressement des inégalités, à la mesure de l'enrichissement lié à l'évolution du marché immobilier** pour certains.

Les contreparties sociales demandées en échange des exonérations restent peu exigeantes. Le « Pinel » est prolongé pour 4 ans dans les zones tendues, tout en maintenant la possibilité de louer à ses ascendants ou à ses descendants. C'est aussi le cas de l'abaissement de 50 % à 35 % du seuil de logements sociaux dans une commune permettant d'obtenir le taux réduit de TVA de 10 % pour la livraison de logements locatifs intermédiaires (PLI), seuil permettant de s'affranchir de la condition de 25 % de logements sociaux dans l'ensemble immobilier à construire. On peut aussi s'inquiéter, dans l'avant-projet de loi Logement, du projet de ne plus faire de la production de logements une condition « essentielle » du dispositif de

décote sur la cession des fonciers publics, dans la perspective de réduire la surface affectée au logement et comportant des logements locatifs sociaux de 75 % à 50 %.

Les réformes fiscales, au contraire, tendent majoritairement à assécher les ressources fiscales de l'État (chocs fiscaux après chocs fiscaux) qui ne peuvent ensuite remplir suffisamment leur rôle (lorsque la compensation est recherchée dans la baisse des prestations et des aides sociales). C'est le cas par exemple de **l'abattement exceptionnel appliqué aux plus-values sur la cession de terrains à bâtir** ou d'immeubles bâtis dans les zones tendues. On pourrait se réjouir d'une mesure fiscale qui incite à **libérer le foncier**. En effet, comme le dénoncent de nombreux rapports depuis des années, la fiscalité foncière, décroissante dans le temps, incite à la rétention de terrains constructibles : un propriétaire rationnel a tout intérêt à attendre car, au fil des années, le prix de son terrain s'accroît tandis que la taxe sur les plus-values diminue chaque année. Mais la mesure annoncée ne change pas structurellement cet effet pervers, elle se contente, comme l'avaient fait plusieurs fois les précédents gouvernements, d'un cadeau fiscal ponctuel, pendant trois ans. **Ces « chocs fiscaux » à répétition ne sont pas une bonne pratique**. Ils participent à l'illisibilité et à l'imprévisibilité de la fiscalité foncière, qui est pourtant par principe celle du temps long, des héritages et de la planification. Les propriétaires peu informés, face à des taux changeant chaque année, n'y comprennent plus rien tandis que les bons connaisseurs peuvent toujours rationnellement attendre le prochain cadeau fiscal. Bref, une fiscalité prévisible qui taxe de manière croissante dans le temps les propriétaires qui attendent de libérer leur terrain serait préférable.

Ajoutons une précision : une fiscalité croissante dans le temps incitative ne doit pas se résumer à un cadeau fiscal : il faut taxer les plus-values foncières pour deux raisons. L'une de justice sociale, car les propriétaires de terrains constructibles voient la valeur de leur patrimoine exploser par la seule grâce de la collectivité qui classe leur terrain constructible et finance les réseaux urbains. **On ne peut pas répéter vouloir s'attaquer à « la rente » tout en défiscalisant ce type de plus-values foncières**. L'autre raison est purement d'efficacité : l'État et les collectivités ont besoin de recettes pour financer et orienter la construction de logements sociaux et très sociaux. Ils ont notamment besoin de taxer les transactions de l'immobilier cher pour financer les mesures de mixité sociale, consistant soit à produire du logement abordable dans les quartiers prisés, soit à améliorer le sort des habitants des quartiers défavorisés victimes de la ségrégation urbaine²⁶.

²⁶ *Le volontarisme affiché sur la politique de la Ville a par ailleurs été contredit par la rigueur budgétaire. Cette politique s'est vue amputer de crédits importants au cours de l'année 2017, tandis qu'elle subit déjà les coupes effectuées dans le financement des emplois aidés. La contribution des Hlm au nouveau programme de rénovation urbaine est également hypothéquée par la ponction qu'ils subiront dans les années à venir. Mais le Gouvernement a promis une sanctuarisation des crédits de la politique de la ville pour le reste du quinquennat.*

Les prix de l'immobilier ont connu une augmentation fulgurante ces dernières décennies, sans que soit révisée la valeur locative cadastrale et qu'il soit remédié à la sous-taxation qu'elle engendre pour certains, sans que les terrains constructibles soient taxés sur leur valeur vénale, sans que la rétention des terrains constructibles ne soit réellement sanctionnée, sans que soient mieux imposées les donations et les successions, et sans que la Contribution de solidarité urbaine que la Fondation appelle de ses vœux depuis plusieurs années déjà ne soit même envisagée²⁷.

Le président de la République, dès sa campagne présidentielle, a repris l'argumentation d'une fiscalité immobilière basée sur des valeurs locatives désuètes non pas pour l'améliorer mais pour annoncer purement et simplement la suppression de la taxe d'habitation. Présentée comme une mesure de pouvoir d'achat pour les plus modestes, cette réforme ne s'appliquera pourtant pas aux plus pauvres qui paient déjà peu ou pas du tout de taxe d'habitation en vertu des multiples exonérations ou abattements existants. En revanche, ils pâtiront fortement des conséquences en termes budgétaires de la perte de recettes fiscales qui s'élèverait à 10 milliards d'euros par an, et pèsera sans doute sur les finances des collectivités, même si l'État s'engage à compenser ce manque à gagner. De plus, cette suppression de la taxe d'habitation était annoncée comme redistributrice car elle bénéficierait seulement aux 80 % de la population la moins riche. Or, le Président a annoncé le 30 décembre 2017 que **la taxe d'habitation serait entièrement supprimée en 2020, faisant donc des 20 % les plus riches les principaux gagnants de cette réforme.**

La politique de l'offre semble donc focalisée sur un assouplissement des normes et un désengagement financier de l'État. Pourtant, une politique publique volontariste peut produire des effets sur les chantiers de construction et de rénovation, avec un impact direct sur la situation des ménages les plus modestes. On peut notamment penser à la loi SRU et la rénovation des passoires énergétiques. Sur ces deux politiques, le Gouvernement affiche de bonnes intentions, mais des actes qui ne sont pas pour l'instant à la hauteur. Sur l'article 55 de la loi SRU, qui impose 20 à 25 % de logements sociaux en 2025 aux communes, le ministère, derrière des paroles de fermeté, a parfois validé l'attitude de préfets souvent trop laxistes à l'égard des communes ne respectant pas leurs objectifs. Le cas emblématique est celui de la ville de Nice, atteignant à peine un tiers de ses objectifs sans être sanctionnée par l'État, contre l'avis de la commission nationale SRU. De même, des dizaines de communes très tendues ont été exemptées de l'application de la loi, là encore contre l'avis de la commission SRU²⁸. Enfin, comme nous l'avons indiqué, l'avant-projet de loi logement (« ELAN ») prévoit de comptabiliser pendant dix ans comme logements sociaux des Hlm vendus depuis dix ans...

²⁷ Voir *L'État du mal-logement en France 2017, chapitre 14* : « Pour une révolution fiscale de l'immobilier ».

²⁸ Voir tableau de bord, partie 2 axe 4.

²⁹ Voir *L'État du mal-logement en France 2017, chapitre 8* : « Résorber les passoires thermiques en une génération ».

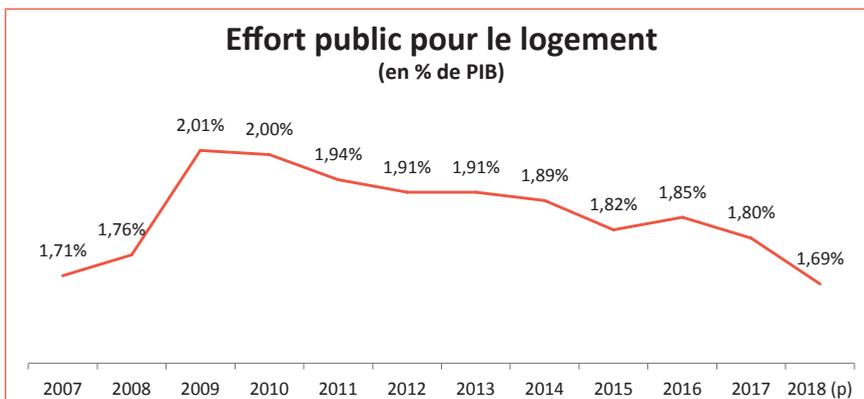
Quant à l'objectif de rénovation des passoires énergétiques, **le Gouvernement annonce un objectif ambitieux consistant à toutes les rénover en dix ans**, conformément au scénario de la coalition « Rénovons »²⁹, soit 750 000 opérations par an. Le plan officiel comporte des mesures positives : transformation du crédit d'impôt transition énergétique en prime (pour un coût budgétaire réduit toutefois), aides au diagnostic, investissements publics accrus (avec un plan d'investissement d'avenir qui reste à préciser...). Mais il ne semble pas à la hauteur des ambitions affichées, bien que celles-ci soient fluctuantes, puisqu'il conserve l'objectif de la loi de transition énergétique de 250 000 logements occupés par des ménages modestes à rénover chaque année (dans le parc social comme dans le parc privé). Enfin, le compte n'y est pas vraiment puisqu'il se borne à financer 75 000 logements privés dans le cadre du programme Habiter Mieux de l'ANAH, en plus des quelque 120 000 Hlm rénovés en moyenne chaque année. De plus, il se refuse toujours, dans la continuité du Gouvernement précédent, à imposer la rénovation des passoires mises en location dans le parc privé, en prenant un décret intégrant réellement et précisément la performance énergétique dans le décret « décence ».

Conclusion

Tout se passe **comme si l'attention des responsables politiques était obnubilée par la rigueur budgétaire d'une part et la libération des initiatives d'autre part** et comme s'ils accordaient à la protection un rôle mineur d'accompagnement des ménages fragiles les plus exposés aux transformations de la société. Les mesures prises en référence à l'un et l'autre de ces objectifs sont de nature différente, voire s'ignorent et peuvent, quand il s'agit d'agir au nom de la liberté, provoquer des effets contraires à l'objectif de protection affiché par ailleurs. Pour assurer une meilleure convergence de ces deux objectifs de la politique du logement, il conviendrait de dépasser ce qui apparaît comme un clivage entre ces deux objectifs de libération et de protection. Car c'est ce clivage qui autorise les responsables politiques à ignorer ce que fait leur main droite pour libérer les initiatives quand ils interviennent de leur main gauche pour protéger les plus modestes et réparer les dégâts causés par l'autre main.

C'est pourquoi les atteintes portées aux deux premiers piliers du modèle de protection sociale liée au logement en France, les APL et Hlm d'une part, les protections réglementaires des plus fragiles d'autre part, hypothèquent grandement les chances de réussite de la réforme annoncée du troisième pilier, l'aide aux ménages défavorisés, que le Gouvernement souhaite à juste titre réorienter vers une philosophie du « Logement d'abord » (voir chapitre suivant).

Il convient donc de **donner une ambition forte à la politique en faveur du logement des personnes défavorisées. Pour faire en sorte qu'elle ne soit pas seulement une politique résiduelle** d'accompagnement, voiture balai de l'action publique, mais une politique qui agisse aussi sur les mécanismes généraux qui permettent de développer une offre de logement abordable et accessible, de solvabiliser les ménages les plus modestes, et d'agir ainsi à la source de l'exclusion dans le domaine du logement. La politique en faveur du logement des personnes défavorisées, comme celle qui prétend aujourd'hui privilégier le « Logement d'abord », ne peut à elle seule constituer une politique si le marché du logement et l'organisation du secteur Hlm ne permettent pas l'entrée dans un logement des plus fragiles. Le « Logement d'abord » n'est pas compatible avec les coupes massives dans le budget du logement.



Chapitre 2

**Veut-on vraiment en finir
avec le drame des personnes
sans domicile**

Veut-on vraiment en finir avec le scandale des personnes sans domicile ?

Alors que le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 50 % entre 2001 et 2012, et sans doute encore depuis, les politiques du logement peinent à offrir des solutions dignes aux personnes en difficulté. D'année en année, la principale réponse des gouvernements successifs semble, dans l'urgence, d'augmenter encore et toujours le nombre de places d'hébergement, au détriment de la stabilité et de la dignité, conditions indispensables pour sortir de la précarité, mener une vie de famille, se soigner, reprendre une formation, chercher un emploi, bref se projeter dans la vie.

Face à cette impasse, la Fondation Abbé Pierre avait interpellé les candidats à l'élection présidentielle, lors de la présentation de son dernier rapport sur l'état du mal-logement en 2017, en leur demandant de s'engager sur un plan « Sans domicile : objectif zéro », destiné à résorber le problème des personnes sans domicile en 5 à 10 ans selon les territoires¹. Le terme de « sans domicile » avait été employé à dessein, à partir de la définition de l'Insee, qui inclut parmi les 143 000 personnes sans domicile estimées en 2012 les personnes sans abri, à la rue, mais aussi une partie de celles hébergées par la puissance publique. Cet objectif est donc plus ambitieux qu'une simple mise à l'abri des personnes à la rue. Le but ici est de leur proposer un logement pérenne de droit commun, ce qui ne veut pas forcément dire un logement standard ordinaire.

Ce plan en six axes repose sur les six premiers chapitres du 22^e rapport sur L'État du mal-logement en France, basés sur l'expertise de la Fondation, de ses partenaires et sur les leçons tirées d'expérimentations étrangères ou locales² :

1. Adopter résolument une logique de logement d'abord rompant avec l'inflation des dispositifs d'hébergement.
2. Orienter davantage les attributions Hlm au profit des personnes sans domicile.
3. Accroître la production de logements vraiment sociaux sous les plafonds APL.
4. Mobiliser massivement un parc privé à vocation sociale.
5. Accueillir avec dignité les personnes migrantes arrivant sur notre territoire.
6. Prévenir les ruptures et empêcher les expulsions sans relogement.

¹ Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, « Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement », *Insee première* n°1 546, avril 2015.

² Les 15 idées de la Fondation Abbé Pierre contre la crise du logement, ainsi que le 22^e rapport sur l'état du mal-logement en France sont accessibles en ligne : <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>.

S'emparant, à juste titre, de la philosophie d'action du « logement d'abord », le ministre de la Cohésion des territoires Jacques Mézard a présenté un projet de plan quinquennal en cinq points, soumis à une concertation menée par la DIHAL³ :

- Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés.
- Accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées.
- Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement.
- Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle.
- Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le logement d'abord.

Ce cinquième point a donné lieu à un « appel à manifestation d'intérêt » lancé en novembre 2017 et doté d'au moins 10 millions d'euros, qui rencontre un réel intérêt de la part des acteurs locaux malgré la modestie de la somme. Celui-ci est destiné à sélectionner une quinzaine de territoires de « mise en œuvre accélérée » du plan, mais on pourrait imaginer qu'il réponde favorablement à davantage de candidatures. Il permettra de lancer une première application d'un plan qui sera présenté plus en détails en février 2018.

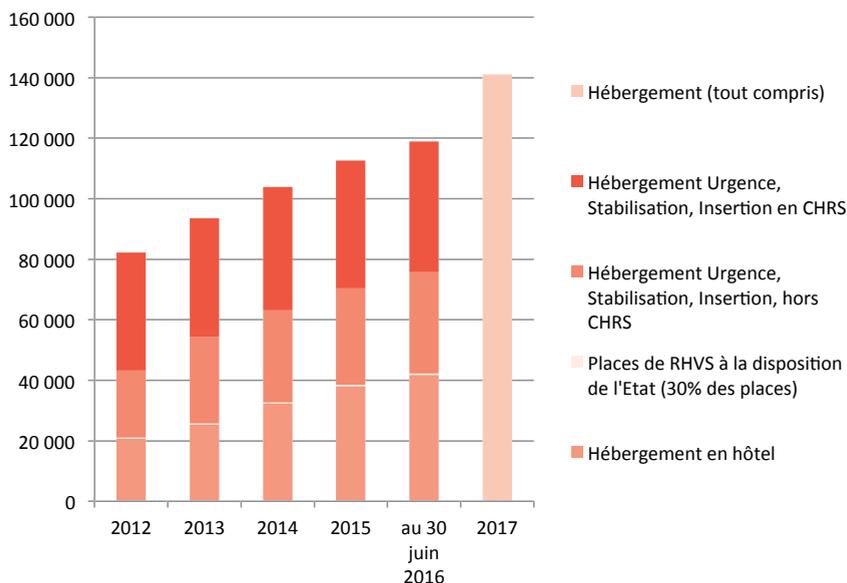
Ce chapitre vise donc à évaluer ce premier pas du nouveau gouvernement en faveur du logement d'abord au regard des ambitions de la Fondation Abbé Pierre, en suivant les six axes de notre projet présenté l'an dernier. Il inclut également dans son analyse la loi de finances pour 2018, la politique d'accueil des personnes migrantes et l'avant-projet de loi « ELAN »⁴ en discussion dans le cadre d'une « conférence de consensus » tenue au Sénat entre décembre 2017 et janvier 2018. Notre approche se veut critique, à la lumière des premiers actes posés depuis l'élection du nouveau Président de la République, mais également constructive, en perspective des cinq années à venir, en prenant en compte les expérimentations porteuses d'espoir menées en France ou à l'étranger, et sans ignorer les intentions positives affichées jusqu'ici en faveur du logement d'abord.

Entre critique et espoir, la Fondation est surtout à l'heure actuelle vigilante. Un changement d'approche en faveur du logement d'abord avait déjà été mis en avant dans le passé, il y a près de dix ans lors de la « refondation » de la politique d'hébergement et d'accès au logement portée par le secrétaire d'État au Logement de l'époque Benoist Apparu. Beaucoup de réformes ont depuis été menées, certaines allant plutôt dans la bonne direction, mais elles n'ont pas suffi à enrayer la mécanique de l'exclusion du logement, ni la fuite en avant vers l'hébergement d'urgence comme réponse principale et pourtant inadaptée au mal-logement.

³ *Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.*

⁴ *Projet de loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et de la transition numérique.*

Évolution de l'hébergement généraliste



Capacités en nombre de places ouvertes et financées, hors DNA. Source DGCS enquête AH1.

Le monde associatif, comme les collectivités et les acteurs du logement social en général, regardent donc ce nouveau plan avec intérêt mais sans illusion excessive, voire avec une certaine méfiance.

« Sans-domicile : objectif zéro » : une obligation de résultat

Au-delà d'un changement d'approche, le plan « Sans domicile : objectif zéro » entend pousser à son terme la logique du logement d'abord, en visant l'éradication du sans-abrisme. Cet objectif est plus ambitieux et risqué politiquement que le plan logement d'abord du gouvernement, puisqu'il offre une prise à l'évaluation, mais les deux démarches sont compatibles. Si les objectifs quantitatifs du plan quinquennal du Gouvernement font en ce moment l'objet d'arbitrages sensibles, pour la Fondation Abbé Pierre, il est possible de se fixer des objectifs ambitieux mais réalistes en les étalant dans le temps, avec des étapes intermédiaires pour mesurer le chemin parcouru. Sachant que l'objectif quantitatif est important pour adapter les moyens aux ambitions, plutôt que l'inverse.

Mais il faut aussi être attentif à certains effets pervers toujours possibles d'une politique du chiffre. L'injonction au « zéro sans domicile » ne consiste pas à rendre invisibles les personnes à la rue, en les recensant mal, en les forçant à entrer dans des dispositifs qui ne leur conviennent pas, en les dispersant ou en les repoussant à la périphérie, voire en reconduisant le plus possible à la frontière les personnes en situation irrégulière...

L'« objectif zéro » doit s'entendre comme une volonté de tendre vers zéro, en étant conscient qu'il sera difficile d'y parvenir un jour totalement à l'échelle nationale, pour plusieurs raisons. Le phénomène est complexe et ses origines multiples et, parfois, soudaines. Il restera toujours des personnes qui, à un moment T, échappent aux radars des dispositifs d'accès au logement et d'aide sociale, ou n'y recourent pas. Tout l'enjeu est de réduire au maximum le sans-abrisme, le nombre de personnes concernées, sa durée... et de ne jamais se résigner à son ancrage durable. La réduction structurelle du nombre de personnes sans domicile doit aussi permettre de concentrer les efforts sur les cas les plus complexes.

Cet objectif, que d'aucuns jugent impossible, irréaliste ou démagogique, ne nécessite pourtant pas de technologie complexe ni d'ingénierie sophistiquée. Il consiste « simplement » à faire systématiquement et dans de meilleures conditions ce que font déjà chaque jour avec succès des milliers d'acteurs sociaux à travers le pays. Comme le défend le sociologue Julien Damon depuis des années, « *« Zéro SDF » n'est pas qu'un slogan. C'est une orientation politique rationnelle et raisonnable, permettant une réforme et une adaptation des moyens à un but précis*⁵ ». **Ce n'est pas l'objectif de zéro sans domicile qui est démagogique en soi, mais le fait de l'énoncer sans mettre en œuvre les moyens susceptibles de l'atteindre.**

La fixation d'objectifs quantitatifs suppose de **se doter d'outils de dénombrement des personnes sans domicile fiables, localisés et régulièrement actualisés**. À l'heure actuelle, ce recensement repose sur l'enquête « sans domicile » de l'Insee, menée uniquement à l'échelle nationale, complexe à mettre en œuvre et qui devrait être rééditée (il n'en existe aujourd'hui que deux éditions difficilement comparables, datant de 2001 et 2012). Comme l'écrit Julien Damon, « *d'autres méthodes de recensement, plus frustes, mais pouvant être répétées plus souvent devraient être développées*⁶ » dans un objectif plus opératoire.

À cet égard, la Finlande s'est dotée d'un outil de recensement annuel fiable et détaillé qui permet de suivre la baisse du nombre de sans domicile et de personnes hébergées chez des tiers. La ville de Barcelone mobilise plusieurs fois par an des bénévoles et des professionnels pour sillonner les rues et comptabiliser les personnes qui ne font plus appel aux services d'aide sociale. En France, le déploiement des services d'information des SIAO (SI-SIAO) ne permet pas aujourd'hui d'aboutir à une vision assez précise et locale des personnes sans domicile mais devrait occasionner des avancées prochaines quant au nombre de personnes ayant recours au 115. Ces chiffres, qui remplaceront le « baromètre du 115 » de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), devront être rendus publics régulièrement, discutés et complétés pour aboutir à un diagnostic partagé entre acteurs et citoyens. Il est indispensable que ces chiffres ne restent pas entre les mains de la seule puissance

⁵ Julien Damon, « Exclusion : vers Zéro SDF ? », *La Documentation française*, Paris, 2017.

⁶ *Ibid.*

publique, sous peine de quoi nous pouvons être à peu près sûrs qu'ils ne seront pas, en cas de difficulté, publiés en temps voulu ou présentés de manière totalement impartiale⁷.

Une première séance du groupe de travail piloté par la DIHAL consacré au suivi et à l'évaluation du plan logement d'abord a permis d'élaborer une liste d'indicateurs pertinents, à suivre régulièrement au niveau national et local, de la manière la plus ouverte et publique possible, sur la production de logements très sociaux, l'hébergement, les attributions, la prévention des expulsions et sur l'évolution du sans-abrisme.

De plus, l'objectif « zéro sans domicile » doit faire l'objet d'un engagement solennel, émanant à la fois des élus locaux et des représentants de l'État, qui doivent copiloter ce plan localement, accompagner au changement, convaincre les acteurs locaux à s'engager dans cette démarche, vaincre les réticences des habitants et rendre compte devant les citoyens et les associations. Des concertations locales entre usagers, riverains, professionnels, bénévoles, élus, etc. doivent être l'occasion de mettre en discussion les sujets complexes et les représentations, autour de la « capacité à habiter » par exemple : addictions, refus de propositions de logements, non-recours, accompagnement, personnes à droits incomplets, etc., et d'identifier les freins actuels à l'accès au logement.

La méthode proposée par la Fondation Abbé Pierre est donc bien différente d'un simple affichage, que nous avons connu sous plusieurs gouvernements, y compris récemment avec le Président Emmanuel Macron. Le 26 juillet 2017, à Orléans, le Président avait affirmé : « *La première bataille, c'est de loger tout le monde dignement. Je ne veux plus d'ici la fin de l'année avoir des femmes et des hommes dans les rues, dans les bois, ou perdus. C'est une question de dignité, c'est une question d'humanité et d'efficacité là aussi. Je veux partout des hébergements d'urgence* ». Prononcée dans le cadre d'un discours consacré à l'accueil des migrants, il était difficile de savoir si la promesse concernait tous les sans domicile. Un slogan imprécis, irréaliste à court terme, sans moyens concrets, sans déclinaison locale, confondant logement et hébergement d'urgence : bref, une nouvelle séquence qui en l'état sonne comme une promesse sans lendemain. D'autant que, **en destinant cet objectif aux seuls migrants, il semble créer une concurrence des publics**, prêtant le flanc à des polémiques délétères.

L'échec prévisible d'une telle promesse a amené des membres du gouvernement, aux derniers jours de 2017, à tordre la réalité en dépit du bon sens pour expliquer que les personnes à la rue y demeuraient en réalité par choix, et refusaient les propositions d'hébergement ou de logement qui leur étaient faites. Alors même que les appels sans réponse au 115 étaient à des niveaux extrêmement élevés...

⁷ *L'expérience incite en effet à la plus grande méfiance en ce domaine. À titre d'exemple parmi tant d'autres, l'État ne publie pas lui-même les (mauvais) chiffres des expulsions locatives, refuse toujours de rendre publique l'étude de l'ingénieur du CGEDD Jacques Friggit qui conteste l'effet inflationniste des APL, et refuse toujours jusqu'à nouvel ordre de financer une nouvelle enquête nationale logement (ENL) depuis celle de 2013.*

Taux de demandes au 115 non pourvues en novembre 2017			
Départements	Personnes ayant appelé le 115	Personnes jamais hébergées	Demandes ayant abouti à un hébergement
Nord	3 587	87 %	6 %
Bouches-du-Rhône	2 217	53 %	34 %
Rhône	3 158	83 %	8 %
Val-d'Oise	2 521	20 %	39 %
Seine-Saint-Denis	2 134	Nc	17 %
Paris	5 900	Nc	25 %

Source : Baromètre FAS, étude portant sur six départements tendus.

CHANGER DE PHILOSOPHIE, GÉNÉRALISER LE LOGEMENT D'ABORD

Au cœur des débats de la lutte contre le sans-abrisme, le modèle du logement d'abord fait consensus en Europe depuis une dizaine d'années. Cette philosophie inspirée du modèle Housing First des États-Unis repose sur plusieurs principes qui doivent permettre aux personnes sans-abri d'intégrer directement un logement afin de se concentrer sur la résolution de leurs autres difficultés.

Le logement d'abord s'oppose au modèle, dit « en escalier » ou évolutif, établi dans les années 1970 en Amérique du Nord et en Europe pour accueillir les personnes sans domicile. Ce modèle, basé sur leur « apprentissage » à habiter un logement, était censé permettre l'insertion de personnes en difficulté. Le principe général est que, sortant de la rue, la personne intègre d'abord un hébergement d'urgence, puis un hébergement d'insertion et, si elle semble « capable » de vivre dans un logement, elle peut en faire la demande. Mais ce modèle montre ses limites depuis des années : les personnes ne parviennent que trop rarement à sortir par le haut d'un système dans lequel elles restent bloquées aux différentes étapes censées les mener au logement. Une part importante d'entre elles disparaît en cours de processus pour réapparaître au pied de l'escalier quelques temps plus tard.

Les études menées en Amérique du Nord comme en Europe⁸ montrent a contrario que le modèle Housing First permet aux personnes très éloignées du logement de sortir de la rue plus rapidement et de façon plus durable que le modèle en escalier⁹. Housing First se développe donc assez largement depuis 2005 dans les pays européens, et les expérimentations fleurissent, montrant leur efficacité mais aussi la nécessité d'adapter le modèle aux particularités locales.

Aux origines du modèle Housing First : une inversion du regard

Le docteur Sam Tsemberis, psychologue dans les années 1990 à New York auprès des sans-abri présentant des troubles psychiatriques, se rend compte que les patients qu'il reçoit retournent systématiquement à la rue malgré la prise en charge par les services sociaux de l'hôpital où il travaille. Il élabore alors, avec son équipe, une nouvelle approche.

Son association Pathways Housing First¹⁰ loge sans condition les personnes sans-abri de longue durée présentant des pathologies mentales ou des addictions, en rupture de lien social et qui vivent depuis plusieurs mois ou années dans la rue ou dans le système d'accueil des sans-abri, sans parvenir à obtenir un logement stable. Il leur est proposé de vivre dans un logement avec un bail à leur nom, sans leur imposer d'avoir entamé au préalable un processus de soin. Le programme utilise des appartements dans le diffus loués auprès de bailleurs privés. L'objectif est de lutter contre la stigmatisation des personnes en les exposant à des conditions de vie « normales ». Une fois dans le logement, les personnes bénéficient du soutien nécessaire pour y demeurer. Cet accompagnement est dispensé par une équipe disponible, au domicile si nécessaire et en capacité d'aider la personne sur tous les aspects de sa vie : la santé, les démarches administratives, l'appropriation des lieux de vie, l'emploi etc. Deux niveaux d'intensité du suivi sont prévus, soit une simple orientation en fonction des besoins, soit des soins apportés directement par une équipe pluridisciplinaire.

⁸ Deux études randomisées ont été menées au Canada en 2014 (Goering, P.(2014) *National At Home/ChezSoi Final Report* ; Calgary, AB : Mental Health Commission of Canada) et en France en 2016 (Pascal Auquier, *Un chez soi d'abord, Rapport intermédiaire de la Recherche, Volet quantitatif*, mai 2016, unité de recherche UPRES EA 3279) afin de comparer les deux modèles, et montrent un maintien dans le logement et une diminution de l'usage des services d'hébergement et de soin. opérations programmées ou sur grille insalubrité), date de début de l'action, caractéristiques de l'action (réalisation ou non de travaux d'office, nécessité ou non d'hébergement, nécessité ou non de relogement, démolition ou non). ORTHI est déployé depuis février 2013 sur l'ensemble du territoire et répertorie environ 25 000 logements début juillet 2015.

⁹ Collins, S.E., Malone, D.K. and Clifasefi, S.L (2013) *Housing Retention in Single-Site Housing First for Chronically Homeless Individuals With Severe Alcohol Problems*, *American Journal of Public Health* 103(S2), pp.S269-S274, ou encore Stefancic, A. and Tsemberis, S. (2007) *Housing First for Long-Term Shelter Dwellers with Psychiatric Disabilities in a Suburban County : Four Year study of Housing Access and Retention*, *The Journal of Primary Prevention* 28(3-4), pp.265-279.

¹⁰ www.pathwayshousingfirst.org.

L'importation du modèle en Europe...

C'est sur la base des résultats obtenus par les études américaines que Housing First fait son apparition en Europe. Au milieu des années 2000 apparaissent les premiers programmes essentiellement en Finlande et aux Pays-Bas, notamment à Amsterdam en 2005. En 2016, des projets existent dans 13 pays de l'Union¹¹, souvent portés par des acteurs de l'insertion sociale et soutenus par les pouvoirs publics, dans les grandes villes où sont rassemblées le plus de personnes sans-abri : Paris, Bruxelles, Londres, Dublin ou encore Barcelone, Lisbonne et Vienne. Depuis plus de dix ans, ils ont confirmé l'efficacité du modèle dans le contexte européen. C'est pourquoi, plus récemment, **plusieurs villes européennes ont choisi de s'engager dans une politique globale de lutte contre le sans-abrisme entièrement inspirée du logement d'abord** et adaptée aux caractéristiques de leur territoire. C'est le cas de Liverpool où l'association Crisis¹² a mené en 2017 une étude de faisabilité, ou encore de Barcelone qui a publié en janvier 2017 un plan stratégique de lutte contre le sans-abrisme basé sur la philosophie du logement d'abord¹³. L'élaboration de ces documents est nécessaire pour formaliser à la fois les besoins, les services existants, les axes d'évolution mais aussi les coûts induits.



Les principes du Housing First

Pour mettre en œuvre efficacement un programme Housing First, un certain nombre de principes doivent être respectés. En Europe, ces principes sont les suivants¹⁴:

- Le logement est un droit fondamental : chacun doit pouvoir bénéficier d'un logement dans lequel s'épanouir.
- Le choix et le contrôle des services par l'utilisateur : chaque personne doit pouvoir choisir elle-même ce qui est bon pour elle et ses choix doivent être respectés.
- L'accès au soin dissocié de l'accès au logement : il n'est pas nécessaire que le traitement ait débuté pour pouvoir accéder au logement.
- Des services d'accompagnement orientés vers le « rétablissement » : les services doivent être orientés vers le bien-être général de la personne.
- Principe de réduction des risques en cas d'addiction : aider la personne à réduire et contrôler sa consommation pour limiter les risques pour elle-même.

¹¹ *Guide sur le logement d'abord en Europe, Nicholas Pleace.*

¹² <https://www.crisis.org.uk/>.

¹³ *2016-2020 Barcelona Plan for Fighting Homelessness, Ajuntament de Barcelona.*

¹⁴ *Guide sur le logement d'abord en Europe, Nicholas Pleace.*

- Un engagement actif sans coercition : l'accompagnement met l'accent sur la persuasion pour aider les personnes à prendre elles-mêmes leurs décisions.
- La personne au centre de l'accompagnement : les services sont organisés autour de la personne et de ses besoins.

Certains volets du programme, tout en étant basés sur le même modèle, varient d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse des publics cibles, du type de logement ou d'accompagnement proposé. En outre, le secteur de l'hébergement « classique » demeure dans tous les pays et continue de jouer un rôle dans l'accueil des sans-abri.

Au départ, le modèle s'adresse spécifiquement aux personnes ayant été à la rue depuis longtemps (un an en Finlande, par exemple), **avec des besoins importants** notamment du fait de troubles psychiatriques ou d'addictions, et ayant rompu la plupart de leurs liens sociaux. Mais le profil des personnes sans domicile est variable en fonction des pays ou même des régions et des époques. Dans plusieurs pays d'Europe, une partie des sans-abri a peu ou pas de besoins d'accompagnement.

• Une offre de logement diversifiée

L'offre de logement abordable est déterminante pour que le modèle fonctionne. Au Danemark, les villes présentant une offre restreinte de logements abordables, comme Copenhague ou Aarhus, ont vu leur nombre de sans-abri augmenter malgré la mise en place de programme Housing First entre 2009 et 2013. Alors qu'à Odense, où des logements étaient disponibles, le nombre de sans-abri a diminué de moitié sur la même période¹⁵. La possibilité pour la personne de choisir son logement, et de refuser une offre qui ne lui convient pas, est également un facteur essentiel de réussite, qui dépend fortement de l'offre disponible.

Face à une pénurie de logements abordables disponibles, chaque programme cherche des solutions. Certains se rapprochent du secteur social, même si l'offre y est limitée. L'utilisation du parc privé semble parfois difficile compte tenu de son prix, mais aussi de la résistance des bailleurs à louer leur logement à des personnes fragiles. Ces craintes sont généralement dépassées par la mise en place de garanties. *Changing Lives*¹⁶, en Angleterre, travaille en toute transparence avec les bailleurs et leur offre la possibilité de joindre l'association à tout moment en cas de problème.

¹⁵ *Policy Review Up-date: Results from the Housing First based Danish Homelessness Strategy*, Lars Benjaminsen SFI – The Danish National Centre for Social Research, Copenhagen, Denmark.

¹⁶ <http://www.changing-lives.org.uk/>.

• Une méthode d'accompagnement flexible et sans limitation de durée

Dans le modèle *Pathways Housing First*, l'accompagnement doit se faire par une équipe dite « volante » c'est-à-dire qui a la possibilité d'aller vers la personne soit à son domicile soit dans le lieu de son choix. Ce système s'oppose au modèle « classique » d'accompagnement qui propose souvent aux personnes d'aller rencontrer les professionnels sur leur lieu de travail. En Espagne, la Fondation Rais prévoit a minima une visite par semaine, mais la fréquence peut être adaptée à la demande. Il s'agit d'**adopter une grande flexibilité face aux besoins de la personne, aux cycles de sa vie, aux échecs ou aux succès** aussi longtemps que nécessaire. Ainsi, une personne qui, en cours de suivi, est hospitalisée ou incarcérée continue de pouvoir faire appel à la même équipe qui peut lui rendre visite, et la retrouver à sa sortie.

Certains programmes ont fait le constat qu'une part des personnes n'avait finalement besoin que d'un logement. En Belgique par exemple une part des personnes qui ont intégré le programme ne nécessitait pas ou peu de soutien et a également pu se maintenir à 86 % dans les logements¹⁷.

Enfin, l'accompagnement est souvent décrit comme devant tendre vers la réduction des risques et le « rétablissement » (« recovery »), c'est-à-dire vers le retour à une vie autonome satisfaisante, d'un point de vue social, sanitaire et citoyen. Le rétablissement passe par le respect de la personne, de ses choix et une pratique sans jugement. L'étude de Crisis sur la faisabilité de Housing First à Liverpool recommande à ce titre un recrutement exigeant et un soutien psychologique régulier des équipes pour faire face aux difficultés rencontrées tout en restant bienveillantes.

Il convient aussi d'envisager que l'accompagnement puisse se faire, lorsque la personne ne parvient pas à se maintenir dans le logement, vers un hébergement adapté **sans que cela ne soit vécu comme un échec**, tout en envisageant un retour lorsqu'elle se sent prête à réintégrer le dispositif.

• Une meilleure utilisation de l'hébergement

La mise en œuvre d'une politique *Housing First* n'empêche pas de maintenir un parc d'hébergement temporaire pour répondre à l'urgence de trouver un abri immédiat (violences conjugales, jeunes en rupture familiale, expulsions locatives sans solution, par exemple) quand il n'y a pas le temps de trouver un logement plus durable, ou de répondre à une situation temporaire (habitat dangereux ou insalubre, demande d'asile, situation administrative en cours d'actualisation ou de régularisation au regard des APL, du droit au séjour...). De plus, si 5 à 20 % des personnes

¹⁷ « *Housing First en Belgique: ça marche !* », Résultats et invitation à une sortie rapide du sans-abrisme, *Housing First Belgium*.

qui intègrent un programme Housing First ne parviennent pas à s'y maintenir, il faudra mobiliser d'autres formes de prise en charge adaptées.

... et en France

En France, cette philosophie a été déclinée par des multiples expériences, notamment dans le cadre du **programme « Un chez soi d'abord » depuis 2011, sur 4 sites avant d'être étendu à 16 autres d'ici à 2022**, avec des taux de maintien dans le logement similaire aux succès enregistrés par les expériences étrangères, la plupart du temps proche de 90 % même plusieurs années après leur démarrage.

Ce programme a montré s'il en était besoin que, même pour des personnes a priori très éloignées du logement en raison de troubles psychiatriques, d'addictions et de longs séjours à la rue, le relogement se passait en grande majorité sans problème, et que les échecs, très minoritaires, ne pouvaient pas se présumer à l'avance en raison de telle ou telle caractéristique prédéfinie. **Le logement d'abord passe donc par l'abandon de la notion, voire du préjugé, sur la « capacité à habiter » ou non des personnes sans domicile.**

Autour de ce changement de philosophie déterminant, le travail social qui doit accompagner le « Logement d'abord » invente sur le terrain des alternatives au parcours en escalier. Participation des habitants, recours à la pair-aidance, accompagnement pluridisciplinaire et à la carte selon les souhaits des personnes, « aller vers » les personnes qui ne formulent pas de demandes précises pour éviter le non-recours, droit à une seconde chance et au refus, accès direct au logement, non-discrimination, accueil inconditionnel, etc. : les dix projets locaux associatifs soutenus depuis plusieurs années par la Fondation Abbé Pierre dans le cadre de son réseau « Un domicile fixe et décent pour tous » tentent de mettre en œuvre tous ces changements concrètement¹⁸. Leur expérience permet de dégager quelques traits de réussites et les limites liées à un système français qui n'offre pas toujours toute la souplesse nécessaire et peine à articuler différentes mesures d'accompagnement qui se sont stratifiées avec le temps, comme l'accompagnement social lié au logement (ASLL), l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), ou la polyvalence de secteur.

Ce qui frappe dans un certain nombre d'expérimentations mises en œuvre, c'est l'écoute des personnes accueillies à qui **la possibilité d'émettre des choix est clairement accordée**, jusqu'aux quartiers dans lesquels elles souhaiteraient vivre. Parallèlement au travail individuel, des groupes permettent de maintenir un lien social entre les personnes qui le veulent là où l'accompagnement social s'arrête.

¹⁸ Les associations du réseau sont l'Association des Amis de Jean Bosco (A.A.J.B) à Caen, RESO à Bourg-en-Bresse, Entraide et Abri à Tournon-sur-Rhône, le collectif hébergement varois à Toulon, l'ALSA à Mulhouse, le Collectif Relogement Essonne à Evry, Habitat et Insertion à Béthune, Totem à Grenoble, Allons Déor-Gagn'i Kaz à La Réunion, Le Lieu à Mulhouse...

La recherche de souplesse de gestion des dispositifs doit **permettre aux personnes logées de changer d'avis et d'accompagner les éventuels allers-retours à la rue**. Elles entrent dans un logement dès lors qu'elles expriment le souhait, que ce soit définitif ou « juste pour voir », et c'est une fois sur place que les difficultés sont gérées, et non appréhendées en amont comme autant d'obstacles à l'accès au logement. Cette démarche est souvent redoutée comme une importante « prise de risque », et de ce fait les modes d'occupation restent encore majoritairement de l'hébergement (en ALT) ou de la sous-location. Ainsi, l'accompagnement au rythme de la personne se réalise à travers un objectif de glissement du bail (plus ou moins long). Mais aussi par des changements de statuts dans un sens (celui du logement de droit commun) ou dans l'autre (celui de l'hébergement), tout en restant dans le même logement, ce qui permet en cas d'incident, de maintenir les personnes chez elles ou qu'elles puissent y revenir, d'éviter l'expulsion et de ne pas y voir inmanquablement un échec. La discontinuité, qui le plus souvent oblige la personne à repartir de zéro, avec d'autres intervenants et ailleurs, est ici pleinement intégrée, pour que **le dispositif s'adapte aux personnes et non l'inverse**.

