

# L'état du mal-logement en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23

## SOMMAIRE

### PREMIER CAHIER

*Surpeuplement, un problème de taille*

### DEUXIÈME CAHIER

*Les politiques du logement*

### TROISIÈME CAHIER

*Les chiffres du mal-logement*

BON DE SOUTIEN

BON DE COMMANDE

CAHIER 1

*Surpeuplement  
un problème de taille*



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

## en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



## CAHIER 1

# Surpeuplement un problème de taille

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

**A** lors 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. Le surpeuplement constitue une dimension ancienne du mal-logement, traitée dès le XIX<sup>e</sup> siècle dans une perspective hygiéniste de résorption des « taudis ». Pour autant, le phénomène de la sur-occupation des logements reste prégnant aujourd'hui. Plus encore, on le voit refaire surface, alors qu'il 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 »** (contre 6 865 000 en 2006, soit une hausse de 11,5 %), **et 934 000 personnes en surpeuplement « accentué »** (contre 797 000 en 2006, soit une hausse de 17,2 %).

La mesure du surpeuplement par l'Insee est basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces jugées « nécessaires » au ménage en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce à vivre pour le ménage, une pièce pour chaque couple, une pièce pour chaque adulte (19 ans et plus) célibataire, 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.

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 ».

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 ». **Disposer d'une chambre à soi est un luxe** qui en conditionne bien d'autres.

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 ligne. 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).





## Un phénomène sous-estimé et minoré

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, il est présenté par d'autres comme un « choix » voire comme une « solution » face aux difficultés de logement des ménages en situation de précarité.

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...

### MÉNAGES EN SURPEUPLEMENT SUIVANT LE STATUT D'OCCUPATION EN 2013

Source : ENL 2013, exploitation Fondation Abbé Pierre.

	Surpeuplement modéré	Surpeuplement accentué	Total 2013
Propriétaires ou accédants à la propriété	435 660	30 060	<b>465 720</b>
Locataires du secteur « libre »	861 110	78 590	<b>939 700</b>
Locataires d'un logement social (HLM, social, loi 1948)	714 060	75 960	<b>790 030</b>
Logés en meublé, hôtel, garni, sous-locataires	333 737	17 947	<b>351 680</b>
<b>Total général</b>	<b>2 446 347</b>	<b>217 574</b>	<b>2 663 920</b>



# LE RETOUR DU SURPEUPELEMENT

**B**ien que relativement ancien, le problème du surpeuplement est loin de se résorber, et serait au contraire réactivé sous de nouvelles formes. 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...

## LE SURPEUPELEMENT N'ÉPARGNE AUCUN SECTEUR

### 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).

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 ces statuts d'occupation (+ 48 % depuis 2006, et + 77% pour le surpeuplement accentué).

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.

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, puisqu'on estime que la population des FTM est deux à trois fois supérieure à leur capacité d'accueil.

### 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. À Paris par exemple, on estime que près de 7 000 chambres de service avec une surface inférieure à 9 m<sup>2</sup> sont occupées à titre de résidence principale. C'est le cas de Madame L., 55 ans, qui vit depuis 15 ans dans une chambre de bonne de 4 m<sup>2</sup> dans un beau quartier parisien : « Pour prendre une douche, je suis obligée d'aller chez des amis ».

Autre pratique en plein essor dans le parc locatif privé, celle de la « division pavillonnaire », qui consiste pour les propriétaires de maisons à diviser leurs biens en plusieurs logements. De nombreux abus ont été constatés, notamment lorsqu'elle conduit à **des mises en location de logements de petite taille pour des familles en grande précarité**. Par exemple, ce couple des Mureaux qui vit dans un studio de 22 m<sup>2</sup> issu de la division d'un pavillon en trois, ce qui ne lui laisse même « pas d'espace pour installer le lit du bébé ».





## Parc Hlm : des ménages bloqués dans des logements devenus trop petits

Le parc Hlm comporte également de nombreuses situations de surpeuplement : 776 000 ménages sont concernés, soit 16,8 % des locataires du parc social<sup>1</sup>. 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).