C'est ensuite l'accompagnement financier et l'implication sur de l'organisme qui attirent l'attention. Son objet est justement de **mettre en place un modèle permettant l'accès au logement malgré les ressources extrêmement limitées des personnes** à loger. Les organismes s'assurent contre le risque locatif ou de dégradation, adaptent le montant du dépôt de garantie et mobilisent le Fonds de solidarité logement (FSL), voire en font l'avance, compensent le mois de carence des APL, prennent l'eau en charge, calculent le reste-à-vivre le plus finement possible. Mais les limites financières se font vite jour en raison de dispositifs qui ne prévoient pas toujours de prise en compte d'autres charges vacance des logements, travaux de rafraîchissement après le départ d'une personne ou de remise en état, premier mois de carence d'APL, écart des loyers dans le parc privé en zone tendue... Pour les travaux, ils font parfois appel à des travailleurs pairs de l'association, à des bénévoles ou à des entreprises d'insertion (croisant ainsi parfois insertion par le logement et par l'emploi).

Les différentes expérimentations publiques ou associatives n'ont aujourd'hui pas besoin d'être retentées ou confirmées, mais d'être soutenues et surtout généralisées. Il est temps en particulier de généraliser l'approche *Housing First* et de proposer à chaque personne sans domicile un accès direct au logement, sans se limiter aux grands exclus ou souffrant de pathologies. Or, les associations qui mettent en œuvre ce changement d'approche ont aujourd'hui des moyens limités. Surtout, leur bonne volonté se heurte à des obstacles structurels en ce qui concerne l'embolie des systèmes d'accès et d'aide au logement. C'est pourquoi le logement d'abord, le changement de philosophie, n'a de chance d'être efficace qu'à la condition d'être accompagné de nouvelles politiques visant, dans la durée, à produire et attribuer plus de logements très sociaux et privés à vocation sociale aux personnes sans domicile, à revoir le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des personnes migrantes en général, et à prévenir en amont les ruptures dans les parcours.

Pour une ville hospitalière



L'éradication du sans-abrisme implique aussi de rendre la rue la plus hospitalière possible. Il importe de multiplier les passerelles de la rue au logement, en particulier en développant les accueils de jour. Destinés à accueillir, écouter, orienter et accompagner les personnes sans domicile en répondant à leurs besoins premiers (restauration, santé, hygiène, sociabilité, bagagerie), les accueils de jour leur permettent aussi de faire valoir leurs droits (ouverture des droits sociaux, demande d'asile, domiciliation, droit à la sécurité, droit de vote, accès aux services publics et d'urgence...), de manière inconditionnelle, et doivent être considérés comme de véritables portes d'entrée vers le logement d'abord, en tant que lieux « d'accroche », c'est là où le désir de Logement peut s'exprimer.

Il faut aussi préserver, en ville, des espaces de repos, d'accès à l'eau, à la restauration, aux sanitaires, et supprimer le mobilier urbain anti-SDF¹⁹. L'aménagement et l'équipement urbain doivent être l'occasion d'affirmer une préoccupation pour le sort des sans-abri, de la part d'une municipalité, par exemple en adoptant la « déclaration des droits des sans-abri » proposée par la Feantsa²⁰, mais aussi de la part des citoyens, sur le modèle par exemple de l'association Le Carillon qui suscite un réseau d'aides aux personnes sans domicile par les riverains et commerçants.

ATTRIBUER LES LOGEMENTS SOCIAUX EN PRIORITÉ AUX MÉNAGES LES PLUS MODESTES : APPLIQUER ENFIN LA LOI

Le deuxième axe du plan « Objectif zéro » de la Fondation Abbé Pierre est sans doute le plus important quantitativement. Il s'agit d'orienter davantage les attributions Hlm vers les ménages modestes, y compris les personnes sans domicile. Cet axe est peu mis en avant dans les expérimentations étrangères car peu de pays peuvent compter sur un parc social comme le nôtre. L'enjeu est pourtant de taille puisque ce sont plus de 510 000 logements sociaux qui sont attribués chaque année en France, soit à peu près 10 % du parc total.

Or, les ménages à bas revenus ont même moins de chances que les autres d'en bénéficier. D'après le système national d'enregistrement (SNE), les demandeurs en attente ont en moyenne 1 chance sur 3,91 d'obtenir chaque année un logement Hlm. Mais, les ménages sous le seuil de pauvreté n'ont plus qu'1 chance sur 4,25²¹, ceux souffrant d'un handicap ou d'un problème de santé qu'1 sur 5,58 et les ménages en grande précarité de logement (sans abri, squat, hôtel, camping) 1 chance

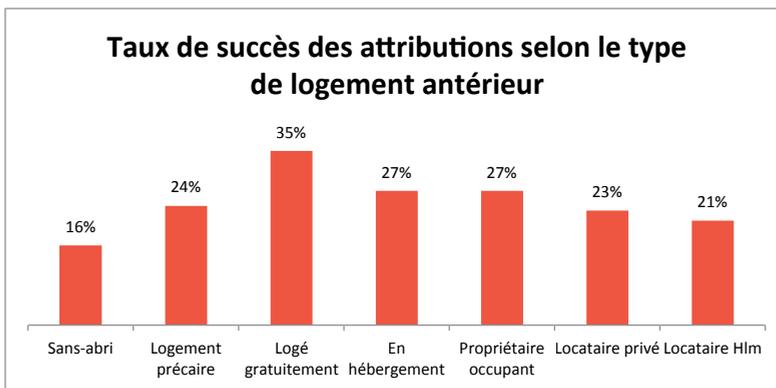
¹⁹ Voir la campagne de la Fondation Abbé Pierre « Soyons humains » : <https://soyonshumains.fr/>.

²⁰ Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

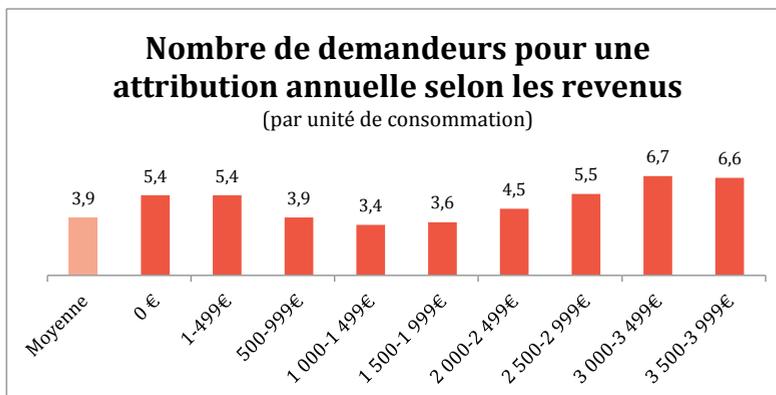
²¹ Cour des Comptes, « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », 2017.

sur 5,92 ! Bref, les plus prioritaires sont en réalité ceux qui en pratique ont le moins de chance d'accéder au parc social ! Alors que le taux moyen de succès des demandeurs est de 25 %, celui des demandeurs « sans-abri » tombe à 16 %. Ceux qui disposent de moins de 500 euros par mois (par unité de consommation) n'ont que 18 % de chances d'obtenir un Hlm dans l'année : ils représentent 15 % des demandeurs, mais ne reçoivent que 10 % des logements attribués chaque année²². Pour remédier à cette situation, de nouveaux outils s'offrent à nous.

C'est notamment pour mieux orienter les attributions vers les ménages à bas revenus que la loi « Égalité et citoyenneté » a prévu, en 2016, un quota de 25 % d'attri-



Source : données SNE 2016, calculs USH.



Source : données SNE 2016, calculs USH.

²² USH, « Les Hlm en chiffres », édition 2017.

butions de logements sociaux hors des quartiers politique de la ville (QPV) destiné aux ménages appartenant au premier quartile de revenus parmi les demandeurs et aux ménages relogés dans le cadre de l'ANRU. Ce taux, bien que raisonnable puisqu'il permet simplement de ne pas défavoriser les ménages les plus pauvres, est loin d'être atteint dans la plupart des régions. Il n'est que de 18,7 % pour la France entière, et plonge à 14,1 % en PACA et même 11,1 % en Île-de-France²³.

Une simple application de ce quota permettrait de flécher chaque année des milliers d'attributions à des ménages très pauvres. Les premières analyses de l'Ancols, bailleur par bailleur, ont montré que ceux-ci disposaient du parc à bas loyers, même hors-QPV, pour mettre en œuvre la loi sans délai, sans même avoir à financer des baisses de loyer ciblées. D'après l'Ancols, « 1,88 million de logements hors QPV ont des loyers effectifs inférieurs aux loyers maximaux de base de zone PLAI et 1,28 million de logements ont des loyers effectifs inférieurs à 75 % des loyers maximaux de base de zone PLAI. Compte tenu de la rotation moyenne du parc hors QPV, on peut considérer qu'il y a entre 150 000 et 220 000 logements qui pourraient être réservés à des ménages aux revenus modestes sans aucune action de baisse de loyers, ce qui permettrait d'atteindre largement l'objectif de 25 % d'attributions au bénéfice des ménages appartenant au premier quartile de ressources en termes d'UC²⁴. » L'Ancols explique qu'une baisse ciblée de loyers n'est même pas nécessaire, puisqu'il suffirait de ne pas augmenter les loyers en cas de relocation. Or, « il ressort des missions de contrôle de l'Agence une tendance de fond pour une fixation systématique des loyers aux plafonds à l'occasion des relocations. Aussi, avant même d'aborder la question de l'opportunité d'une baisse, il apparaît nécessaire de préconiser un ralentissement, voire un arrêt de cette tendance pour **aboutir à un maintien des niveaux de loyers à l'occasion des relocations.** »²⁵

Dans un autre scénario, l'Ancols chiffrait le manque à gagner pour les bailleurs à environ 190 millions d'euros, pour appliquer ce quota, mais concluait que la bonne santé financière des bailleurs leur permettrait de le supporter. Il est à souligner toutefois que ces analyses optimistes de l'Ancols datent d'avant les coupes budgétaires effectuées au détriment des bailleurs sociaux. Avec 1,7 milliard d'euros ponctionnés chaque année, ainsi que le prévoit la loi de finances 2018, les organismes

²³ Source : DHUP – étude effectuée à partir du système national d'enregistrement (SNE) en 2016.

²⁴ ANCOLS, « Soutenableté financière d'une baisse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville », décembre 2016.

²⁵ Dans un autre scénario, l'Ancols chiffrait le manque à gagner pour les bailleurs à environ 190 millions d'euros, pour appliquer ce quota, mais concluait que la bonne santé financière des bailleurs leur permettrait de le supporter. Il est à souligner toutefois que ces analyses optimistes de l'Ancols datent d'avant les coupes budgétaires effectuées au détriment des bailleurs sociaux. Avec 1,7 milliard d'euros ponctionnés chaque année, ainsi que le prévoit la loi de finances 2018, les organismes Hlm auront bien du mal à résister à la tentation d'aligner leurs loyers à la hausse à chaque opportunité. Ils seront également incités à refuser l'entrée de ménages à bas revenus, puisque la « réduction de loyer de solidarité » (RLS) que le gouvernement leur impose porte justement sur ces ménages sous plafonds de ressources.

Hlm auront bien du mal à résister à la tentation d'aligner leurs loyers à la hausse à chaque opportunité. Ils seront également incités à refuser l'entrée de ménages à bas revenus, puisque la « réduction de loyer de solidarité » (RLS) que le gouvernement leur impose porte justement sur ces ménages sous plafonds de ressources.

Le gisement de logements à attribuer aux plus pauvres est d'autant plus important que les zones sont tendues. Paris, par exemple, consacre 9,7 % des attributions aux ménages du premier quartile hors-ZUS, au lieu des 25 % que veut la loi. Ce chiffre s'élève à 13 % dans le reste de l'Île-de-France, 18 % à Lyon, 13,8 % à Marseille... Un document présenté au CRHH²⁶ des Hauts-de-France montrait que l'application du quota de 25 % sur 35 EPCI ferait passer le nombre d'attributions hors-QPV en faveur des plus pauvres de 3 550 à 6 400 dans la région. Et qu'avec plus de 14 000 logements hors-QPV disponibles sous plafond APL, le fléchage était possible sans avoir à financer des baisses de loyer ciblées.

Ces analyses justifient ce quota, en vigueur depuis plus d'un an, et montrent qu'il est possible de l'atteindre. Une collectivité engagée dans le cadre du logement d'abord devrait même, en cas de besoin, augmenter ce quota jusqu'à résorption du sans-abrisme. Réciproquement, les préfets ne devraient pas autoriser les intercommunalités qui le souhaiteraient à y déroger. **Il est donc indispensable de suivre**, année après année, EPCI par EPCI, **sa mise en œuvre stricte et immédiate**. Or, aucune donnée chiffrée n'est pour l'instant publique, au niveau national ou local.

En complémentarité, la loi Égalité et citoyenneté a instauré un quota de 25 % des attributions envers les publics prioritaires, en premier lieu les ménages reconnus « prioritaires et urgents » au titre du Dalo (qui peuvent être également des ménages du premier quartile et des sans-abri). Ce quota, qui s'appliquait déjà théoriquement aux logements réservés par Action Logement, concernera désormais tous les contingents, y compris celui des collectivités et les attributions propres aux bailleurs sociaux « hors-contingent ». Cela représente une hausse considérable des logements sociaux ouverts aux ménages prioritaires, qui aujourd'hui sont essentiellement dépendants du contingent préfectoral.

L'expérience montre que le volontarisme est indispensable pour faire appliquer la loi. Action Logement par exemple doit consacrer un quart de ses attributions à des ménages « prioritaires Dalo » ou sortant d'hébergement comme le prévoyait la loi MOLLE depuis 2009. Si ce réservataire ne fléchait que 3 % de ses attributions en 2010, ce taux est monté à 8 % en 2014 avant qu'un protocole spécifique signé avec l'État pour trois ans l'incite à accroître ses efforts en Île-de-France, si bien que près de 2 300 ménages y ont été logés en 2016 (pour un objectif de 4 800 par an à terme).

Au-delà des quotas, la loi Égalité et citoyenneté a renforcé **l'élaboration des po-**

²⁶ Comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

litiques d'attribution à l'échelle intercommunale, afin de dépasser les égoïsmes municipaux qui limitent bien souvent les possibilités de relogement des personnes fragiles ou sans domicile. Elle a rendu obligatoire la mise en place dans la plupart des EPCI des Conférences intercommunales du logement (CIL). Celles-ci permettront de définir des principes communs d'attribution, ainsi que les modalités concrètes d'information des demandeurs et de répartition équilibrée des publics prioritaires dans le parc à l'échelle intercommunale, déclinée selon l'appartenance des quartiers aux QPV ou non. La réforme se déploie lentement mais sûrement : mi-2017, sur les 409 EPCI concernés, 176 ont déjà mis en place une CIL, 25 ont adopté des orientations communes et 28 un plan partenarial de gestion de la demande.

Toutefois, l'agence Île-de-France de la Fondation Abbé Pierre a pu observer, dans les premières réunions des CIL, de nombreux freins à une gestion réellement harmonisée des attributions à l'échelle intercommunale. Dans une région où l'intercommunalité est encore récente, **l'échelon communal reste le plus puissant et les conférences intercommunales sont parfois vécues comme des « usines à gaz » échafaudées par le législateur** pour leur imposer des publics « indésirables ». Dans ce cadre, les ménages prioritaires, notamment ceux reconnus au titre du Dalo, sont parfois stigmatisés, et rejetés au mépris du droit. Certains bailleurs sociaux sont également parfois sur la défensive face à des quotas perçus comme portant atteinte à leur liberté de gestion et à leurs politiques de peuplement, qui visent souvent d'autres objectifs, plus gestionnaires (limiter les refus, la vacance, les risques d'impayés et les troubles de voisinage, s'adapter aux choix des élus locaux).

D'autant que la préférence communale a bel et bien survécu aux débats parlementaires : la loi interdit désormais d'en faire le « motif exclusif » de refus opposé à un candidat, ce qui en pratique n'empêche aucunement le recours à cette pratique, voire l'autorise. Supprimer clairement cette modalité discriminatoire (dès le dépôt de la demande de logement social) serait une réelle avancée.

Enfin, le candidat Emmanuel Macron avait promis une réforme majeure des attributions Hlm en proposant de **généraliser la cotation des demandes**, répondant aux demandes entre autres de la Fondation Abbé Pierre. La cotation peut constituer un outil fondamental pour établir une plus grande transparence en amont de la commission d'attribution des logements (CAL), objectiver l'ordonnement des priorités et éviter tout passe-droit susceptible de reporter le logement des personnes sans domicile ou menacées d'expulsion. Aujourd'hui, la cotation peine à se développer au-delà de quelques communes comme Rennes, Grenoble, Ivry, Bezons, Paris ou Suresnes, et cinq EPCI seulement ont décidé de l'adopter. Il est en effet délicat pour des acteurs locaux d'abandonner une part de leur pouvoir d'attribution, qui représente en outre une source de négociation locale importante. La cotation fait craindre à certains de faire entrer davantage de personnes en difficulté dans le parc social, ce qui est pourtant nécessaire... C'est justement pour généraliser la cotation que la loi doit l'imposer, ce que propose enfin l'avant-projet de loi ELAN.

Mais la cotation n'est qu'un outil, non une fin en soi. Sa mise en place, surtout si elle est généralisée, appelle des précautions. Il convient de s'assurer que les critères de priorité légaux soient respectés et donc les mieux dotés. Cette évidence ne l'est pas pour toutes les grilles de cotation, si bien que la cotation, si elle n'est pas basée avant tout sur l'importance des besoins des demandeurs, pourrait aboutir à défavoriser les sans domicile. Ensuite, il faut que **les logements soient réellement attribués aux candidats dotés du maximum de points**, ce qui n'est pas toujours le cas. À Paris, par exemple, les PLS affichent des loyers si élevés qu'ils ne sont pas attribués aux ménages en difficulté, réduisant d'autant l'offre disponible avec pour effet d'allonger le délai d'attente des demandeurs les mieux « cotés » mais les plus pauvres. Il faut aussi que la cotation s'applique à l'ensemble du parc et à l'ensemble des réservataires. Enfin, il convient, dès lors qu'un système quantitatif conduit à des choix aussi importants, de vérifier l'exhaustivité et la qualité des données maniées, pour ne pas exclure des milliers de demandeurs qui auraient simplement mal rempli un fichier ou qui seraient victimes de dysfonctionnements informatiques. De la même manière, pour ne pas laisser l'arithmétique prendre le pouvoir sans contrôle, il est important de garder un volant d'attributions destinées à des cas urgents ou complexes qui, pour une raison ou pour une autre, ne rentrent pas dans les cases de la cotation. À condition que ces exceptions soient débattues dans une commission dédiée, pour éviter l'arbitraire.

Les résultats dépendront des choix qui seront faits. L'Irlande du Nord, où le système d'attribution est basé avant tout sur l'urgence des besoins, flèche 84 % de ses attributions Hlm vers des sans domicile, contre seulement 18 % pour le Pays-de-Galles ou 13 % pour l'Angleterre²⁷. En France, l'ambition à ce stade serait déjà de respecter l'équilibre proposé par la loi Égalité et Citoyenneté.

ACCROÎTRE LA PRODUCTION HLM VRAIMENT ACCESSIBLE : UN OBJECTIF SACRIFIÉ SUR L'AUTEL DES COUPES BUDGÉTAIRES ?

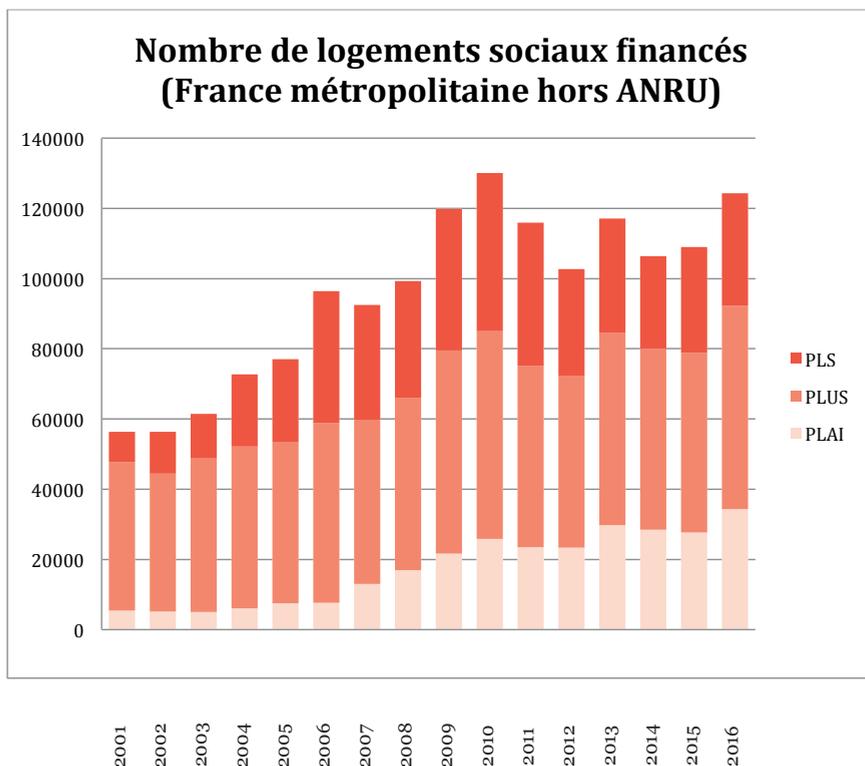
Les attributions resteront toutefois un levier insuffisant, sachant que, de notre point de vue, le logement social français ne doit pas se rapprocher du modèle « résiduel », spécialisé dans le logement exclusif des plus pauvres, au risque d'accroître la ségrégation sociale et spatiale, et d'abandonner au seul marché de la location privée les couches populaires et moyennes. Si les attributions Hlm sont un outil de court terme décisif, l'accroissement du logement vraiment social constitue une réponse de long terme tout aussi déterminante.

La Fondation Abbé Pierre s'en tient toujours à l'objectif du quinquennat précédent de **150 000 Hlm neufs par an**, à condition qu'il vise la production de logements vraiment sociaux, **des PLAI et des PLUS sous plafonds APL**. Or, ac-

²⁷ UK Housing Review 2016, cité par Northern Ireland Audit Office, Homelessness in Northern Ireland, 2017. Le taux de 84 % en Irlande ne représente malgré tout que 6 200 attributions par an, faute d'un parc de dimension suffisante.

tuellement, la moitié des PLAI et 80 % des PLUS les dépassent, rendant cette offre inaccessible aux plus pauvres, cantonnés principalement aux logements sociaux les moins chers c'est-à-dire les plus anciens.

Sur ce point, les promesses du candidat Emmanuel Macron sont restées très vagues. Son programme était un des seuls à ne pas s'engager sur un objectif précis de production sociale, semblant ainsi ne pas reprendre à son compte l'objectif relativement consensuel jusqu'ici de 150 000 Hlm. Son seul engagement a été de porter à 40 000 le nombre de PLAI. Cet objectif est positif mais aussi réducteur, car il ne dit rien du niveau de loyer effectif de ces logements, ni des objectifs de PLUS ou PLS. Par ailleurs, le niveau de PLAI est déjà proche de la barre des 35 000.



Les premiers mois du quinquennat semblent confirmer cette faible ambition de **construction sociale**. La ponction Hlm de 1,7 milliard par an, contenue dans la loi de finances pour 2018, risque en effet d'avoir des conséquences difficiles à évaluer (voir chapitre précédent). Mais le plus probable est qu'elle obère la capacité des organismes Hlm à maintenir leur production neuve. Face à une baisse de la capacité d'autofinancement aussi massive et soudaine, la réaction logique et prudente d'un bailleur risque fort de consister à geler ou freiner la construction neuve. La réduction de loyer de solidarité (RLS), à hauteur de 800 millions d'euros en 2018-2019, puis d'1,7 milliard à partir de 2020, occasionne des baisses de ressources pour les bailleurs sociaux proportionnelles au nombre d'allocataires APL.

Le Gouvernement assure qu'un mécanisme de péréquation évitera de les pénaliser particulièrement, en lissant l'effort entre tous les organismes, mais rien ne garantit que cette opération complexe y parvienne réellement. Outre cette « RLS », l'augmentation du taux de TVA de 5,5 % à 10 % renchérit les opérations de construction, dont le coût en augmentation ces dernières années était déjà pointé du doigt. Les collectivités locales, qui ont ces dernières années fortement compensé le désengagement de l'État, ne pourront probablement pas soutenir davantage les bailleurs ni les inciter à s'endetter quand toutes les études d'impact montrent qu'une part significative d'entre eux seront fragilisés, voire passeront « dans le rouge » à court terme. D'autant plus que les collectivités sont elles aussi soumises à de nouveaux efforts budgétaires. L'entretien du parc existant risque également fort d'en pâtir alors qu'il est réclamé régulièrement par les locataires et les élus locaux.

L'incertitude sur l'avenir du parc social est donc un frein majeur à la relance des chantiers, alors même que le niveau actuel de construction tout en étant correct reste largement insuffisant pour répondre à l'allongement de la file d'attente des demandeurs de logement social. Les économies budgétaires massives, votées lors du budget 2018, à travers la RLS et la TVA, reposent au final sur les bailleurs qui construisent, entretiennent et accueillent des ménages à bas revenus. Ces choix politiques brutaux vont à l'encontre de l'objectif du logement d'abord en affaiblissant le logement social.

Autre crainte liée à la production Hlm, l'article 55 de la loi SRU, qui impose 20 à 25 % de logements sociaux par commune concernée d'ici à 2025, a fait la preuve de son efficacité depuis 18 ans à imposer des logements sociaux dans les communes qui s'y refusaient. Mais, alors que la majorité des villes concernées n'ont pas atteint leurs objectifs lors de la période 2014-2016, le gouvernement s'est montré trop accommodant avec des dizaines de maires récalcitrants. Il a même exempté des dizaines de communes pourtant très tendues de l'application de la loi jusqu'en 2019 et envisage de l'affaiblir, en intégrant dans le décompte des logements sociaux vendus depuis dix années²⁸.

Parmi ces motifs d'inquiétude, **on peut tout de même se réjouir de la relance d'un plan de production des pensions de famille**. Alors que leur niveau de production était à la baisse au cours des dernières années (à peine 600 places financées en 2016), Emmanuel Macron a promis pendant sa campagne de créer 10 000 places au cours du quinquennat, soit 2 000 par an, en cohérence avec une circulaire d'avril 2017, pour atteindre une capacité de 25 000 places en 2022. Le budget alloué en 2018 augmente effectivement de 21 %, pour atteindre 108 millions d'euros. Cette réponse s'inscrit parfaitement dans le cadre du logement d'abord, puisqu'il s'agit de logements pérennes, dignes et abordables, financés en PLAI, pour des personnes en grande précarité ayant passé parfois des années à la rue. Ces logements sont semi-collectifs, permettant à la fois une vraie autonomie dans son logement et un accompagnement renforcé avec des hôtes et des espaces de vie en

²⁸ Voir le palmarès de la loi SRU publié par la Fondation Abbé Pierre en janvier 2018.

commun, du moins quand la ligne budgétaire n'est pas détournée de son objet localement avec le financement de structures parfois plus proches de l'hébergement. Les pensions de famille sont donc à développer fortement, et leur fonctionnement doit être revalorisé au-delà des 16 euros/jour qui n'ont pas été revalorisés depuis dix ans. Mais elles ne peuvent constituer des réponses uniques et massives aux problèmes des dizaines de milliers de personnes sans domicile, contrairement au logement social classique, qui doit donc être renforcé en parallèle.

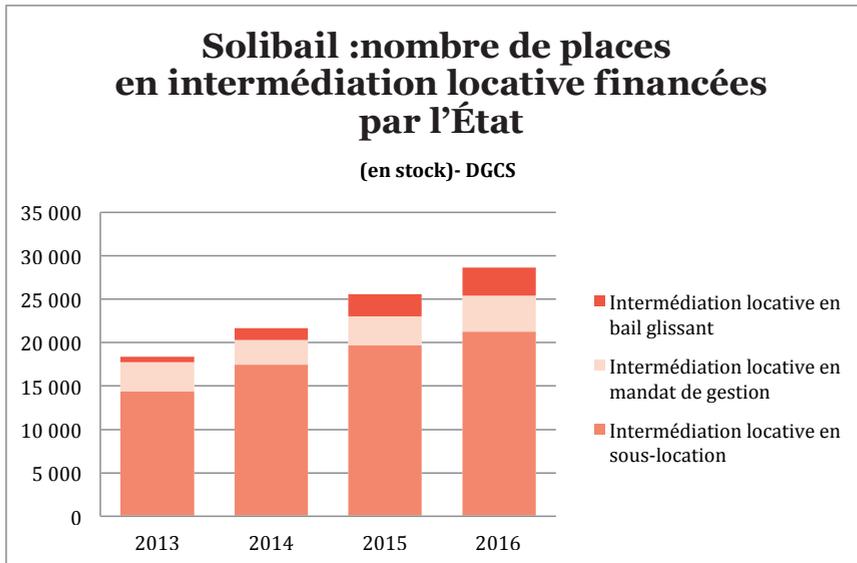
MOBILISER LE PARC PRIVÉ : UN OBJECTIF PROMETTEUR, MAIS DES DISPOSITIFS TROP PEU INCITATIFS ET CIBLÉS

Une politique de résorption du sans-abrisme doit être complétée par une meilleure utilisation du gisement des logements locatifs privés, attribués dans des conditions plus souples que les logements sociaux, et présents sur tout le territoire, y compris dans des quartiers dotés de peu de logements sociaux et de foncier disponible.

Le candidat Emmanuel Macron avait donc fait à juste titre de l'intermédiation locative (IML) dans le parc privé une des principales réponses pour mettre en œuvre le logement d'abord, aux côtés des logements très sociaux (PLAI) et des pensions de famille. Cette ambition rejoint, sur le principe, celle de la Fondation Abbé Pierre, qui avait publié à la demande de la ministre du Logement un rapport sur la « mobilisation du parc privé à vocation sociale »²⁹.

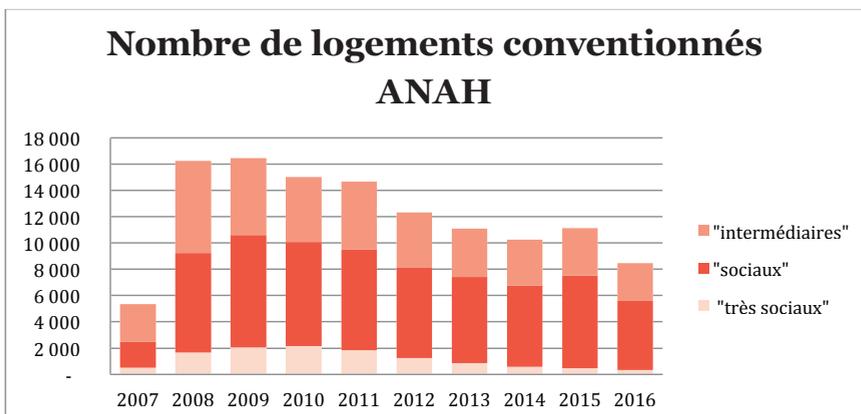
Pour l'instant, seul le dispositif Solibail atteint un niveau conséquent, avec plus de 25 000 places mobilisées. **L'objectif présidentiel est de porter ce stock à 65 000 places en 2022, c'est-à-dire quadrupler le rythme d'accroissement du parc.** L'objectif est ambitieux et positif, mais il doit être mieux ciblé sur le mandat de gestion, qui constitue une vraie solution de logement pérenne avec un bail au nom du locataire, plutôt qu'en sous-location, qui implique pour les occupants de devoir quitter le logement au bout de deux ans (alors même que cette occupation précaire, souvent, se pérennise faute de sortie vers le logement social). Le mandat de gestion ne représente aujourd'hui qu'un quart des places en Solibail, mais le Gouvernement semble vouloir le développer davantage. Toujours est-il qu'il faut pour monter en puissance, lancer une campagne de communication massive permettant d'espérer un quadruplement du rythme d'accroissement de Solibail. À noter que le budget IML a bénéficié d'une augmentation de 22 % dans la loi de finances pour 2018, passant de 77 à 94 millions d'euros.

²⁹ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la Ministre du Logement, novembre 2016.



Le rapport de la Fondation Abbé Pierre souligne les principaux obstacles à la massification des conventionnements sociaux de logements privés : complexité des procédures, instabilité des dispositifs, fragilité des opérateurs associatifs, frilosité des professionnels de l'immobilier, stigmatisation récurrente des publics en difficulté, difficulté à compenser les loyers de marché dans les zones tendues, préférence pour la sous-location, implication inégale des collectivités... De manière générale, il ressort que **la mobilisation du parc privé à des fins sociales n'a jusqu'à présent pas constitué une priorité**. Faute de volontarisme politique, de financement à la hauteur et de campagnes de communication simples, continues et massives, elle peine à sortir de la marginalité.

Tout l'enjeu réside pourtant dans la proposition aux propriétaires privés d'un pac-



kage comprenant des aides simplifiées, sous forme d'exonération de taxe foncière et de crédit d'impôt (plutôt que d'un abattement fiscal³⁰), qui assurent un rendement locatif par une indemnisation fine des baisses de loyer consenties (par rapport au loyer de marché réel), d'éventuels travaux de remise en état du logement, ainsi qu'une gestion locative adaptée garantissant le paiement du loyer et la prise en charge en cas de dégradation ou de vacance. En échange de ces conditions avantageuses, ces logements privés doivent accueillir, principalement en mandat de gestion, des ménages prioritaires en difficulté.

Suite à ce rapport, le gouvernement précédent a créé au début de l'année 2017 un nouveau produit fiscal, un conventionnement ANAH intitulé « Louer abordable », surnommé « Cosse dans l'ancien », en remplacement du « Borloo dans l'ancien ». Mais ce produit ne reprenait pas l'ensemble des propositions de la Fondation Abbé Pierre, et semble aujourd'hui souffrir de certaines limites, qui risquent d'empêcher d'enrayer la chute des conventionnements ANAH.

Son barème est prévu pour favoriser le recours à l'intermédiation locative, avec un taux unique d'abattement fiscal avantageux de 85 % quelle que soit la zone et le loyer pratiqué.

Abattements fiscaux 2017 « Louer abordable » (en %).				
	A	B1	B2	C
Intermédiaire	30	30	15	
Social	70	70	50	
Très social	70	70	50	
IML	85	85	85	85

Il est trop tôt pour tirer un bilan de ce nouvel outil, mais les premières évaluations permettent de douter de son succès (la loi de finances 2018 ne prévoit que 12 millions d'euros de dépenses fiscales à cet effet). Le zonage géographique permettant de moduler le niveau des aides et des loyers plafonds, comme à chaque fois, demeure grossier. En divisant la France en cinq zones, il ne correspond pas aux loyers de marché, qui divergent fortement au sein d'une même zone, selon le quartier, la superficie, la typologie et la date de construction des logements. Or, l'aide fiscale pourrait être modulée selon les loyers mesurés finement par les observatoires des loyers de l'ANIL, qui couvrent aujourd'hui la plupart des agglomérations. Faute de quoi les logements pour lesquels les loyers de marché sont les plus élevés (ceux des

³⁰ Le maintien d'un abattement fiscal plutôt qu'un crédit d'impôt a pour conséquence d'exclure de l'avantage les propriétaires payant peu ou pas d'impôt et d'aider proportionnellement plus les ménages les plus aisés.

petits logements des quartiers prisés, par exemple) resteront peu conventionnés, car le niveau de loyer-plafond de l'ANAH et d'aide fiscale ne permettent pas de concurrencer le marché. Alors même que c'est ce type de petits logements en zones tendues qu'il faudrait mobiliser en priorité.

De plus, les niveaux d'abattement fiscal étant les mêmes pour les niveaux de loyer « social » et « très social », cela revient en pratique à supprimer les conventionnements « très sociaux », alors qu'il s'agit précisément de ceux qu'il faut privilégier pour sortir un maximum de personnes de l'hébergement et de la rue. Les niveaux de loyer dits « sociaux » sont bien trop élevés, entre 7 et 12 euros/m² (le loyer moyen au m² en logement social est de 5 euros). Le niveau d'abattement le plus favorable (85 %) est destiné aux propriétaires passant par l'intermédiation locative, sans la lier à un niveau de loyer social ou très social, si bien qu'un propriétaire rationnel optera pour un conventionnement dit « intermédiaire », dont le loyer varie entre 9 à 17 euros/m². Les opérateurs peuvent certes refuser des niveaux de loyer aussi élevés et proposer aux propriétaires candidats de pratiquer des loyers plus bas, mais l'affichage d'un tel niveau de loyer plafond initial complique la tâche des associations dès le premier contact établi avec les propriétaires.

Plafonds de loyer 2017 « Louer abordable »					
Loyer plafond / zone	A bis	A	B1	B2	C
Plafond «intermédiaire»	16,83 €	12,50 €	10,07 €	8,75 €	8,75 €
Plafond «social»	11,77 €	9,06 €	7,80 €	7,49 €	6,95 €
Plafond «très social»	9,16 €	7,05 €	6,07 €	5,82 €	5,40 €

Des premières simulations établies sur un échantillon de 40 villes dans le cadre d'un mémoire du Master « Management de l'immobilier » de l'université de Paris-Dauphine confirment les biais du Louer abordable³¹. Une seule configuration est plus avantageuse que le marché dans plus de la moitié des cas (60 %) : la location d'un T3 de 60 m² en intermédiation locative au niveau de loyer intermédiaire. Un conventionnement social avec intermédiation locative n'est avantageux que dans 5 % des villes étudiées (2,5 % sans intermédiation).

Le zonage défaillant et les niveaux de loyer plafonds élevés aboutissent, toujours d'après cette simulation, à des effets d'aubaine potentiels : dans 10 des 40 villes étudiées, comme à Lille, Toulon ou Brignoles, le loyer « intermédiaire » est supérieur au loyer de marché, si bien que les bailleurs pourraient être aidés fiscalement pour pratiquer des loyers... au-dessus du marché.

Tous ces défauts, qui étaient à bien des égards ceux des dispositifs précédents,

³¹ Estelle Fromage, « De l'intérêt du dispositif Louer abordable. Quels avantages et quelles limites pour le parc immobilier privé », master 246 – Université Paris Dauphine, 2017.

sont bien connus et certains au sein de la majorité envisagent d'y remédier, sur le modèle du « package » proposé par la Fondation Abbé Pierre. Cela nécessiterait d'y travailler en amont du prochain projet de loi de finances pour être prêt dès l'an prochain.

ACCUEILLIR DIGNEMENT LES MIGRANTS : DERRIÈRE UN DISCOURS D'OUVERTURE, DES PRATIQUES RÉPRESSIVES ?

Le sort indigne réservé à une partie des personnes migrantes en France est identifié dans le plan de la Fondation Abbé Pierre comme une des causes majeures du sans-abrisme. Depuis des années, leur accueil en France n'est pas à la hauteur de nos obligations internationales. Le manque de places d'hébergement en CADA et l'embolie générale des dispositifs ont provoqué le développement de bidonvilles, à Calais, Paris ou ailleurs. Sur ce sujet, le candidat Emmanuel Macron avait développé un discours en rupture, optimiste, mettant l'accent sur l'hospitalité due aux personnes arrivant sur notre territoire. Hélas, malgré une poursuite de l'effort de financement de places en CADA à saluer, la déception sur les autres aspects de ce sujet a été grande et rapide.

Le double discours, d'abord accueillant dans la bouche du Président **puis répressif** dans celle du ministre de l'Intérieur Gérard Collomb, n'a jamais été aussi criant. Dès les premières semaines du nouveau gouvernement, se sont multipliées les attaques sans nuances contre les migrants, les associations et les citoyens qui leur viennent en aide (à la place de l'État), notamment à la frontière italienne.

Au début de l'été, le ministre de l'Intérieur a demandé avec mépris aux associations actives à Calais d'aller « déployer leur savoir-faire » ailleurs. Il a ensuite fallu que le tribunal administratif de Lille condamne l'État à installer des points d'eau, des latrines et un dispositif adapté d'accès à des douches dans la ville permettant aux migrants de boire, se laver et laver leurs vêtements... Plutôt que d'appliquer cette décision, le ministre de l'Intérieur et la maire de Calais ont préféré faire appel, avant que le Conseil d'État ne rejette leurs requêtes le 31 juillet.

À Calais, un rapport de Human Rights Watch, parmi de nombreux autres, fait état de nombreux témoignages de mauvais traitements : « *usage courant de gaz poivre sur des migrants, enfants et adultes, alors qu'ils sont endormis ou dans d'autres situations où ils ne présentent aucune menace ; qu'ils aspergent de ce gaz ou confisquent des sacs de couchage, des couvertures et des vêtements ; et que parfois, ils pulvérisent du gaz sur la nourriture et l'eau des migrants. Les policiers perturbent également la délivrance d'assistance humanitaire. Les abus policiers ont un impact négatif sur l'accès aux services de protection de l'enfance et sur la volonté de migrants et leur capacité de déposer une demande d'asile*³² ».

³² Human Rights Watch, « *C'est comme vivre en enfer* » : Abus policiers à Calais contre les migrants, enfants et adultes », juillet 2017.

Ces pratiques, répétées, ne sont pas des dérapages ou des actes isolés, mais constituent **une politique de découragement des personnes**. Une politique de dissuasion globalement assumée par le préfet du Pas-de-Calais, qui reconnaît que « *des opérations sont régulièrement menées pour retirer les tentes et abris de fortune découverts dans le Calais, dès qu'un point de fixation est repéré*³³ ». Le 23 juin 2017, le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb a confirmé que, après l'évacuation de la « jungle » et l'incendie du camp humanitaire de Grande-Synthe, son refus de tout point d'accueil : « *Nous ne voulons pas de camp ici, parce que chaque fois qu'on a construit des centres, il y a eu appel d'air* ». Mais, comme le montre l'histoire de Sangatte ou Calais depuis quinze ans, si les « points de fixation » sont régulièrement dispersés, ils sont aussi régulièrement reconstitués, aux mêmes endroits ou plus loin.

Cette politique « d'une dureté sans précédent », pour reprendre le titre de la une du Monde du 16 décembre 2017, est particulièrement virulente envers le droit à l'hébergement des personnes en situation irrégulière. Le chef de l'État a plusieurs fois précisé sa position à ce sujet. « *Quel est cet État où en effet, on héberge, alors qu'on ne commence pas à regarder administrativement quels sont les droits ?* », avait-il demandé lors de son discours aux préfets, le 5 septembre 2017. « *Je n'accepterai jamais que, lorsque l'administration vient faire son travail dans un centre d'hébergement, une association puisse empêcher à l'administration de le faire. C'est cette double exigence que nous devons tenir. Et aujourd'hui, certaines associations ont un discours qui se nourrit de notre inefficacité. Ayons cela en tête* ».

La poursuite des sans-papiers tend à cibler désormais les centres d'hébergement, alors qu'ils en étaient jusqu'à présent plutôt préservés. C'est ainsi que, le 14 novembre 2017, le préfet de Haute-Savoie a demandé par écrit aux hébergeurs du département de lui « communiquer chaque mois (...) la liste nominative des personnes hébergées au sein de leur structure en précisant l'identité (nom et prénom), la composition familiale et la date de naissance des intéressés », dans le but « d'assigner à résidence les personnes n'ayant plus de droit au séjour en France présentes dans les dispositifs d'urgence pérennes ». Alors même que la CNIL, en vertu de la loi Informatique et liberté, interdit aux hébergeurs de fournir de telles données.

Depuis, la circulaire très controversée du 12 décembre 2017³⁴ prévoit que des « équipes mobiles » constituées d'agents des préfectures et de l'OFII³⁵ puissent entrer dans les centres d'hébergement d'urgence pour vérifier la situation administrative des personnes, sur la base d'un recensement des personnes hébergées,

³³ Maryline Baumard, « À Calais, un retour des migrants sous haute tension », *Le Monde*, 3 juin 2017.

³⁴ Relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence.

³⁵ Office français de l'immigration et de l'intégration.

afin d'orienter les personnes concernées vers le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile tandis que « *les personnes en situation irrégulière, faisant l'objet d'une OQTF*³⁶ (...) *devront être orientées vers un dispositif adapté en vue de l'organisation d'un départ contraint* ».

Cette circulaire, tout en réaffirmant le principe, constitue bel et bien une remise en cause effective de l'accueil inconditionnel en hébergement³⁷. Elle prévoit en effet explicitement que « le maintien dans ces structures d'hébergement est subordonné à une évaluation de la situation de la personne accueillie à qui il doit être proposée une orientation adaptée ». L'évaluation en question porte avant tout sur la situation administrative des personnes, et sur leur situation sociale seulement « en fonction des ressources mobilisables ».

Quelle que soit in fine l'effectivité des expulsions d'hébergement de personnes en situation irrégulière, cette circulaire seule est une atteinte à l'accueil inconditionnel. Dès lors qu'ils auront à craindre que les lieux d'hébergement ne soient plus pour eux des espaces d'accueil et de repos mais des lieux de contrôle, les migrants risquent de ne plus y recourir et de se tourner davantage encore qu'aujourd'hui vers des solutions moins visibles comme les squats, les marchands de sommeil ou les bidonvilles. Cette logique de tri des personnes migrantes en hébergement selon leur statut administratif se manifeste de plus en plus à travers la multiplication des centres d'accueil et d'évaluation administrative (CAES) ou des centres d'accueil et d'orientation (CAO)³⁸.

Cette attitude modifie la nature des opérations d'évacuation de campements. A Paris, par exemple, près de 2 500 migrants ont été évacués Porte de la Chapelle en août 2017 et orientés essentiellement vers des gymnases. « *C'est une opération d'un nouveau genre parce que l'ensemble des personnes vont subir un contrôle de leur situation administrative et seront ensuite orientées en fonction de leur situation* », avait alors souligné le directeur de cabinet du Préfet de police. **Trier les personnes dans le cadre de l'accueil en hébergement d'urgence constitue une rupture, non pas de politique migratoire, mais de politique sociale et humanitaire.** Comme le dit le spécialiste de l'immigration Patrick Weil, « *tant que les gens ne sont pas reconduits, notre devoir est de bien les traiter sur des points fondamentaux : l'accueil des enfants à l'école, la santé et l'hébergement d'urgence. On ne touche pas à ça* ». Ce durcissement sans précédent de la politique d'accueil, ou plutôt de dissuasion, devient de plus en plus « *une politique migratoire sans humanité* », pour reprendre les mots du Défenseur des droits Jacques Toubon.

³⁶ Obligation de quitter le territoire français.

³⁷ Article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

³⁸ Ministère de l'Intérieur, « *Information relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés* », 4 décembre 2017.

Le renvoi massif de toutes les personnes sans titre de séjour valable est une vue de l'esprit depuis vingt ans en France. Au fil des années, quelle que soit la posture des gouvernements successifs, y compris les plus durs, le nombre de reconduites à la frontière reste relativement stable, autour de 15 à 25 000 par an (si l'on enlève le cas particulier des allers-retours des ressortissants d'Europe de l'Est). Des expulsions du territoire plus massives se heurtent en effet aux résistances du corps social, des parents d'élèves, des travailleurs sociaux, des employeurs, des collègues, qui s'opposent bien souvent à ces démarches humainement très violentes. Une politique qui présente aussi un coût important pour l'appareil policier et judiciaire. Sans compter qu'une grande partie des personnes visées ne sont pas expulsables, pour des raisons médicales, familiales, scolaires ou tout simplement faute de pouvoir les renvoyer vers des pays en guerre ou qui refusent de les accueillir.

Face à cette problématique complexe et politiquement sensible, **un plan logement d'abord qui ne laisserait personne de côté** doit apporter des réponses humaines, dignes et efficaces. Les acteurs confrontés à l'embolie de l'hébergement hôtelier plaident souvent, à juste titre, pour faciliter les régularisations et permettre aux personnes d'entamer enfin un parcours dans le logement, l'emploi et la formation sans entrave. Certaines associations, dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières de la DIHAL, travaillent dans cette optique avec succès. Cette revendication s'appuie sur des motifs de dignité humaine mais aussi d'efficacité budgétaire, tant le recours à l'hôtel constitue une dépense extravagante pour une efficacité sociale déplorable.

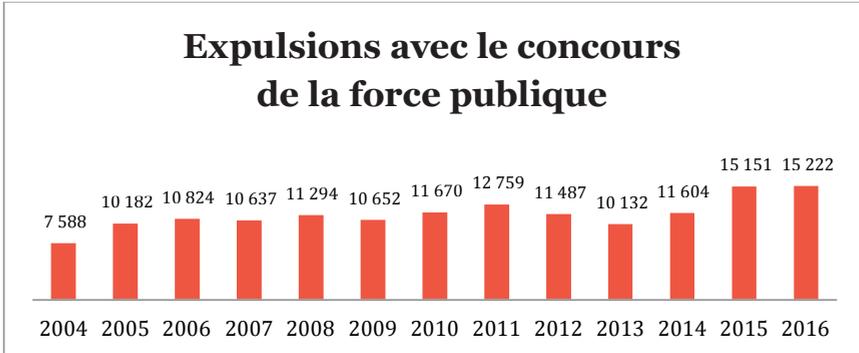
Même privées du droit au séjour, les dizaines voire centaines de milliers de personnes sur notre territoire n'en ont pas moins des droits fondamentaux que la France doit respecter. Se focaliser uniquement sur les demandeurs d'asile enregistrés et les personnes l'ayant obtenu et expulser tous les autres, comme le répète le gouvernement, alors que la situation n'est pas aussi binaire, ne constitue pas une politique d'accueil digne, ni même efficace.

PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES POUR ENRAYER UNE NOUVELLE HAUSSE DU SANS-ABRISME

Un plan logement d'abord cohérent doit, outre l'accès au logement des personnes sans domicile, s'attacher à éviter au maximum les ruptures conduisant les ménages en difficulté à perdre leur logement.

Le sujet le plus évident dans ce domaine est celui des expulsions locatives, pour lequel tous les indicateurs sont au rouge. Alors que l'année 2015 avait été marquée par une hausse inédite du nombre d'expulsions locatives de 25 % en un an, les chiffres 2016 sont pires. 15 222 ménages ont été expulsés avec le concours de la force publique. Triste record, qui confirme la tendance de long terme, avec une augmentation de 140 % en 15 ans. Sans oublier que deux à trois fois plus de ménages quittent leur domicile avant l'arrivée des forces de l'ordre, sous la pression de la procédure. **L'État réitère régulièrement son intention de prévenir les**

expulsions, notamment à travers la création d'un Pôle national de prévention des expulsions et la mise en œuvre depuis un an d'un plan d'actions interministériel, **mais son action reste insuffisante.**

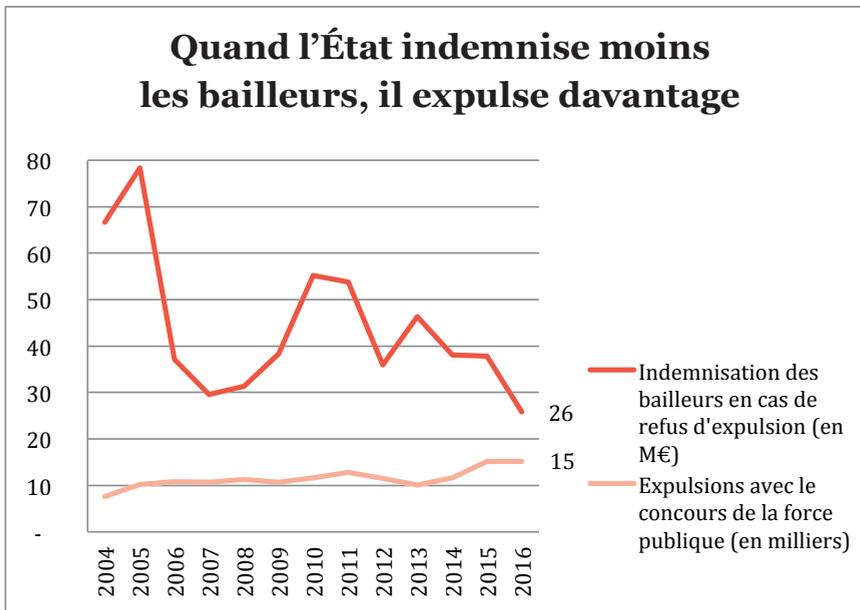


La relative protection des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo semble avoir largement volé en éclat. Pourtant la circulaire du 26 octobre 2012 dite Valls/Duflot, réitérée en mars 2017, demandait clairement aux préfets de ne pas expulser ces personnes avant leur relogement effectif. Depuis le 1^{er} avril 2017, La Fondation Abbé Pierre a constaté une forte augmentation des expulsions locatives de ces ménages et du nombre d'accords du concours de la force publique. Les nombreux exemples individuels, recensés par le comité de suivi Dalo, montrent qu'il ne s'agit pas de bailleurs en difficulté ni des locataires de « mauvaise foi », mais de situations socialement difficiles, pour lesquelles l'expulsion pourra conduire au sans-abrisme, provoquant — quand elles l'obtiennent — une prise en charge à l'hôtel coûteuse et précaire pour les familles.

C'est le cas, par exemple, d'une femme vivant dans un logement du parc privé depuis 1999, avec ses 3 enfants. Elle a reçu un congé pour vente en juin 2014, a été reconnue « prioritaire Dalo » au titre de la menace d'expulsion en mai 2015 et expulsée de son logement le 18 avril 2017, alors qu'elle était positionnée sur un logement social. Un autre locataire du parc privé, dans l'incapacité de régler la totalité de son loyer suite à une perte d'emploi et reconnu « prioritaire Dalo » en juin 2014, n'a reçu une proposition de relogement qu'en mai 2017 et a pourtant été expulsé le 2 juin suivant, sans attendre la décision du bailleur social.

Faute de moyens budgétaires pour indemniser les bailleurs en cas de refus d'expulser, les concours de la force publique sont accordés de plus en plus facilement, quitte à dépenser davantage d'argent public pour payer des hôtels ensuite, sans compter les multiples coûts économiques et sociaux générés. Un couple avec enfants, en attente de logement social depuis 2011, prioritaire Dalo depuis 2016, pour qui l'État a été condamné par le tribunal administratif à verser une astreinte en février 2017, a été malgré tout expulsé à Paris en avril 2017 et envoyé à l'hôtel à Chelles (77), sans cuisine ni micro-ondes,

dans une zone industrielle à 30 minutes à pied de la gare et sans transports en commun. Le mari travaille pourtant très tôt le matin à Paris et les enfants sont scolarisés dans le 17^e arrondissement. Une dame, prioritaire Dallo, n'arrivant plus à régler son loyer parisien de 787 euros, a été expulsée avec sa famille mi-juillet 2017 et placée dans un hôtel loin de tout à Méry-sur-Oise (95), avec un arrêt de bus à 30 minutes à pied. Le tout pour une indemnité de plus 2 700 euros par mois payée par l'État. Le comité de suivi Dallo, qui a mis en place un compteur en ligne actualisé régulièrement, a recensé 52 ménages dans ce cas expulsés en 2017 et 234 en procédure d'expulsion, mais de nombreux cas lui échappent certainement faute de signalement. Au-delà du cas des ménages Dallo expulsés il faut mentionner les nombreux ménages menacés d'expulsion dont le dossier est de plus en plus rejeté en Commission de médiation Dallo, sans parler de l'immense majorité des ménages soumis à une procédure qui ne déposent pas de recours Dallo.



Fonds de Solidarité Logement, diagnostics sociaux et financiers avant audience, maintien des aides au logement par la CAF, indemnisation des bailleurs... : de nombreux dispositifs d'aide existent, mais sont trop peu mobilisés alors qu'ils peuvent avoir un réel impact. L'urgence est donc aujourd'hui de déployer des moyens humains et financiers pour empêcher au maximum ce phénomène dramatique pour des milliers de familles.

La hausse des expulsions, qui trouve ses origines dans l'augmentation des loyers et de la précarité, sauf coup d'arrêt volontariste, se poursuivra. D'une part, le rabotage constant des APL diminue sensiblement, de gel en coupes sèches, le reste-à-vivre des allocataires modestes. D'autre part, l'instauration d'un « bail mobilité », prévu dans le cadre du projet de loi ELAN, en multipliant les situations de précarité vis-

à-vis du logement risquerait fort, s'il était adopté et généralisé, d'engendrer des procédures supplémentaires contre ceux qui ne trouveront pas à se reloger à l'issue de leur bail d'un à dix mois. À cet égard, le gouvernement devrait méditer l'exemple britannique, qui a également instauré un bail de ce type, d'une durée de 6 à 12 mois, le « Assured shorthold tenancy » (AST). D'après l'équivalent de la Cour des comptes britanniques, le National Audit Office, l'explosion du nombre de ménages sans domicile, passé de 48 000 en 2011 à 77 000 en 2017, peut être attribuée à hauteur de 74 % à la fin de contrats de ce type, qui a précipité vers le secteur de l'hébergement trois fois plus de ménages qu'il y a sept ans³⁹.

La politique d'expulsions mais aussi d'évacuations pèse particulièrement sur les 16 000 habitants des près de 570 bidonvilles et squats de France métropolitaine. Malgré la circulaire du 26 août 2012, qui demandait aux préfets une évaluation sociale et un relogement, les chiffres des expulsions et évacuations de terrain restent à des niveaux très élevés. Depuis l'annonce, en début d'année 2014, d'une politique de résorption des bidonvilles, ce sont près de 40 000 personnes qui ont été expulsées ou évacuées, la plupart du temps sans propositions de solution digne et pérenne. La tendance, loin de s'atténuer, est à la hausse. Au troisième trimestre 2017, qui mesure donc les premiers mois d'activité du nouveau gouvernement, 4 538 personnes ont été expulsées de 34 lieux de vie (bidonvilles ou squats) en France⁴⁰, un quasi-doublement par rapport au trimestre précédent. Pour les trois premiers trimestres 2017, ce sont 84 lieux de vie concernant 7 311 personnes qui ont été évacués⁴¹.



Source : ERRC-LDH.

³⁹ La part des ménages faisant appel au secteur de l'hébergement suite à la fin de leur AST est passée de 11 à 32 % entre 2010 et 2017 : « Dans le passé, beaucoup de ces ménages vivaient chez un autre ménage et on leur disait de partir, ou leur itinérance était due à une rupture relationnelle. Cependant, depuis 2010, on a constaté une augmentation substantielle et sans précédent de la proportion de ménages faisant appel à l'hébergement suite à la fin d'une « Assured shorthold tenancy » (AST). » (National Audit Office, « Homelessness », 2017).

⁴⁰ LDH et ERRC, « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France », 3e trimestre 2017. Ces chiffres ne comprennent pas Calais et les occupations parisiennes.

⁴¹ Ibid.

Pour la première fois en 2017, en application de la loi Égalité et citoyenneté, la trêve hivernale peut profiter aux habitants des bidonvilles. Hélas, les expulsions se sont poursuivies, considérant parfois que les occupants sont entrés par voie de fait sur le terrain. Et même sans procédure judiciaire, en toute illégalité, comme le 3 novembre à Lille, à la demande de la municipalité, où les cabanes de quatre familles installées depuis trois semaines, ont été détruites sans leur proposer le moindre hébergement.

Cette multiplication des mesures répressives, au lieu de régler le problème, tend à l'invisibiliser un temps, avant de le reproduire ailleurs et de l'aggraver, occasionnant ruptures d'accompagnement, de soins, de scolarisation. Médecins du Monde a montré, par exemple, que des familles pouvaient être expulsées plusieurs fois par an, les forçant chaque fois à poursuivre leur errance un peu plus loin, comme ce patient atteint de tuberculose qui a été expulsé quatre fois de quatre villes différentes de Seine-Saint-Denis, entre février et décembre 2016, engendrant autant de ruptures de traitement et des liens de confiance⁴². Une pratique coûteuse pour l'État (que l'association Le Pérou estimait en 2014 à 320 000 euros par opération⁴³) et surtout socialement ravageuse pour les populations concernées.

Malgré un travail indéniable de la DIHAL dans le soutien logistique et financier à des projets, que certaines collectivités territoriales mènent et qui ont permis l'accès au logement d'environ 1 000 personnes par an, par exemple à Toulouse⁴⁴, les montants mobilisés par l'État pour l'accompagnement social des habitants des bidonvilles chaque année sont limités et même en diminution : 4 millions d'euros, puis 3 millions depuis 2016.

De manière plus générale, la puissance publique doit travailler davantage à prévenir les moments de rupture des trajectoires personnelles et résidentielles bien connus que sont les ruptures familiales (violences conjugales, séparations, décohabitation forcée) et les sorties d'institutions, qu'il s'agisse des sorties de détention⁴⁵, d'hospitalisation ou de la protection de l'enfance.

⁴² Médecins du Monde, « Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France », 2017.

⁴³ Pérou, « Partir du bidonville. Une micro-expérimentation constructive », 2014. Maryline Baumard, « 571 bidonvilles ignorés de tous », *Le Monde*, 20 octobre 2017.

⁴⁴ DIHAL, « Actions de résorption des bidonvilles soutenues par la DIHAL : Bilan 2016 et panorama 2017 », juillet 2017.

⁴⁵ Clersé, « favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes sous main de justice », 2017. Etude financée par la Fondation Abbé Pierre.

Conclusion

S'INSPIRER DU MODÈLE FINLANDAIS, INVESTIR DANS UNE POLITIQUE GLOBALE DU LOGEMENT ABORDABLE

Comme on l'a vu à propos de chacun ou presque des six axes, la principale limite de la stratégie du gouvernement est d'ordre budgétaire. Mettre en œuvre le Logement d'abord à moyens constants est une gageure, mais le faire avec un budget en baisse est voué à l'échec. Les expériences étrangères et françaises montrent que le logement d'abord est économe en deniers publics à moyen terme par rapport à l'hébergement d'urgence.

Il apparaît en effet assez clairement, dans plusieurs pays, que le coût par jour et par personne est plus intéressant que celui du modèle en escalier. Ainsi, en Belgique, ce coût est de 17,80 euros par personne et par nuit dans un programme Housing First, contre 55 euros dans un abri de nuit classique⁴⁶. **À Liverpool, le coût de prise en charge serait de 12 607 £ par personne et par an, trois à cinq fois moins important que dans le système classique**⁴⁷. En France, dans le cadre du programme Un chez soi d'abord, ce coût est estimé à 14 000 euros par personne et par an, auxquels viennent s'ajouter 11 000 euros de soins, contre 30 000 euros tout compris dans le système d'accueil traditionnel en hébergement.

L'amélioration globale du bien-être des personnes entraîne une diminution de la fréquentation des services d'hébergement et des hôpitaux, notamment les services psychiatriques et les services d'urgence⁴⁸. Les hospitalisations sont en diminution et les services d'hébergement ne sont plus surexploités. De manière générale, plus les besoins de la personne sont élevés plus les économies réalisées sur les coûts évités sont importantes⁴⁹.

Mais le logement d'abord nécessite des investissements publics de départ pour financer des logements abordables, des baisses de loyer ciblés, un accompagnement renforcé, la transformation d'hébergements en logements, un recours aux droits accru, qui permettront dans un second temps seulement de réduire les coûts économiques et sociaux du mal-logement. Ce n'est qu'au prix d'un investissement politique et financier important et sans faille que le nombre de sans-abri peut réellement diminuer, comme nous le montre l'exemple de la Finlande.

⁴⁶ « *Housing First en Belgique: ça marche !, Résultats et invitation à une sortie rapide du sans abrisme* ».

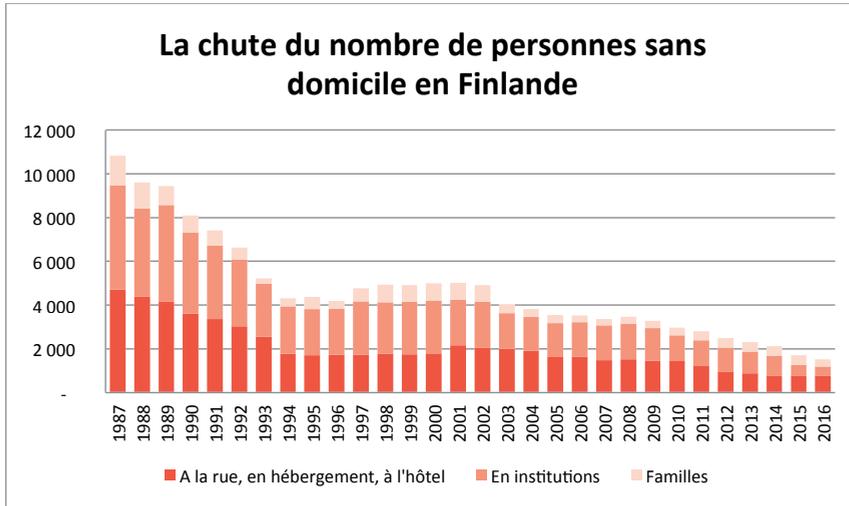
⁴⁷ "Housing First feasibility study for the Liverpool City Region, Crisis", Imogen Blood, 2017.

⁴⁸ Pascal Auquier, « *Un chez-soi d'abord, Rapport intermédiaire de la Recherche, Volet quantitatif* », mai 2016.

⁴⁹ Bretherton, J. et Pleace, N. (2015) *Housing First in England: An Evaluation of Nine Services*.

Le modèle finlandais : pourquoi ça marche ?

Alors que le nombre de sans domicile augmente partout en Europe⁵⁰, la Finlande, qui mène depuis plusieurs décennies une politique de lutte contre le sans-abrisme entièrement basée sur le logement d'abord, est parvenue à diviser le nombre de sans domicile (au sens de l'Insee) par cinq en 20 ans⁵¹.



Le pays a amorcé un travail de lutte contre le sans-abrisme dès la fin des années 1980, lorsque la montée de la précarité et la diminution des abris d'urgence avaient provoqué une augmentation du nombre de sans-abri. Un rapport de 1985 du ministère de l'Environnement recommande alors la mise en place d'une politique coordonnée entre les secteurs du logement, de la santé et du social. **Un premier programme est lancé en 1987 avec l'objectif de réduire le sans-abrisme en quatre ans.** Le gouvernement favorise la mise en relation des promoteurs immobiliers avec les bailleurs de fonds, et les fournisseurs de services du secteur associatif en vue de développer une importante offre de logements. C'est à cette période que les premières expériences Housing First voient le jour. Pour suivre l'application des politiques, le Centre de financement et de développement de l'Habitat ARA met en place, à partir de 1987, une étude annuelle d'observation du sans-abrisme. Cette stratégie porte ses fruits puisque les statistiques montrent **une diminution de moitié du nombre de sans domicile entre 1987 et 1996**⁵². En 1995, la Constitution finlandaise consacre le droit au logement pour tous.

⁵⁰ 2^e regard sur l'exclusion par le logement en Europe, Fondation Abbé Pierre et Feantsa, 2017.

⁵¹ *The Finnish Homelessness Strategy, An International Review*, Nicholas Pleace, Rapport du ministère de l'Environnement, 2015.

⁵² "Homelessness Strategies in Finland and the Role of Communal Housing Led Approaches." Fredriksson, Peter. Dublin, 2013.

En 2007, les sans domicile qui présentaient le moins de difficultés avaient été relogés. Mais les précédents programmes n'étaient pas parvenus à prendre en charge les sans-abri de longue durée. Le gouvernement demande alors à un groupe d'experts de lui faire **des propositions pour améliorer le dispositif** existant et mettre fin au sans-abrisme. Le groupe « des grands Sages » propose un programme en deux temps : réduire de moitié le sans-abrisme de longue durée à l'horizon 2011 et y mettre fin en 2015 pour un coût estimé de 200 millions d'euros sur 7 ans répartis entre l'État, les collectivités et la loterie nationale⁵³.

En 2008, le Gouvernement lance le premier programme de lutte contre le sans-abrisme de longue durée : PAAVO I dont l'objectif est de réduire de moitié le nombre de sans abri entre 2008 et 2011 en fournissant des logements neufs, des places de logements accompagnés et en intensifiant la prévention. La stratégie qui consiste à loger directement les personnes sans condition, est élaborée par l'État en lien avec les collectivités locales et les associations. Le programme couvre 10 villes dans lesquelles se trouvent la grande majorité des sans-abri du pays. Elles signent avec l'État des lettres d'intentions adaptées aux particularités locales⁵⁴. L'une des mesures les plus importantes du programme fut de convertir le parc d'hébergement en logements permanents. À l'issue de PAAVO I, les objectifs en terme d'unités de logement ont été atteints (1 650 nouveaux logements créés) et le sans-abrisme a été réduit de 28 %⁵⁵.

En 2012, est lancé PAAVO II dont l'objectif est d'éliminer le sans-abrisme de longue durée, de réduire le risque de sans-abrisme de longue durée en utilisant de façon plus efficace le parc locatif social et d'intensifier encore les mesures de prévention⁵⁶. Pour cette seconde phase, l'accent est mis sur le développement de l'offre de logement dans le diffus, avec des équipes d'accompagnement flottantes et des services de prévention. Des permanences de conseils se sont développées à destination des locataires du parc privé et de publics « à risque ». Celles-ci ont fait leur preuve à Helsinki, par exemple, où l'accompagnement des ménages présentant des difficultés financières a permis de réduire les expulsions locatives de 37 %. Des équipes pluridisciplinaires et coordonnées ont vu le jour, permettant une continuité de la prise en charge quels que soient les aléas dans la vie des personnes. En outre, le recours aux travailleurs pairs a été généralisé à tous les niveaux afin de faire évoluer le dispositif et les pratiques des professionnels. Fin 2015, le sans-abrisme de longue durée avait finalement diminué de 37 % sur l'ensemble du pays, et jusqu'à 74 % dans certaines villes⁵⁷.

⁵³ *Long term homelessness reduction programme 2008 – 2011*, Riikka Luomanen, Ministry of the Environment Finland. La Belgique l'Italie mobilisent également les fonds de la loterie nationale pour financer le logement d'abord.

⁵⁴ Par exemple à Helsinki : [http://www.housingfirst.fi/files/3453/The_letter_of_intent_between_the_state_and_the_city_of_Helsinki_\(2012-2015\).pdf](http://www.housingfirst.fi/files/3453/The_letter_of_intent_between_the_state_and_the_city_of_Helsinki_(2012-2015).pdf).

⁵⁵ *The Finnish Homelessness Strategy, An International Review*, Nicholas Pleace, Rapport du Ministère de l'environnement, 2015.

⁵⁶ *The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness (Paavo 2) 2012–2015, Intermediate Report*, Ministry of Environment of Finland, 2014.

Ces chiffres encourageants ne sont pas simplement le résultat du modèle Housing First en tant que tel, mais aussi de son utilisation dans le cadre d'une politique ambitieuse et globale basée sur trois points :

- La coordination des acteurs, chacun assumant ses responsabilités, à la fois à différents niveaux territoriaux mais aussi entre les différents secteurs du logement, du social et de la santé,
- Le développement rapide d'une offre de logement pour les sans-abri (transformation de l'hébergement, construction, réorientation des attributions), qui leur est particulièrement destinée,
- La transformation du secteur de service social (formation, organisation, prise en compte des publics spécifiques, équipes flottantes pluridisciplinaires, etc.)⁵⁸.

Enfin, il existe une implication forte des décideurs politiques, des acteurs de terrain et des chercheurs en charge de l'évaluation qualitative et quantitative des politiques menées, mais aussi de travailleurs pairs. Chaque étape a été le fruit de réflexions croisées sur les ajustements à tenir pour améliorer les politiques concernées.

Pour autant, le sans-abrisme n'a pas été éradiqué en Finlande, notamment parmi les « invisibles » logés chez des tiers (qui n'entrent pas en France dans la définition des sans-domicile de l'Insee). Les logements abordables manquent encore, et de nouveaux publics apparaissent dans les dispositifs (comme les jeunes ou les migrants)⁵⁹. Il est alors apparu nécessaire d'accentuer les mesures de prévention à l'égard des publics les plus à risque (demandeurs d'asile, réfugiés, familles en difficulté personnes sortant de prison, hôpital ou aide sociale à l'enfance). **Un nouveau programme en 2016 a mis l'accent sur la construction et la prévention**, à travers des stratégies municipales de prévention du sans-abrisme⁶⁰. Ce plan d'action représente un coût estimé pour la période 2016-2019 à 78 millions d'euros⁶¹. Pour la prévention de la récurrence du sans-abrisme, le plan prévoit le maintien du modèle Housing First en mettant l'accent sur l'accompagnement. Mais il prévoit aussi la recherche et le développement d'alternatives telles que les Pensions de famille pour les personnes pour lesquelles la vie dans un logement isolé standard ne s'avère pas possible à ce stade.

⁵⁷ *Homeless in 2015, ARA.*

⁵⁸ *Proposal for a Government resolution on the continuation of the national programme to reduce long-term homelessness, in accordance with the Government Programme REDUCING LONG-TERM HOMELESSNESS 2012 –2015.*

⁵⁹ *The Finnish Homelessness Strategy, An International Review, Nicholas Pleace, Rapport du Ministère de l'environnement, 2015.*

⁶⁰ http://www.ara.fi/en-US/Housing_programs/Municipal_Strategies_to_Prevent_Homelessness/Objectives.

⁶¹ *"Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019, Ministry of Environment of Finland", 2016.*

La Finlande a consacré un budget de plus de 200 millions d'euros entre 2008 et 2015 pour financer son programme national de lutte contre le sans-abrisme. Elle s'appuie également sur des fonds européens, comme le Fonds Social Européen (FSE) pour financer son programme de soutien aux municipalités⁶².

L'étude du modèle finlandais montre que **le respect du droit fondamental qu'est l'accès et le maintien dans un logement adéquat peut servir de clé de voûte à toute une politique de lutte contre le sans-abrisme**. Pour autant, le modèle Housing First ne peut résoudre à lui seul le problème. La production de logements abordables à destination des plus démunis, la qualité de la prévention, la capacité à s'adapter aux évolutions du sans-abrisme restent déterminants. Surtout, l'accompagnement adapté aux besoins et surtout aux souhaits de chaque personne est primordial, faute de quoi les personnes et les dispositifs peinent à s'ajuster. L'accompagnement dans toutes ses dimensions est un fil rouge qui relie toutes les pratiques d'accès direct au logement et conditionne leur réussite mais il manque de financements adéquats en France et d'une coordination de tous les acteurs locaux pour devenir une clé de mise en œuvre du Logement d'abord.

Le Logement d'abord : un projet européen ?⁶³

Si l'économie redémarre en Europe, le sans-abrisme quant à lui ne cesse d'augmenter. Il est donc temps pour l'Union européenne d'aider ses citoyens les plus démunis. Depuis son arrivée à la tête de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker plaide pour une Europe plus juste et, avec le vote du Brexit en juin 2016, plus sociale. Cette démarche a été soutenue par Emmanuel Macron, lors de sa campagne présidentielle, qui a largement défendu l'idée « d'une Europe qui protège les gens »⁶⁴.

Le 17 novembre 2017, les chefs d'États et de gouvernements ont signé à Göteborg le « Socle des droits sociaux »⁶⁵. Élaborée par la Commission européenne, cette recommandation indique aux États Membres la voie à suivre en mettant en avant le rôle social de l'Union Européenne et la préoccupation d'une « croissance inclusive ». « L'objectif du socle européen des droits so-

⁶² C'est le cas également de l'Italie qui a prévu d'utiliser 100 millions d'euros répartis entre le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis (FEAD) pour la mise en place d'un réseau d'aide aux sans domicile basé sur les principes de Housing First.

⁶³ Manifeste de la Feantsa pour lutter contre le sans abrisme en Europe, « Be fair Europe » : <http://www.feantsa.org/download/manifeste5216913800084339080.jpg>.

⁶⁴ Euractiv, 26 mai 2017, « Macron fait l'éloge de l'Europe sociale de Juncker ».

⁶⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1007_fr.htm.

ciaux est de **conférer aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces** »⁶⁶ et repose sur vingt droits et principes. À la 19^e place, on trouve l'accès au logement et l'aide aux sans-abri⁶⁷.

Si la question de l'accès au logement ne relève pas directement des compétences de l'Union Européenne, elle dispose d'instruments politiques suffisants pour orienter les politiques nationales vers une lutte efficace contre le sans-abrisme.

Pour aller plus loin, la mise en œuvre du Socle nécessite l'élaboration d'une feuille de route claire. **L'Union Européenne devrait fixer comme objectif aux États membres l'éradication du sans-abrisme dans le cadre de son agenda 2030.** Il lui serait alors possible d'accompagner, grâce à l'ensemble de ses instruments (législation contraignante, agendas, mesures ouvertes de coordinations, programmes...), les États, au niveau local et national.

Des indicateurs sur le sans-abrisme et l'exclusion du logement devraient dans cette optique être créés pour **mesurer les progrès réalisés** au sein de l'UE et des États membres. Cela suppose d'harmoniser la collecte de données dans chaque pays, en se basant notamment sur la typologie ETHOS⁶⁸. Ce suivi devrait être intégré aux rapports de la Commission sur les progrès de l'UE dans la mise en œuvre de son Agenda 2030 et doit jouer un rôle dans le Semestre Européen et la surveillance des budgets et des économies des États membres.

Enfin, **l'Union dispose de moyens financiers** (fonds européens structurels et d'investissement et les fonds européens d'investissements et stratégiques) qui doivent être mis au service de la lutte contre le sans-abrisme et de l'accès direct au logement.

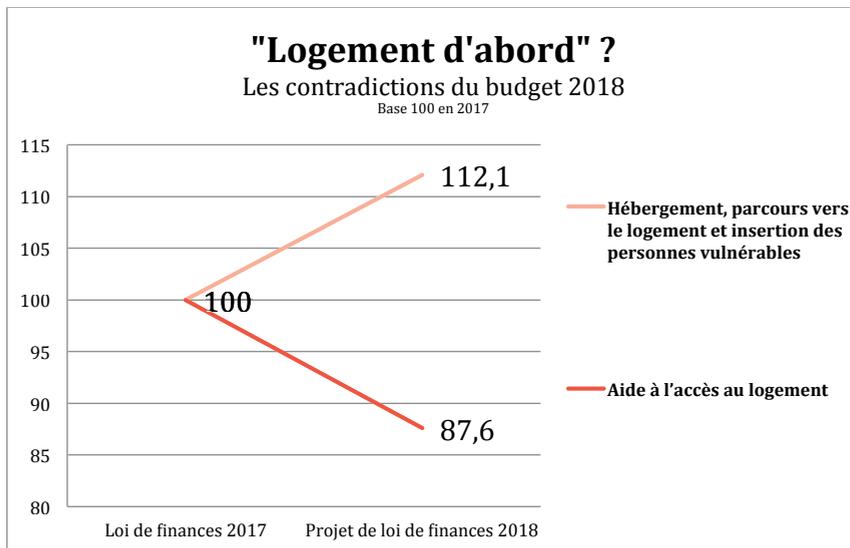
L'analyse de l'exemple finlandais, à l'échelle d'un État certes bien moins peuplé que la France, montre au final toute la pertinence du logement d'abord, à condition de l'inscrire dans une politique sociale du logement plus globale, stable dans la durée, partagée dans sa méthode et correctement financée pendant des années. Elle incite donc à tourner le dos aux économies budgétaires à courte vue, par exemple celles menées cette année au détriment du financement du logement social et des allocataires APL. Comme le montre le graphique ci-dessous, **une stratégie Logement d'abord qui se traduirait par une baisse des crédits d'aide au logement et une fuite en avant vers l'hébergement d'urgence aura peu de**

⁶⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr..

⁶⁷ « 19. Logement et assistance au sans abri : a. Accès au logement social ou à une aide à l'accès au logement doit être fourni aux personnes dans le besoin ; b. Les personnes vulnérables ont droit à un accompagnement adapté et à être protégé contre les expulsions ; c. Un hébergement adapté et un accompagnement doit être fourni aux personnes sans abri pour promouvoir leur insertion social ».

⁶⁸ ETHOS, Typologie européenne de l'exclusion liée au logement, Feantsa.

chances de réussir. Il est au contraire indispensable, au moins pendant quelques années, d'assumer un double investissement, dans l'hébergement et surtout dans le logement, pour faciliter la transition vers une politique de logement d'abord sans laisser à la rue les personnes qui se tournent en urgence vers l'hébergement.



69

Cette politique de coupes budgétaires est vouée à l'échec non seulement social, mais également comptable. C'est là aussi une leçon du contre-exemple britannique. À l'issue d'un rapport sévère, la Cour des comptes de ce pays a conclu que les coupes sombres dans les aides au logement avaient entraîné une hausse sans précédent du nombre de sans domicile : « *Les modifications apportées à l'allocation logement local sont susceptibles d'avoir contribué au décrochage des loyers par rapport aux ressources des allocataires et constituent un élément de l'augmentation de l'itinérance* », générant un coût de gestion du sans-abrisme évalué à un milliard de livres par an, qui n'avait pas été évalué en amont. Avant de conclure que « *la performance récente du ministère en matière de réduction de l'itinérance ne peut donc être considérée comme un bon rapport qualité-prix.* »... Ces enseignements résonnent avec une acuité particulière à l'heure où de nouveaux choix politiques

⁶⁹ La loi de finances adoptée affiche finalement une baisse du budget « aide à l'accès au logement » moins drastique, de 8 % au lieu de 12 % prévu initialement, mais la moindre baisse des aides est compensée par la hausse de TVA sur le monde Hlm. De plus, la « réduction de loyer de solidarité » (RLS), montera bel et bien en puissance de 2018 à 2020.

sont esquissés en France⁷⁰... Mais il est encore temps, en ce début de quinquennat, de redresser le tir et d'engager enfin une vraie politique sociale du logement couplée à une politique, cohérente et fédératrice, de logement d'abord.

⁷⁰ « Depuis 2011, le ministère du Travail et des retraites [britannique] a introduit une série de réformes de l'aide sociale, y compris le plafonnement et le gel de l'allocation logement. Ces réformes ont été conçues pour réduire les dépenses sociales globales et inciter les bénéficiaires à occuper un emploi. (...) Dans le même temps, les loyers dans le secteur privé loué dans une grande partie du pays - Londres en particulier - ont augmenté plus rapidement que la croissance des salaires. Tous ces facteurs semblent avoir contribué à ce que les logements locatifs privés soient devenus moins abordables, ce qui, à son tour, contribuera vraisemblablement à l'itinérance causée par les ruptures de contrats de location de courte durée ». (National Audit Office, « Homelessness », 2017).

Tableau de bord

Le suivi des politiques du logement

AXE 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent

AXE 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement

AXE 3. Plus de justice sociale et de solidarité

AXE 4. Les territoires face aux besoins sociaux

SOMMAIRE

AXE 1 :

Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent 289

Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages 289

- Construction de logements : des chiffres insuffisants 289
- Le financement des logements sociaux : toujours loin des objectifs 290
- Des logements sociaux pour partie inadaptés aux nouveaux besoins des ménages 292
- Les mesures en faveur de la production de logements sociaux et très sociaux 294
- Une progression trop lente du parc Hlm 295

Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres 296

- L'intensification de la lutte contre la vacance 296
- Conventionnement du parc privé : des niveaux extrêmement bas 300
- L'intermédiation locative : en hausse mais avec un impact limité sur la mobilisation du parc privé 301

AXE 2 :

Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement 303

La hausse non régulée du coût du logement 303

- L'observation des loyers du secteur privé à l'échelle nationale et locale 303
- Deux dispositifs parallèles pour encadrer les loyers du parc privé 305
- L'encadrement des pratiques des professionnels de l'immobilier 307

Un système de distribution des aides personnelles essentiel et perfectible 308

- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages 310
- Des taux d'effort qui restent élevés 311

La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique 312

- La montée en charge encore insuffisante du programme Habiter Mieux 313
- Un bouclier énergétique pour remplacer les tarifs sociaux jugés inefficaces 315

AXE 3 :

Plus de justice sociale et de solidarité 317

Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants 317

- Des FSL sous pression	317
- La nette diminution des aides Loca-Pass	319
- Garantie des risques locatifs : des dispositifs multiples et insuffisants	320
- La prévention des expulsions locatives	321

L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis 325

- La dégradation de l'accueil d'urgence	326
- La progression continue du recours aux nuitées d'hôtel	328
- L'enjeu de la qualité de vie dans les structures d'hébergement	339
- Personnes migrantes : un dispositif d'accueil bien peu accueillant.....	330
- La difficile mise en œuvre du « logement d'abord »	334
- Des efforts à poursuivre concernant la réhabilitation des anciens foyers de travailleurs migrants	336
- La lutte contre l'habitat indigne et inconfortable	336
- L'amélioration du parc existant	338
- L'intervention dans les copropriétés fragiles ou en difficulté	340
- La résorption des bidonvilles	341

La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) 343

Droit à l'habitat et à la mobilité pour les Gens du voyage 347

AXE 4 :

Les territoires face aux besoins sociaux 352

Construire une ville équitable et durable 351

- Loi SRU : une loi qui fait ses preuves malgré une application inégale	351
- La politique de la ville et le NPNRU	354

Quid de l'intervention publique en zones rurales ? 356

Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière 357

Gouverner la politique du logement 359

- L'inoxorable montée en compétence des EPCI	359
- Des départements « appui »	361
- Des régions impliquées	362

Le financement des politiques du logement 362

- Ce que le logement rapporte à la collectivité	364
---	-----

Tableau de bord

AXE 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent

Une offre de logement insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages

Un des premiers facteurs de la crise du logement est le déficit de logements abordables financièrement. Alors que la population en France et plus encore le nombre de ménages ont fortement progressé (vieillesse de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Surtout, cette production se révèle particulièrement inadaptée aux ménages à bas revenus, dont la crise économique a encore précarisé la situation.