Le problème est particulièrement important en Île-de-France pour les familles nombreuses, en raison de la faible rotation des très grands logements. Ainsi, 57,3 % des familles nombreuses sont en surpeuplement dans le parc locatif francilien, contre 40 % en France métropolitaine.

## Des propriétaires pris au piège dans un logement sur-occupé

Le surpeuplement est aussi présent là où on 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, ainsi que le montre le témoignage de cette famille recomposée vivant à sept dans une maison dégradée du Doubs de trois pièces : « Nos filles sont quatre dans la même chambre ».

1. Parc Hlm et social, hors loi de 1948.

## LES DYNAMIQUES SOCIALES QUI ALIMENTENT LE SURPEUPLEMENT

### Pauvreté persistante et précarité endémique : des ménages fragilisés face au marché du logement

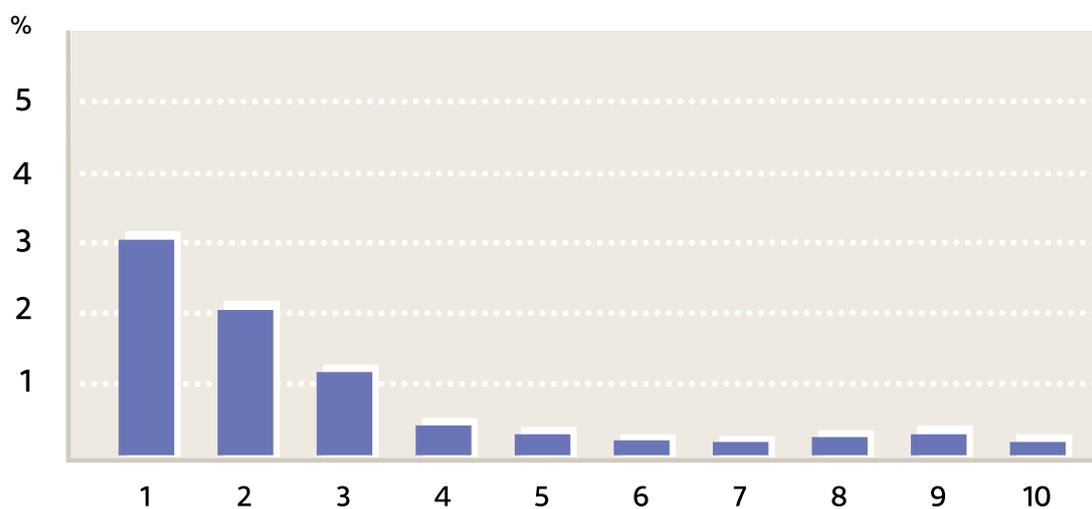
La prévalence du surpeuplement, en particulier dans ses manifestations les plus graves, reflète les inégalités de revenus. La hausse du surpeuplement depuis 2006 est donc largement liée à la précarisation des couches populaires depuis la crise économique de 2008, couplée à un accès toujours plus difficile au marché du logement dans les zones tendues.

Si la problématique du surpeuplement modéré est largement répandue dans toutes les strates sociales, c'est moins le cas du surpeuplement accentué, dessinant ainsi une distinction sociale du phénomène. Pour les classes moyennes inférieures, les situations de surpeuplement sont vécues la plupart du temps dans un logement ordinaire. Il s'agit alors le plus souvent de surpeuplement « modéré », ou de situations appelées à évoluer dans un avenir plus ou moins proche. Pour les ménages pauvres ou en situation de précarité, **le surpeuplement résulte le plus souvent d'une insuffisance drastique de ressources**, couplée à une difficulté à changer de logement.

Le surpeuplement fait apparaître une autre fracture, générationnelle : les jeunes y sont particulièrement vulnérables, avec un taux de surpeuplement de 15 % pour les moins de 30 ans, contre 3,5 % chez les plus de 55 ans.