CONSTRUCTION DE LOGEMENTS : DES CHIFFRES INSUFFISANTS

D'après une étude du CGDD¹, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à 2012, générant des besoins en logements de plus en plus élevés. La demande potentielle devrait atteindre 330 000 à 360 000 logements par an d'ici à 2020. Ces prévisions ne tiennent compte ni du déficit cumulé depuis de nombreuses années (estimé à environ 800 000 logements) ni des besoins liés au mal-logement ou au non-logement. **Les différentes estimations² convergent autour de l'objectif de 500 000 logements à construire chaque année pour répondre à l'ensemble des besoins.**

Depuis 1975, ce niveau n'a jamais été atteint, pas même en 2007, pourtant une année record pour la construction (avec près de 489 000 mises en chantier). Entre 2008 et 2016, moins de 400 000 logements ont été mis en chantier chaque année. La tendance semble s'améliorer sur les derniers mois : entre décembre 2016 et novembre 2017, le nombre de logements autorisés à la construction (504 200) a augmenté de 11,4 % par rapport à la période antérieure, tandis que le nombre de logements mis en chantier (418 200) progressait de 15,7 %³.

¹ CGDD, « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », *Le point sur...* n°135, août 2012.

² Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migrations, évolution de la population, formations des ménages et dissolutions), du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), et de ses caractéristiques (logements ordinaires, confort, taille, décence) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...).

³ CGDD - SOeS, « Construction de logements. Résultats à fin septembre 2017 (France entière) », octobre 2017.

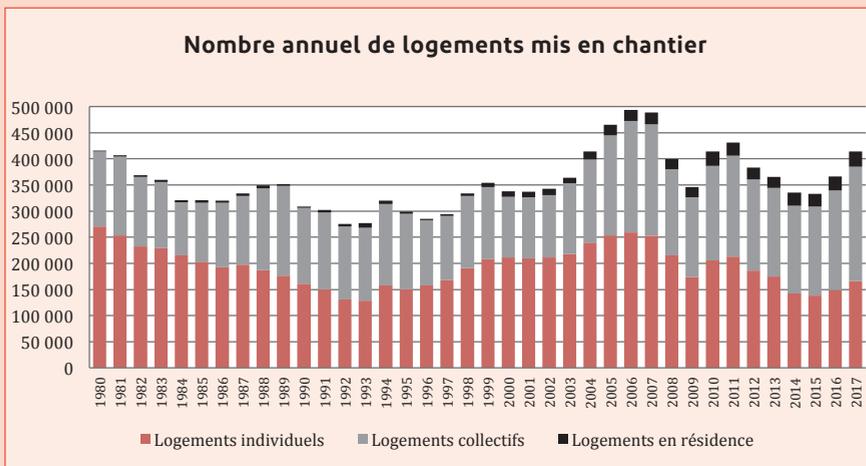
Tableau 1.1 : Nombre de logements mis en chantier en France (Mayotte non compris)*

	Logements ordinaires			Logements en résidence	Total des logements mis en chantier
	Individuels	Collectifs	Total		
2002	211 100	119 800	330 900	11 500	342 400
2005	253 300	191 500	444 800	20 200	465 000
2010	205 700	182 000	387 700	27 200	414 900
2011	210 400	186 600	397 000	25 200	422 200
2012	191 100	184 600	375 700	22 400	398 100
2013	178 600	195 300	373 900	21 700	395 600
2014	143 600	185 900	329 500	26 300	355 800
2015	137 800	188 400	326 200	25 100	351 300
2016	143 900	194 500	338 400	28 600	367 000
2017	168 600	222 800	391 300	20 800	418 200

Source : SOeS, Sit@del2, estimations sur données arrêtées à fin novembre 2017.

* À compter des résultats 2015, de nouveaux indicateurs retracent les autorisations et les mises en chantier à la date réelle de l'évènement. Ces nouvelles séries améliorent le diagnostic conjoncturel produit à partir de la base Sit@del2, en corrigeant notamment les éventuels défauts de collecte. Sur 6 ans, ce sont plus de 260 000 logements qui n'avaient pas été comptabilisés par la statistique officielle. La nouvelle méthodologie mise en place par le SOeS est basée sur les données administratives, complétées par des travaux de modélisation et des enquêtes annuelles.

Le tableau inclut les DOM à partir de 2006.



Source : Insee, France (hors Mayotte), données arrêtées en septembre 2017.

LE FINANCEMENT DES LOGEMENTS SOCIAUX : TOUJOURS LOIN DES OBJECTIFS

Le précédent gouvernement s'était fixé pour objectif d'atteindre 500 000 constructions neuves par an, dont 150 000 logements sociaux. Pour y parvenir,

l'USH et le gouvernement ont signé un pacte d'objectifs et de moyens « 2013-2015 », réaffirmé en septembre 2014 dans un agenda « 2015-2018 ». Or, après une progression régulière du nombre de Hlm financées de 2002 à 2010 (jusqu'à plus de 130 000), l'évolution est instable : à peine 103 000 logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU) en 2012, 117 000 en 2013, 108 921 en 2015. **Avec 124 226 logements sociaux financés (57 909 PLUS, 34 351 PLAI et 31 966 PLS) en 2016** en France métropolitaine et semble-t-il un niveau similaire en 2017 (entre 120 et 130 000 envisagés par les services de l'État), **le niveau reste historiquement élevé mais encore insuffisant au regard de la demande.**

Tableau 1.2 : Nombre de logements sociaux financés en France métropolitaine (hors ANRU)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total log. sociaux	PLS agréés ⁽¹⁾	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15 %	10 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	31 %	10 %
2010	25 802	58 981	273	85 056	45 016	131 106	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	117 065	28 %	25 %
2014	28 449	51 490		79 939	26 475	106 414	25 %	27 %
2015	27 634	51 224		78 858	30 063	108 921	28 %	25 %
2016	34 351	57 909		92 260	31 966	124 226	26 %	28 %

Source : Infocentre SISAL.

⁽¹⁾ Hors PLS Foncière.

*Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

NB : Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logements sociaux. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : en 2013, par exemple, 117 065 logements ont été financés, mais seulement 84 500 logements ont été mis en service. Un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location.

Le financement des logements sociaux varie selon les territoires : les zones considérées comme tendues (A et B1) ont représenté 75 % des logements financés en 2016 (contre 71 % en 2012) témoignant d'une certaine volonté de recentrer géographiquement les efforts⁴.

La forte augmentation du coût moyen de production d'un logement social⁵ et la diminution de la subvention unitaire moyenne de l'État contraignent les

⁴ DGAL, Sisal, « Bilan des logements aidés 2015 ». Dossier de presse "Production de logement social – Chiffres 2016 et bilan triennal 2014-2016 provisoire SRU", mars 2017.

⁵ Passé d'un peu moins de 76 800 euros à 140 800 euros TTC par logement en 2014 pour un PLUS neuf, selon les données de l'USH de 2016.

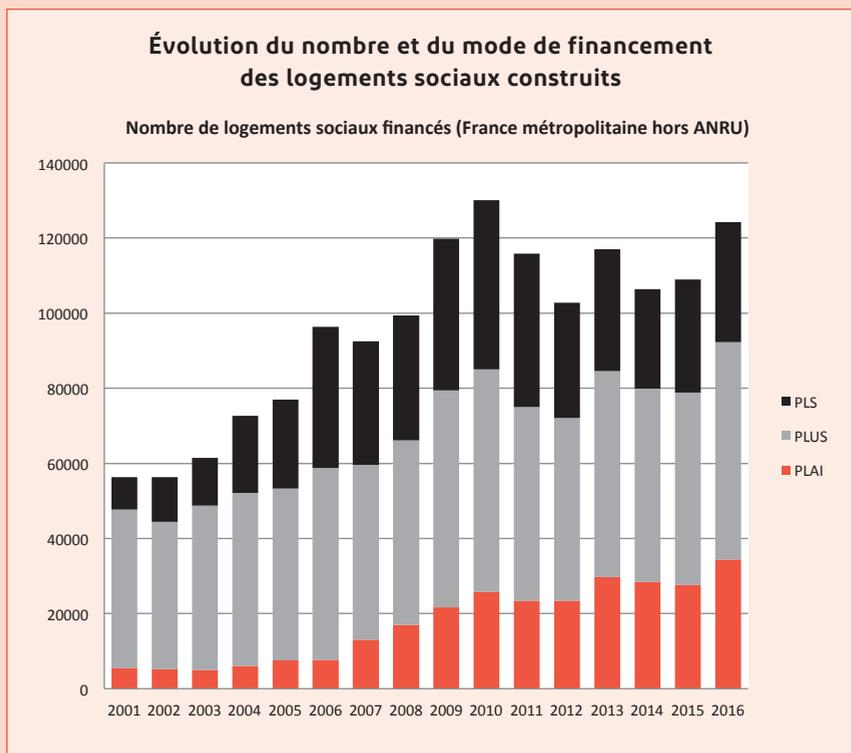
bailleurs et collectivités locales à augmenter leur effort financier, surtout en zone tendue.

Créé en juillet 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) rassemble l'ensemble des subventions nationales à destination du logement social. Il a notamment pour missions d'adopter le budget annuel et de programmer annuellement la répartition territoriale du montant des nouvelles opérations et actions à engager par l'État. Pour 2018, le FNAP bénéficie d'une enveloppe de 425 millions d'euros. Cette année marque **la poursuite du désengagement de l'État pour le financement des aides à la pierre** : 50 millions d'euros, contre 200 millions l'année précédente. Un effort supplémentaire est en revanche demandé aux bailleurs sociaux, dont le niveau de contribution est fixé à 375 millions d'euros (270 millions en 2017), financés par une taxe sur le produit des cessions.

DES LOGEMENTS SOCIAUX POUR PARTIE INADAPTÉS AUX NOUVEAUX BESOINS DES MÉNAGES

Les logements sociaux financés depuis 2001 sont non seulement insuffisants en nombre mais également inadaptés aux ressources des ménages. **Le nombre de logements sociaux « haut-de-gamme » (PLS) financés a augmenté dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux** entre 2001 et 2016 : il a été multiplié par 4, contre 2 pour les PLUS et PLAI, alors que les PLS sont inaccessibles aux ménages modestes⁶. Les bons résultats de l'année 2016 permettent toutefois de renouer avec la tendance observée en 2014 : la part des PLAI atteint 28 %, supérieure de 2 points à celle des PLS. Alors que les chiffres des agréments 2017 ne sont pas encore connus, le FNAP affiche pour 2018 une programmation de 40 725 PLAI, 66 353 PLUS, 34 744 PLS, soit près de 142 000 logements sociaux, prévoyant donc un objectif de PLAI conforme aux engagements présidentiels, dépassant désormais plus nettement le nombre de PLS à produire.

⁶ Au 1^{er} janvier 2017, 59 % des ménages français ont des niveaux de ressources qui se situent en dessous des plafonds PLUS, 26,8 % en dessous des plafonds PLAI et 75,8 % en dessous des plafonds PLS (ministère du Logement).



L'inadéquation entre les niveaux de ressources des demandeurs de logement social et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. Entre 2000 et 2015, la hausse des loyers plafonds PLUS aura été de plus de 35 % d'après l'USH. **En 2016, 46 % des logements du parc social dépassent les loyers plafonds APL** (50 % des PLAI et 82 % des PLUS, qui sont les Hlm les plus récents⁷), avec des variations importantes selon les territoires⁸. À quoi s'ajoute un montant parfois important des charges (en moyenne 3,0 euros/m² de surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 euros/m²) d'après l'Ancols⁹.

⁷ Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels moyens constatés en 2015 s'établissent à 380 euros pour un PLAI en moyenne et à 560 euros pour un PLS, pour une moyenne générale de 390 euros. Selon les zones, les loyers maximum varient de 4,6 euros/m² à 5,9 euros/m² en PLAI, de 5,1 à 6,7 euros/m² en PLUS et de 7,7 à 13,1 euros/m² en PLS (USH, Les Hlm en chiffres, 2017).

⁸ Entre l'Île-de-France et la Bourgogne-Franche-Comté, par exemple, l'écart de loyer moyen s'élève à 1,54 euros/m² au 1^{er} janvier 2017. CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017 », novembre 2017.

⁹ Ancols, « Etude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

Quant aux caractéristiques physiques du parc social, elles ne correspondent pas assez aux besoins des ménages. En 2016, on dénombre seulement 5 % de T1, alors que les personnes isolées représentent 38 % des locataires en 2013. On comptabilise également peu de grands logements (moins de 8 % de T5)¹⁰, et le taux de rotation de ce type de logements est faible.

LES MESURES EN FAVEUR DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX

Afin d'accélérer la cession du foncier public en faveur de la construction de logements sociaux, la loi du 18 janvier 2013 « relative à la mobilisation du foncier public » a prévu que les décotes possibles puissent atteindre 100 % de la valeur vénale des terrains. La Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) relève une montée en puissance de ce programme. En 2013 et 2014, seulement 13 terrains publics avaient été cédés dans ce cadre, puis 71 en 2015 et **105 en 2016**, atteignant ainsi l'objectif fixé par le précédent gouvernement (100 cessions ou engagements) et représentant **un potentiel de 11 915 logements (80 % en zones A, Abis et B1), dont 55 % sociaux**. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le montant des décotes a atteint 120 millions d'euros, dont 50 millions en 2016¹¹. Fin 2016, 270 terrains étaient répertoriés, dont 192 de l'État et 78 d'établissements publics.

Parallèlement, un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance (dit « PLAI + ») a été institué par la loi du 18 janvier 2013 pour améliorer le financement du PLAI de droit commun, grâce à une subvention complémentaire de l'État versée par le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) et alimentée par la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU (10 millions d'euros en 2016¹²). Ce programme peine à se développer. En 2013, seulement 637 logements avaient été programmés, puis 319 en 2014 et 595 en 2015, des chiffres très inférieurs à l'objectif de 3 000 logements par an. Les associations ont émis des réserves sur la rigidité de ce programme, contribuant à limiter leur implication dans un programme pourtant essentiel à leurs yeux. L'intégration du FNDOLLTS au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et l'assouplissement de la procédure de sélection intervenus **en 2016** n'ont pas conduit à l'augmentation du nombre de projets : **181 logements ont été programmés** cette année-là, pour un total de 1,5 millions d'euros de

¹⁰ USH 2017, « Les Hlm en chiffres » (sources : RPLS 2016, Recensement 2013).

¹¹ Cnauf, « Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », février 2017.

¹² Cour des Comptes, Mission Égalité des territoires et Logement, « Note d'analyse de l'exécution budgétaire », 2016, p.51.

¹³ Ministère de la Cohésion des territoires, « Appel à projets PLAI adaptés 2017 », juillet 2017 ; « Bilan des logements aidés » 2016.

subventions¹³. Pour encourager l'effort de construction de logements, une « aide aux maires bâtisseurs » a été mise en place en 2015 pour les communes, dont le niveau de richesse par habitant ne dépasse pas un certain plafond. Dès lors qu'un seuil de construction est dépassé, chaque permis de construire peut ouvrir droit à une aide forfaitaire. Les communes éligibles sont celles situées en zones tendues, qui ne font pas l'objet d'un arrêté de carence « SRU ». En 2016, près de 46 millions d'euros ont été accordés à 533 communes, pour 34 874 logements autorisés au-delà du seuil de construction. En 2017, les autorisations d'engagement allouées n'ont pas été engagées, et le gouvernement a supprimé le dispositif en 2018.

UNE PROGRESSION TROP LENTE DU PARC HLM

Malgré les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc social s'accroît chaque année : il est estimé début 2017 à 4 914 500 logements par le CGDD, soit 74 900 logements de plus que l'année précédente (+ 1,6 %) ¹⁴.

D'après le CGDD, le nombre de mises en location nouvelles s'est établi à 86 200 en 2016, en repli par rapport à l'année précédente. 91 % sont des logements neufs (26 % acquis en VEFA) et 9 % des logements existants acquis dans le parc privé, dont un peu plus de la moitié ont nécessité des travaux de réhabilitation. Les logements mis en service en 2016 se situent principalement en Île-de-France (21 %), en Auvergne-Rhône-Alpes (13 %) et en Occitanie (10 %).

Tableau 1.3 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc social ⁽¹⁾	Nouvelles mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2008	4 437	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	44,5
2009	4 450	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	58,5
2010	4 508,5	97,4	n.d.*	11,0	12,3*	n.d.*	67,6
2011	4 576,1	83,3	39,4	nd	21,7	0,3	76,2
2012	4 652,3	84,5	39,5	nd	19,3	1	75,7
2013	4 728	81,8	44,3	23,6	20,4	0,3	nd
2014	4 685,8	89,3	25	9,9	14,3	0,8	74,7
2015	4 760,5	92,1	22,1	9,2	12	0,9	79,1
2016	4 839,6						
2017	4 914,5						

Source : CGDD. Série des enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) puis Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) à partir de 2010.

⁽¹⁾ au 1^{er} janvier de chaque année.

* Le changement de source (de EPLS à RPLS) induit une rupture de données entre 2009 et 2010, le périmètre de certains indicateurs ayant changé, comme les ventes de logements sociaux qui ne concernent plus uniquement celles à des particuliers, par exemple. De plus, le CGDD décompte uniquement à partir de 2014 le parc locatif social des bailleurs sociaux.

¹⁴ CGDD - SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017 », novembre 2017.

D'après l'USH¹⁵, 512 000 logements sociaux ont été attribués en 2016, dont 85 000 issus de la croissance du parc (construction ou acquisitions-améliorations) et 427 000 issus de la mobilité des ménages au sein du parc Hlm.

Tableau 1.4 : Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Offre totale attribuée	455	469	480	511	481	488	510	512
Dont mutations	374	396	403	411	406	406	425	427
Dont logements neufs ou acquis améliorés	81	73	77	100	75	82	85	85

Source : USH, 2017 (estimations d'après statistiques d'activité des fédérations) – France entière.

Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres

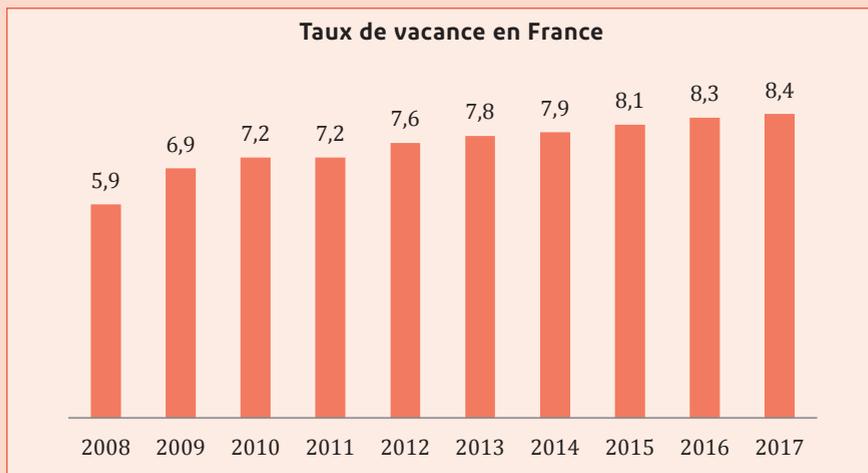
Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, intermédiation locative...).

L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

Au 1^{er} janvier 2016, plus de 3 millions de logements étaient vacants selon l'Insee, un chiffre en progression depuis 10 ans : la vacance des logements est passée de 6,4 % en 2006 à 8,4 % aujourd'hui¹⁶. Elle renvoie en fait à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire ou de règlement de succession, vacance expectative, vacance de désintérêt, etc.), sachant qu'un certain taux de vacance est considéré comme « frictionnel » (délais de déménagement et d'amélioration ou de renouvellement du parc).

¹⁵ USH, « Les Hlm en chiffres », Édition 2017.

¹⁶ Insee, « Le parc de logements en France au 1^{er} janvier 2017 », 2017.



Source : Insee.

Dans le parc Hlm, 3 % des logements étaient vacants au 1^{er} janvier 2017 (près de 140 000 logements), dont la moitié depuis plus de 3 mois¹⁷. Avec des écarts allant de 2,1 % de vacance en Île-de-France à 5,0 % en Bourgogne-Franche-Comté, et une vacance de 3,5 % en QPV contre 2,8 hors-QPV.

Sur l'ensemble du parc, une étude publiée début 2016¹⁸, analysant des données de 2013, souligne que 11 % des logements vacants correspondent à une vacance « incrustée » de plus de six années. La vacance est alors directement influencée par la qualité du parc¹⁹, le dynamisme et la fluidité du marché locatif local²⁰ : les zones de vacance élevée se concentrent dans les territoires ruraux en déclin démographique²¹ et l'écart se creuse avec les territoires urbains. Mais la vacance est aussi présente en milieu urbain : le rapport estime à 137 000 le nombre de logements vacants depuis plus de deux ans en zone tendue (A, Abis et B1), dont un quart sont cependant particulièrement dégradés. **Il reste donc 103 000 logements durablement vides directement habitables en zone tendue.**

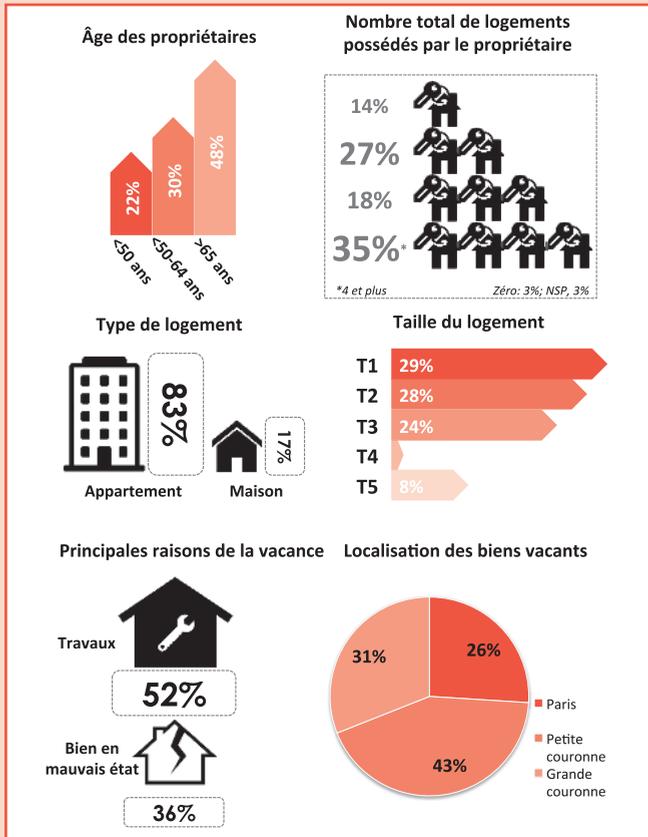
¹⁷ CGDD-SOeS, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2017 », novembre 2017.

¹⁸ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

¹⁹ La vacance augmente pour les biens dégradés. Ainsi, en PACA, 26 % des logements vacants depuis plus de trois ans sont potentiellement insalubres contre 6 % pour ceux vacants depuis moins d'un an.

²⁰ La part de la vacance durable (2 ans) varie, selon les territoires, de 15 % en zone tendue à 25 % en zone B2 et C.

²¹ Notamment la Creuse, l'Allier, le Gers, la Nièvre, la Lozère et la Corrèze.

Les caractéristiques des logements vacants en Ile-de-France²²

Source : SGMAP, « Étude sur les logements vacants », Octobre 2015.

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998, permettant de réduire la vacance dans les agglomérations concernées. Depuis le 1^{er} janvier 2013 et l'élargissement du périmètre de cette taxe, 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants sont concernées (au lieu de 200 000 habitants auparavant), la mesure s'applique aux logements vacants depuis un an (contre deux auparavant)

²² L'enquête a été réalisée par téléphone, auprès d'un échantillon de propriétaires d'au moins 1 logement inoccupé depuis plus de 6 mois, au cours des 4 dernières années en Ile-de-France, et ayant reçu un avis de taxe sur les logements vacants, entre le 23 septembre et le 6 octobre 2015. Enquête réalisée sur un échantillon de 200 personnes issues d'un fichier fourni par l'administration fiscale. SGMAP, « Étude sur les logements vacants », présentation du 13 octobre 2015.

et le taux de la taxe a été augmenté²³. En conséquence, **le nombre de logements imposables a fortement progressé**, permettant la mise en recouvrement de 152 millions d’euros en 2016 (contre 38 millions en 2012).

Tableau 1.5 : Nombre d’avis d’impôt TLV mis en recouvrement

Année	Nombre de logements soumis à la TLV	Nombre d’avis TLV mis en recouvrement
2000	146 388	104 279
2001	144 400	101 959
2002	127 213	91 405
2003	127 213	91 482
2004	118 693	87 398
2005	102 711	77 255
2006	100 926	76 159
2007	96 837	72 250
2008	86 507	66 031
2009	94 991	75 627
2010	91 693	71 492
2011	87 817	68 778
2012	86 368	68 356
2013*	250 362	200 792
2014	229 886	188 019
2015	Nd	184 062
2016	Nd	191 141

Source : Direction générale des finances publiques.

* Changement de périmètre.

²³ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis au moins 1 an et situés dans des zones où la demande de logement est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d’habitation nécessiterait des travaux importants, les logements dont la vacance est indépendante de la volonté du propriétaire (mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur, par exemple), ou ceux qui ont été occupés plus de 90 jours consécutifs sur l’année. Le taux de la taxe s’élève à 12,5 % de la valeur locative du bien la première année d’imposition, puis à 25 % à compter de la deuxième année (au lieu de 12,5 % la première année, 15 % la deuxième et 20 % à compter de la troisième). À noter que la loi ENL de 2006 a créé une taxe d’habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

La loi du 18 janvier 2013 a par ailleurs réduit de 18 à 12 mois le délai de vacance des logements susceptibles d'être réquisitionnés afin de les mettre à disposition des ménages en situation de fragilité. Des procédures avaient été lancées en début du précédent quinquennat dans les territoires en forte pénurie de logements mais aucune de ces procédures n'a abouti à une mesure de réquisition²⁴.

CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : DES NIVEAUX EXTRÊMEMENT BAS

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux propriétaires bailleurs (avec ou sans travaux), qui s'engagent à louer le logement à des ménages dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds de ressources et de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs au marché pendant 6 à 12 ans.

Entre 2007 et 2016, 120 000 logements ont été conventionnés par l'ANAH dans le parc privé, avec ou sans travaux, auprès de bailleurs privés. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc privé²⁵, **le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible**. Après une montée en charge du nouveau dispositif en 2008, le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 10 301 en 2015, avant de repasser pour la première fois depuis dix ans sous la barre des 10 000 en 2016 pour s'établir à 8 470. Ces chiffres ne comprennent pas les conventions signées avec les bailleurs institutionnels, qui ont connu une chute encore plus forte au cours de la période. Cette diminution générale s'explique notamment par la réorientation depuis 2011 des aides de l'ANAH en faveur des propriétaires occupants (par ailleurs nécessaire) au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif²⁶. Si le conventionnement avec travaux a nettement chuté à partir de 2013, pour atteindre un niveau inférieur au conventionnement sans travaux, il reste majoritaire dans la durée : il représente 63 % des conventions signées entre 2007 et 2015. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée (337 logements en 2016), à son plus bas niveau historique.

²⁴ IGF-CGEDD, « Évaluation de politique. Mobilisation des logements et des bureaux vacants », janvier 2016.

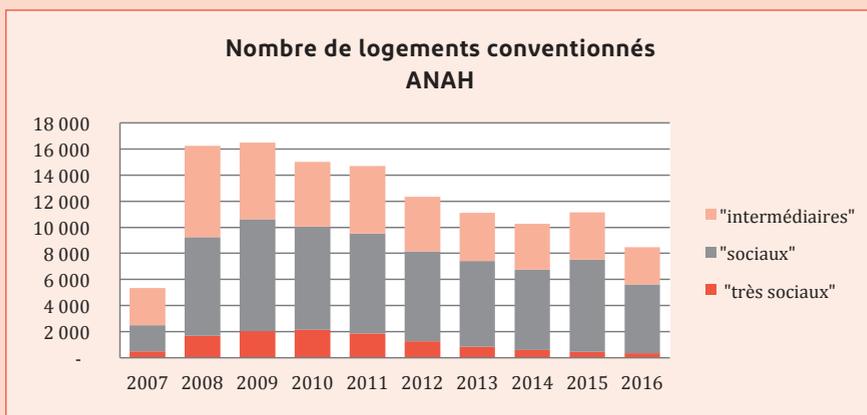
²⁵ CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013

²⁶ *La modification des règles de financement des travaux, réorientées vers les propriétaires occupants et concentrées sur la lutte contre la précarité énergétique, est jugée moins favorable aux propriétaires bailleurs et contribue à expliquer cette baisse du nombre de conventionnement avec travaux.*

Tableau 1.6 : Logements conventionnés par l'ANAH à « loyers maîtrisés » avec ou sans travaux (hors institutionnels)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Logements privés à « loyers maîtrisés »	10 072	16 267	16 430	16 782	14 699	12 320	11 054	10 149	9 858	8 470
dont logements « très sociaux »	1 013	1 685	2 035	2 175	1 846	1 246	844	561	420	337
dont logements « sociaux »	4 461	7 586	8 536	8 470	7 687	6 912	6 511	6 072	6 138	5 273
dont logements intermédiaires	4 598	6 996	5 859	6 137	5 166	4 162	3 699	3 516	3 300	2 860

Source : ANAH.



L'INTERMÉDIATION LOCATIVE : EN HAUSSE MAIS AVEC UN IMPACT LIMITÉ SUR LA MOBILISATION DU PARC PRIVÉ

La mobilisation du parc privé à vocation sociale utilise différentes formes d'intermédiation locative, qui s'appuient ou non sur des conventionnements ANAH. **L'intermédiation locative** s'est développée localement à partir des années 1980 et a été encouragée par la loi Besson du 31 mai 1990. Elle **a été inventée par des associations pour faciliter l'accès à un logement et accompagner les personnes éprouvant des difficultés** économiques et sociales, pour réduire le risque locatif pour le propriétaire, par le biais d'un mandat de gestion (un opérateur

public agréé se voit déléguer la gestion locative) ou d'un système de location/sous-location²⁷. En 2016, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales issues des principaux réseaux associatifs agréés (FAPIL et SOLIHA) s'élevait à 30 000, dont un peu plus de 23 000 en mandat de gestion²⁸.

L'intermédiation locative a fait l'objet d'un programme emblématique engagé par l'État en 2008, intitulé Solibail. En 2016, le nombre de places gérées en intermédiation locative dans ce cadre s'élève à 28 656, dont 21 266 en sous-location et 4 146 en mandat de gestion, ce qui représente une augmentation de 13 % entre 2015 et 2016²⁹. Dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières, le gouvernement a créé près de 9 500 places entre 2015 et mi-2017.

Tableau 1.7 : Nombre de places gérées en intermédiation locative financées par l'État

	2013	2014	2015	2016
En sous-location	14 392	17 472	19 659	21 266
En mandat de gestion	3 344	2 840	3 394	4 146
Intermédiation locative en bail glissant	642	1 331	2 522	3 244
Total intermédiation locative	18 378	21 643	25 575	28 656

Source : DGCS, enquête AHI.

En 2017 a été créé le dispositif fiscal « Louer abordable », ou « Cosse dans l'ancien ». En échange d'un abattement fiscal sur les revenus locatifs allant de 15 à 85 %, le bailleur s'engage, dans le cadre d'un conventionnement ANAH, à louer son bien à des locataires sous plafond de ressources, à un niveau de loyer intermédiaire, social, très social ou en intermédiation locative, pour 6 ou 9 ans. 18 millions d'euros sont prévus par l'État pour ce dispositif en 2018.

²⁷ Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

²⁸ Il n'existe pas de chiffre global permettant de comptabiliser l'ensemble des logements gérés. Le mode de calcul par fédération ne permet pas de s'assurer d'éventuels oublis ou doubles comptes.

²⁹ DGCS, enquête « Accueil, Hébergement, Insertion ».

AXE 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement

La progression des prix de l'immobilier et des loyers, qui s'est accélérée au cours de la décennie 2000, notamment dans les grandes villes, a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouvelles catégories de la population auparavant épargnées par la crise du logement.

La hausse non régulée du coût du logement

Au niveau national, la hausse des prix de l'immobilier a été considérable au cours des quinze dernières années, comme le montre l'économiste Jacques Friggit. Alors que la période 1965-2000 avait été marquée par une relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages, la situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut¹, sur l'ensemble du territoire. Malgré la crise économique, les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables et, même s'ils diminuent légèrement depuis 2012, restent aujourd'hui largement supérieurs à la moyenne historique représentée par ce « tunnel ».

L'OBSERVATION DES LOYERS DU SECTEUR PRIVÉ À L'ÉCHELLE NATIONALE ET LOCALE

Depuis les années 1970, le loyer moyen des locataires a doublé par rapport à leurs revenus. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires, en particulier des jeunes ménages surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements². D'après les données de l'Insee, sur la période 2000-2017, la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de 37 %, dans des proportions supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+ 29 %). Le Commissariat général du développement durable³ indique, pour sa part, qu'entre 1984 et 2014, **les prix des loyers ont progressé plus vite en moyenne annuelle (+ 3 %) que les prix à la consommation (+ 2,1 %).**

¹ Jacques Friggit, « Le prix des logements sur le long terme », *CGEDD, 2010* ; Jacques Friggit, « Loyers et revenus depuis les années 1970 », *CGEDD, juin 2013*.

² Jacques Friggit, 2013, *Op. cité. De 1970 à 2006, le revenu des locataires d'un local loué vide est passé de 99 % à 75 % du revenu moyen de l'ensemble des ménages. Par ailleurs, l'augmentation de la qualité intrinsèque des logements locatifs est principalement imputable à l'amélioration de leur confort et notamment de la surface par unité de consommation (+ 34 % entre 1970 et 2006).*

³ CGDD, « Compte du logement 2014 - premiers résultats 2015 », février 2016.

Tableau 2.1 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000 - 2017)

	2000 - 2017
Prix des logements anciens ⁽¹⁾	+ 121 %
Composante « loyer » dans l'IPC ⁽²⁾	+ 37 %
Loyers moyens parc privé ⁽³⁾	+ 57 %
Indice des prix à la consommation (IPC) ⁽⁴⁾	+ 29 %
Électricité, gaz et autres combustibles ⁽⁵⁾	+ 76 %

⁽¹⁾ Insee, prix des logements anciens.

⁽²⁾ Insee, Composante « loyers » des résidences principales de l'IPC.

⁽³⁾ OLAP, loyers moyens dans 11 agglomérations enquêtées par l'OLAP de 2000 à 2012, et dans 6 agglomérations pour 2013 et 2014 (réduction du périmètre des observations de l'OLAP).

⁽⁴⁾ Insee, Indice des prix à la consommation.

⁽⁵⁾ Insee, Composante « Électricité, gaz et autres combustibles » de l'IPC.

Cette tendance haussière tend à se stabiliser depuis 2014, traduisant une augmentation des loyers moins forte (+ 0,9 % en 2014, + 0,2 % en 2016)⁴.

En Île-de-France, le dernier rapport de l'OLAP⁵ met en lumière une relative stabilité des loyers du secteur privé en 2016 : + 0,4 % à Paris, + 0,1 % dans les départements de la petite couronne et - 0,4 % en grande couronne. Il s'agit de la plus faible évolution constatée depuis 2001, inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation (+ 0,6 %) pour la première fois en 10 ans.

En province, l'OLAP a progressivement réduit le périmètre de son observation depuis 2013, anticipant la création des observatoires locaux des loyers dans toutes les zones urbaines tendues prévue par la loi ALUR. **Si 27 observatoires⁶ couvrent à ce jour 30 agglomérations et un tiers de la population française, leur agrément par le ministère du Logement progresse peu⁷.** Les données sont collectées par les observatoires locaux selon des méthodes identiques, validées par le comité scientifique du réseau et traitées par l'ANIL et l'OLAP afin de les homogénéiser au niveau national. Elles sont disponibles sur la plateforme gouvernementale en ligne : www.observatoires-des-loyers.org.

⁴ CGDD, « Compte du logement 2016 », juillet 2017.

⁵ OLAP, « Évolution en 2016 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2017.

⁶ Agglomération rennaise, Var, communauté urbaine d'Alençon, agglomération brestoise, agglomération de Montpellier, agglomération lilloise, agglomération parisienne, Gironde, Vendée, agglomération de Besançon, agglomération nancéienne, Alpes-Maritimes, La Réunion, Sète, agglomération lyonnaise, agglomération toulousaine, agglomération bayonnaise, région grenobloise, La Rochelle, Nîmes Métropole, Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Sud Loire, Grand Clermont, agglomération nantaise, Ajaccio, Le Douaisis.

⁷ Quatre observatoires sont agréés par le ministère du Logement : l'OLAP pour Paris et sa zone urbaine, l'ADIL du Nord pour la ville de Lille, l'ADIL de l'Orne pour la zone urbaine d'Alençon, l'ADIL d'Ille-et-Vilaine pour Rennes métropole.

Depuis 2016, l'ANIL coordonne la publication de l'analyse à l'échelle nationale des résultats des observatoires locaux des loyers. Les premiers chiffres⁸ s'intéressent entre autres au logement étudiant et aux studios. Ainsi, dans les villes étudiantes (Rennes ou Lille, par exemple), l'écart de la location au m² entre un studio et un T2 est de 4 euros, contre seulement 1 euro dans des villes où les étudiants sont moins présents (Alençon, Saint-Denis de la Réunion...). Ce public en moyenne plus précaire semble donc rencontrer davantage de difficultés à accéder au logement dans les villes étudiantes où il exerce une pression sur les prix des petits logements.

L'observatoire privé Clameur⁹ note pour sa part une tendance à la baisse des loyers en 2017 : - 0,6 % à la fin du mois d'août par rapport à l'année précédente à la même époque. Cette dynamique toucherait 55 % des villes de plus de 10 000 habitants, et 64 % de celles comptant plus de 100 000 habitants. Il relève en outre que depuis 2013, la progression des loyers de marché est inférieure à celle de l'inflation dans 80 % des villes de plus de 148 000 habitants. Sur le temps long, les loyers restent toutefois orientés à la hausse : entre 1998 et août 2017, les loyers à la relocation ont ainsi augmenté en moyenne chaque année de 2,3 % sur la France entière.

Ces évolutions justifient les dispositifs mis en place pour contenir la hausse des loyers du parc privé.

DEUX DISPOSITIFS PARALLÈLES POUR ENCADRER LES LOYERS DU PARC PRIVÉ

D'abord, un décret publié chaque année depuis 2012 interdit, dans 28 agglomérations tendues, les hausses de loyer supérieures à l'IRL en cas de relocation d'un logement ou de renouvellement de bail, sauf en cas de travaux importants ou de loyer manifestement sous-évalué.

Ensuite, la loi ALUR a instauré un nouveau dispositif d'encadrement des loyers, fondé sur des valeurs observées à l'échelle locale. Dans les zones concernées (regroupant 1 150 communes tendues) dotées d'un observatoire agréé, le préfet doit fixer chaque année, pour chaque catégorie de logement et secteur géographique, des loyers de référence par m². Les logements mis en location ne peuvent excéder de plus de 20 % le loyer médian, sauf à justifier d'un « complément de loyer » par des caractéristiques propres au logement¹⁰.

⁸ ANIL, « Territoires et loyers : premières analyses thématiques », décembre 2016. À partir des résultats 2015 des observatoires locaux des loyers.

⁹ Michel Mouillart, « La conjoncture du marché locatif privé. Les loyers de marché à fin août 2017 », CLAMEUR, septembre 2017.

¹⁰ Le décret d'application paru le 12 juin 2015 a précisé les caractéristiques à prendre en compte pour fixer le loyer maximal de chaque catégorie de logement (type de location, nombre de pièces et période de construction) dans chacun des secteurs géographiques, définis comme des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif. Il précise également les principes liés aux qualités particulières d'un logement pouvant justifier d'un complément de loyer, qui doivent être mentionnées dans le contrat de location, de même que le montant du complément de loyer.

En cas de litige, le locataire ou le propriétaire peuvent saisir la commission départementale de conciliation, puis le juge en l'absence d'accord.

Plusieurs travaux tendent à souligner les premiers signes d'amélioration depuis l'instauration de ces deux dispositifs. Pour l'OLAP, la stabilité des loyers constatée en 2016 est due à la variation quasi-nulle de l'IRL en 2016 (0,06 %), à l'encadrement des loyers de relocation dans l'agglomération, et confirme pour Paris l'effet des arrêtés d'encadrement des loyers issus de la loi ALUR depuis le 1^{er} août 2015.

61 % des emménagements se sont ainsi effectués sans hausse de loyer à Paris en 2016, contre 25 % en 2014 et 12 % en 2013¹¹ 37 % des nouveaux emménagés ont bénéficié d'une baisse de loyer, concernant en particulier les petites surfaces de chaque catégorie, dont le prix au m² est le plus élevé. Si une relocation sur cinq a encore donné lieu à une augmentation de loyer dépassant l'IRL en 2016 (30 % à Paris), sans travaux importants et en violation apparente de la loi, cette situation est de moins en moins fréquente puisque c'était le cas dans 50 % des relocations en 2010 et 2011 et 40 % en 2013 et 30 % en 2014 et 2015¹².