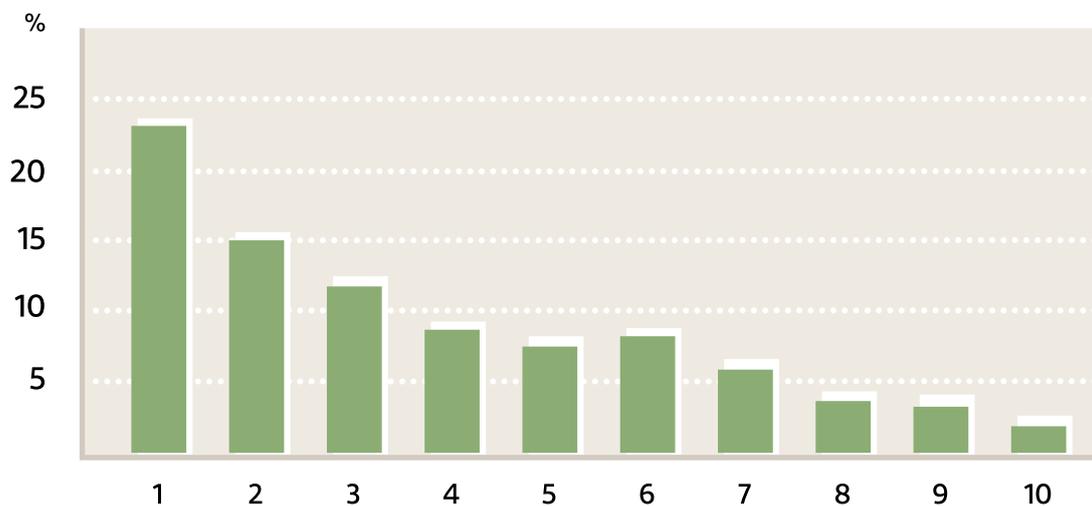
### POURCENTAGE DE MÉNAGES EN SURPEUPLEMENT ACCENTUÉ PAR DÉCILE DE REVENU

Source : ENL 2013



### POURCENTAGE DE MÉNAGES EN SURPEUPLEMENT MODÉRÉ PAR DÉCILE DE REVENU

Source : ENL 2013





## L'évolution des structures familiales

Augmentation des ménages d'une personne seule, hausse des divorces et des séparations, recompositions familiales ; les structures familiales ont vu leurs contours se modifier, avec des répercussions en matière de surpeuplement. Les familles monoparentales sont les plus touchées, avec 18 % de surpeuplement, devant les familles recomposées (10 %) et les familles dites traditionnelles (7 %).

Les formes prises par le surpeuplement se complexifient. Dans certains cas, les situations de surpeuplement sont vécues « à temps partiel », au rythme des gardes alternées. **Le manque de place peut parfois aussi constituer un frein à l'accueil d'un enfant** vivant ailleurs, si bien que le surpeuplement n'est alors que potentiel mais suffit à entraver une vie de famille normale.

## Les phénomènes migratoires

La fragilité de leur statut administratif et leur dénuement exposent particulièrement les personnes migrantes au risque de surpeuplement. C'est le cas pour 29 % des ménages immigrés, contre 7 % chez les non-immigrés. Ce phénomène est souvent associé à des pratiques d'hébergement chez des tiers, en raison de l'obligation morale d'accueillir et d'héberger les membres de sa famille en difficulté. Cette surreprésentation est aussi liée à **la complexité des parcours d'accès aux droits** dans les situations de migration, à une précarité accrue face au marché de l'emploi, à des tailles de ménages plus importantes que la moyenne et enfin à des discriminations dans l'accès au logement.



# VIVRE DANS UN LOGEMENT SURPEUPLÉ : UN COMBAT QUOTIDIEN

**L**es 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.

## 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 m<sup>2</sup>, 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.

## Préparer et partager le repas : un parcours du combattant

Dans les logements surpeuplés, le moment du repas véritable rituel familial, cristallise les difficultés et oblige à 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 »... C'est ce qu'explique Mme B., qui vit à l'hôtel à Orléans avec son mari et leurs quatre filles : « 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. »

D'après une étude américaine menée entre 1997 et 2007, **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 en Île-de-France, en raison notamment de l'absence d'espace dédié ou adéquat, souffrent d'insécurité alimentaire, soit plus de 30 000 personnes.

## L'impossibilité de bien dormir

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. La synchronisation des rythmes de chacun est très contraignante, comme le décrit 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 ».

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. C'est ce dont témoigne ce couple vivant avec ses trois enfants dans 13 m<sup>2</sup> : « 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. »

### **L'absence d'espace « à soi »**

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 mis à mal. **Certains ménages rencontrés 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. Les conséquences sont encore plus durement ressenties lorsqu'elles impliquent des contacts avec des personnes extérieures au noyau familial, en cas d'hébergement chez des tiers ou de familles recomposées.

## VIE SOCIALE ET FAMILIALE : QUAND LE SURPEUPEMENT GÉNÈRE FRUSTRATIONS ET TENSIONS

### Une vie sociale restreinte et compliquée par le surpeuplement

Le surpeuplement conduit à un resserrement de la vie sociale. « 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. »

#### INVITER CHEZ SOI : LE SENTIMENT DE HONTE

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.

#### DES PROJETS AJOURNÉS

Dans ces conditions de logement défavorables, **les projets de vie et de famille s'estompent parfois**. Certains couples remettent ainsi en cause leurs projets de famille, faute d'espace pour accueillir un nouvel enfant.

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... L'OFCE indique que, toutes choses égales par ailleurs, un individu en situation de sur-occupation avait, en 2013, 1,8 fois plus de risques d'être au chômage qu'un individu aux caractéristiques équivalentes mais vivant dans une situation d'occupation « normale ».

### Remises en cause et tensions au sein de la famille

Dans un logement surpeuplé, la plupart des moments normalement propices au partage entre parents et enfants deviennent synonymes de stress plutôt que de plaisir partagé. Comme le raconte Mme B., dans le studio de 13 m<sup>2</sup> qu'elle occupe avec son mari et leurs 3 enfants à Villeurbanne. 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 ».

### 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. D'après certaines études, le surpeuplement aurait des conséquences sur le lien parent / enfant en termes de maltraitance. C'est ce que semblait déjà indiquer une étude conduite en 1976, qui identi-





fait 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. Le rapport mondial sur la violence et la santé de l'OMS 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. »

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 m<sup>2</sup>. Ils demandent toujours quand est-ce qu'ils vont avoir leur chambre... Ça me fait mal, ça me fait de la peine. »

## DES RISQUES SANITAIRES ACCRUS

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. Une 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 santé.

La promiscuité favorise la transmission des maladies contagieuses. D'après l'OMS, le surpeuplement favorise la transmission de la tuberculose, comme on le constate par exemple dans les foyers

de travailleurs migrants, fréquemment sur-occupés (lits occupés en 3/8, présence de 4 à 5 personnes dans de petites chambres, matelas posés à même le sol...).

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, toux, allergies...). 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). D'une manière générale, la dégradation du logement aggravée par le phénomène de sur-occupation accentue les problèmes de santé. 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.

De façon plus indirecte, comme le montrent plusieurs études scientifiques depuis 40 ans, 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. »

## SURPEUPLEMENT DES ENFANTS : UNE CICATRICE À VIE

Plus de 3,2 millions d'enfants mineurs vivent en 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.

### Mise en péril du développement psychomoteur et affectif

Promiscuité, bruit, manque d'intimité : les conditions de vie des familles en logement sur-occupé ont inévitablement des conséquences fortes sur les enfants, perceptibles dès le plus jeune âge: 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 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 autres. Le défaut de sommeil peut impacter fortement leur développement, la sécrétion de l'hormone de croissance intervenant exclusivement la nuit, et handicaper la maturation du système nerveux ou de la mémoire.

Avec un bébé de 5 mois, cette femme seule déplore les conditions de logement dans son studio de 12 m<sup>2</sup> 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. »

## La scolarité et la poursuite d'études supérieures compromises

Les chercheurs Dominique Goux et Eric Maurin ont clairement démontré 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. « 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. »

Une récente étude de l'OFCE confirme que, toutes choses égales par ailleurs, un élève occupant un logement surpeuplé à 40 % de risques supplémentaires d'accuser une année de retard scolaire entre 11 et 15 ans. D'après une autre étude menée par l'Université Cornell à New York, 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. Alors que la famille de Mme F. vit à 7 dans 11 m<sup>2</sup>, son fils de 15 ans travaille dans le couloir entre 19h30 et 23h, en se relevant toutes les trois minutes pour allumer la minuterie. « Pour réviser mon bac, je travaillais beaucoup sur les toilettes parce que c'était le seul lieu où c'était vraiment calme », se rappelle également Mme C., 19 ans.