La CLCV¹³ a réalisé une enquête en 2017 sur la mise en place de l'encadrement des loyers à Paris et à Lille selon laquelle 38 % des annonces de location dépassent les loyers de référence majorés. En moyenne, les loyers supérieurs à la limite la dépassent de 16 % à Paris, soit 143 euros par mois, et de 24 % à Lille, soit 123 euros par mois. Le taux de conformité est plus élevé pour les grands logements (68 % des T4) que pour les studios (59 %) : les jeunes en quête d'un studio meublé sont davantage susceptibles de louer un logement ne respectant pas l'encadrement des loyers. Par ailleurs, 73 % des annonces d'agence consultées sont conformes, contre 50 % pour les biens loués en direct entre particuliers.

La réussite de l'encadrement dépend donc fortement de la bonne volonté des bailleurs mais aussi de la pugnacité des locataires¹⁴. La Commission de

¹¹ En 2016, la hausse des loyers observée pour les nouveaux emménagés dans l'agglomération parisienne est de seulement 0,6 % contre 0,9 % en 2015, 1,3 % en 2014 et 5,2 % en 2013. Bien que très inférieure à l'augmentation observée entre 2000 et 2013 (comprise entre 6,6 et 11,9 %), la hausse enregistrée à Paris en 2016 (+ 2 %) est supérieure d'1 point à celle de 2015 (+ 1 %), signe de la tension persistante du marché locatif privé. OLAP, rapport Paris 2017.

¹² OLAP, « Évolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », juillet 2016.

¹³ CLCV, « Encadrement des loyers à Paris et Lille : 62 % d'annonces conformes », 2017. Enquête réalisée d'après l'analyse de 1 394 annonces immobilières sur 13 sites différents.

¹⁴ Le ministère a mis en place un site depuis le 26 juillet 2016, permettant aux locataires de connaître le loyer de référence ainsi que le loyer maximal, quartier par quartier (www.encadrementdesloyers.gouv.fr). Les ADIL de Paris et de Lille sont mandatées pour renseigner les locataires et propriétaires.

conciliation de Paris a été saisie 291 fois entre la mise en place du dispositif et le 31 août 2017 : 187 fois pour une diminution du loyer à la signature du bail, 80 fois pour la contestation du complément de loyer, et 24 fois pour une diminution de loyer au renouvellement du bail. Le taux global de conciliation pour les loyers surévalués est de 46 %¹⁵.

Cependant, la justice a annulé les arrêtés d'encadrement à Lille en octobre 2017, puis à Paris le mois suivant. Dans les deux cas, le tribunal administratif a motivé sa décision par le fait que l'encadrement des loyers ne pouvait concerner une seule commune, et devait être appliqué à l'ensemble de l'agglomération lilloise (59 communes) et parisienne (412 communes de la région d'Île-de-France). Si l'État a fait appel de ces jugements, il n'en reste pas moins responsable de cet échec après avoir volontairement freiné la mise en œuvre de l'encadrement des loyers depuis 2014 et limité son application à des expérimentations locales subordonnées à l'accord des élus locaux, contrairement à ce que prévoyait la loi ALUR.

L'ENCADREMENT DES PRATIQUES DES PROFESSIONNELS DE L'IMMOBILIER

La loi ALUR vise à mieux encadrer les frais facturables aux locataires par les agences immobilières. Alors que l'usage était de facturer environ un mois de loyer au moment de l'entrée dans les lieux, le décret paru le 1^{er} août 2014 plafonne les honoraires des professionnels de l'immobilier à 15 euros/m² en zone très tendue (Abis), 13 euros/m² en zone tendue (là où s'applique la taxe sur les logements vacants) et à 11 euros/m² partout ailleurs.

En mars 2015¹⁶, la CLCV constatait que 76 % seulement des agences affichaient leurs honoraires en vitrine, conformément à la loi ALUR, et que 42 % facturaient des honoraires supérieurs au plafond légal. Le rapport d'information sur l'application de la loi ALUR à l'Assemblée nationale¹⁷ souligne par ailleurs que ces dispositions ont notamment permis **la baisse de 40 à 50 % des honoraires dans l'agglomération parisienne, et de 19 à 38 % dans des zones tendues comme Lille. Alors que les plafonds en zone détendue sont plus élevés que les tarifs pratiqués avant la loi ALUR**¹⁸.

¹⁵ Commission départementale de conciliation, « CDC de Paris – Bilan 2016 », octobre 2017.

¹⁶ CLCV, « Loi ALUR et honoraires de locations », mars 2015.

¹⁷ Daniel Goldberg et Jean-Marie Tétard, *op.cit.*

¹⁸ UFC-Que Choisir, « Accès à la location via agences immobilières : excès à tous les étages », mars 2016 (enquête auprès de 1246 agences immobilières).

Un système de distribution des aides personnelles essentiel et perfectible

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement jouent un rôle essentiel : versées sous conditions de ressources, elles sont indispensables à l'équilibre du budget des ménages à bas revenus. Toutefois, régulièrement rognées par les gouvernements successifs, elles ne suffisent pas à compenser la hausse des prix de l'immobilier, des loyers et des charges pour de nombreux ménages.

En 2016, plus de 6,481 millions de ménages percevaient une aide au logement (APL, ALF, ALS), en baisse de 0,6 % par rapport à 2015 et de 0,9 % par rapport à 2014¹⁹. Au total, 13,2 millions de personnes sont couvertes par une de ces trois aides. **Parallèlement, le taux de diffusion des aides a reculé : 22,5 % des ménages français étaient aidés en 2001, 20 % le sont en 2014.** Cette baisse s'explique notamment par le recul de la part des accédants aidés, passée de 10,5 % en 2005 à 7,1 % en 2015.

18 milliards d'euros de prestations ont été versés en 2016, 4 milliards de plus qu'en 2005²⁰. En 2016, le montant moyen mensuel versé atteint 253 euros, mais seulement 154 euros pour les accédants. La fraude semble marginale : le montant du préjudice lié à la fraude détectée s'élève en 2016 à 50 millions d'euros non recouvrés, soit moins de 0,3 % des prestations liées au logement.

Les allocations logement sont de plus en plus perçues par les gouvernements successifs, qui n'ont pas su intervenir significativement sur le coût du logement ou sur les ressources des ménages, **comme une source d'économies budgétaires, au détriment des plus démunis.** En 2014, l'actualisation des loyers plafonds et du forfait charges est déplacée au 1^{er} octobre au lieu du 1^{er} janvier, mesure d'économie équivalent cette année-là à un gel de 9 mois. La loi de finances pour 2016 a instauré la dégressivité voire la suppression de l'aide au-delà de certains niveaux de loyer considérés comme excessifs. L'économie générée au second semestre 2016 a été de 40 millions d'euros (96 millions en année pleine), affectant 57 900 ménages subissant une baisse moyenne des aides de 70 euros/mois et 14 200 ménages ayant vu leur aide totalement supprimée. La même loi de finances a prévu une prise en compte du patrimoine dans les ressources de l'allocataire, la suppression des APL pour les enfants des foyers payant l'ISF ou encore l'arrondi des prestations à l'euro inférieur (pour une économie annuelle de 36 millions d'euros).

¹⁹ Ministère du Logement.

²⁰ Balances comptables 2016, CNAF et CCMSA.

Le nouveau Gouvernement, à partir de l'été 2017 a multiplié les attaques contre les aides personnelles. Depuis le 1^{er} octobre 2017, les aides sont réduites forfaitairement pour tous les allocataires de 5 euros par simple décret, pour une économie annuelle de 400 millions d'euros. Un recours a été engagé par 10 organisations²¹ et 24 allocataires auprès du Conseil d'État pour contester la légalité de cette mesure d'économie arbitraire et disproportionnée (la décision au fond devrait intervenir au cours de l'année 2018). La loi de finances pour 2018 prévoit, en outre, l'extinction de la plupart des aides personnelles à l'accession impactant à la fois la sécurisation de l'accession sociale à la propriété et la possibilité pour les propriétaires pauvres d'engager des travaux dans leurs logements devenus indignes. Elle prévoit également un nouveau gel des prestations au 1^{er} octobre 2018, au lieu de les indexer sur l'inflation. Surtout, elle met en place une « réduction de loyer de solidarité » (RLS), consistant à économiser 1,5 milliard d'euros d'APL par an, destinées aux locataires du parc social. Pour compenser, les bailleurs sociaux devront baisser les loyers de leurs locataires sous plafonds de ressources APL à hauteur de 1,7 milliard par an. Cette RLS sera intégralement effective à partir de 2020. Pour la période transitoire 2018-2019, elle devrait s'élever à 800 millions d'euros.

Tableau 2.2 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS) au 31 décembre de chaque année

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de bénéficiaires total (APL + ALF + ALS) (en milliers)	6 074	5 924	5 975	6 316	6 339	6 309	6 401	6 421	6 496	6 538	6 520	6 481
Dont propriétaires accédants	635	579	565	616	584	544	537	524	494	483	461	435
Montant total des prestations versées (en millions d'euros)	13 804	14 142	14 241	15 197	15 615	15 928	16 357	16 730	17 390	17 708	18 013	18 114

Sources : CNAF et CCMSA.

L'évolution des revenus d'exclusion (plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée), depuis 2002, montre un resserrement régulier des aides sur les ménages disposant de faibles ressources. En 2010, plus de la moitié des ménages allocataires avaient des revenus les plaçant sous le seuil de pauvreté. En 2017, en zone 2, étaient exclus de l'APL :

²¹ La Confédération générale du logement (CGL), la CLCV (Consommation, logement et cadre de vie), la Confédération nationale du logement (CNL), l'association Droit au logement (DAL), la Fédération des acteurs de la solidarité, la Fondation Abbé Pierre, SNUP Habitat (FSU), le collectif Pas Sans Nous, l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,00 smic,
- un couple sans enfant dès qu'il perçoit 1,22 smic,
- un couple avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,84 smic,
- un couple avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,26 smic.

DES AIDES QUI NE COUVRENT PLUS LES DÉPENSES RÉELLES DES MÉNAGES

Depuis 10 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes et aléatoires²². Les loyers moyens des bénéficiaires ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'étaient revalorisés que de 15 %. Même phénomène concernant les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans, mais le forfait charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %. À tel point que, d'après l'Ancols, le forfait charges en Hlm, d'un montant moyen de 63 euros/mois, ne couvre qu'un tiers des dépenses totales réelles acquittées par les locataires pour leurs charges individuelles et collectives, qui s'élève en moyenne à 185 euros²³. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

En 2016, 77 % des allocataires (privé, public, accession) ont supporté des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds. Cette proportion a fortement augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. Quant aux ménages dont le loyer est plus du double du loyer-plafond, leur part a triplé en 13 ans (+ 6,8 points) pour toucher 10,6 % des allocataires fin 2015. Le décrochage est très net **dans le parc privé, où 92 % des allocataires en 2016 y supportaient des loyers supérieurs aux loyers-plafonds**. La situation est également préoccupante dans le parc public où 58 % des allocataires sont concernés²⁴.

²² Depuis le 1^{er} janvier 2006, les paramètres représentatifs de la dépense de logement sont désormais indexés chaque année sur l'évolution de l'IRL. Ces revalorisations sont cependant aléatoires, en fonction des années : absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007 ; en 2012, le barème des APL a été indexé non pas sur l'évolution de l'IRL, mais selon un taux forfaitaire de 1 % calé sur la croissance ; en 2014, la revalorisation annuelle est intervenue au 1^{er} octobre (+ 0,57 %, et non au 1^{er} janvier), représentant un manque à gagner de 9 mois pour les bénéficiaires. La revalorisation était de 0,75 % en 2017.

²³ Ancols, « Étude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM au regard des ressources des locataires en France métropolitaine », 2016.

²⁴ PLFSS 2018, « Programme de qualité et d'efficacité famille ».

Tableau 2.3 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2013	2014	2015
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	24,6	23,5	22,3
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	75,4	76,5	77,7

Sources : Données 2001, 2010 et 2013 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF. Données 2014 et 2015 extraites du « Fascicule CNAF, Prestations légales ».

DES TAUX D'EFFORT QUI RESTENT ÉLEVÉS

En 2012, un rapport de l'IGAS montrait que les aides personnelles au logement permettaient de ramener le taux d'effort médian de 40 % à 19 % pour un locataire sur deux²⁵. Cependant, elles ne réduisent plus suffisamment des dépenses de logement en augmentation : plus d'un million de ménages avaient ainsi, en 2012, un taux d'effort net supérieur à 33 % malgré le versement des aides, dont 80 000 à 150 000 locataires du secteur social.

L'évolution des taux d'effort des locataires témoigne de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. En 2016, ils atteignent des niveaux élevés : pour un couple sans enfant (revenu équivalent à 1 smic) en zone 2, le taux d'effort net moyen est de 24,8 %, et il atteint 33,9 % pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 smic.

²⁵ IGAS, *Rapport thématique*, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

Tableau 2.4 : Taux d'effort net médian des allocataires d'aides au logement en 2016 (en %)

	Taux d'effort net médian	Impact des aides sur le taux d'effort
Configuration familiale		
...Isolés (sans enfant)	24,80 %	-53,00 %
...Familles monoparentales		
avec 1 enfant	18,00 %	-56,20 %
avec 2 enfants	15,60 %	-60,10 %
avec 3 enfants ou plus	8,50 %	-76,00 %
...Couples		
sans enfant	20,90 %	-47,70 %
avec 1 enfant	17,60 %	-46,20 %
avec 2 enfants	17,00 %	-42,90 %
avec 3 enfants ou plus	12,70 %	-52,20 %
Type de parc		
...Accession à la propriété	24,80 %	-21,20 %
...Public	11,60 %	-66,60 %
...Privé	25,30 %	-49,20 %
Total	18,80 %	-53,50 %

Source : ministère du Logement, d'après la CNAF.

La hausse du coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique

D'après l'Observatoire national de la précarité énergétique, 5,6 millions de ménages étaient concernés par la précarité énergétique en 2013, soit plus de 12,2 millions de personnes. Il apparaît donc nécessaire d'agir à la fois sur le parc de logements par la rénovation énergétique des « passoires thermiques » occupées par des ménages modestes qui n'ont pas accès à des logements de qualité, et sur le budget des ménages à travers des aides à la quittance.

La loi de transition énergétique a fixé en 2015 un nouvel objectif de 500 000 logements rénovés par an, dont au moins la moitié occupée par des ménages aux revenus modestes. En conséquence, **l'objectif annuel de réhabilitation des logements privés occupés par des ménages modestes est fixé à 130 000 logements, en sus des 120 000 rénovations annuelles de logements Hlm.** Pour y parvenir, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) s'est vu fixer un objectif initial de rénovation de 70 000 logements en 2016 dans le cadre du programme Habiter Mieux puis 100 000 en 2017, et grâce à une hausse du budget

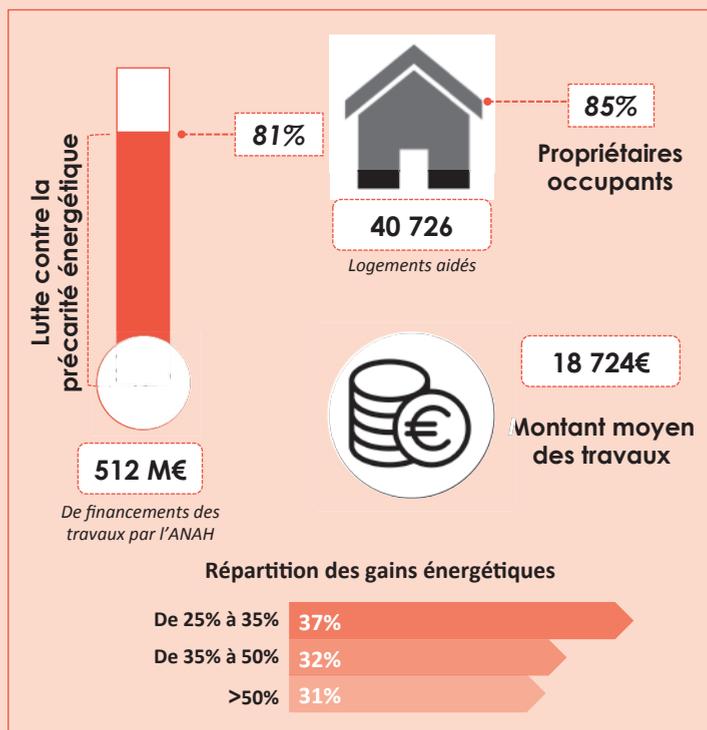
de 17 % par rapport à 2016. Face aux difficultés à monter en puissance, l'objectif pour 2018 a été ramené à 75 000 logements. Quoi qu'il en soit, ce niveau n'est pas de nature à respecter l'objectif présidentiel de diminuer de moitié le nombre de passoires énergétiques en France en cinq ans, qui impliquerait la rénovation d'environ 750 000 logements par an.

LA MONTÉE EN CHARGE ENCORE INSUFFISANTE DU PROGRAMME HABITER MIEUX

Avec le programme Habiter Mieux, l'ANAH accorde depuis 2010 aux ménages en situation de précarité énergétique une subvention assortie d'un accompagnement à la réalisation des travaux, conditionnée à une amélioration de la performance énergétique de leur logement d'au moins 25 % pour les propriétaires occupants et 35 % pour les propriétaires bailleurs et syndicats de copropriétaires.

Entre 2011 et 2016, 191 000 logements ont bénéficié du dispositif, après des débuts pourtant difficiles (12 786 ménages aidés en 2012, contre près de 50 000 en 2014 et en 2015).

Les chiffres clés 2016 de la lutte contre la précarité énergétique de l'ANAH en 2016



Source : ANAH, Rapport d'activités, 2016.

L'année 2016 marque un recul de 9 000 logements aidés en moins, par rapport aux deux années précédentes, notamment chez les propriétaires occupants (moins 9 500 logements), pour atteindre moins de 41 000 unités. La prévision avancée pour 2017 est de 60 000 logements. La volatilité des budgets de l'ANAH, essentiellement basés sur des recettes fluctuantes et imprévisibles, en particulier le produit des cessions des quotas carbone et les contributions des fournisseurs d'énergie, conduit à des phénomènes de stop-and-go qui déstabilisent les ménages et démobilisent les opérateurs locaux. L'État a amorcé pour 2018 son retour dans le financement de l'agence à hauteur de 110 millions d'euros, portant les ressources de l'Anah à 580 millions, contre 573 en 2017. Une nouvelle aide est créée pour 2018, à destination des particuliers pour des « travaux identifiés » dans le cadre du programme Habiter Mieux (de 7 000 euros à 10 000 euros). Certains opérateurs s'inquiètent toutefois d'une aide qui n'est plus conditionnée à un bouquet de travaux ni à un accompagnement, au risque de financer des gestes trop sommaires, en passant à côté des ménages les plus en difficulté, et sans l'aide d'opérateurs professionnels.

Tableau 2.5 : Suivi du programme Habiter Mieux

	2011	2012	2013		2014		2015		2016	
	Nombre de logements aidés	Nombre de logements aidés	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en €	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en €	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en €	Nombre de logements aidés	Montants des aides Anah en €
Propriétaires occupants	6 669	12 738	27 530	189	44 054	317,9	43 710	311,70	34 419	249,3
Propriétaires bailleurs	-	-	2 150	85,5	3 580	66,5	3 791	60,60	4 469	81,2
Syndicats de copropriétaires	-	-	1 555	9,6	2 197	18	2 205	20,10	2 108	19
Total	-	-	31 235	284,1	49 831	402,5	49 706	392,40	40 726	349,5

Source : Anah.

En ce qui concerne le parc social, le Mouvement Hlm s'est engagé dans le cadre du Grenelle de l'environnement à rénover 800 000 logements d'ici 2020 (hors démolitions). En 2013 comme en 2014, environ 105 000 logements sociaux ont bénéficié de travaux de rénovation thermique, dont près des deux tiers entraînant un changement de classe énergétique ; cette tendance se confirme avec 120 000 logements rénovés en 2015, dont 75 000 changements de classe, d'après les estimations de l'USH.

Suite à la mise en place en mai 2016 du prêt de haut de bilan bonifié par la Caisse des dépôts et Action Logement, 1,4 milliard d'euros ont été prêtés aux bailleurs sociaux pour la rénovation thermique de leurs logements. Le nombre de travaux d'amélioration énergétique a ainsi augmenté de 28 % entre les printemps 2016 et 2017, pour atteindre 148 000 logements rénovés énergétiquement d'après l'USH. La part des travaux menant à un changement d'étiquette reste quant à elle stable sur la période (63 % en 2016, 64 % en 2017). En 2016, 24 % du parc social était classé E, F ou G.

UN BOUCLIER ÉNERGÉTIQUE POUR REMPLACER LES TARIFS SOCIAUX JUGÉS INEFFICACES

Des tarifs sociaux, étendus en 2013, existent pour l'électricité et le gaz de ville. Le nombre de ménages bénéficiaires est passé de 963 000 (fin 2011)²⁶ à 3,1 millions (fin 2015). L'objectif de 4 millions de foyers aidés, fixé dans la loi Brottes d'avril 2013, n'est pas encore atteint. Le Médiateur de l'énergie prévoit néanmoins que la mise en place du chèque énergie devrait permettre de toucher environ 4 millions de ménages en France. Par ailleurs, les aides apportées²⁷ restent insuffisantes au regard des coûts supportés par les consommateurs et ne permettent pas de limiter les pratiques de privation. Surtout, elles ne touchent pas les ménages qui se chauffent avec d'autres énergies (fioul, propane, bois, etc.), en secteur rural notamment.

La loi de transition énergétique de 2015 a prévu le remplacement progressif des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz par un chèque énergie qui aidera les ménages modestes à payer leurs factures d'énergie (et pas uniquement d'électricité ou de gaz). Depuis mai 2016, le dispositif est testé dans quatre départements (l'Aveyron, les Côtes-d'Armor, l'Ardèche et le Pas-de-Calais), et doit être généralisé à la France entière à partir de 2018. Dans son évaluation, l'UNCCAS²⁸ rappelle l'importance de l'information et de l'accompagnement dans la mise en place des chèques énergie, notamment auprès des publics les plus fragiles.

Le chèque énergie est destiné aux ménages ayant un revenu fiscal de référence par unité de consommation inférieur à 7 700 euros. En 2016, dans les quatre départements expérimentés, il bénéficie à 173 266 personnes et son montant varie de 48 euros à 227 euros²⁹ (contre 131 190 bénéficiaires des tarifs sociaux

²⁶ Médiateur national de l'énergie, rapport 2016.

²⁷ À titre d'exemple, selon le médiateur de l'énergie, le Tarif de Première Nécessité ne représenterait que 94 euros en moyenne par ménage bénéficiaire.

²⁸ UNCCAS, « Évaluation du dispositif chèque énergie : constats et enjeux identifiés par les CCAS dans l'expérimentation de ce nouveau droit », août 2017.

²⁹ Les chiffres clés de la précarité énergétique, Édition n° 2, ONPE, novembre 2016.

en moyenne sur les 12 mois précédant la mise en place du chèque énergie). Ce montant est faible au regard de la facture d'énergie qui s'élève à environ 1 800 euros par an en 2014. Il devrait être augmenté de 50 euros selon une annonce du ministre de la Transition écologique Nicolas Hulot.

À la fin de la première année d'expérimentation, le taux d'usage du chèque atteint près de 79 %. Un sondage mené en novembre 2016 auprès de 400 bénéficiaires montre que ces derniers ont bien compris le mode d'utilisation du chèque (7 % des répondants indiquent avoir des difficultés de compréhension). Lorsque le ménage dispose de plusieurs sources d'énergie, le chèque énergie est principalement destiné à la facture de chauffage³⁰.

La loi de transition énergétique crée également une nouvelle obligation de cibler une partie des moyens issus des certificats d'économies d'énergie (CEE) spécifiquement sur les ménages modestes. Elle devrait en cela ouvrir des moyens financiers supplémentaires pour des actions de rénovation au bénéfice direct des précaires énergétiques. Dans le même sens, la loi prévoit également l'intégration de critères de performance énergétique dans l'appréciation de la décence de logements, condition à leur mise en location sur le marché pour les bailleurs. Plusieurs associations³¹ ont attaqué au Conseil d'État le décret du 9 mars 2017, en lui reprochant de ne pas définir précisément le niveau de performance énergétique attendu. Ce décret ne permet pas d'afficher des objectifs clairs aux propriétaires, ni d'améliorer les conditions de vie des locataires de passoires énergétiques.

³⁰ *Évaluation de l'expérimentation du chèque énergie, NOR : TRER1729569X, DGEC, novembre 2017. Le chèque est également utilisé pour le paiement des redevances en logement-foyer (350 chèques).*

³¹ *CLER, Fondation Abbé Pierre, France Nature Environnement, UFC-Que Choisir.*

AXE 3. Plus de justice sociale et de solidarité

Produire autant de logements adaptés aux besoins et en réduire le coût sont des actions indispensables, mais elles risquent de ne produire leurs effets qu'à moyen ou long terme et de ne pas être suffisantes pour garantir dès maintenant le droit au logement. Or, pour 4 millions de personnes mal-logées et 12 millions fragilisées par le logement, il y a urgence à agir, ce qui implique que la politique sociale du logement renforce les dispositifs de protection des ménages vulnérables.

Des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement insuffisants

DES FSL SOUS PRESSION

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institués en 1990 dans chaque département — ont pour vocation d'aider les ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans leur logement : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social... Même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent toutefois pas à répondre à la hausse des demandes. Faute de moyens financiers suffisants, **certains conseils départementaux ont réajusté les règlements intérieurs des FSL pour resserrer les critères d'octroi et réduire le montant des aides**, entraînant des disparités territoriales importantes.

Malgré des difficultés d'actualisation des données depuis la décentralisation des FSL en 2005, les données du ministère du Logement sur la période 2011-2015 pour 53 départements montrent que le nombre de ménages aidés diminue depuis 2013, qu'il s'agisse de l'aide à l'accès¹ ou au maintien dans le logement.

¹ L'aide à l'accès à un logement locatif recouvre des aides financières, prêts et subventions versés par les FSL ; elle peut permettre de financer le paiement d'un dépôt de garantie, le « premier loyer » (afin de compenser le non versement de l'aide au logement le premier mois), les frais d'agence, l'assurance, l'ouverture des compteurs, le déménagement, l'achat de mobilier et d'électroménager. Cette aide peut également permettre de régler d'anciennes dettes de loyer, de factures d'énergie, d'eau et de téléphone pour faciliter l'accès à un nouveau logement.

Tableau 3.1 : Nombre de ménages aidés par les FSL

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre total de ménages aidés financièrement	276 601	262 107	269 389	238 317	236 464
Dont :					
- Nombre de ménages aidés à l'accès locatif	71 959	74 683	76 358	77 226	75 389
- Nombre global de ménages aidés au maintien et/ou pour le paiement des fluides	204 642	187 424	193 031	161 091	161 075
Dont :					
- Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	39 653	33 774	40 312	27 412	36 122
- Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'eau	37 008	37 258	35 921	32 763	32 807
- Nombre de ménages aidés pour le paiement de l'énergie	141 005	126 840	136 166	111 757	111 614

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 53 départements ayant répondu à l'enquête annuelle entre 2011 et 2015 (ils représentent 44 % de la population couverte par les 101 FSL existant en 2015).

Tableau 3.2 : Évolution des aides distribuées par les FSL au titre de l'ASLL

	2011	2012	2013	2014	2015
Montant des prestations financées par les FSL pour l'accompagnement social lié au logement (ASLL) (en M€)	28,4	27,9	27,8	29,4	27,2

Source : ministère du Logement.

Les montants moyens des aides sont en baisse, sauf pour les aides « énergie » malgré la hausse du nombre de ménages aidés au maintien, et illustrent les plafonnements des aides versées ou du nombre de mois de loyer faisant l'objet d'une aide.

Montant moyen des aides des FSL (en euro)

Moyennes	2011	2012	2013	2014	2015
Accès	503	504	508	497	502
Maintien	578	611	479	600	482
Eau	149	139	143	150	142
Énergie	291	291	295	306	299
Mise en jeu garantie	555	580	565	517	425

Une étude de Ville et Habitat, en 2015², alerte sur le risque de renforcement de la logique de « guichet social », au détriment des missions d'accompagnement des ménages dans la résolution de leurs difficultés. Et met en lumière des effets de report sur les FSL, alors que les mécanismes de solidarité nationale (minima sociaux, aides personnelles au logement, tarifs sociaux de l'énergie...) peinent à répondre aux besoins. L'effet levier des FSL apparaît enfin très lié à la réalité des marchés locaux de l'habitat et à leur articulation avec les autres dispositifs d'accès à un logement abordable et adapté.

LA NETTE DIMINUTION DES AIDES LOCA-PASS

Distribuées depuis 1999 par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-Pass » ont pour objectif d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie, tandis que la « garantie Loca-Pass » vise à couvrir les risques d'impayés de loyers et de charges pour sécuriser les bailleurs.

Depuis 2007, le nombre de Loca-Pass distribués n'a cessé de diminuer : 137 132 dépôts de garantie et 125 978 garanties de loyers ont été attribués en 2015, contre environ 417 000 dépôts de garantie et 271 200 garanties de loyer en 2007³. En 2016, les prêts locatifs correspondant aux aides Loca-pass ont baissé de 5 % par rapport à 2015.

La proportion de bénéficiaires dans les parcs Hlm et privé s'est inversée : de 77,4 % des avances Loca-Pass distribuées en 2005 dans le secteur privé on passe à 22,6 % en 2015⁴. Cette tendance est plus nette encore si l'on considère les garanties de loyer, puisque 100 % ont été attribuées dans le parc Hlm depuis 2012, sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé au bénéfice de la garantie des risques locatifs (GRL)⁵.

² Ville et Habitat, « Place et rôle des fonds de solidarité pour le logement dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », pour le compte de la DGALN, la DGCS, la DIHAL et l'ADF, avril 2015.

³ Ancols, « Aides de la PEEC aux ménages, Résultats provisoires 4^e trimestre 2015 », mars 2016.

⁴ À l'inverse, 73,3 % des avances ont été versées à des locataires de logements conventionnés en 2014, contre 22,6 % en 2005.

⁵ La garantie Loca-Pass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales et conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

Tableau 3.3 : Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de nouveaux bénéficiaires	36 448	43 265	45 055	41 837	29 775	26 030	25 836	25 317	23 373	23 439
Nombre total de mises en jeu en cours	54 016	64 265	71 917	67 594	53 211	44 781	43 152	40 527	49 063	48 082
Montants versés en milliers d'euros	97 211	114 147	133 312	125 824	90 266	65 445	58 112	50 422	41 486	40 819

Source : Ancols.

GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS : DES DISPOSITIFS MULTIPLES ET INSUFFISANTS

Créée en 2006 et proposée aux bailleurs par des entreprises d'assurances partenaires, la garantie des risques locatifs (GRL) visait à faciliter l'accès au parc locatif privé de populations fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD) en garantissant le risque d'impayés de loyers et les dégradations locatives. Depuis décembre 2009, tout locataire dont le taux d'effort était inférieur ou égal à 50 % y était éligible, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de la stabilité de son revenu. Un manque de visibilité de la garantie avait été mis en cause dans une évaluation confiée à l'Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL) en 2012, tout comme la préférence accordée par la plupart des bailleurs aux ménages les plus solvables, notamment en zone tendue.

Selon l'APAGL, le PASS-GRL (première version de la GRL jusqu'au 1^{er} janvier 2011) a permis de couvrir 179 958 baux entre 2007 et 2010. **La GRL 2 (dispositif suivant) aura couvert**, quant à elle, **environ 500 000 logements**. Depuis le 31 décembre 2015, aucun nouveau contrat n'a été signé. Les 130 000 baux encore en cours de garantie à cette date ont été résiliés au 31 décembre 2016.

Parallèlement, la **caution locative étudiante** (« Clé »)⁶ peut se porter caution pour les étudiants de moins de 28 ans sans solution familiale, amicale ou bancaire, ainsi que les doctorants ou post-doctorants de nationalité étrangère, en échange d'une cotisation de leur part. Le dispositif s'inspire des expérimentations conduites dans les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine depuis 2011. Financé par le ministère de l'Enseignement supérieur, le Cnous et la Caisse des dépôts, il a été élargi à la

⁶ La Clé couvre tous les types de logements, en résidence universitaire, dans le parc social ou privé. Le montant du loyer couvert est plafonné à 500 euros mensuels pour une personne seule en province, 600 euros en Île-de-France et 700 euros à Paris (pour les couples, ces plafonds sont majorés de 60 %).

rentrée 2013, puis généralisé à l'ensemble du territoire à la rentrée 2014, avec un objectif de 14 000 à 20 000 étudiants bénéficiaires à partir de 2017. **Au total, sur les 2,5 millions d'étudiants que compte la France, 23 403 ont bénéficié du dispositif depuis sa création**, dont la moitié des cautions était encore actives mi-2017. Il est à noter, au-delà des limites quantitatives du dispositif, un taux de sinistralité de 0,56 % pour 2015-2016, particulièrement faible pour un public souvent considéré à risque.

Enfin, une garantie universelle locative (GUL) prévue par la loi ALUR devait entrer en vigueur en 2016, pour protéger l'ensemble des bailleurs (personnes physiques ou morales) et des locataires contre les impayés de loyers, favoriser leur détection précoce et prévenir efficacement les expulsions locatives. Cependant, le gouvernement a abandonné ce projet en raison de son coût jugé trop élevé et opté pour un **visa pour le logement et l'emploi** (« Visale »), financée par Action Logement et mise en place en début d'année 2016. Ciblée sur les jeunes de moins de 30 ans (à l'exception des étudiants non boursiers rattachés au foyer fiscal de leurs parents), le dispositif est également destiné aux salariés de plus de 30 ans embauchés depuis moins de six mois par une entreprise du secteur privé, hors CDI confirmé. Tout ménage entrant dans un logement loué par un organisme agréé d'intermédiation locative est également éligible au dispositif.

Le démarrage du dispositif est lent, avec seulement 10 382 contrats cautionnés à mi-2017 (dont 73 % pour des jeunes), pour un objectif de 110 000 signatures de garanties, suite à la signature en mars 2017 d'une convention entre Action Logement et la FNAIM, pour « la promotion et le développement de la garantie locative Visale ».

LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

La loi ALUR redéfinit les missions des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), chargées de coordonner, évaluer et piloter les dispositifs départementaux de prévention des expulsions définis par les PDALHPD, et d'examiner les situations individuelles. Un système de signalement de l'impayé à la CCAPEX a été créé, afin de permettre un traitement le plus en amont possible de toute procédure judiciaire⁷. Pour les personnes physiques, ce signalement est toutefois effectué uniquement pour les commandements de payer pour lesquels le montant ou l'ancienneté de la dette sont supérieurs à certains seuils fixés par arrêté préfectoral, et qui peuvent varier

⁷ Parmi les autres avancées de la loi ALUR, on peut citer l'extension des délais de paiement de 24 à 36 mois, des délais pour quitter les lieux de 1 à 3 ans maximum, le maintien des aides au logement aux ménages « de bonne foi » en impayés, etc.

d'un département à l'autre⁸. Pour les personnes morales, la saisine est obligatoire au moins deux mois avant assignation.

Les locataires du parc social ne sont pas épargnés par le risque d'expulsion. Une récente enquête de l'USH⁹ fait apparaître une stabilisation des résolutions amiables des impayés de loyer. Dans le parc social, 440 000 plans d'apurement ont été signés en 2014 (chiffre identique à 2013, mais en hausse par rapport aux 310 000 de 2012) et 11 500 protocoles de cohésion sociale (« protocoles Borloo »¹⁰) ont été engagés avec des ménages dont le bail a été résilié par la justice (1 000 de plus qu'en 2012). Cependant, l'activité contentieuse a augmenté.

Tableau 3.4 : Évolution des résolutions amiables des impayés de loyer

	2012	2013	2014
Ménages en retard de paiement de 3 mois ou plus	6,3 % 260 000	7,1 % 285 000	6,4 % 276 000
Plan d'apurement amiables signés	310 000	440 000	440 000
Protocoles de cohésion sociale signés	10 000	11 000	11 500

Source : USH.

Tableau 3.5 : Indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion

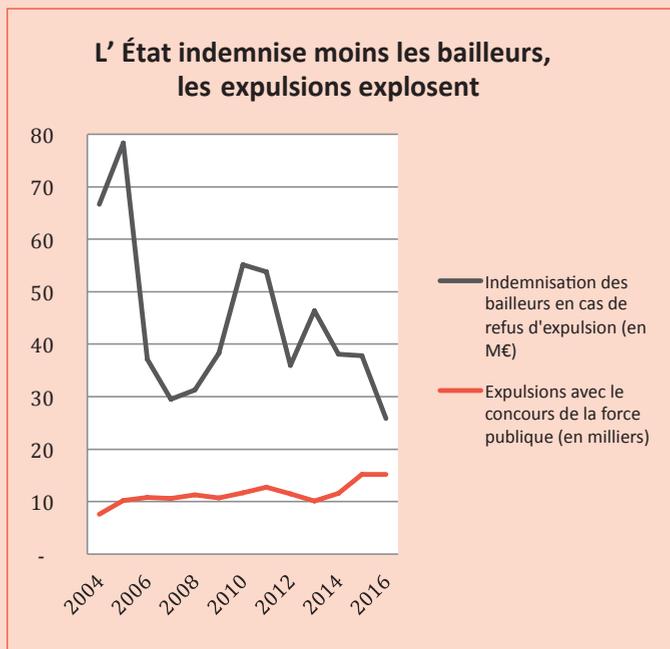
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant en M€	66,7	78,4	371	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8

Source : RAP, Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », action 06.

⁸ Selon les territoires, un signalement est ainsi effectué si le locataire est en situation d'impayé de loyer ou de charges locatives sans interruption depuis une durée comprise entre 3 et 6 mois, ou bien si la dette de loyer ou de charges locatives du locataire est équivalente à 3 à 6 fois le montant du loyer mensuel hors charges locatives. Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

⁹ USH, « Regard sur les impayés et la prévention des expulsions en 2014 », novembre 2016. 393 organismes ont répondu à l'enquête entre septembre 2015 et le 1^{er} trimestre 2016, soit 76 % du parc locatif Hlm sur toute la France (dont 94 % des OPH).

¹⁰ Ces protocoles visent à rétablir ou maintenir le versement de l'aide au logement, reprendre le paiement courant du loyer, résorber la dette et signer un nouveau bail, dans un délai maximal de 3 mois à l'issue du protocole.



Une évaluation de la prévention des expulsions locatives établie en 2014¹¹ a pointé les insuffisances des dispositifs, le manque de volonté politique, de données fiables et de connaissance des trajectoires des ménages, et propose une série de recommandations qui devraient constituer la feuille de route du nouveau pôle national.

Sur la base de ce rapport, la ministre du Logement a lancé en 2016 un plan national de prévention des expulsions locatives, élaboré par un pôle national dédié à la prévention des expulsions locatives mis en place au sein de la DIHAL. quarante huit mesures visent à faire baisser le nombre d'expulsions, notamment grâce à une amélioration de l'information des locataires et des bailleurs, un repérage et un traitement des difficultés en amont de la procédure judiciaire, ainsi que la formation des travailleurs sociaux et des intervenants dans les procédures d'expulsion, de surendettement et de sécurisation des paiements. Chaque département est appelé à se doter d'une antenne de prévention des expulsions chargée d'informer et conseiller – notamment sur le plan juridique – les acteurs locaux, bailleurs et locataires. Le pôle national de prévention des expulsions locatives pilotera la mise en œuvre du plan d'action et organisera le réseau des CCAPEX à l'échelle nationale¹².

¹¹ « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, août 2014.

¹² « Fin de trêve hivernale : Emmanuelle Cosse lance un plan national de prévention des expulsions », communiqué de presse du 29 mars 2016.

L'instruction interministérielle du 22 mai 2017¹³ fixe le cadre de mise en œuvre nationale et territoriale du plan dans l'objectif de « limiter au maximum le recours à l'expulsion ». Accompagné d'un guide, elle développe tous les outils et cadres partenariaux permettant d'intervenir le plus en amont possible de l'expulsion, en impliquant tous les acteurs locaux, dont les magistrats, ainsi que ceux permettant un relogement effectif lorsque la situation le nécessite.

Le décret du 6 juin 2016 a confirmé le **maintien du versement de l'aide personnelle au logement pour les allocataires « de bonne foi » en situation d'impayé**, annoncé par la loi ALUR. Il vise également à simplifier le traitement des impayés grâce à une définition commune de la notion d'impayé, une procédure harmonisée pour tous les allocataires, quel que soit leur type d'allocation (APL, ALS ou ALF) et de contrat (location simple, logement en foyer, accession...), et des délais de traitement réduits de 8 à 11 mois maximum, contre 9 à 16 auparavant. Il renforce enfin la coordination entre le traitement de l'impayé et le dispositif de prévention des expulsions locatives, en facilitant la transmission des informations entre l'organisme payeur de l'allocation et la CCAPEX.

Un document d'information est dorénavant distribué aux locataires menacés d'expulsion (en main propre ou dans leur boîte aux lettres) par les huissiers de justice au stade de l'assignation en justice afin de les informer de l'importance de se présenter à l'audience, de la possibilité de saisir le bureau de l'aide juridictionnelle pour bénéficier de l'assistance d'un avocat, et de leur communiquer les coordonnées des acteurs locaux qui contribuent à la prévention des expulsions¹⁴.

Plusieurs chantiers importants sont néanmoins encore en cours : le déploiement d'EXPLOC¹⁵ destiné à améliorer la connaissance des personnes menacées d'expulsion et de l'évolution de leur situation, la généralisation des antennes de prévention des expulsions au sein des ADIL, le renforcement de l'articulation entre les procédures de surendettement et d'expulsion...

Enfin, malgré la circulaire du 26 octobre 2012 demandant aux préfets de ne pas procéder à l'expulsion de ménages reconnus prioritaires Dalo sans prévoir leur relogement, le comité de suivi Dalo a recensé 52 ménages dans ce cas expulsés en 2017¹⁶.

¹³ *Instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives et son guide annexe validé en réunion interministérielle du 20 mars 2017.*

¹⁴ *Décret n° 2017-923 du 9 mai 2017 relatif au document d'information en vue de l'audience délivré aux locataires assignés aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation du contrat de bail, pris pour l'application de la recommandation n° 22 du plan interministériel de prévention des expulsions.*

¹⁵ *L'application interministérielle de gestion de la prévention et des procédures d'expulsions locatives.*

¹⁶ <https://alerte-expulsions-dalo.fr>

L'adaptation des capacités d'accueil aux besoins des plus démunis

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire comptait près de 447 000 places fin 2016¹⁷, dont :

- 92 149 places d'accueil d'urgence et de stabilisation (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁸, résidences hôtelières à vocation sociale) ;
- 37 441 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels) ;
- 80 155 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, HUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;
- 237 137 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures, ce sont beaucoup plus de personnes qui sont accueillies au cours de l'année. L'hébergement reste pour elles un « filet de sécurité » tant qu'elles ne trouvent pas de solutions durables. Les conditions dans lesquelles les ménages bénéficient et sortent des dispositifs d'aide doivent toutefois faire l'objet d'une attention particulière, notamment en regard du mouvement de transformation des structures d'accueil en habitat individuel, qui doit se poursuivre tout en respectant la règle d'un accueil inconditionnel et de sécurisation des personnes dans le temps.