# LES OBSTACLES À LA PRISE EN COMPTE DU SURPEUPELEMENT DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT

**A** lors que le surpeuplement produit des dégâts importants, l'intervention publique visant à s'y attaquer reste marginale dans les politiques de l'habitat.

## 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.

### Entre invisibilité, minoration et fatalisme

Quand il est identifié, le problème du surpeuplement est **souvent jugé inexorable dans les zones tendues**, ou à l'inverse est vu dans les territoires détendus comme une sorte de noyau dur incompressible.

### 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.

Certains acteurs considèrent même que les conséquences du surpeuplement seraient même mieux tolérées dans certaines cultures que d'autres, par exemple chez les Mahorais à la Réunion. « 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.

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

Cette réduction culturaliste n'est pas sans rappeler l'interprétation du saturnisme pendant des années. Jusque dans les années 1980, cette « maladie des enfants des marabouts » n'était pas vue comme un problème d'habitat mais comme une spécificité

culturelle propre aux familles africaines, ce qui a freiné l'action publique jusqu'à ce qu'un changement de perception permette aux pouvoirs publics de combattre ce fléau avec plus d'efficacité.

### Une acceptation du surpeuplement relayée par les ménages

Parfois, les représentations véhiculées par les acteurs du logement finissent par être relayées par les ménages eux-mêmes, conduisant à minimiser la gravité du phénomène. Au-delà de la lassitude, **c'est finalement la résignation qui l'emporte** parfois, comme pour cette femme seule avec neuf enfants 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 ».

## ACTIONNER TOUS LES LEVIERS EXISTANTS FACE AU SURPEUPLEMENT

### Des normes utiles, mais complexes et insuffisantes

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 efficacement.

D'un point de vue juridique, les normes de peuplement diffèrent selon la politique qu'elles servent (règles de construction, suspension des aides au logement, définition de la décence, critère d'attribution Hlm...), mais ont pour point commun de ne retenir que des critères de surface minimale par personne, nettement inférieures aux seuils statistiques décrivant le surpeuplement.

Appréhender le surpeuplement de manière simple

et incontestable est d'autant plus difficile que **les situations sont le plus souvent dissimulées**, notamment dans le cas de personnes en situation irrégulière ou en cas de non-respect de certaines normes d'habitation.

### Les leviers limités d'une action publique spécifique

De nombreux acteurs locaux se disent démunis non seulement pour mesurer quantitativement le nombre de ménages qui vivent dans un logement surpeuplé sur leur territoire, mais aussi pour agir.

### *POLITIQUES D'ATTRIBUTION HLM ET PRISE EN COMPTE DU SURPEUPLEMENT*

La comparaison des critères d'attributions de logements sociaux est révélatrice de l'hétérogénéité des pratiques concernant la prise en compte du critère de la sur-occupation, (notamment à travers le système de la cotation). 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.

Le surpeuplement peut survenir une fois dans le parc social, mais la prise en compte des demandes de mutations pour cause de logement trop petit est parfois compliquée 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. 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-contingents.

À cet égard, les bourses d'échanges de logements se développent dans certains territoires, à l'initiative de bailleurs ou de groupes inter-bailleurs, 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.

#### *UN RECOURS DALO QUI RECONNAÎT INSUFFISAMMENT LA SUR-OCCUPATION*

Les ménages en situation de sur-occupation « manifeste » peuvent déposer un recours au titre du « droit au logement opposable », à condition de compter un enfant mineur ou une personne handicapée dans leur foyer. **Mais ce droit ne permet pas de rendre prioritaires un grand nombre de familles surpeuplées**, puisque moins de 6 000 décisions favorables ont concerné en 2016 des ménages répondant à ce critère.