¹⁷ Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹⁸ Les Lits halte soin santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation.

Tableau 3.6 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaires (nombre de places)

	Au 31.12.2016
Hébergement d'urgence et de stabilisation	92 149
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) ⁽¹⁾	36 217
Hôtels ⁽¹⁾	42 646
Places d'accueil d'urgence et de stabilisation dans les CHRS ⁽¹⁾	11 169
Lits halte soin santé (LHSS) ⁽²⁾	1 496
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'État ⁽¹⁾	621
Hébergement d'insertion	37 441
CHRS (hors urgence et stabilisation) ⁽¹⁾	32 201
Centres maternels ⁽³⁾	5 240
Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA) ⁽⁴⁾	80 155
CADA	40 406
HUDA hors hôtel	8 950
Nuitées hôtelières	8 750
AT-SA	6 013
CAO	10 685
PRAHDA	5 351
Logement accompagné et d'insertion	237 137
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement ⁽¹⁾	23 796
Intermédiation locative ⁽¹⁾	28 656
Résidences sociales « classiques » (hors pensions de famille et résidences accueil) ⁽¹⁾	97 213
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales ⁽¹⁾	87 472
Total général	446 882

Sources :

⁽¹⁾ Projet annuel de performances 2018, Mission cohésion des territoires.

⁽²⁾ Prévision 2017, d'après le ministère du Logement.

⁽³⁾ DREES, Enquête Établissements sociaux, fin 2012.

⁽⁴⁾ DIHAL, « 7^e comité de pilotage du plan de réduction des nuitées hôtelières », juin 2017.

Ne sont pas comptabilisées ici les 15 446 places en pensions de famille et maisons-relais disponibles au 31.12.2016 (DGCS) qui correspondent à des formules de logement durable.

LA DÉGRADATION DE L'ACCUEIL D'URGENCE

La volonté de **mettre fin à la gestion « au thermomètre »** actée dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'est traduite par la pérennisation de 2 300 places d'hébergement d'urgence suite à l'hiver 2015-2016 et de 4 200 places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'hiver 2016-2017.

L'hiver 2016-2017¹⁹ a vu le nombre de demandes au 115 augmenter de 6 % par rapport à l'année précédente pour atteindre environ 530 000 sollicitations dans les 45 départements observés (hausse du nombre moyen de demandes par personnes mais aussi du nombre de personnes différentes appelant le 115). Cette augmentation touche particulièrement les jeunes de 18-24 ans (+12 %) et les familles (+12 %). D'après une enquête flash menée par la FAS, sur une nuit, 63 % des moins de 18 ans concernés par une demande au 115 n'ont pas été hébergés, et seulement 43 % des enfants de moins de 3 ans ont pu dormir à l'abri, le plus souvent à l'hôtel (pour 67 % d'entre eux)²⁰.

Faute de places suffisantes, les principes d'accueil immédiat, inconditionnel et de continuité de la prise en charge continuent d'être ignorés sur de nombreux territoires. L'hiver dernier, 55 % des demandes n'ont pas donné lieu à un hébergement, un chiffre se rapprochant de celui de l'année précédente (57 %). 34 482 personnes n'ont ainsi jamais été hébergées, soit 48 % du public.

La situation n'est pas meilleure en été : 84 468 demandes d'hébergement ont été faites entre le 10 juin et le 10 juillet 2017 dans les 41 départements observés (+32 % par rapport à l'année précédente), concernant 20 845 personnes (+17 %), pour un pourcentage de réponses positives de seulement 37 %²¹. 10 632 personnes n'ont donc jamais été hébergées durant cette période (+10 % en un an). Les conditions d'hébergement se sont dégradées : le nombre d'attributions en structures hivernales pérennisées (+35 %) ainsi qu'à l'hôtel (+75 %) a fortement augmenté par rapport à l'année précédente. Pour répondre au plus grand nombre, la majorité des 115 pratiquent l'alternance de l'aide : les séjours d'une nuit ont représenté 52 % des attributions totales entre le 10 juin et le 10 juillet 2017, soit un niveau à peu près équivalent à celui observé en hiver (57 %).

Par ailleurs, le taux de réponse positive du SIAO aux demandes d'hébergement a chuté de 10 points entre 2015 et 2016, et s'élevait à 20 % l'année dernière²².

Un nouvel appel d'offres a été lancé pour créer, à partir du début de l'année 2017, 10 000 places supplémentaires d'hébergement avec un accompagnement social renforcé. Les crédits consacrés aux actions « hébergement et logement adapté » dans le projet de loi de finances pour 2018 sont en hausse de 13 % par rapport à la loi de finances de 2017, afin de financer notamment la pérennisation de 4 200 places d'hébergement d'urgence.

¹⁹ FAS (ex-FNARS), « Synthèse hivernale 2016-2017 », avril 2017.

²⁰ FAS, « Zéro enfant à la rue : on est loin du compte », Enquête flash réalisée le 4 septembre 2017 dans 40 départements.

²¹ Fédération des acteurs de la solidarité, « Baromètre du 115 », 10 juin-10 juillet 2017.

²² PLF 2018, « Programme n°177 : Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables. Objectifs et indicateurs de performances ».

LA PROGRESSION DU RECOURS AUX NUITÉES D'HÔTEL CONTINUE

L'hôtel apparaît toujours comme la variable d'ajustement face à la saturation des dispositifs d'accueil. **Le recours aux nuitées hôtelières ne cesse d'augmenter pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile**, pour atteindre 42 646 au 31 décembre 2016, dont 83 % en Île-de-France²³. Au total, sur les cinq dernières années, les capacités en hébergement hôtelier ont bondi de 206 %. En plus d'être très insatisfaisant pour les personnes, le recours à l'hôtel coûte cher. Il représente un coût moyen de 6 262 euros par place en 2015, soit près de 238 millions d'euros pour les 37 962 places comptabilisées²⁴.

Tableau 3.7 : Progression du recours aux CHU et hôtels

Année	CHU	Hôtels
2010	18 593	13 948
2011	19 766	16 235
2012	22 091	20 727
2013	28 692	25 496
2014	30 537	32 300
2015	31 846	37 962
2016	36 217	42 646

Source : ministère du Logement.

Présenté en février 2015, **un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières**²⁵ a prévu la suppression de 10 000 places en hébergement à l'hôtel à l'horizon 2017, la création de 13 000 places en dispositifs alternatifs (9 000 en intermédiation locative de type Solibail, 1 500 en pensions de famille et 2 500 places d'hébergement dans des centres dédiés aux familles ou dans des logements sociaux vacants) et un hébergement dédié aux 6 000 demandeurs d'asile à l'hôtel. Il vise, en outre, à renforcer l'accompagnement social des personnes ainsi hébergées à l'hôtel. Ce plan est financé grâce à la réorientation de 105 millions d'euros sur trois ans.

Réuni en juin 2017, le comité de suivi du plan a constaté un ralentissement de la hausse des créations de places d'hôtel en France métropolitaine depuis fin 2014, grâce à la création de 5 414 places en intermédiation locative, 1 139 places en résidences sociales (dont maisons relais) et 6 940 places d'hébergement

²³ Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement, 21 juin 2017. Est comptabilisé le nombre moyen de nuitées consommées quotidiennement.

²⁴ Le budget de l'État en 2015 (résultats et gestion), Cour des comptes, mai 2016.

²⁵ Circulaire du 20 février 2015 relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel.

d'urgence²⁶. Ce plan, mis en œuvre pour la période 2015-2017 doit se poursuivre en 2018.

**L'ENJEU DE LA QUALITÉ DE VIE
DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT**

Un plan d'humanisation a été engagé en 2008 pour améliorer les conditions d'accueil dégradées observées à l'époque dans de trop nombreuses structures d'hébergement (manque d'hygiène, d'intimité, de sécurité).

Entre 2008 et 2016, le programme a permis de financer la création de 6 500 places (par la DHUP) et la rénovation de près de 18 000 places par l'Anah, pour un total se rapprochant des 25 000 places.

Tableau 3.8 : Bilan du programme d'humanisation des centres d'hébergement 2008-2016 (création et rénovation)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de projets financés	146	156	223	80	56	52	45	36	37
Nombre de places créées et rénovées	3 853	5 917	5 835	1 965	1 652	1 747	1 234	970	1 128
Montant des subventions de la DHUP pour la création (en millions d'euros)	5,9	28,1	51,4	6,7	2,2	5,9	6	2,6	3,3
Montant des subventions de l'Anah pour la rénovation (en millions d'euros)	10,3	39,8	36,5	9,1	8,1	6,5	3,3	7,8	6,2

Sources : DHUP-infocentre Sisal, Anah.

L'intervention sur le bâti a permis une véritable amélioration des conditions de vie des personnes accueillies : réduction de 20 points des places en dortoirs (de 23 % à 3 %), augmentation de 34 % à 42 % de la part des places en chambre individuelle (dont la surface moyenne est passée de 12,5 à 14,5 m²), et doublement de la part des chambres individuelles équipées de sanitaires et de bloc cuisine (41 %). Elle a également été l'occasion d'améliorer la qualité des prestations d'accompagnement social pour plus de la moitié des établissements. **Les efforts doivent néanmoins être poursuivis²⁷** : 23 % des places ne disposent toujours pas de sanitaires ou de bloc cuisine, et plus de 40 % des structures d'hébergement d'urgence restent fermées en journée.

²⁶ Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement, 21 juin 2017.

²⁷ DIHAL, « Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative », juillet 2015.

Un nouveau recensement des structures d'hébergement nécessitant des travaux d'humanisation a été lancé par la FNARS et l'Anah en 2015, dans la perspective d'un nouveau plan d'humanisation.

La durée moyenne de séjour en CHRS tend à augmenter et les sorties « vers le haut » restent peu nombreuses. En 2016, seulement 45 % des personnes sortant de CHRS ont pu accéder à un logement, dont 14 % dans un logement accompagné et 31 % dans un logement autonome. En 2017, les sorties vers un logement ont progressé de 2 points, atteignant 47 %²⁸.

Enfin, un travail mené auprès des personnes hébergées dans les 10 000 places d'hébergement supplémentaires ouvertes pendant l'hiver 2015-2016 a révélé que, dans 23 % des cas, les personnes sont sorties du dispositif à la fin de l'hiver sans orientation vers une solution durable²⁹.

PERSONNES MIGRANTES : UN DISPOSITIF D'ACCUEIL BIEN PEU ACCUEILLANT

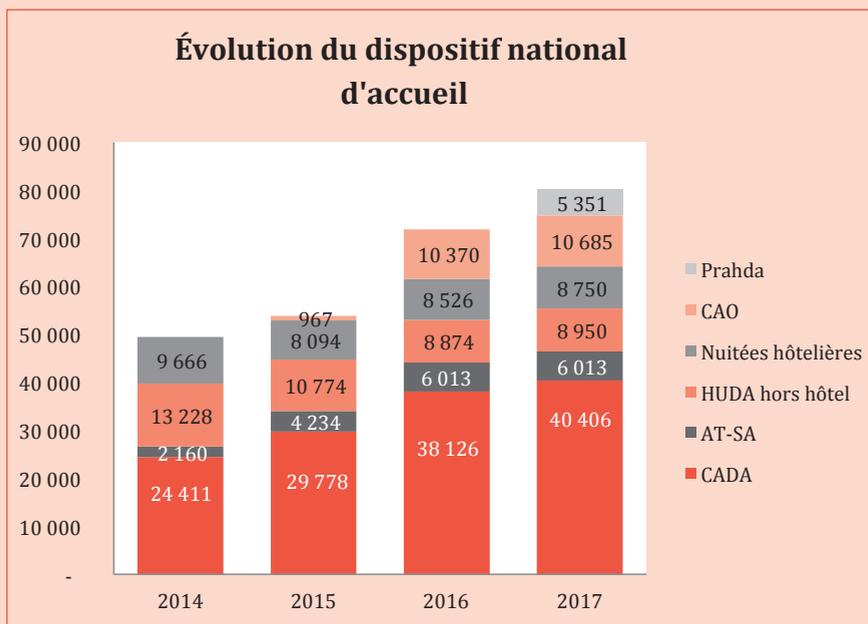
L'accueil digne des migrants est une obligation juridique et morale pour la France. La directive européenne du 26 juin 2013 impose d'adopter des normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile³⁰. Les CADA sont prévus à cet effet et délivrent, outre un hébergement, un accompagnement spécifique. Mi-2017, ce parc compte 40 406 places³¹. Les services déconcentrés financent par ailleurs environ 17 700 places en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), pour une bonne partie en hôtel. ADOMA gère de son côté 6 000 places en Accueil temporaire-Service de l'asile (AT-SA). Sachant que le nombre de demandes d'asile s'est élevé à 85 726 en 2016 (dont 63 935 premières demandes), le parc d'hébergement qui leur est dédié est insuffisant.

²⁸ *Projet annuel de performance 2018.*

²⁹ « Fin de trêve hivernale : Emmanuelle Cosse lance un plan national de prévention des expulsions », *communiqué de presse du 29 mars 2016.*

³⁰ *Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, § 11.*

³¹ *DIHAL, "Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement", 21 juin 2017.*



Sources : DIHAL.

15 000 places de CADA ont été créées entre 2015 et 2017³². Pour autant, seuls 46 % des demandeurs d'asile étaient hébergés par le dispositif national d'accueil (DNA) en 2016³³. La prévision annoncée par le gouvernement pour 2017 est de 57 % et de 64 % pour 2018. Pour ceux qui ne sont pas pris en charge par le DNA, **l'allocation pour demandeur d'asile (ADA),** calculée selon la composition familiale du ménage et le type d'hébergement, **apparaît largement insuffisante**, puisqu'elle va de 12,20 euros par jour pour une personne seule non hébergée, par exemple, à 22,40 euros pour une famille de quatre personnes³⁴. Suite à une décision du Conseil d'État³⁵, estimant que le montant additionnel de 4,20 euros/jour versé aux demandeurs sans solution d'hébergement était manifestement insuffisant pour leur permettre de disposer d'un logement sur le marché, celui-ci a été revalorisé le 1^{er} avril 2017 de 1,20 euro seulement. Cette allocation de subsistance peut être refusée ou suspendue, notamment, si le demandeur refuse la proposition d'hébergement qui lui est faite ou s'il la quitte sans motif légitime.

³² PLF 2018, « Mission : immigration, asile et intégration ».

³³ Rapport annuel de performance pour 2018 BOP 303, Action 02 : « Garantie de l'exercice du droit d'asile ».

³⁴ Annexe 7-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³⁵ CE, 23 décembre 2016, N° 394819, Association La Cimade et autres.

Tableau 3.9 : Part des demandeurs d'asile hébergés dans le DNA

2015	2016	2017 (p)	2018 (p)
45 %	46 %	57 %	64 %

Source : ministère de l'Intérieur.

Le projet de loi de finances 2018 prévoit la création de 1 500 places de CADA et 1 000 supplémentaires en 2019, ainsi que 5 000 places d'ici 2019 dans les structures d'hébergement d'urgence dédiées aux demandeurs d'asile, et 3 000 places en centre provisoire d'hébergement (CPH) doivent ouvrir³⁶.

Au-delà du nombre de places global, il faut souligner que **la création de nouveaux types de dispositifs d'hébergement est envisagée dans un sens toujours plus spécifique, segmenté et éloigné à la fois du droit commun et du logement** : « centres d'assignation à résidence » près des aéroports pour les demandeurs relevant du règlement Dublin, « centres de transit » ou « centres d'accueil et d'évaluation des situations » (CAES) pour une prise en charge de premier niveau de ces personnes migrantes, en amont de leur orientation vers les lieux d'hébergement, notamment en cas d'afflux massifs dans certains territoires...

De nombreuses places ont été ouvertes dans des structures d'hébergement d'urgence dédiées aux migrants (CHUM) et de nouveaux dispositifs de pré-accueil ont vu le jour. 10 700 places, dont 2 000 pour des personnes mineures, ont été créées en Centres d'accueil et d'orientation (CAO) entre 2015 et 2017³⁷ pour faire face aux besoins liés à l'évacuation de la « jungle » de Calais, puis à la situation parisienne. Leur finalité est « d'offrir un sas d'accueil et d'orientation pour des migrants stationnant sur le territoire français avec nécessité d'une solution temporaire de mise à l'abri »³⁸.

Les CAO posent différentes difficultés. La durée de séjour pour les personnes ne demandant pas l'asile y est d'un mois maximum, constituant une étape supplémentaire avant un hébergement ou un logement stable pour des publics déjà très fragilisés par leur parcours³⁹. Ces centres ne sont par ailleurs pas tous structurés pour assurer un accompagnement adapté des personnes accueillies : absence de nourriture, de personnel médical, d'informations juridiques, de cours de français... Il est prévu une diminution de 6 250 du nombre de places

³⁶ *Instruction du 2 octobre 2017 relative aux appels à projets départementaux pour la création de 3 000 nouvelles places de CPH en 2018.*

³⁷ *Rapport annuel de performance pour 2018, BOP 303, Action 03 : « Lutte contre l'immigration irrégulière ».*

³⁸ *Charte de fonctionnement de centre d'accueil et d'orientation du ministère de l'Intérieur et du ministère du Logement et de l'habitat durable.*

³⁹ *FNARS, « Centres d'accueil et d'orientation : une nouvelle instruction pérennise le dispositif », juillet 2016.*

en CAO pour 2018, destinés à être transformés (CAES, CADA, HUDA, CPH...). Un parc de 7 000 à 8 000 places pourra être maintenu en 2018 pour assurer la continuité de l'action des opérateurs, la poursuite de leur mission d'hébergement et la « régulation nationale de certaines situations difficiles, notamment en cas de résorption des campements [...] tant que durera la crise migratoire actuelle »⁴⁰.

5 351 places doivent prendre le relais des CAO dans le cadre d'un programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA), pour une durée minimale de 5 ans, afin d'assurer l'accueil d'un plus grand nombre de demandeurs d'asile dans des conditions censément plus satisfaisantes pour leur hébergement, leur suivi social et administratif, à un coût réduit (16,61 euros par jour et par place, contre 24 euros en CAO). Pour cela, Adoma et le groupe SNI ont racheté d'anciens hôtels Formule 1 au groupe Accor, pour les transformer en places d'hébergement. Ces places, gérées par l'OFII, accueillent pour moitié des personnes isolées, qui ont demandé l'asile ou qui souhaitent le faire et qui n'ont pas été enregistrées. Comme les CAO, les PRAHDA permettent l'assignation à résidence des personnes pendant la procédure liée à la réglementation Dublin.

Des centres d'accueil et d'examen de situation administrative (CAES) ou de pré-orientation (CPO en Île-de-France) combinent une mise à l'abri et un examen administratif dans les plus brefs délais avant une orientation rapide dans d'autres lieux d'hébergement en fonction de la situation administrative. Les CAES offrent ainsi une simple mise à l'abri d'un mois aux migrants orientés par le SIAO, les structures de premier accueil (SPADA) ou lors d'opération d'évacuation. L'objectif est de créer 200 places de la sorte par région.

Une circulaire du 12 décembre 2017 relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence, très controversée et jugée inacceptable par la plupart des associations dont la Fondation Abbé Pierre, conditionne le droit au maintien dans les structures d'hébergement généraliste à la situation administrative des personnes étrangères en instaurant un recensement des personnes étrangères par des équipes mobiles constituées d'agent de l'OFII et des préfetures.

Pour ceux qui ont obtenu le statut de réfugié, une circulaire du même jour, cherche à organiser une sortie vers le logement des 13 000 réfugiés présents dans le DNA, et des 5 000 recensés dans les centres d'hébergement d'urgence, avec un objectif national de 20 000 logements d'ici fin 2018 qui leur seraient destinés, grâce à la

⁴⁰ Information du 4 décembre 2017 relative à l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

⁴¹ Instruction du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

« mobilisation de tous les leviers disponibles » (dans le parc public et privé)⁴¹.

LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DU « LOGEMENT D'ABORD »

La politique du « logement d'abord » vise à assurer une orientation prioritaire vers un logement ordinaire (avec, le cas échéant, un accompagnement social) aux personnes sans domicile ou mal logées. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une volonté politique forte de développer une offre suffisante de logements de droit commun à loyers accessibles et de renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales en ce sens. Au final, la satisfaction des besoins reste principalement traitée dans l'urgence et le rapport annuel de performance 2017 fait état de seulement 20 % des personnes hébergées (11 points de moins qu'en 2015) et 0,5 % de personnes logées (en logement adapté) suite à une orientation par les SIAO en 2016.

Au 31 décembre 2016, 1 012 résidences sociales (hors pension de famille) offrent plus de 97 213 places, auxquelles s'ajoutent 87 472 places en foyers de travailleurs migrants et foyers de jeunes travailleurs, destinés à moyen terme à devenir des résidences sociales. 1 139 places en résidences sociales ont été créées entre janvier et juin 2017⁴².

Les pensions de famille quant à elles sont trop peu nombreuses : 15 446 places au 31 décembre 2016, qui représentent moins de 14 % des places en résidence sociale. Le financement des pensions de famille est fluctuant : 888 logements de ce type ont ainsi été financés en 2013, 1 336 en 2014, 790 en 2015 et 603 en 2016.

Tableau 3.10 : Évolution du nombre de places en pensions de famille

2012	2013	2014	2015	2016
11 527	12 702	14 038	14 843	15 446

Source : DGCS enquête AHL.

Une circulaire du 20 avril 2017 prévoit un **plan de relance des Pensions de famille et des résidences accueil sur la période 2017-2021**. Elle programme 1 500 places par an, dont 500 en résidences accueil et 300 en Pensions de famille spécifiquement pour les personnes ayant des troubles psychiques (soit, au total, 5 000 places en Pensions de famille classiques dont 1 500 orientées handicap psychique et 2 500 en résidence accueil). Le texte décline

⁴² DIHAL, « Septième comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement », 21 juin 2017.

⁴³ Circulaire du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille et des résidences accueil.

l'objectif par région pour 5 ans, à chacune de définir son rythme annuel⁴³.

Un appel à projets, « 10 000 logements accompagnés », sur 3 ans a été lancé en mars 2014 par l'USH, dans le cadre du Pacte d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et l'USH, le 8 juillet 2013. Le programme a pour objet d'expérimenter des réponses innovantes, comportant un logement accessible économiquement et bien localisé, une gestion locative et un accompagnement adaptés aux besoins des occupants. Trois appels à projets ont été lancés en 2014, 2015 et 2016. Selon un bilan de l'USH à l'issue de la deuxième année, 101 projets ont été retenus sur les 129 déposés⁴⁴ et 7 millions d'euros ont été engagés par le FNAVDL depuis le lancement de l'appel à projet. L'USH alerte sur la pérennité des actions financées, dans la mesure où l'appel à projets ne constitue pas un financement durable.

Par ailleurs, **le programme national d'intermédiation locative, dit Solibail, a pour objectif de développer une offre nouvelle, à partir du parc privé**, destinée à accueillir des ménages en difficulté de manière pérenne ou temporaire. Engagé en 2008, Solibail a permis d'atteindre le chiffre de 28 656 places (7 935 en 2012), dont 74 % en sous-location⁴⁵.

L'augmentation de l'enveloppe prévue par la loi de finances 2018 pour développer l'intermédiation locative (+22,3 % par rapport à 2017) est destinée à créer 40 000 places supplémentaires d'ici 2022. Durant les six premiers mois de l'année 2017, 5 414 places ont été créées en intermédiation locative.

D'autres dispositifs locaux expérimentaux cohabitent. La Ville de Paris, par exemple, a ainsi initié « Louez Solidaire », pour permettre à des familles prises en charge par l'Aide sociale à l'enfance de sortir de l'hébergement hôtelier. Depuis 2007, 1 900 familles en ont bénéficié, accueillies dans l'un des 950 logements gérés à mi-2016.

Expérimenté depuis 2011 dans quatre villes (Paris, Lille, Marseille et Toulouse), sous l'égide de la DIHAL, **le programme « Un chez-soi d'abord » vise, quant à lui, à expérimenter la prise en charge et l'accompagnement de personnes sans-abri atteintes de troubles psychiatriques sévères**, assorti d'un accompagnement social et sanitaire intensif assuré par une équipe pluridisciplinaire. Le bilan présenté en avril 2017⁴⁶ indique une efficacité dans la durée du programme : 89 % des 353 personnes sont toujours logées et

⁴⁴ « Lancement du 3^e appel à projets pour “10 000 logements Hlm accompagnés” », 27 juin 2016.

⁴⁵ DGCS, enquête AHI.

⁴⁶ DIHAL, « Le programme expérimental “un chez-soi d'abord” », résultats d'activité, avril 2017.

⁴⁷ Au total, 705 personnes sont concernées par l'expérimentation : parallèlement aux 353 personnes logées et accompagnées entre 2011 et 2014 a été constitué un groupe témoin bénéficiant de services traditionnels.

⁴⁸ DIHAL, « Le programme expérimental “un chez-soi d'abord” », principaux résultats 2011-2015 », avril 2016.

suivies quatre ans après le début de l'expérimentation⁴⁷, et en 2016 la durée moyenne d'hospitalisation des personnes logées avait diminué de 50 %⁴⁸. Le dispositif a donc été pérennisé dans ces quatre villes ; il sera déployé sur 16 sites supplémentaires entre 2018 et 2022.

Récemment, le nouveau gouvernement a présenté **un plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018-2022**, dont l'objectif est d'orienter rapidement les personnes sans-domicile vers un logement durable, condition première à l'insertion de la personne, grâce à un accompagnement adapté, flexible et pluridisciplinaire. Lors de l'annonce de ce plan, le 11 septembre 2017, le Président de la République s'est engagé à produire 40 000 logements très sociaux par an, 10 000 places en pensions de famille, et 40 000 places en intermédiation locative supplémentaires au cours du quinquennat. 15 collectivités volontaires mettront en œuvre ce plan Logement d'abord de manière accélérée dès 2018.

DES EFFORTS À POURSUIVRE CONCERNANT LA RÉHABILITATION DES ANCIENS FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS

Autre offre alternative pour les publics vulnérables : le parc de foyers de travailleurs migrants est constitué de 630 structures, en grande partie en Île-de-France. Le « plan de traitement » des foyers de travailleurs migrants, lancé en 1997, vise deux objectifs complémentaires : la rénovation immobilière de foyers vétustes (amélioration des conditions de vie par une mise aux normes et un effort d'individualisation des logements) et leur passage au statut de résidence sociale. Malgré les efforts consentis⁴⁹, 226 FTM sont toujours en attente de traitement, regroupant près de 42 000 places. Les principaux freins à la réhabilitation ou à la reconstruction des foyers sont le coût et la complexité des travaux (opérations lourdes de restructuration), l'impact des normes, le renchérissement des prix, et donc le besoin de financements accrus afin d'assurer la solvabilité des occupants, ainsi que la nécessité de trouver une solution de relogement pour une partie des sur-occupants.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET INCONFORTABLE

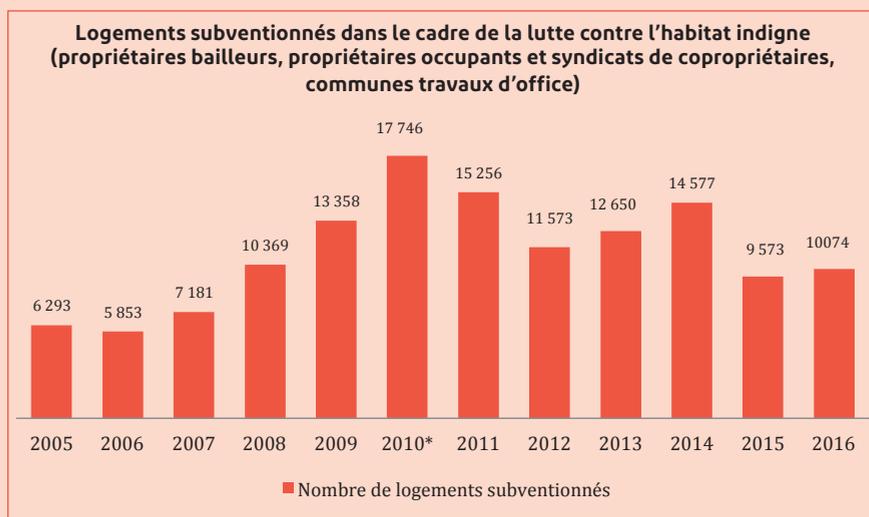
En matière de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation des différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, départements, associations et opérateurs) s'est accrue sur la plupart des territoires⁵⁰. Mais là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, **l'intervention publique reste insuffisante**, voire inexistante.

⁴⁹ DIHAL, « La transformation des foyers de travailleurs migrants », novembre 2016.

⁵⁰ Enquête nationale annuelle 2012 relative à la lutte contre l'habitat indigne et étude du Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Méditerranée, sur le fonctionnement des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

Du côté de l'Anah, les efforts s'étaient intensifiés entre 2005 et 2010, passant de 6 300 à 17 700 logements subventionnés (le périmètre des logements traités a été élargi en 2010 à l'habitat « dégradé » et « très dégradé »⁵¹ à côté de l'habitat indigne au sens strict)⁵². Cette intervention en faveur de la lutte contre l'habitat indigne représente désormais à peine 10 000 logements subventionnés chaque année. L'accent mis sur la lutte contre la précarité énergétique semble s'être fait au détriment de la lutte contre l'habitat indigne.

D'un point de vue global, les moyens budgétaires consacrés directement par l'État en matière de mise en œuvre des pouvoirs de police du préfet⁵³ vont remonter en 2018 après une baisse entamée depuis 10 ans, et atteindront 7,2 millions d'euros⁵⁴, contre 4,7 millions d'euros l'année précédente. Pour 2017, l'objectif est fixé à 14 450 logements traités : 6 000 à travers des aides aux syndicats de copropriétés, 5 000 à travers des aides aux propriétaires occupants et 3 450 à travers des aides aux propriétaires bailleurs.



Source : ANAH.

* À partir de 2010, les interventions de l'ANAH ne concernent plus uniquement les logements
⁵¹ Le nouveau régime des aides de l'ANAH a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

⁵² L'Anah a mis en place une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions :
 - Rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;
 - « Optimisation » de l'intervention en faveur des propriétaires bailleurs, en ciblant les projets où l'enjeu en termes d'amélioration de l'habitat est conséquent et en renforçant le niveau d'exigences sur le conventionnement du parc locatif privé (loyers maîtrisés et maîtrise d'énergie) ;
 - Renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, en cohérence avec les objectifs du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

⁵³ Diagnostics et contrôles, travaux d'office, hébergement/relogement des familles...

⁵⁴ Rapport annuel de performance 2017.

indignes traités mais aussi les logements très dégradés.

Depuis 2008, l'ANAH gère également le dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, peine à monter en charge. Les crédits affectés aux opérations de RHI et THIRORI (restauration immobilière) sont de 11,5 millions d'euros en 2016⁵⁵. À partir de 2015, l'entrée dans le dispositif d'opérations concernant des centres-bourgs de petites communes a été facilitée.

Tous les départements sauf deux sont désormais dotés d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), dans lesquels l'Agence régionale de santé (ARS), la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) doivent s'impliquer pleinement. Leur rôle est de développer un projet départemental et de s'engager dans la réalisation d'objectifs annuels, tout en coordonnant l'intervention des acteurs locaux. Ils ne fonctionnent pas tous de la même manière et selon une démarche réellement collaborative (à Paris, par exemple, les associations ne sont pas invitées). **En mars 2017 était annoncée la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne dans chaque département**, chargé de piloter le PDLHI et d'assurer la coordination entre les acteurs (services de l'État, associations et opérateurs, justice...)⁵⁶.

Par ailleurs, la loi ALUR a renforcé l'arsenal législatif contre les marchands de sommeil : création d'un nouveau délit pénal prévoyant l'interdiction de l'achat de nouveaux biens immobiliers pour les marchands de sommeil, instauration d'une astreinte administrative à l'encontre des bailleurs indécents, en amont des procédures pénales, pour les conduire à réaliser les travaux prescrits par les arrêtés de police, sans attendre la substitution de l'État ou de la collectivité territoriale, pouvant aller jusqu'à 1 000 euros par jour de retard. Elle crée aussi un permis de diviser dans des zones définies pour éviter l'utilisation par les marchands de sommeil de la division pavillonnaire, ainsi qu'une déclaration ou autorisation préalable à la mise en location d'un logement (« permis de louer »). Enfin, la loi ALUR prévoit la possibilité de conserver des aides au logement pendant un délai de 18 mois, au cours duquel le bailleur doit rendre décent le logement loué, et le locataire n'est redevable que du loyer résiduel.

L'AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités est plutôt en déclin

⁵⁵ *Rapport annuel de performance 2017.*

⁵⁶ *Instruction du Gouvernement du 15 mars 2017 relative à la désignation d'un sous-préfet référent en matière de lutte contre l'habitat indigne.*

⁵⁷ *La subvention PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) avait pour objet d'aider les propriétaires bailleurs ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans des logements ou immeubles existants.*

depuis 2000. Depuis 2009, le budget ne prévoit plus de financement pour la PALULOS classique⁵⁷. À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée essentiellement par le Programme national de rénovation urbaine, tourné essentiellement vers les zones urbaines sensibles (30 512 logements réhabilités en 2014). Deux dispositifs fiscaux sont également mis en œuvre pour encourager la rénovation de logements dans le parc social : un abaissement du taux de l'éco-PLS et l'instauration d'un taux réduit de TVA à 5,5 %. La loi de finances pour 2018, qui remonte la TVA à 10 % et instaure des baisses de loyers forcées en logement social (« réduction de loyer de solidarité »), est toutefois de nature à fragiliser ce type d'opérations..

Tableau 3.11 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PALULOS	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	2 549	1 209	351	670	1 084	514	132
PNRU	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645	30 512	19 464	15 200
Eco-PLS	-	-	-	-	-	-	-	19 365	33 040	36 123	15 000	34 000	46 000	54 000	41 400
Total	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	109 664	82 063	76 276	48 281	69 315	77 596	73 978	56 732

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

Dans le parc privé, l'amélioration des logements est en baisse régulière depuis plus de 10 ans (à l'exception de 2009, année marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du plan de relance). Après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 708 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah a progressé jusqu'en 2015, avant de diminuer de 10 % en 2016 pour s'établir à 69 556 logements aidés.

Tableau 3.12 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Propriétaires occupants*	63 380	70 778	58 630	54 434	53 797	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952	58 770	58 326	51 269
Propriétaires bailleurs	115 005	87 291	84 761	77 610	59 773	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565	4 721	4 705	5 270
Aides au syndicat					19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559	11 214	14 444	13 017
Total	178 385	158 069	143 391	132 044	133 561	131 362	112 744	160 491	107 056	72 482	60 708	65 076	74 705	77 475	69 556

Source : ANAH.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du

dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH). Les aides sont recentrées désormais sur les propriétaires occupants modestes.

L'INTERVENTION DANS LES COPROPRIÉTÉS FRAGILES OU EN DIFFICULTÉ

Après une hausse en 2015, **le nombre de logements aidés par l'ANAH dans le cadre des actions de redressement des copropriétés en difficulté recule** de 10 %, et s'élève à 13 017 en 2016⁵⁸. Les montants engagés sont néanmoins restés au même niveau (46,8 Meuros).

Depuis juillet 2013, les syndicats de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH peuvent bénéficier du Programme «Habiter mieux» (15 400 logements visés entre 2013 et 2017).

Tableau 3.13 : Logements en copropriété traités par l'ANAH dans le cadre des programmes OPAH, plans de sauvegarde et volets « copropriétés » des dispositifs programmés

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Logements subventionnés en aide au syndicat dans le cadre d'un programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 317	10 428	13 767	12 381
- Dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894	3 707	4 126	6 694	2 920
- Dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114	3 633	4 625	4 291	6 837
- Dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	700	1 181	5 179	6 313	4 741	3 233	2 737	3 870	1 677	2 774	5 380

Source : ANAH.

En secteur diffus le nombre de logements aidés est passé de 230 en 2006 à 3 494 en 2009 sous l'effet des crédits exceptionnels du plan de relance, pour redescendre à 636 en 2016. La mise en œuvre des plans de sauvegarde et des programmes OPAH nécessite d'aborder un phénomène sous toutes ses dimensions (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement, etc.), de mobiliser des acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banques, fournisseurs d'énergie, etc.) et de reloger les occupants⁵⁹. **Le manque de connaissance du parc des copropriétés participe de cette complexité à intervenir et à prévenir** leurs difficultés. Une première Opération de requalification des copropriétés

⁵⁸ ANAH, *Rapport d'activité 2016*.

⁵⁹ Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », de Dominique Braye en 2012.

dégradées, à Clichy-sous-Bois, a été déclarée d'intérêt national par décret le 2 février 2015 ; le décret concernant l'Orcod-IN de Grigny 2 a été publié le 27 octobre 2016⁶⁰. En 2016, 15 867 logements ont été traités par l'ANAH (aide aux syndicats et aides individuelles) dans le cadre du redressement des copropriétés en difficulté.

Par ailleurs, l'ANAH a expérimenté entre 2012 et 2015 deux dispositifs destinés à favoriser une intervention précoce sur les copropriétés en difficulté : le dispositif de veille et d'observation (VOC), qui permet de soutenir le développement d'un observatoire local, et le Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement (POPAC), qui soutient les missions d'ingénierie préventive (repérage, diagnostic, soutien social, juridique et financier des copropriétés et de leurs habitants). Au 1^{er} janvier 2017, 12 VOC (16 en projet) et 42 POPAC (43 en projet), étaient en cours⁶¹.

Un nouveau plan triennal de mobilisation pour les copropriétés fragiles et en difficulté (2015-2018) a été lancé le 13 octobre 2015. Il doit mobiliser les outils prévus par la loi ALUR pour développer la connaissance et l'observation, comme le registre d'immatriculation des copropriétés lancé le 1^{er} novembre 2016, qui doit notamment permettre de faciliter l'identification des copropriétés fragilisées et d'intervenir le plus en amont possible⁶². Il envisage d'expérimenter des dispositifs adaptés aux copropriétés mixtes avec les bailleurs sociaux.

LA RÉSORPTION DES BIDONVILLES

Si au terme de « bidonvilles » s'est substitué celui de « campement illicite » dans la terminologie officielle, marquant avant tout l'illégalité de l'occupation et l'illégitimité de cette forme d'habitat, la Fondation Abbé Pierre maintient que les occupants sont les victimes d'un habitat indigne et précaire.

La circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des « campements illicites » a donné lieu à l'installation d'un Comité de pilotage interministériel auprès de la DIHAL, avec la DGCS et la DHUP. Depuis 2013, une enveloppe de 4 millions d'euros, ensuite réduite à 3 millions, a été réservée à cette action afin de renforcer les partenariats entre les services de l'État et les acteurs locaux concernés, de mettre en place un accompagnement personnalisé sur la base de diagnostics sociaux couvrant

⁶⁰ *L'opération de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) du quartier du Bas-Clichy est la première d'intérêt national au sens de la loi ALUR. Dans le périmètre de ce nouveau type d'opération, qui vise à traiter globalement les causes des dysfonctionnements observés sur les copropriétés, sont prévus à la fois des actions ciblées et préventives (OPAH, plan de sauvegarde...), des opérations d'aménagement et des dispositifs de recyclage des copropriétés.*

⁶¹ ANAH, *Rapport d'activité 2016*.

⁶² *L'obligation d'immatriculation s'applique à partir du 31/12/2016 pour les syndicats de plus de deux cents lots et les immeubles neufs mis en copropriété ; toutes les copropriétés devront être enregistrées au 31/12/2018.*

l'ensemble des problématiques, et d'améliorer la connaissance sur la réalité des bidonvilles.

La logique d'expulsion et d'évacuation systématique conduite depuis près de 25 ans et plus fortement depuis 2010 n'a eu que peu d'effet sur la résorption réelle des bidonvilles, et par conséquent sur le nombre de personnes précaires y vivant. Le dernier recensement de la DIHAL⁶³ comptabilise environ 16 000 personnes vivant dans près de 571 bidonvilles en France, hors « jungle » du Calais et Grande-Synthe, et surtout hors territoires ultramarins. De leur côté, la LDH et l'ERRC font état de 10 464 personnes expulsées ou évacuées de 73 lieux de vie en 2016, dont 41 faisant suite à un arrêté relatif à la sécurité ou à la salubrité publique pris par la mairie ou le préfet. **Pour les trois premiers trimestres 2017, ce sont déjà 64 lieux de vie concernant 6 125 personnes qui ont été évacués⁶⁴.**

Or, le Défenseur des droits souligne que les populations vivant en bidonvilles et visées par des procédures d'expulsion ou d'évacuation **sont rarement accompagnées vers des solutions pérennes⁶⁵** dans le respect des droits à la santé ou à l'éducation, contrairement aux directives énoncées dans la circulaire d'août 2012⁶⁶. Il relève par ailleurs des refus d'hébergement d'urgence et souligne les difficultés d'accès à l'éducation résultant de refus de scolarisation et de l'absence de transports⁶⁷.

Le Gouvernement a lancé une mission nationale d'appui à la résorption des bidonvilles de trois ans (2014-2016), pilotée par la DIHAL et confiée à ADOMA, autour de deux volets d'intervention : soutenir l'ingénierie sociale et intervenir en tant qu'opérateur de logement très social (utilisation de ses capacités et recherche de solutions auprès des bailleurs sociaux). Au total, 15 départements ont fait appel à ADOMA, principalement en 2014 (2 sollicitations en 2015, aucune en 2016). Sur les 515 personnes accompagnées et hébergées dans le cadre de la mission, 386 ont quitté le dispositif, et 155 ont accédé au logement. Par ailleurs, 4 239 personnes ont été concernées par les actions de diagnostic. ADOMA relève un manque d'implication des collectivités locales, ainsi qu'un déficit de moyens affectés à la mission, et de places disponibles en hébergement.

S'agissant des fonds européens mobilisés au titre de l'accompagnement au relogement de populations dites « particulièrement marginalisées », 2,9 millions au titre du FEDER sont consacrés en 2016 à des structures de type village

⁶³ DIHAL, « 9e état des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles », avril 2017.

⁶⁴ LDH et ERRC, « Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France », 3^e trimestre 2017.

⁶⁵ Défenseur des droits, *Rapport annuel 2014*.

⁶⁶ Défenseur des droits, *Rapport annuel 2014*.

⁶⁷ Défenseur des droits, « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », *rapport droits de l'enfant 2016*.

d'insertion ou à des programmes d'habitat adapté ou de résidences sociales, et 1 million au titre du FSE à l'accompagnement des personnes.

La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo)

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement⁶⁸. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, à défaut, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du tribunal administratif.

Entre 2008 et 2016, plus de 750 000 recours logement et hébergement ont été déposés⁶⁹. Mais de nombreux ménages n'engagent pas de recours, bien qu'ils puissent y prétendre, en raison du manque d'information et d'accompagnement. D'après le comité de suivi de la loi Dalo⁷⁰, 671 256 recours logement ont été déposés en huit ans, dont 86 077 en 2016. En 2016, 18 départements ont enregistré plus de 1 000 recours et comptabilisent à eux seuls 87 % des recours, dont les départements franciliens et les trois départements urbains de PACA (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône et Var)⁷¹. En 2016, le nombre de recours hébergement est en légère augmentation par rapport à 2015 (+2,3 %), et atteint le nombre de 10 537.

En 2016, **31 % des décisions prises par les commissions de médiation ont été favorables aux requérants** (contre 45 % en 2008)⁷². Ce taux est en baisse constante alors que les critères de reconnaissance n'ont pas changé. Il est inférieur là où sont déposés la majorité des recours, signe que les décisions ont de plus en plus tendance à être prises au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situation des personnes et de la loi, en raison d'une interprétation

⁶⁸ *Le recours hébergement au titre du droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.*

⁶⁹ *DHUP, « Mise en œuvre du droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2016, données arrêtées au 10 février 2017 », 7 mars 2017.*

⁷⁰ *Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan chiffré du Dalo 2008-2016 ».*

⁷¹ *Puis le Rhône, la Haute-Garonne, le Nord, la Haute-Savoie, l'Hérault, la Gironde et la Loire-Atlantique. L'Île-de-France comptabilise, à elle seule, 51 245 recours Dalo (60 % des recours), dont 34 000 simplement pour Paris et la petite couronne. Tandis que les 4 recours seulement déposés en Ille-et-Vilaine illustrent l'efficacité des dispositifs préventifs mis en place notamment par la ville de Rennes.*

⁷² *2 % des décisions réorientent un recours « logement » vers un hébergement, un taux proportionnellement plus élevé dans les 18 départements à forte activité et qui affecte spécifiquement les ménages allocataires du RSA.*

parfois restrictive des critères de reconnaissance par les commissions de médiation. À Paris, plus particulièrement, le taux de décisions favorables a chuté de 70,5 % à 40 % entre 2008 et 2016.

Le comité de suivi remarque l'hétérogénéité des pratiques des commissions de médiation selon les territoires et les années, ce qui constitue une inégalité entre les personnes pour accéder à leur droit.

Le nombre de ménages logés suite à un recours Dalo est en hausse entre 2008 et 2016 : il est passé à 20 170 par an (presque 10 % de plus qu'en 2015). Fin 2016, ce sont 124 875 ménages qui ont été logés suite à un recours Dalo. Pourtant, si 80 % des 25 202 ménages reconnus prioritaires pour un logement en 2016 ont été logés⁷³, plus de 5 000 ménages sont restés sans solution.

Le nombre total de ménages restant à loger progresse lui aussi chaque année : au total, 55 089 ménages sont toujours en attente d'un logement, en diminution de 5,3 % par rapport à 2015, dont 23 965 depuis plus de 3 ans (1 149 personnes reconnues prioritaires en 2008 n'ont toujours pas accès au logement en 2016). Plus de 80 % de ces personnes ont déposé un recours en Île-de-France. Dans un arrêt du 9 avril 2015, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour ne pas avoir relogé une famille reconnue prioritaire au titre du Dalo depuis 2010. Aux yeux de la Cour, le manque de ressources de l'État pour assurer le relogement ne constitue pas un argument recevable pour justifier la non-exécution de ce jugement⁷⁴.

Tableau 3.14 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul 2008-2016
Nombre de recours logement	60 073	65 469	65 506	66 315	74 975	80 902	86 086	85 872	86 077	671 145
Nombre de décisions	35 016	51 784	56 397	61 346	73 246	87 069	86 968	89 384	86 627	627 837
Nombre de décisions favorables	14 888	19 352	19 960	20 255	24 517	32 474	28 046	25 593	25 202	210 287
Bénéficiaires logés suite à une offre dans le cadre du Dalo*	3 196	8 858	10 644	10 899	12 800	16 779	17 365	18 381	20 170	124 875
Bénéficiaires restant à loger**	1 149	3 072	4 037	3 742	4 645	7 320	6 828	8 275	16 021	55 089

⁷³ Comité de suivi de la loi Dalo, « Bilan des Dalo relogés entre 2008 et 2016, suivi en cohorte ». Il s'agit de la part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile). Pour améliorer la fiabilité des données (non prise en compte des données du département des Bouches-du-Rhône et de l'Île-de-France), les résultats ont été redressés à partir d'une enquête d'ajustement.

⁷⁴ Arrêt définitif dans l'affaire Tchokontio Happi c. France, Requête n° 65829/12, CEDH, 9 juillet 2015.

* Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, suivi d'activité.

** Source : InfoDALO, « suivi de cohorte », Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, données arrêtées au 22 février 2017.

Absence de données des Bouches-du-Rhône pour les années 2008 à 2012.

Le Dalo vise également à garantir la mise en œuvre du droit à l'hébergement de toute personne, quel que soit son statut administratif. Le nombre de recours demeure assez faible ; en constante augmentation depuis 2008, il stagne cependant au-dessus de la barre des 10 000 recours depuis 2013 (10 273 en 2015 et 10 537 en 2016⁷⁵). Alors que deux tiers des décisions prises en 2015 étaient favorables, cette proportion n'a pas dépassé la moitié (49 %) des 10 568 décisions prises en 2016, un taux qui reste très faible au regard de l'absence de condition, en théorie, pour faire valoir ce droit à l'hébergement⁷⁶. En 2016, le taux d'accueil des ménages ayant obtenu une décision favorable après un recours hébergement ou une réorientation de leur recours logement est de 10 %.

Tableau 3.15 : Bilan des propositions faites dans le cadre d'un recours hébergement

	2015	2016	Cumul 2013-2016
Nombre de recours hébergement	10 273	10 537	31 164
Nombre de décisions	10 277	10 568	31 215
Nombre de décisions favorables	5 055	5 238	10 293

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, suivi d'activité.

Les recours contentieux devant les tribunaux administratifs en vue d'enjoindre le préfet à exécuter la décision des COMED (« recours injonction ») ont reculé en 2016, et s'élevaient au nombre de 7 532 contre 8 161 l'année précédente, et 10 163 en 2014. Ils restent très inférieurs au nombre de ménages restant à reloger. **Depuis 2011, l'État a été condamné plus de 47 000 fois pour absence de proposition de logement**, recours injonction et recours indemnitaire confondus. Le contentieux indemnitaire progresse : 1 674 affaires enregistrées en 2016, contre 877 en 2015.

Tableau 3.16 : Évolution du nombre de recours Dalo déposés

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recours gracieux contre les décisions de Comed	3 271	4 148	5 584	7 347	8 738	8 441

⁷⁵ DHUP, « Mise en œuvre du droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2016, données arrêtées au 10 février 2017 », 7 mars 2017.

⁷⁶ Comité de suivi de la loi Dalo, données du 7 mars 2017 sur l'activité en 2016.

Recours pour excès de pouvoir	2 542	2 826	2 560	3 048	3 620	3 369
Recours injonction	5 625	5 732	7 372	9 873	7 808	6 735
Recours indemnitaires	36	531	783	1 104	1 511	1 484

Source : Conseil d'État.

Les condamnations de l'État pour non-respect de son obligation de relogement de personnes reconnues au titre du Dalo entraînent le paiement d'une astreinte⁷⁷ : de janvier à juillet 2017, 15,1 millions d'euros d'astreintes ont été liquidés. La loi de finances 2018 prévoit une dotation de 39,5 millions d'euros pour le paiement des astreintes. Leur produit est versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), créé en 2011 pour financer des actions d'accompagnement de personnes reconnues prioritaires, ainsi que des actions de gestion locative adaptée pour leur relogement. 2014 et 2015 ont vu les moyens du FNAVDL baisser, avec la conséquence concrète de diminuer le nombre de ménages aidés⁷⁸. Depuis, la liquidation des astreintes a été rendue immédiate et automatique dès le prononcé d'une injonction.

Les différentes options de relogement pour les ménages prioritaires Dalo restent en deçà des possibilités. Si le contingent préfectoral est le plus mobilisé, les logements concernés restent encore sous-identifiés⁷⁹, et le contingent d'Action Logement n'a permis de reloger que 1 506 ménages en 2014 sur un potentiel de 17 500 logements. Le parc privé, quant à lui, constitue une réponse quasi inexistante (34 ménages relogés seulement en 2016)⁸⁰. Diverses stratégies d'évitement sont mises en place par certaines collectivités pour limiter l'accueil des ménages prioritaires sur leur territoire, en refusant de participer à leur relogement sur leur contingent ou de loger des ménages provenant d'autres communes. Face à cela, l'État n'a encore jamais usé de son pouvoir d'attribution direct.

Annoncé par la ministre du Logement, Sylvia Pinel, un plan d'action pour le logement des bénéficiaires prenait la forme d'une instruction le 6 février 2015 et devait « remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable dans les zones tendues » de trois manières : en renforçant la mobilisation des moyens et prérogatives existants des préfets et d'Action Logement, en mobilisant les autres partenaires, en informant et en accompagnant les ménages. Action Logement s'est ainsi engagé, en mars 2016, à reloger 11 500 ménages prioritaires franciliens dans

⁷⁷ Dont le montant est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou du type d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

⁷⁸ « L'État ne paye pas ses condamnations et fragilise l'accompagnement des personnes en difficulté », HCLPD, Communiqué de presse, 4 juin 2015.

⁷⁹ En 2012, le CGEDD estimait que le contingent préfectoral représentait 21,4 % du parc social dans 21 départements « tendus ».

⁸⁰ « L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du droit au logement opposable », Comité de suivi de la loi Dalo, 9^e rapport, 2015.

les trois prochaines années. Le comité de suivi Dalo a souligné une progression notable des relogements sur le contingent d'Action Logement en Île-de-France, avec 2 300 relogements en 2016, mais souligne que ce chiffre a baissé en province en 2016.

La poursuite de la mobilisation des contingents réservés à l'État et des autres réservataires, et la mise en œuvre de la réforme des attributions prévue par la loi Égalité et citoyenneté, doit permettre d'augmenter le nombre de propositions de logement puisqu'elle prévoit qu'un quart des attributions Hlm soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents. Le respect par les préfets de ces nouvelles obligations d'attribution fait partie des propositions formulées par le comité de suivi Dalo afin de faire respecter l'esprit et le texte de loi sur le droit au logement opposable.

L'instruction du 13 décembre 2017 rappelle que les commissions de médiation ne doivent pas tenir compte de l'offre disponible dans l'examen des recours, tout en les invitant à se référer au guide actualisé paru en novembre 2017⁸¹, et rappelle aux préfets les règles applicables en cas de manquement aux règles d'attribution.

Droit à l'habitat et à la mobilité pour les Gens du voyage

L'enquête nationale 2014 de l'ANGVC⁸² dénombre 3 200 ménages, présents dans les 1 200 communes enquêtées, vivant depuis plus de trois mois sur leur territoire, dont seulement 603 sur des aires d'accueil prévues à cet effet. Cette enquête confirme le constat dressé en 2012, à savoir l'instauration d'un véritable « régime d'exclusion » à l'encontre des Gens du voyage, à travers des interdictions d'installation de résidences mobiles (95 % des documents d'urbanisme en France n'autorisent pas l'habitat mobile). L'ANGVC relève par ailleurs un manque d'intérêt persistant des élus locaux vis-à-vis de ce public. Des refus de scolarité d'enfants du voyage sont également constatés.

Pour répondre aux besoins non satisfaits en matière d'accès ou d'amélioration de l'habitat des plus de 200 000 personnes appartenant à la communauté du voyage concernées par ces problèmes, la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage fixe un cadre d'action contraignant pour la prise en compte de leur accueil, avec l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil (auquel figurent obligatoirement les communes de plus de 5 000 habitants), et

⁸¹ *Guide pour les commissions de médiation, ministère de la Cohésion des territoires, novembre 2017.*

⁸² *Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC), enquête nationale 2014 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, « Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités, sur la base d'un échantillon de 1 211 communes et collectivités ». Un certain nombre de carences ont pu être constatées du côté des services de l'État concernant l'information délivrée aux collectivités à travers les « porter-à-connaissance » et l'insuffisance des contrôles de légalité des documents d'urbanisme.*

l'obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans. Les données disponibles mettent en évidence un retard important dans la mise en œuvre de ce dispositif d'accueil temporaire, le législateur ayant régulièrement reporté le délai de réalisation des aires d'accueil.

Fin 2016, soit 16 ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, 70,2 % des 38 125 places en aires d'accueil prescrites dans ces schémas ont été financées. Le retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 26 873 fin 2015. De ce point de vue, ce sont seulement 69,2 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées. Les objectifs fixés n'ont été atteints que dans 18 départements. On estime que près de 11 500 familles ne trouvent donc pas de places dans ces territoires aujourd'hui.

Le bilan des financements a connu un coup d'arrêt en 2016, avec seulement 61 places financées, contre 495 places, l'année précédente. Cependant, depuis le 1^{er} juillet 2014, l'aide à la gestion des aires d'accueil est versée pour les places effectivement occupées et non plus pour le nombre de places mises à disposition, alors que l'objectif est bien de conserver en permanence une capacité d'accueil pour les familles en mobilité.

Fin 2015, 89 des 96 départements concernés disposent d'un schéma départemental révisé et approuvé : ils insistent davantage que les précédents sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant manifesté une volonté d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés), **mais revoient à la baisse des prescriptions en matière d'accueil : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 38 844.** Il convient de rester vigilant sur ce point car le développement indispensable d'une offre en logements adaptés doit s'accompagner d'un développement des places en aires d'accueil suffisant pour répondre aux besoins de mobilité des familles.

Tableau 3.17.a : Financement des aires permanentes d'accueil (en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2000-2016
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	52	160	495	61	25 807
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	-	-	-	-	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	205	52	160	495	61	28 442
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	2	-	-	-	125

Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	-	-	-	-	777
------------------------	----	----	----	-----	-----	-----	----	----	---	---	---	---	---	---	---	-----

Source : ministère du Logement.

* En nombre d'aires (et non de places).

Pour satisfaire aux besoins des Gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux a ouvert la possibilité pour l'État de cofinancer l'aménagement de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales. **La loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 intègre les terrains familiaux locatifs dans les schémas départementaux et dans la liste des logements sociaux pris en compte dans la loi SRU.** L'occupation de ces terrains fait l'objet d'une convention écrite signée par l'occupant, la collectivité responsable, et le cas échéant le gestionnaire du terrain. Cette convention est d'une durée minimale d'un an renouvelable et l'occupant s'acquitte d'une redevance. De 2004 à 2016, 923 terrains familiaux ont été réalisés au plan national (887 en 2014).

Tableau 3.17.b : Financement des terrains familiaux (en nombre de places)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total 2000-2016
17	92	89	76	83	163	80	133	58	80	16	36	73	996

Source : ministère du Logement.

La Cour des comptes a publié en 2017 un rapport sur l'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage, 5 ans après le rapport de 2012 dénonçant les carences de pilotage, et l'insuffisance des mesures d'accompagnement social. Elle relève des progrès réalisés en matière de potentiel d'accueil des aires destinées aux Gens du Voyage, demeurant toutefois inégaux selon les territoires, et regrette les évolutions insuffisantes pour ce qui concerne l'encadrement de la scolarisation des enfants du voyage, le gestion des grands passages, et le niveau de précarité de ces personnes⁸³. Le rapport du préfet Hubert Derache⁸⁴ insiste par ailleurs sur le besoin de renforcer le pouvoir de substitution du préfet face à des communes qui ne respectent pas la loi.

La loi Égalité et citoyenneté, début 2017, donne la possibilité aux préfets d'engager une

⁸³ Cour des comptes, « L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir », février 2017.

⁸⁴ Hubert Derache, « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des Gens du voyage », juillet 2013.

procédure, leur permettant de consigner des fonds appartenant aux communes ou aux EPCI qui ne mettent pas en œuvre les prescriptions du schéma départemental d'accueil des Gens du voyage, après échec des tentatives de conciliation. Puis, sans réaction de leur part dans les six mois suivants, il peut se substituer à eux pour réaliser leurs obligations.

Elle **abroge également la loi du 3 janvier 1969** qui instituait un statut administratif dérogatoire pour les Gens du voyage⁸⁵ et les rattache à la procédure d'élection de domicile de droit commun⁸⁶.

Aujourd'hui encore, l'habitat mobile n'est pas reconnu comme un logement, avec toutes les conséquences que peut avoir cette non-reconnaissance en termes de citoyenneté, de droits à l'habitat et d'aides en cas de difficulté. La loi ALUR, du 24 mars 2014, prévoit la prise en compte de tous les modes d'habitat dans les PLU et ouvre la possibilité d'une installation sur des zones agricoles, forestières ou naturelles, si les PLU le prévoient. Mais la contrainte

⁸⁵ Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 5 octobre 2012, déclarait déjà contraire à la Constitution les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relatives au carnet de circulation et imposant un délai de trois ans aux personnes sans domicile ni résidence fixe, après leur rattachement à une commune, pour s'inscrire sur les listes électorales. Le livret spécial de circulation et son visa régulier par l'autorité administrative étaient cependant maintenus, tout comme l'obligation d'être rattaché à une commune (dans le cadre d'un plafonnement à 3 % de la population municipale).

⁸⁶ Circulaire du 19 avril 2017 de présentation des nouvelles dispositions relatives aux Gens du voyage.

AXE 4. Les territoires face aux besoins sociaux

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté pour les ménages de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants... Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées.

Les territoires doivent faire face à une diversité de situations de mal-logement, que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes. La dispersion des compétences et la diversité des dispositifs ne les aident pas à organiser une cohérence d'ensemble. L'implication des collectivités est encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles.

Construire une ville équitable et durable

LOI SRU : UNE LOI QUI FAIT SES PREUVES MALGRÉ UNE APPLICATION INÉGALE

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard d'ici 2025. La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort de rattrapage¹ et revu à la hausse les exigences de production (le taux de logements sociaux à atteindre étant porté dans les agglomérations les plus tendues de 20 à 25 %)², tout en prévoyant le quintuplement possible des prélèvements pour les communes en état de carence, ce qui constitue une avancée notable.

¹ Communes de 3 500 hab. (1 500 en Île-de-France) appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 hab. (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire), ainsi que les communes dites "isolées" de plus de 15 000 hab. en croissance démographique hors agglomération ou intercommunalité.

² La loi renforce l'effort de production de logements sociaux imposés aux communes, en augmentant le taux légal de 20 % à 25 %, à l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire, pour lesquelles le taux est maintenu à 20 %.

Sur la période triennale 2014-2016, 1 152 communes étaient assujetties³ et 55 % d'entre elles ont atteint ou dépassé leur objectif « quantitatif » de production (contre 55 % en 2005-2007, 63 % en 2008-2010 et 62 % en 2011-2013). Au total, ces communes ont contribué au financement ou à la réalisation de 189 000 logements sociaux (contre 140 000 en 2011-2013 et 130 500 en 2008-2010), soit 106 % des objectifs cumulés (environ 175 000 logements sociaux). Leur production annuelle s'élève en 2016 à 64 346 logements sociaux financés (19 285 PLAI, 30 634 PLUS et 14 427 PLS), représentant 53 % du total de l'ensemble des logements locatifs sociaux financés cette année-là (hors ANAH)⁴.

Tableau 4.1 : Présentation des bilans des périodes triennales entre 2002 et 2016

	2002-2004	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016
Nombre de communes soumises	728	730	977	1 022	1 152
Nombre de communes ayant atteint leur objectif	359	405	613	633	629
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364	389	523
Taux de communes ayant atteint leur objectif	49 %	55 %	63 %	62 %	55 %
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567	90 000	180 000
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537	140 000	189 000
Taux de réalisation	141 %	154 %	164 %	156 %	106 %
Nombre de constats de carence	140	239	197	221	269

Source : ministère du Logement.

Sur les 42 communes de plus de 100 000 habitants, 28 sont déjà au-dessus du taux de logements sociaux à atteindre en 2025. Sur les 14 restantes, 8 ont respecté leur objectif de production 2014-2016 (4 n'ont pas respecté leur objectif quantitatif et 2 leur seul objectif qualitatif).

Tableau 4.2 : Nombre de communes et proportion de réalisation de leur objectif quantitatif de production (2014-2016)

	Objectif atteint entre 0 et 20 %	Objectif atteint entre 20 et 50 %	Objectif atteint entre 50 et 80 %	Objectif atteint entre 80 et 100 %	Objectif atteint ou dépassé
Nombre de communes	125	158	171	69	629

³ La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable avait étendu les conditions d'application de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 hab. comprenant au moins une commune de plus de 15 000 hab., dont la population est au moins égale à 1 500 hab. en Île-de-France et à 3 500 hab. dans les autres régions (soit 338 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2010). Ces communes sont soumises à prélèvement depuis le 1^{er} janvier 2014.

⁴ Ministère du Logement, « Bilan des logements aidés 2016 ».

Si les résultats de la loi SRU sont globalement positifs, il n'en demeure pas moins que l'effort reste très inégal. 523 communes sur 1 152, soit 45 % d'entre elles, n'ont pas atteint leur objectif quantitatif triennal 2014-2016. Parmi elles, 281 n'ont même pas réalisé la moitié de l'objectif. Ce bilan est particulièrement désolant pour la région Provence-Alpes-Côte-D'azur où le taux de communes en état d'être carencées est de 77 %. Par ailleurs, 39 % des communes n'ont pas respecté leur objectif qualitatif, c'est-à-dire n'ont pas atteint leur taux minimal de PLAI ou ont dépassé leur taux maximal de PLS. Parmi elles, 126 ont respecté l'objectif quantitatif mais pas l'objectif qualitatif (soit 11 % des communes soumises au bilan triennal). **Au total, sur 1 152 communes soumises à la loi SRU sur la période 2014-2016, 649 n'ont pas respecté leur objectif quantitatif ou qualitatif, soit 56 % des communes.**

Certaines semblent particulièrement récalcitrantes. 30 communes ont ainsi été carencées au cours des quatre premières périodes triennales. Parmi elles, 25 n'ont pas atteint leur objectif triennal 2014-2016 (dont 15 moins de la moitié). Sur les 217 communes carencées en 2013, la majorité (132) n'ont pas atteint leur objectif triennal en 2014-2016 (77 n'ont même pas fait la moitié du chemin).

Après des années d'attentisme, le précédent gouvernement avait fini par hausser le ton, en pointant du doigt certaines communes manifestement de mauvaise volonté. L'instruction du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations des communes en déficit de logements sociaux détaille les mesures applicables aux communes carencées. Sur la base du volontariat, elles peuvent signer un contrat de mixité sociale précisant « les moyens que la commune s'engage à mobiliser pour atteindre ses objectifs, et notamment la liste des outils et des actions à déployer ». Dans les communes récalcitrantes, les préfets sont invités à utiliser « tous les outils offerts par la loi ».

On peut regretter toutefois que les préfets fassent rarement preuve de sévérité à l'égard des maires. Sur les 649 communes n'ayant pas respecté en 2014-2016 les objectifs quantitatifs ou qualitatifs assignés sur la période, les préfets n'en ont proposé initialement que 233 à la carence, soit à peine plus d'une sur trois (36 %). Un taux rehaussé finalement à 41 % (269 carences) après les interventions pressantes de la commission nationale SRU et du ministre du Logement, qui reste toutefois bien inférieur à celui de la période triennale précédente (56 %).

Un rapport publié en avril 2016 souligne que les prélèvements financiers sur les communes retardataires sont trop faibles pour être incitatifs (7 euros/hab. dans le Var ou les Bouches-du-Rhône, 3 euros/hab. en Île-de-France⁵), en raison d'une majoration appliquée de manière très inégale selon les territoires par les préfets.

⁵ CGEDD, « Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (deuxième phase) », avril 2016.

Pour la sixième période triennale 2017-2019, la loi Égalité et Citoyenneté a prévu une possibilité d'exempter de la loi SRU, sur demande des EPCI et décision du ministère du Logement, des communes situées dans des agglomérations peu tendues ou des communes hors agglomération mal desservies par les transports en commun. 276 communes ont ainsi obtenu leur exemption, soit 53 de plus par rapport à l'avis de la commission nationale SRU, qui préconisait de ne pas exempter les communes hors agglomération appartenant à des EPCI tendus (comptant au moins 5 fois plus de demandeurs Hlm que d'attributions annuelles).

LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LE NPNRU

Le parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2003-2015 : 399 conventions ont été signées dans 595 quartiers (dont 429 zones urbaines sensibles), dans lesquels résident 4 millions d'habitants. L'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) a distribué 11,8 milliards d'équivalent-subsidiation pour soutenir une programmation comprenant la démolition de 158 000 logements, la production de 138 000 logements sociaux, la réhabilitation de 337 000 logements, et la résidentialisation de 346 000 logements. Après l'achèvement de la période d'engagement en 2015, le PNRU se terminera en 2020.

Tableau 4.3 : Opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées au 31 décembre 2015

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total des opérations engagées (2004-2016)	158 150	137 800	336 620	345 950	978 520
Total des opérations livrées (2004-2016)	140 350	115 700	309 580	293 750	859 380

Source : ANRU.

Si le PNRU a contribué à améliorer les conditions d'habitation dans de nombreux quartiers en ZUS, le programme n'a pas suffisamment pris en compte les difficultés sociales et économiques des ménages, les volets relatifs aux politiques sociales ou encore à l'emploi étant les « oubliés » de la politique menée sur de nombreux territoires. Un rapport de l'ONZUS⁶ soulignait que les objectifs quantitatifs relatifs aux clauses d'insertion avaient été atteints, mais que l'insertion durable dans l'emploi des personnes vivant dans ces quartiers demeurait incertaine.

⁶ ONZUS, « Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives », 4 mars 2013.

Douze ans plus tard, la réduction des écarts entre la situation des habitants des quartiers rénovés avec celle des autres quartiers de la ville n'a pas réellement eu lieu. Toujours plus pauvres, plus éloignés de l'emploi et plus ségrégués, les habitants des ZUS devenues QPV (quartiers de la politique de la ville), sont toujours en situation de décrochage par rapport aux moyennes locales. En 2015, le taux de chômage des 15-64 ans était ainsi de 16 points supérieur dans les quartiers prioritaires à celui des unités urbaines englobantes (26 % contre 10 %)⁷.

De même, le taux de pauvreté atteint 42 % dans les QPV contre 16 % dans les villes environnantes⁸. Le niveau de vie mensuel médian y est très bas puisqu'avec 1 073 euros il dépasse de seulement 70 euros le seuil de pauvreté et reste inférieur à 50 % du niveau de vie dans les quartiers environnants.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 a posé les bases d'**une nouvelle géographie prioritaire**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, resserrée autour de 1 300 quartiers prioritaires. Les nouveaux contrats de ville issus de cette loi présentent un plan d'actions articulé autour de quatre piliers⁹ et sont pilotés à l'échelle intercommunale. Le 7 janvier 2016, 435 contrats de ville étaient signés¹⁰. Ils déterminent également les objectifs opérationnels de transformation du quartier et de mixité sociale à l'échelle de l'agglomération pour les 216 quartiers d'intérêt national éligibles au Nouveau Programme National de Renouveau Urbain (NPNRU) débuté en 2014 et qui s'achèvera en 2024. Ces derniers concernent 2 millions d'habitants et présentent « les dysfonctionnements urbains les plus importants ». Parmi les 1 300 quartiers prioritaires, 264 quartiers d'intérêt régional sont également éligibles au NPNRU. Pour la première fois, l'ANRU aura la possibilité d'intervenir sur des logements privés situés dans des copropriétés dégradées.

Les projets du NPNRU sont dorénavant conçus à l'échelle intercommunale, et doivent définir la vocation du quartier à 15 ans. La question des réhabilitations et des économies de charges est davantage prise en considération. Ils s'accompagnent en outre d'une déclinaison dans le PLH de la politique de répartition de l'offre de logement social, d'attribution et de relogement. Enfin, la concertation avec les habitants est annoncée comme devant être mieux prise en compte, alors qu'il s'agissait d'une critique récurrente du PNRU 1. Ainsi, à la fin janvier 2017, 1 157 conseils citoyens¹¹ constitués ou en cours de constitution étaient recensés dans 1 284 quartiers de la politique de la ville.

⁷ Observatoire national de la politique de la ville, *Rapport annuel 2016*, CGET, pp 124-133.

⁸ Insee - *Données 2012 - Observatoire des inégalités*, juillet 2016.

⁹ *Le développement de l'activité économique et de l'emploi, la cohésion sociale, le cadre de vie et le renouvellement urbain.*

¹⁰ La liste des contrats signés figure sur le site Internet du ministère de la Ville : <http://www.ville.gouv.fr/?les-contrats-signes#top>.

¹¹ *Enquête confiée par le CGET au cabinet Trajectoires-Groupe Reflex d'octobre 2016 à janvier 2017, auprès des chefs de projet de la politique des 1 514 QPV.*

La principale inquiétude concernant le NPNRU, émane de son mode de financement. Le budget initial est de 5 milliards d'euros d'équivalent-subvention sur dix ans, issus d'Action Logement (4 milliards d'euros), de la Caisse des dépôts (600 millions) et de la CGLLS (400 millions). Le gouvernement a toutefois annoncé le doublement du budget du NPNRU, qui atteindra donc **10 milliards d'euros**¹², grâce à un engagement de l'État à hauteur d'un milliard d'euros, d'une contribution de 2 milliards d'euros par Action Logement que devrait acter une convention signée avec l'État qui prévoit une participation supplémentaire de 2 milliards d'euros également de la part des bailleurs sociaux. La somme initiale allouée au programme est censée faire levier pour générer 20 milliards d'euros d'investissements (contre 46 milliards engagés au 31 décembre 2013 pour le PNRU 1), principalement de la part des bailleurs sociaux et des collectivités locales.

En 2017, deux premières conventions opérationnelles ont été signées à la fin du mois de juin, à Rennes et à Pau. Au 30 juin, sur les 236 protocoles de préfiguration, 80 sont signés, 50 en cours de finalisation, et 6 encore en cours d'élaboration ou d'instruction. Ces protocoles actent la démolition de 11 000 logements locatifs sociaux, la reconstruction de 3 000 logements sociaux neufs hors site et la réhabilitation de 3 000 logements sociaux.

Quid de l'intervention publique en zones rurales ?

Entre les grands centres urbains, où la demande est loin d'être satisfaite, et le « rural isolé », où les enjeux en matière de logements restent souvent limités à la question de l'habitat indigne, existe toute une série de territoires en transition ou « interstitiels », où la croissance démographique est forte, tandis que les politiques de l'habitat y sont moins importantes et que le parc existant peut souffrir de nombreux dysfonctionnements. Dans les territoires en déprise démographique et économique, certaines situations de mal-logement touchent des populations qui y sont plus captives et plus isolées.

Un « pacte rural pour l'égalité des territoires » a été lancé en juin 2014 par le Gouvernement, comprenant un programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs, dont le pilotage a été confié au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Un « appel à manifestation d'intérêt » a ainsi été lancé auprès de 302 communes de moins de 10 000 habitants présélectionnées. Le programme d'aide, d'une durée de six ans, bénéficie d'une enveloppe totale prévisionnelle de 300 millions d'euros mobilisée essentiellement *via* l'ANAH. L'aide doit permettre de réaliser un projet de revitalisation, de créer une offre de logements, de commerces, d'équipements et de services adaptés aux besoins des habitants, de créer des emplois et ainsi de limiter l'étalement urbain. Fin 2015, 300 centres-bourgs et 54 projets ont ainsi été sélectionnés.

¹² *Ministère de la Cohésion des territoires*, « 40 ans de politique de la Ville : inventons les territoires de demain », octobre 2017.

L'ouverture du prêt à taux zéro (PTZ) à l'achat de logements anciens à réhabiliter en milieu rural à compter du 1^{er} janvier 2015 était également destinée à « revitaliser les centres-bourgs » des communes rurales. Ce dispositif a été étendu à l'ensemble du territoire métropolitain en 2016. La loi de finances pour 2018 l'a à nouveau recentré jusqu'en 2021 sur les zones détendues B2 et C.

En décembre 2017, le nouveau gouvernement a également annoncé un plan de redynamisation des villes moyennes, baptisé « Action cœur de ville ». Doté de 5 milliards d'euros sur cinq ans, axé notamment sur la rénovation thermique ou l'aide à l'ingénierie auprès des collectivités locales, il s'appuierait sur un nouvel outil intitulé « opération de revitalisation de territoire » (ORT).

Solidarités territoriales et mécanismes de péréquation financière

Aujourd'hui, la solidarité territoriale repose sur la péréquation, un mécanisme de redistribution visant à réduire les écarts de richesse entre les collectivités territoriales. On peut distinguer deux niveaux de péréquation :

- Une péréquation verticale qui consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations qu'il verse aux collectivités territoriales ;
- Une péréquation horizontale reposant sur une répartition des ressources fiscales entre les collectivités¹³.

Entre 2004 et 2017, la hausse des montants consacrés à la péréquation a été de 3,3 milliards d'euros (1 milliard en péréquation verticale et 2,3 milliards de péréquation horizontale).

¹³ Plusieurs fonds de péréquation par niveau de collectivité ont ainsi été créés : le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements, le Fonds national de péréquation des ressources des régions.

Tableau 4.4 : Évolution des montants consacrés à la péréquation depuis 2013 (en millions d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017
Bloc communal	Horizontale	590	820	1 050	1 953	1 953
	Verticale	3 664	3 772	4 072	4 370	4 696
Départements	Horizontale	339	373	963	1 139	1 204
	Verticale	1 493	1 423	1 442	1 463	1 483
Régions	Horizontale	23	93	56	87	92
	Verticale	193	193	193	193	193

Source : DGCL, Comité des finances locales.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est la plus importante contribution de l'État auprès des collectivités locales (27 % des recettes de fonctionnement). Historiquement, elle devait compenser la suppression de certaines ressources fiscales locales. Elle a aujourd'hui surtout vocation à compenser les charges de fonctionnement résultant des transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales.

Même si, en tendance, la DGF a fortement progressé, cette évolution est de plus en plus contrainte depuis 2008 avec une rupture depuis 2015, année marquant le début d'une baisse de 9,6 milliards d'euros en 3 ans. Son montant restera toutefois inchangé en 2018 par rapport à l'année précédente. Auparavant, le montant de la part dédiée péréquation avait doublé en dix ans, mais sans parvenir à rééquilibrer significativement les ressources entre les communes riches et pauvres.

La réforme amorcée par le Gouvernement visant à supprimer la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, éclaire de façon particulière la question de la péréquation financière mais aussi, au-delà, réinterroge la solidarité qui peut s'exprimer vis-à-vis de l'échelon communal. Selon les cas, la taxe d'habitation représente entre 10 et 60 % du budget des communes. Ce manque à gagner devrait être compensé par l'État mais cette compensation sera soumise chaque année au vote de la loi de finances, ce qui représente un risque de la voir à terme amoindrir au motif d'économie budgétaire (comme ce fut le cas pour la plupart des cas de délégations de compétences par le passé). Le gain en pouvoir d'achat pour les ménages ne concernerait que ceux qui s'acquittent effectivement de cette taxe¹⁴, c'est-à-dire souvent les ménages qui ne sont pas les plus pauvres. Ces derniers pouvant pâtir *a contrario* d'une diminution des aides et des services publics apportés par leur commune faute de moyens, ou des efforts

¹⁴ Selon une analyse de l'OFCE-Sciences Po Paris, en raison d'exonération et d'abattements, « 15,5 % de ménages français ne paient pas de taxe d'habitation ». Globalement, la suppression de la taxe d'habitation constituerait un pouvoir d'achat supplémentaire de 0,7 % du revenu des ménages qui la payent et est estimé entre 279 et 356 euros par an et par ménage.

budgétaires de l'État réalisés pour financer la compensation¹⁵. Le développement de l'intercommunalité joue aussi un rôle important en matière de péréquation, notamment en mutualisant les ressources et les charges entre les communes avec des transferts de la dotation de solidarité communautaire. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 360 millions en 2013, 780 millions en 2015 et 1 milliard en 2016 et en 2017¹⁶. L'échelon régional, jusqu'à présent dépourvu de péréquation horizontale, bénéficie depuis 2013 d'un fonds de péréquation de la CVAE. Le fait que 75 % des transferts financiers relèvent de la péréquation verticale en 2016 (contre 80 % en 2015) témoigne du rôle de l'État correcteur des inégalités locales, mais montre aussi que les solidarités entre les territoires sont encore insuffisantes.

Gouverner la politique du logement

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par une instabilité chronique. En conduisant une décentralisation en plusieurs temps, les gouvernements successifs ont pris le risque d'une dilution des responsabilités. Mais le chantier est incontournable et comporte des avancées notables, avec les lois MAPTAM, ALUR, et NOTRe, qui marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans la politique de l'Habitat et de la Ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions. La prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités est censée améliorer la territorialisation des politiques du logement, tout en éclairant mieux les contextes locaux. Toutefois, l'État conserve un rôle crucial, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales, et de garde-fou pour éviter le risque d'une aggravation des inégalités territoriales.

L'INEXORABLE MONTÉE EN COMPÉTENCE DES EPCI

De plus en plus de compétences sont mises à disposition des intercommunalités et constituent d'ores et déjà un cadre permettant de répondre à la diversité des situations et des besoins locaux. L'élargissement des délégations de compétence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement.

¹⁵ OFCE, Pierre Madec et Mathieu Plane, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron », 2017.

¹⁶ Rapport 2017 de l'Observatoire des Finances Locales. DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

Les lois ALUR et Égalité et Citoyenneté ont élargi les compétences des EPCI en matière de politique de peuplement, notamment par l'intermédiaire des conférences intercommunales du logement (CIL), qui ont pour objectif de définir la politique intercommunale en matière d'attribution des logements sociaux. Il s'agit notamment de rééquilibrer leur répartition à l'échelle du territoire intercommunal, et également de fluidifier les parcours résidentiels des ménages. Selon une enquête réalisée auprès des EPCI de plus de 30 000 habitants en juillet 2016, 45 % avaient mis en place leur CIL et 22 % disposaient d'un fichier partagé de la demande de logement social (en cours d'adoption dans 25 % des intercommunalités)¹⁷.

Dès 2005, 12 EPCI et 4 départements ont pris la délégation de compétence pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. Ce nombre a augmenté rapidement jusqu'en 2007, et reste depuis plutôt stable. En 2016, on compte 111 délégataires, dont 85 EPCI et 26 départements.

Tableau 4.5 : Délégations de compétence des aides à la pierre

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EPCI	12	78	81	79	83	83	88	85
Départements	4	28	27	25	26	26	26	26

Source : ministère du Logement.

Depuis 2005, la part des délégataires dans les financements globaux du logement social sur le territoire métropolitain a doublé. Le poids des financements engagés en territoire délégué s'élève en 2015 à 57 % de l'ensemble des subventions de l'État engagées pour le développement de l'offre de logement locatif social (hors ANRU). Depuis 2007, les sommes engagées par les territoires délégués sont supérieures à celles engagées hors territoires de délégation.

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les PLH relèvent de la seule responsabilité des EPCI dotés de la compétence Habitat et sont devenus les pivots de l'action locale en matière de logement. Au total, **70 % de la population française réside sur un territoire couvert par une démarche PLH** et 28 % des communes sont impliquées. Au 31 décembre 2015, 691 PLH sont recensés au niveau national, dont 394 exécutoires.

Le PLH a une portée opérationnelle, mais reste un document de programmation non prescriptif dont la cohérence avec les documents d'urbanisme, qui disposent de leviers opérationnels et sont opposables, est fondamentale. Au 31 décembre 2016, **39 % des communes étaient couvertes par un PLU ou un PLUi**, 12 % par un POS (caducs depuis le 1^{er} janvier 2016), 18 % par une carte communale et 31 % relèvent du règlement national d'urbanisme.

¹⁷ AdCF, « Politiques de l'habitat et de peuplement : où en sont les communautés et métropoles dans la mise en œuvre des lois ALUR et Lamy ? », *résultats d'une enquête flash de l'AdCF, 20 juillet 2016*.

Les documents d'urbanisme s'élaborent également de plus en plus à l'échelle intercommunale. 300 candidatures ont ainsi été reçues dans le cadre de l'appel à projets PLUi 2016 lancé par le ministère du Logement, portant à 540 le nombre d'EPCI compétents en matière de PLUi, soit 42 % des EPCI en mai 2017. Cette dynamique était appelée à s'accélérer avec le transfert automatique de la compétence PLU des communes aux EPCI le 27 mars 2017 (sauf en cas d'opposition des communes ayant rassemblé une minorité de blocage suffisante).

Les EPCI voient également leur rôle accru dans la politique de la Ville¹⁸ et la lutte contre l'habitat indigne, sachant que les délégations couvrent aussi la signature des conventions ANAH (avec ou sans travaux) pour la réhabilitation des logements existants. Selon des résultats partiels (56 départements), **sur 1 019 EPCI recensés, 23 % bénéficient à ce jour du transfert des prérogatives du maire en matière d'habitat indigne** de la part de tout ou partie des communes sur leur territoire.

Par ailleurs, une palette d'outils se dégage : plateformes territoriales pour la rénovation énergétique, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage, « permis de louer »¹⁹, observatoires locaux des loyers... Ils prennent également plus ou moins part à la définition et à la coordination des actions locales en faveur des personnes défavorisées : PDALHPD, FSL intercommunaux possibles, Centre Intercommunal d'Action Sociale (environ 400 en 2016)²⁰.

Tous ces changements s'opèrent dans un contexte de fusions d'EPCI au 1^{er} janvier 2017 qui ont donné naissance à de grands territoires, couvrant tout le territoire national, mêlant communes urbaines et rurales. Cette nouvelle carte intercommunale a donné lieu à 450 fusions de communautés, dont 80 % sont approuvées par les conseils municipaux concernés. On compte au 1^{er} janvier 2017 1 264 EPCI à fiscalité propre, en diminution de 39 % par rapport à la situation un an plus tôt. Leur taille moyenne est passée, en un an, de 32 000 à 52 000 habitants, et de 17 à 28 communes.

DES DÉPARTEMENTS « APPUI »

La loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département et recentre encore son action sur la solidarité territoriale et sociale : prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes et autonomie des personnes âgées, accès aux droits et aux services publics dont

¹⁸ Contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale.

¹⁹ Dispositif optionnel de déclaration ou autorisation de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé créée par la loi ALUR.

²⁰ UNCCAS, « Les Centres Intercommunaux d'Action Sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition », 2016.

il a la charge... Elle incite également au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles²¹.

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), introduits en 2006 par la loi portant engagement national pour le logement, sont destinés à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département, et doivent ainsi contribuer à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Au 31 décembre 2016, 32 PDH sont approuvés et signés et 14 autres sont en cours d'élaboration. 55 départements ne sont pas engagés dans la démarche, le niveau d'appropriation de ce dispositif restant très variable selon les départements (et selon que ce dernier ait pris ou non la délégation des aides à la pierre ou qu'il soit couvert par des PLH). De plus, la réforme de la fiscalité locale a induit des arbitrages importants de la part des conseils départementaux qui se sont parfois accompagnés d'un recentrage sur les compétences principales (l'action sociale notamment). 26 départements (dont 19 ayant adopté ou engagé un PDH) sont délégataires des aides à la pierre en 2016, un chiffre stable depuis 2013.

DES RÉGIONS IMPLIQUÉES

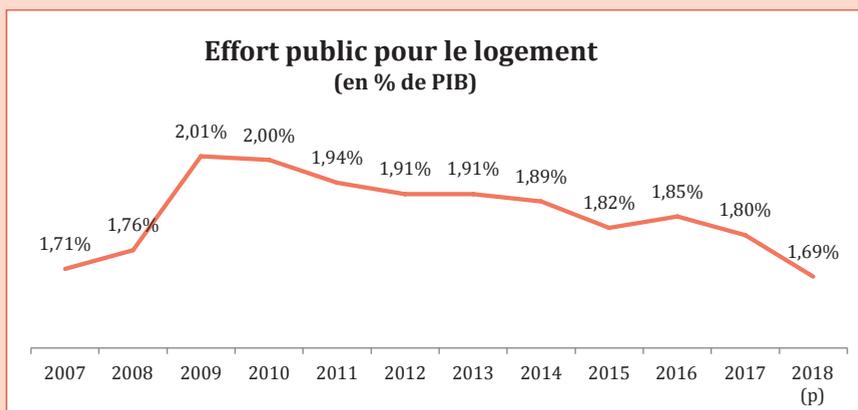
Si les régions voient également leur clause de compétence générale supprimée par la loi NOTRe, leur rôle est cependant conforté en matière d'accès au logement et d'amélioration de l'habitat, au-delà de ses compétences en matière d'aménagement du territoire. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable devrait ainsi permettre l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques, dans le sens d'une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat. Par ailleurs, les régions développent différentes aides sociales liées au logement, soutiennent la production de logements sociaux en apportant des financements complémentaires et aident parfois à la mobilisation du parc privé (réhabilitations, remises sur le marché à des loyers maîtrisés...).

Le financement des politiques du logement

La gouvernance des politiques du logement, au-delà des compétences dévolues à tel ou tel acteur, dépend également de l'origine des financements. À cet égard, le rôle des collectivités s'affirme, ainsi que les montants destinés à la péréquation financière entre territoires. Mais l'effort budgétaire public reste insuffisant et parfois mal ciblé.

²¹ Elle prévoit le transfert ou la délégation de sept groupes de compétences : l'attribution des aides du FSL, le service public départemental d'action sociale, le plan départemental d'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des personnes en difficulté, les personnes âgées, le tourisme. La loi NOTRe prévoit une date butoir : à défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois compétences, leur totalité est transférée de plein droit à la métropole.

La part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement a progressé au cours des années 2000 avant de baisser depuis 2010. Entre 2003 et 2009, elle est passée de 1,62 % du PIB à 2,01 %, avant de redescendre à 1,89 % en 2014. D'après les documents budgétaires fournis par le ministère du Logement, ce taux devrait poursuivre sa chute jusqu'à son niveau le plus bas depuis 10 ans (1,69 % en 2018), sous l'effet des coupes budgétaires successives sur les APL et les bailleurs sociaux, en particulier dans le cadre de la loi de finances pour 2018.



Source : ministère du Logement.

(p) : prévision.

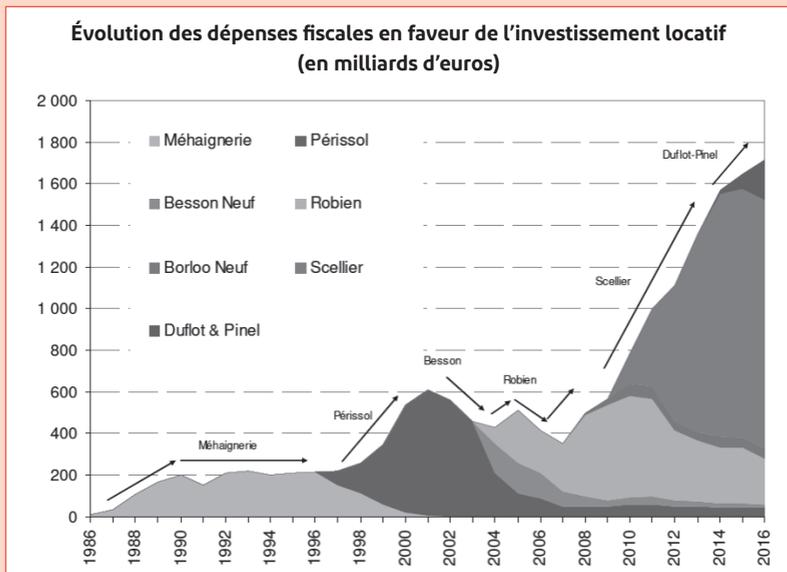
Les dépenses publiques de logement ne doivent pas être considérées uniquement comme un coût, mais aussi comme un investissement. Une politique du logement volontariste permet de dynamiser d'autres secteurs (la préservation du pouvoir d'achat des ménages et la relance de la consommation, l'emploi dans le secteur du bâtiment et le développement de nouvelles filières comme la rénovation énergétique...) et d'éviter les « coûts économiques et sociaux » importants liés au mal-logement par la mise en place de politiques de prévention. Le total des aides au logement, en 2016, atteignait 41,7 milliards d'euros²², en hausse de 2,6 % par rapport à l'année précédente, après deux années de baisse. La hausse de 2016 s'explique principalement par la hausse des dépenses fiscales de 5,6 %.

Ces 41,7 milliards d'euros se répartissent globalement ainsi :

- 20,9 milliards de prestations sociales liées au logement (APL, ALF, ALS principalement),
- 15,2 milliards d'aides fiscales aux particuliers ou aux organismes de logement social (investissement locatif privé en forte progression [voir graphique ci-dessous], aide à l'acquisition des logements, dispositifs de soutien aux travaux d'entretien-amélioration, avantages sur les revenus fonciers et locatifs...),

²² *Compte du logement 2016.*

- 3,14 milliards de subventions d'investissement (subvention de l'État, des collectivités locales, d'Action logement, de l'ANRU et de l'ANAH aux organismes constructeurs de logements sociaux),
- 2,3 milliards d'avantages de taux (PTZ, Eco-PTZ, prêts Action logement, prêts de la Caisse des dépôts au logement locatif social...),
- 196 millions de subventions d'exploitation versées aux structures d'hébergement collectif.



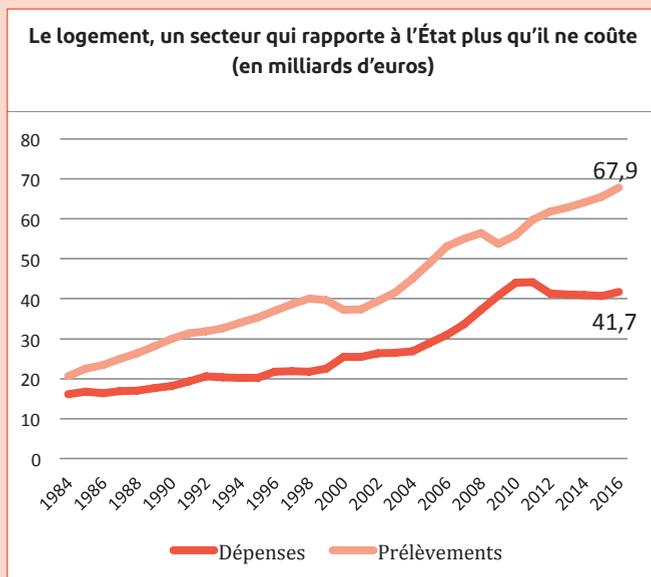
Source : comptes du logement 2016.

CE QUE LE LOGEMENT RAPPORTE À LA COLLECTIVITÉ

Le secteur du logement est un élément fondamental de l'économie nationale et un important fournisseur de recettes fiscales pour la collectivité en faisant l'objet de divers prélèvements. En 2016, le total des prélèvements liés au logement a représenté 67,9 milliards d'euros, en hausse de 3,6 % par rapport à 2015 :

- 15,7 milliards sur la consommation associée au service du logement (TVA et autres taxes),
- 28,7 milliards sur les producteurs de service de logement (contribution sur les revenus locatifs, TFPB, taxe sur les charges et sur la production de service de logement),
- 12,7 milliards sur l'investissement en logement (taxes d'urbanisme, TVA sur terrains, sur logements neufs et sur les dépenses d'amélioration et de gros entretien des logements...),
- 10,1 milliards sur les mutations.

Le périmètre des prélèvements est très large puisqu'il intègre les consommations d'énergie liées au logement, les taxes sur les rémunérations des agents immobiliers et administrateurs de biens, il n'est donc pas comparable au montant des aides.



Annexes

Glossaire

Bibliographie

GLOSSAIRE

- 115** : Numéro d'urgence pour les sans-abri.
- AAH** : Allocation adulte handicapé.
- ACI** : Accord collectif intercommunal.
- ADA** : Allocation pour demandeur d'asile.
- ADCF** : Assemblée des districts et communautés de France.
- ADF** : Assemblée des Départements de France.
- ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.
- ADLH** : Accompagnement aux droits liés à l'habitat.
- AFFIL** : Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement.
- AFVS** : Association des familles de victimes du saturnisme.
- AGLS** : Aide à la gestion locative sociale.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- AL** : Allocation logement.
- ALD** : Aide au logement dérogatoire.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALPIL** : Action pour l'insertion par le logement.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- ALUR** : Accès au logement et un urbanisme rénové (loi).
- AME** : Aide médicale de l'Etat.
- ANAH** : Agence nationale de l'habitat.
- ANCOLS** : Agence nationale de contrôle du logement social.
- ANGVC** : Association nationale des gens du voyage catholiques.
- ANIL** : Agence nationale pour l'information sur le logement.
- ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- APUR** : Atelier parisien d'urbanisme.
- ARS** : Agence régionale de santé.
- ASE** : Aide sociale à l'enfance.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- AST** : Assured shorthold tenancy.
- ATA** : Allocation temporaire d'attente.
- AT-SA** : Accueil temporaire-service de l'asile.
- AUDA** : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
- AVDL** : Accompagnement vers et dans le logement.
- BBC** : Bâtiment basse consommation.
- BEI** : Banque européenne d'investissement.
- BRDE** : Bas revenus dépenses élevées.
- BRILO** : Bail réel immobilier.
- BTP** : Bâtiment et travaux publics.
- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

- CAE** : Conseil d'analyse économique.
- CAES** : Centres d'accueil et d'évaluation des situations.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CAL** : Commission attribution de logements.
- CAO** : Centres d'accueil et d'orientation.
- CAOMI** : Centres d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés.
- CASF** : Code de l'action sociale et des familles.
- CCA** : Commission des clauses abusives.
- CCAS** : Centre communal d'action sociale.
- CCAPEX** : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
- CCH** : Code de la construction et de l'habitation.
- CCMSA** : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.
- CDC** : Caisse des dépôts et consignations.
- CDD** : Contrat à durée déterminée.
- CDI** : Contrat à durée indéterminée.
- CEB** : Banque de développement du Conseil de l'Europe.
- CEE** : Certificats d'économies d'énergie.
- CETE** : Centre d'études techniques de l'équipement.
- CGEDD** : Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- CGET** : Commissariat général à l'égalité des territoires.
- CGL** : Confédération générale du logement.
- CGLLS** : Caisse de garantie du logement locatif social.
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- CHU** : Centre d'hébergement d'urgence.
- CHUM** : Structures d'hébergement d'urgence dédiées aux migrants.
- CIAS** : Centre intercommunal d'action sociale.
- CIET** : Convention intercommunale d'équilibre territorial.
- CIL** : Conférence intercommunale du logement.
- CILPI** : Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.
- CITE** : Crédit d'impôt pour la transition énergétique.
- CLCV** : Consommation logement cadre de vie.
- CLE** : Cautio locative étudiante.
- CMP** : Centre médico-psychologique.
- CMUC** : Couverture médicale universelle complémentaire.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNAUF** : Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.
- CNE** : Contrat « nouvelle embauche ».
- CNIS** : Conseil national de l'information statistique.
- CNRS** : Centre national de la recherche scientifique.
- COMED** : Commission de médiation Dalo.
- CNL** : Confédération nationale du logement.
- CPH** : Centre provisoire d'hébergement.
- CREDOC** : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- CRHH** : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement.
- CSP** : Catégorie socio-professionnelle.

- CVAE** : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.
- DAL** : Association droit au logement.
- DALO** : Droit au logement opposable.
- DARES** : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.
- DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale.
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature.
- DGCS** : Direction générale de la cohésion sociale.
- DGF** : Dotation globale de fonctionnement.
- DHUP** : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
- DIHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
- DNA** : Dispositif national d'accueil pour demandeurs d'asile.
- DNP** : Dotation nationale de péréquation.
- DPE** : Diagnostics de performance énergétique.
- DPU** : Droit de préemption urbain.
- DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DRIHL** : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et au logement.
- DRJSCS** : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.
- DSR** : Dotation de solidarité rurale.
- DSU** : Dotation de solidarité urbaine.
- ENFAMS** : Enfants et familles sans logement personnel (Enquête).
- ENL** : Enquête nationale logement (Insee)
- EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale.
- EPLS** : Enquêtes sur le parc locatif social.
- EPT** : Etablissements publics territoriaux.
- ERRC** : European Roma Rights Centre.
- ESH** : Espace solidarité habitat.
- ESH** : Entreprise sociale de l'habitat.
- ESPS** : Enquête santé et protection sociale.
- ETP** : Equivalent temps plein.
- FAIL** : Fonds d'aide aux impayés de loyer.
- FAPIL** : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.
- FARG** : Fonds d'aide au relogement et de garantie.
- FART** : Fonds d'aide à la rénovation thermique.
- FEDER** : Fonds européen de développement régional.
- FFB** : Fédération française du bâtiment.
- FILOCOM** : Fichiers des logements par communes.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FNAIM** : Fédération nationale de l'immobilier.
- FNAL** : Fonds National d'Aide au Logement.
- FNAP** : Fonds national des aides à la pierre.
- FNARS** : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.
- FNASAT** : Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les

Tsiganes.

FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

FNDOLLTS : Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.

FPIC : Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

FSL : Fonds de solidarité logement.

FTM : Foyer de travailleurs migrants.

GRL : Garantie des risques locatifs.

GUL : Garantie universelle des loyers.

GUP : Gestion urbaine de proximité.

HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

HALEM : Habitants de logements éphémères ou mobiles.

HCLPD : Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

HLM : Habitation à loyer modéré.

HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.

HYPTEAC : Hygiène de la Tête aux Pieds : Ectoparasitoses et Affections Cutanées.

IAE : Insertion par l'activité économique.

IAU : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France.

IDF : Ile-de-France.

IFOP : Institut français d'opinion publique.

IGA : Inspection générale de l'administration.

IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

IGF : Inspection générale des finances.

IGSJ : Inspection générale de la justice.

IML : Intermédiation locative.

INED : Institut national d'études démographiques.

IRDES : Institut Recherche et Documentation Economie de santé.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

INVS : Institut national de veille sanitaire.

IPC : Indice des prix à la consommation.

IRL : Indice de référence des loyers.

LDH : Ligue des droits de l'homme.

LES : Logement évolutif social.

LHI : Lutte contre l'habitat indigne.

LHSS : Lit halte soin santé.

LLS : Logements locatifs sociaux.

MAP : Modernisation de l'action publique.

MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

MGP : Métropole du Grand Paris.

MOI : Maître d'ouvrage d'insertion.

NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République.

NPNRU : Nouveau programme de renouvellement urbain.

ODENORE : Observatoire des non-recours.

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration.

- OFPPRA** : Office français de protection des étrangers et apatrides.
- OLAP** : Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne.
- OMS** : Organisation mondiale de la santé.
- ONPE** : Observatoire national de la précarité énergétique.
- ONPES** : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- ONU** : Organisation des nations unies.
- OPAH** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.
- OPH** : Office public de l'habitat.
- OPS** : Occupation du parc social.
- OQTF** : Obligations de quitter le territoire français.
- ORCOD** : Opération de requalification de copropriétés dégradées.
- ORT** : Opération de revitalisation de territoire.
- ORTHI** : Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne.
- PALULOS** : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.
- PARSA** : Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri.
- PAS** : Prêt d'accession sociale.
- PDAHI** : Plan départemental accueil, hébergement, insertion.
- PDALHPD** : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.
- PDH** : Plans départementaux de l'habitat.
- PDLHI** : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.
- PEEC** : Participation des employeurs à l'effort de construction.
- PIB** : Produit intérieur brut.
- PIG** : Programme d'intérêt général.
- PLAI** : Prêt locatif aidé d'intégration.
- PLF** : Projet de loi de finances.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLI** : Production de logements intermédiaires.
- PLS** : Prêt locatif social.
- PLU** : Plan local d'urbanisme.
- PLUI** : Plan local d'urbanisme intercommunal.
- PLUS** : Prêt locatif à usage social.
- PNRU** : Programme national de rénovation urbaine.
- PNRQAD** : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
- POPAC** : Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement.
- POS** : Plan d'occupation des sols.
- PPGDID** : Plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur.
- PPPI** : Parc privé potentiellement indigne.
- PRAHDA** : Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.
- PSLA** : Prêt social location-accession.
- PTZ (PTZ+)** : Prêt à taux zéro.
- PUCA** : Plan urbanisme construction architecture.
- QPV** : Quartiers dits politique de la Ville.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.

- RHVS** : Résidences hôtelières à vocation sociale.
- RLS** : Réduction de loyer de solidarité.
- RPLS** : Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux.
- RSA** : Revenu de solidarité active.
- SAMU** : Service d'aide médicale urgente.
- SCHS** : Service communal d'hygiène et de santé.
- SCOT** : Schéma de cohérence territoriale.
- SDF** : Sans-domicile fixe.
- SGMAP** : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.
- SIAO** : Système intégré d'accueil et d'orientation.
- SLS** : Suppléments de loyer de solidarité.
- SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
- SNE** : Système national d'enregistrement.
- SNL** : Solidarité nouvelle pour le logement.
- SOeS** : Service de l'observation et de la statistique.
- SOLIBA** : Solidaire pour l'habitat.
- SPADA** : Structures de premiers accueils.
- SRCV** : Statistiques sur les ressources et conditions de vie.
- SRHH** : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement.
- SRU** : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
- SYPLO** : Système priorité logement.
- TEE** : Taux d'effort énergétique.
- TFPB** : Taxe foncière sur les propriétés bâties.
- THLV** : Taxe d'habitation sur les logements vacants.
- TLV** : Taxe sur les logements vacants.
- TVA** : Taxe sur la valeur ajoutée.
- UC** : Unité de consommation.
- UNAFO** : Union professionnelle du logement accompagné.
- UNCCAS** : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.
- UNEF** : Union nationale des étudiants de France.
- UNPI** : Union nationale de la propriété immobilière.
- USH** : Union sociale pour l'habitat.
- VEFA** : Vente en état futur d'achèvement.
- VOC** : Veille et observation des copropriétés.
- ZUS** : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

BUNEL (Mathieu), L'HORTY (Yannick), DU PARQUET (Loïc) et PETIT (Pascale), « *Les discriminations dans l'accès au logement à Paris : une expérience contrôlée, mai 2017.* »

DAMON (Julien), « *Exclusion : vers zéro SDF ?* », La Documentation Française, Paris, 2017.

DRIANT (Jean-Claude), *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, 2015.

FIJALKOW (Yankel), *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, 2011.

GARDELLA (Edouard) et ARNAUD (Amandine), « *Le sans-abrisme comme mode d'habiter. Caractériser statistiquement et expliquer qualitativement le non-recours aux hébergements sociaux* », novembre 2016.

LANZARO (Marie), *Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Ile-de-France. Des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes*, 2014.

LION (Gaspard), *Incertaines demeures*, Enquête sur l'habitat précaire, 2015.

ROBERT (Christophe), VAUCHER (Anne-Claire), DOMERGUE (Manuel), *Crise du logement : bien la comprendre pour mieux la combattre*, Editions Le Cavalier Bleu, 2014.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ÉTUDES

Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) :

- « *Territoires et loyers : premières analyses thématiques* », 2016.

- « *L'encadrement des loyers, un an après* », 2016.

Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) :

- « *Soutenabilité financière d'une baisse de loyers pour un nombre significatif de logements sociaux situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville* », 2016.

- « *Aides de la PEEC aux ménages, résultats provisoires 4e trimestre 2015* », 2016.

- « *Etude des coûts locatifs des logements des organismes Hlm et SEM, au regard des ressources des locataires en France métropolitaine* », 2016.

Caisse des dépôts et des consignations (CDC) :

- « *Les quatre facteurs déterminant la composition des plans de financement* », Eclairages, septembre 2017.
- « *La mobilité résidentielle en France. Des déménagements en baisse ces dix dernières années* », Eclairages, Etude n°9, février 2016.

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) :

- « *Scolarité dans les familles nombreuses populaires et conditions matérielles d'existence* », Informations sociales, n°173, 2012.
- RENAUT (Sylvie), « *L'entraide familiale dans un environnement multi-générationnel* », in Recherche et Prévisions n°71, 2003.

CLCV

- « *Encadrement des loyers à Paris : un an après* », CLCV, 28 juillet 2016.

Centre national de l'information statistique (CNIS) :

- « *Le mal-logement* », rapport n° 126, juillet 2011.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) :

- ALDEGHI (Isa) et ALBEROLA (Elodie), « *Une étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative* », février 2017.
- « *La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés* » avec FORS, mai 2015.
- « *La mesure du coût économique et social du mal-logement, coûts publics et privés du mal-logement* », janvier 2015.

Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable (DALO) :

- « *Bilan chiffré du Droit au logement opposable 2008-2016* », n°11, 2017.
- « *L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du droit au logement opposable* », 9e rapport, 2015.

Commissariat Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) :

- « *Le parc locatif social au 1er janvier 2017* », novembre 2017.
- « *Construction de logements. Résultats à fin septembre 2017 (France entière)* », octobre 2017.
- « *Comptes du logement 2016* », juillet 2017.
- « *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (deuxième phase)* », avril 2016.
- « *Comptes de logement 2014 – premiers résultats 2015* », février 2016.
- « *Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants* », (avec l'IGF), janvier 2016.
- « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence* », juin 2013.

- « *La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages* », n°135, août 2012.

Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) :

- « *Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement* », février 2017.

Conseil d'Etat :

- « *Droit au logement, droit du logement* », Rapport public 2009, La Documentation française, Paris, 2009.

Cour des comptes :

- « *L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage : des progrès lents et inégaux, des objectifs à redéfinir* », février 2017.
- « *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés* », 2017.
- « *Les aides personnelles au logement* », juillet 2015.

Défenseur des droits :

- « *Les discriminations dans l'accès au logement* », Enquête sur l'accès aux droits, volume 5, 2017.
- « *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun* », 2016.
- « *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropoles* », juin 2015.

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) :

- « *Actions de résorption des bidonvilles soutenues par la DIHAL : Bilan 2016 et panorama 2017* », juillet 2017.
- « *7e comité de pilotage du plan de réduction des nuitées hôtelières* », juin 2017.
- « *7e comité de pilotage de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 pour des alternatives à l'hôtel et un meilleur accompagnement* », juin 2017.
- « *Le programme expérimental « un chez-soi d'abord »* », résultats d'activité, avril 2017.
- « *9e état des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles* », avril 2017.
- « *La transformation des foyers de travailleurs migrants* », 48e atelier, octobre 2016.
- « *Evaluation du programme Un chez-soi d'abord 2011-2015* », avril 2016.
- « *Le programme d'humanisation des centres d'hébergement. Synthèse qualitative* », juillet 2015.
- « *Bilan et perspectives du programme d'humanisation des centres d'hébergement* », mai 2013.

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) :

- « *Mise en œuvre du droit au logement opposable. Point sur les chiffres de l'année 2016, données arrêtées au 10 février 2017* », mars 2017.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) :

- BONNET (Carole), GARBINITE (Bertrand) et GROBON (Sébastien), « *Accès à la propriété : les inégalités s'accroissent depuis quarante ans* », Etudes et résultats, mai 2016.
- « *Petites surfaces, surpeuplement, habitat dégradé : des conditions de logement plus difficiles après une séparation* », in Etudes et résultats n°947, janvier 2016.
- « *Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile* », Minima sociaux et prestations sociales, Collection études et statistiques, édition 2015.
- « *Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : difficultés d'accès, surpeuplement et contraintes financières* », n°872, février 2014.
- VILLAUME (Sophie), « *Petites surfaces, surpeuplement, habitat dégradé : des conditions de logement plus difficiles après une séparation* », Etudes et Résultats, n°947, janvier 2016.

Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes (FNASAT) :

- « *Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile. Analyse nationale des politiques départementales* », Février 2017.

FORS - Recherche sociale :

- « *Etat des lieux thématique des études et travaux portant sur les formes particulières d'habitat* », 2017.
- « *La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) à l'épreuve des représentations et des préjugés* », 2015.
- « *Les coûts sociaux du mal-logement* », n°204, octobre-décembre 2012.
- « *L'hébergement dans le logement d'un tiers, les solidarités privées à l'épreuve, dans un contexte de crise du logement* », n°203, juillet-septembre 2012.
- « *La résidence alternée des enfants de couples séparés, vécus et pratiques d'une organisation familiale émergente* », n°193, janvier-mars 2010.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) :

- « *L'effectivité du droit au logement opposable. Mission d'évaluation dans 14 départements* », décembre 2016.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

- « *Evaluation de la prévention des expulsions locatives* », avec CGEDD, IGA et IGJSJ, août 2014.
- « *L'efficacité sociale des aides personnelles au logement* », rapport thématique n°1, mai 2012.

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) :

- « *Les mutations dans le parc social francilien* », juin 2017.
- « *Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement* », 2015.
- « *L'habitat indigne en Ile-de-France : processus et enjeux* », in Note rapide n°548, mai 2011.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

- LEVY (David) et DZIKOWSKI (Christophe), « *En 2014, un quart de la population qui déménage change de département* », juin 2017.
- « *Antilles-Guyanes, « un parcours résidentiel contraint en Guyane »* », Insee Analyses n°23, mars 2017.
- DOMERGUE (Florence) et JOURDAN (Virginie), « *Les déterminants du statut d'occupation des logements et de la mobilité résidentielle des ménages immigrés* », Insee Références, édition 2017.
- ARNOLD (Céline) et BOUSSARD (Jocelyn), « *L'accès à la propriété en recul depuis 2008* », Insee Références, édition 2017.
- « *Les conditions de logement en France* », édition 2017.
- BELLIDENTY (Jacques), TRIGANO (Lauren), ANGLARD (Mathieu), PAGES (Emmanuelle), « *500 000 ménages franciliens consacrent plus du tiers de leurs revenus à leur logement* », Insee Analyses Ile-de-France n°42, octobre 2016.
- « *La taille moyenne des ménages en Ile-de-France* », dossier n°2, octobre 2016.
- CHAUSSY (Chantal), « *Les conditions de logement s'améliorent, mais pas pour tous. Enquête logement à La Réunion fin 2013* », Insee Analyses Réunion n°15, mai 2016.
- CASTELL (Laura), RIVALIN (Raphaëlle) et THOUILLEUX (Christelle), « *L'accès à l'autonomie résidentielle pour les 18-24 ans : un processus socialement différencié* », France, Portrait social, Insee Référence, édition 2016.
- « *Les sans-domicile* », Economie et Statistique n°488-48, septembre 2016.
- « *Les conditions de logement en 2013 Enquête logement* », Insee Résultats n°176, février 2016.
- LABRADOR (Jessica), COULEAUD (Nathalie) et TRIGANO (Lauren), « *Les conditions de logement en Ile-de-France en 2013* », Insee Analyses Ile-de-France n°17, avril 2015.
- BODIER, BUISSON, LAPINTE et ROBERT-BOBEE, « *Couples et familles : entre permanences et ruptures* », Insee Références, édition 2015.
- « *La part des familles nombreuses se maintient en Ile-de-France* », Insee Flash, juin 2015.
- « *Confort, qualité et défauts du logement* », 2015.
- DARRIAU, HENRY, OSWALT, « *Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1300 quartiers prioritaires* », France, Portrait social, Insee Références, novembre 2014.
- « *Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situation* », Portrait social, édition 2014.

- BONNAL (Liliane), BOUHMAÏDI (Rachid), FAVARD (Pascal), « *Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination* », Economie et Société, n°464, avril 2014.
- PIRUS (Claudine), « *Les conditions d'habitat des enfants : poids des structures familiales et de la taille des fratries* », Portrait social, édition 2011.
- GOUX (Dominique) et MAURIN (Eric), « *Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants* », Données sociales 2002-2003. La Société française, Paris, 2004.

Insee Première

- FERRANTE (Aline), GUILLAS (David), SOLOTAREFF (Rosalinda), « *Entre 2010 et 2015, les inégalités de patrimoine se réduisent légèrement* », n°1621, novembre 2016.
- ARNAULT (Séverine), CRUSSON (Laure), DONZEAU (Nathalie), ROUGERIE (Catherine), « *Les conditions de logement fin 2013. Premiers résultats de l'enquête Logement* », n°1546, avril 2015.
- YAOUANCQ (Françoise) et DUEE (Michel), « *Les sans-domicile et l'emploi : des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie* », n°1494, avril 2014.
- « *L'hébergement des sans-domicile en 2012* », n°1455, juillet 2013.
- « *Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles* », n°1330, janvier 2011.

Institut politique de Sondages et d'Opinions Sociales (IPSOS) :

- « *Les Français et le logement : légère décrispation dans un contexte toujours tendu* », sondage pour Nexity, octobre 2014.

Institut Recherche et Documentation Economie de santé (IRDES) :

- « *Les inégalités d'état de santé des occupants d'un logement selon le degré d'inconfort* », 2017.

Ministère de la cohésion des territoires :

- « *Guide pour les commissions de médiation* », novembre 2017.
- « *40 ans de politique de la ville : inventons les territoires de demain* », octobre 2017.
- « *Droit au logement opposable. Guide pour les commissions de médiation* », septembre 2017.
- « *Appel à projets PLAI adaptés 2017* », juillet 2017.

Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) :

- MADEC (Pierre) et PLANE (Mathieu), « *Evaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron* », 2017.
- MADEC (Pierre), *Quelle mesure du coût économique et social du mal-logement ?*, revue n°146, 2016.

Observatoire des inégalités :

- « *Les immigrés frappés par la pauvreté et les bas revenus* », mars 2016.

Observatoire des loyers de l'Agglomération parisienne (OLAP) :

- « *Evolution en 2016 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », juillet 2017.
- « *Evolution en 2015 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne* », juillet 2016.

Observatoire nationale de la précarité énergétique (ONPE) :

- « *Les chiffres clés de la précarité énergétique* », édition n°2, novembre 2016.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) :

- « *Mal-logement, mal-logé* », rapport 2017.

Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) :

- « *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives* », mars 2013.

Sénat :

- « *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect. Rapport de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs* », 2002.
- DALLIER (Philippe), « *Communication à l'attention des membres de la commission de finances* », août 2017.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS**Atelier parisien d'urbanisme (APUR) :**

- « *L'accès au logement social à Paris, Parties 1et 2 – L'offre et la demande de logement social en 2015* », octobre 2016.
- « *Les chambres de service à Paris : 85% sont inhabitées. Un potentiel pour développer l'offre de logement ?* », note n°94, novembre 2015.

Collectif Les Morts de la Rue :

- « *Mortalité des personnes sans-domicile 2012/2016. Enquête dénombrer & décrire* », novembre 2017.

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope :

- « *Le droit et les faits* », Rapport national d'observatoire 2014, septembre 2015.

Conseil national de l'information statistique (CNIS) :

- « *Parmi les « préconisations les plus importantes du rapport » figure notamment la nécessité de suivre « la mise au point définitive et l'accord sur les indices (...) de surpeuplement »* », Le mal-logement, 2011.

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FAS ex-FNARS) :

- « *Synthèse hivernale 2016-2017* », avril 2017.
- « *Centres d'accueil et d'orientation : une nouvelle instruction pérennise le dispositif* », juillet 2016.

Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT) :

- « *Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile* », juin 2016.

Fondation Abbé Pierre :

- « *Et les autres* », n°95, avril 2017.
- « *Accueillir les personnes migrantes dignement : des logements et des droits* », rapport sur l'état du mal-logement en France 2017.
- « *2e regard sur l'exclusion par le logement en Europe* », avec la Feantsa, 2017.
- « *La France du logement trop cher* », décembre 2016.
- « *Les mauvaises conditions d'habitat en Ile-de-France* », novembre 2016.
- « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales* », novembre 2016.
- « *Sortir du mal-logement, c'est possible. 20 initiatives à démultiplier* », Les éditions de l'Atelier, 2016.
- « *La face cachée des Tanguy. Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents* », décembre 2015.
- « *Regard sur le mal-logement en Europe* », avec la FEANTSa, novembre 2015.
- « *Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées* », rapport sur l'état du mal-logement en France 2014.
- « *Quand c'est le logement qui rend malade. Précarité énergétique et santé. Actes du colloque au CESE* », décembre 2013.
- « *L'accès à l'habitat des personnes sdf en situation de grande précarité* », Les cahiers du logement, février 2013.

Ligue des Droits de l'Homme (LDH) :

- « *Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms (ou des personnes désignées comme telles) en France* », avec ERCC, 3e trimestre 2017.

Médecins du Monde :

- « *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France* », 2017.
- « *La santé des Roms en France : une urgence sanitaire ?* », 2010.

Observatoire du Samu social de Paris :

- « *Rapport sur Hygiène de la tête aux pieds : Ectoparasitoses et affections cutanées* », décembre 2013.

Secours catholique :

- SAINT-MACARY (Dominique), « *Les caractéristiques des populations accueillies par le Secours catholique qui résident dans les habitats mobiles* », janvier 2017.

Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) :

- « *Evaluation du dispositif chèque énergie : constats et enjeux identifiés par les CCAS dans l'expérimentation de ce nouveau droit* », août 2017.
- « *Les centres intercommunaux d'action sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition* », 2016.

Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) :

- « *Le logement accompagné en chiffres* », édition 2016.
- « *Propositions pour améliorer le développement des résidences sociales et pensions de famille dans les départements d'outre-mer* », novembre 2015.

Union sociale pour l'habitat (USH) :

- « *Les Hlm en chiffres* », édition 2017.

4. ARTICLES ET REVUES

BAUMARD (Maryline), « *571 bidonvilles ignorés de tous* », Le Monde, octobre 2017.

BAUMARD (Maryline), « *A Calais, un retour des migrants sous haute tension* », Le Monde, juin 2017.

BIANCO LIEVRIN (Robert), « *Une déclinaison singulière du travail psychosocial : la zone d'apaisement* », Vie sociale et traitements n°111, 2011.

BOUILLON (Florence), DEBOULET (Agnès), DIETRICH-RAGON (Pascale), FIJALKOW (Yankel) et ROUDIL (Nadine), « *Les vulnérabilités résidentielles en questions* », Métropolitiques, 17 juin 2015.

BOURGEOIS (Marine), « *Tris et sélections des populations dans le logement social : une ethnographie comparée de trois villes françaises* », Thèse de doctorat, IEP de Paris, 2017.

BRUNET (Florence), KERTUDO (Pauline) et RAMOS (Elsa), « *Adapter la ville aux modes de vie des familles contemporaines, enquêtes sur les moments familiaux partagés à Paris* », Recherche sociale n°205, janvier-mars 2013.

BRUNET (Florence), KERTUDO (Pauline) et VANONI (Didier), « *Logement : extension du domaine de la crise, effets collatéraux sur les enfants, les personnes âgées et les associations agissant dans le domaine du logement* », Recherche sociale n°194, janvier-mars 2010.

CADORET (A.) et LAVAUD-LETILLEUL (V.), « *Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon* », Espace Populations Sociétés, 2013.

DAVID (Clément) et LACOSTE (Paul), « *Habiter dans un camping. Pratiques et abus en France* », Cité Gouvernance Territoires, 2012.

DERACHE (Hubert), « *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage* », juillet 2013.

DRIANT (Jean-Claude), « *Mobilité résidentielle et crise du logement* », politiquedulogement.com.

FIJALKOW (Yankel) et ROUDIL (Nadine), « *Les vulnérabilités résidentielles en questions* », Métropolitiques, juin 2015.

FIJALKOW (Yankel), « *Crises et mal-logement : réflexions sur la notion de vulnérabilité résidentielle* », Politiques sociales et familiales, n°114, 2013.

FIJALKOW (Yankel), « *Interrogations locales et échanges internationaux : les factures d'émergence de la mesure scientifique de l'encombrement des ménages parisiens* », Annales de démographie historique n°114, 2/2007.

FRIGGIT (Jacques), « *L'incidence des effets de structure sur la surcroissance du loyer des locataires à bas revenu du parc privé, 1970-2013* », novembre 2016.

FULLER (T.D.), EDWARDS (J.N.), SERMSRI (S.) et VORAKITPHOKATORN (S.), « *Housing, stress and physical well-being : Evidence from Thailand* », Social Science Medicine, vol.36, 1993.

HOGGART (Richard), « *La culture du pauvre. Etude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre* », 1976.

HOORENS (Dominique), « *Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français* », Revue d'économie financière n°115, mars 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH, « *C'est comme vivre en enfer : Abus policiers à Calais contre les migrants, enfants et adultes* », juillet 2017.

MACRON (Emmanuel), « *Le grand entretien* », Le Point, 31 août 2017.

MATH (Antoine) et SPIRE (Alexis), « *Précarisation : la preuve par les chiffres* », Plein droit n°102, octobre 2014.

MORDIER (Bénédicte), « *Introduction de cadrage : Les sans-domicile en France : caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012* », in Economie et statistiques n°488-489, 2016.

MOUILLART (Michel), « *La conjoncture du marché locatif privé. Les loyers de marché à fin août 2017* », Clameur, septembre 2017.

PIDIER (Vanessa), « *Cadre pour agir et rendre compte – Logement privé* », Direction de la promotion des droits et de l'égalité, 2012.

POHN-WEIDINGER (Axel), « *Une statistique de l'intimité. La catégorie du « logement surpeuplé* » entre statistique et droit (1936-1962) », Genèses n°92, 3/2013.

POULAIN (France), « *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité* », septembre 2009.

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

UHRY (Marc) et DERDEK (Noria), *Droit au logement – droit des étrangers ?*, octobre 2016.

VUILLERMOZ (Cécile) et coll., « *Estimation du nombre de décès de personnes sans domicile en France, 2008-2010* », in BEH n°36-37, état de santé et conditions de vie des populations sans domicile, novembre 2015.

La 23^e édition du rapport annuel sur L'État du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre livre une nouvelle description de la crise du logement. Si le marché de l'immobilier affiche une bonne santé générale, 4 millions de personnes restent mal-logées ou privées de domicile, tandis que 12 millions voient leur situation fragilisée par la crise du logement. Au-delà de cette dure photographie, la dynamique ne prête pas à l'optimisme. La qualité moyenne des logements continue de s'améliorer, mais la hausse des prix creuse les inégalités résidentielles et bouche l'horizon des ménages des couches populaires. Comme si des centaines de milliers de personnes, en plus d'être mal-logées aujourd'hui, se voyaient assignées à le rester toute leur vie.

Le rapport met l'accent cette année sur une des formes de mal-logement les plus difficiles à vivre : le surpeuplement. En déclin sensible pendant des décennies, le surpeuplement connaît une recrudescence inquiétante au cours des dernières années. Avec des conséquences douloureuses avérées pour les ménages qui en sont victimes sur leur santé, leur vie de famille, la réussite scolaire de leurs enfants, la dégradation de leur logement, leur épanouissement général. Un chapitre entier leur donne la parole, pour battre en brèche les tendances à ignorer, relativiser ou banaliser ce phénomène.

Refusant de céder au fatalisme, la Fondation Abbé Pierre attache une grande importance aux réponses politiques qu'appelle le mal-logement. Après une année électorale riche en promesses, ce rapport passe au crible les premières décisions du nouveau gouvernement. Si les discours en faveur du « logement d'abord » vont dans la bonne direction, des actes posés depuis six mois sont profondément inquiétants. Coupes aveugles dans les APL, ponction massive sur le secteur Hlm, répression contre les personnes migrantes... Or la mise en œuvre d'une vraie politique de « logement d'abord » ne peut que s'inscrire dans une politique du logement globale plus vertueuse et volontariste, si elle veut avoir une chance d'atteindre son but : l'éradication du sans-abrisme.



Délégation générale

3-5, rue de Romainville - 75019 Paris

Téléphone : 01 55 56 37 00

Télécopie : 01 55 56 37 01

www.fondation-abbe-pierre.fr