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 Commissions de médiation Dalo (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 m<sup>2</sup>. Ou encore celle d'une famille avec 9 enfants dans un T4 de 70 m<sup>2</sup>, non considéré comme sur-occupé selon la norme CAF. Mais d'autres Comed ont une analyse plus souple du surpeuplement.

## Le maniement délicat des aides personnelles au logement

La puissance publique dispose d'un outil de lutte contre le surpeuplement à travers l'allocation logement, qui peut être suspendue en cas de grave sur-occupation (9 m<sup>2</sup> pour une personne, 16 m<sup>2</sup> pour deux personnes, plus 9 m<sup>2</sup> par personne supplémentaire). Mais des dérogations sont prévues et la plupart du temps utilisées pour éviter une double peine pour les ménages qui en seraient victimes.

## 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, 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 prévues. 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. On ne compte que 60 « arrêtés pour sur-occupation du fait du bailleur » en 2015.

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. Ces arrêtés ont souvent été pris sur les micro-logements, nombreux à Paris ou dans le centre-ville de Rennes par exemple.

## Une approche du surpeuplement « par la bande »

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. 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.

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 de les accroître et de mieux faire connaître ces actions, 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.

## LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE GLOBALE DU LOGEMENT

La réduction du surpeuplement au cours du XX<sup>e</sup> siècle n'est pas due à des mesures spécifiquement prises pour s'y attaquer mais est essentiellement liée aux orientations générales de la politique du logement (en parallèle de la 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 donc ces priorités qu'il faut réaffirmer** pour reprendre la marche en avant vers la résorption du surpeuplement.

## La production d'une offre de logement adaptée

Particulièrement criant dans les territoires les plus denses (comme l'Île-de-France et les DOM), le manque de grands logements se vérifie sur de nombreux territoire. 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. Pour cela, il serait nécessaire que les documents de programmation des collectivités **prennent mieux en compte le niveau de surpeuplement** sur un territoire.

Outre leur taille, les logements doivent s'adapter aux évolutions des besoins de leurs occupants. La production de logements évolutifs (surfaces, systèmes de cloisons, pièce partagée, etc.) pourrait être une piste à étudier, à l'instar de l'expérimentation de la « pièce à la demande » menée par le bailleur Néotoa à Rennes, qui permet de partager une pièce entre voisins.

## Le coût du logement, enjeu essentiel pour la mobilité

L'adéquation des logements à la taille des ménages est également freinée par le coût du logement, dans le parc privé ou social dans les zones tendues. C'est pourquoi les mesures visant à encadrer les loyers privés restent indispensables, sans quoi les ménages à bas revenus n'ont pas d'autre choix que de se serrer. Dans le parc social, une expérimentation comme le « loyer unique » à Rennes peut également permettre de disposer de logements sociaux à bas loyer mieux répartis dans la ville pour répondre aux situations les plus graves de manière plus souple. Enfin, on peut citer des initiatives comme celles de l'association Nouvelle Ville-Vie nouvelle, qui aide des ménages qui le souhaitent à aller vivre dans des régions moins chères pour y trouver des logements plus adaptés à leur taille et à leurs ressources.



## 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.

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). Fin 2015, 32 400 demandes de mutation étaient en cours au motif d'un « logement trop grand », avec 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 noter toutefois que ces mutations sont nécessaires mais doivent être **envisagées avec précaution** et accompagnement en ce qui concerne des personnes âgées, comme le fait entre autres Plaine Commune Habitat.

# CONCLUSION : LUTTER CONTRE LE SURPEUPLEMENT

**A** l'issue de ce chapitre, il apparaît important de faire mieux connaître le phénomène du surpeuplement, en améliorant la lisibilité des indicateurs statistiques, y compris à l'échelle locale, en travaillant à harmoniser les différents critères de mesure. Il est également urgent de mener des politiques luttant efficacement contre cette forme de mal-logement particulièrement grave.

## 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 » ;
- > Favoriser les demandes de mutations des ménages en situation de sous-peuplement, pour libérer de grands logements ;
- > Élargir les conditions d'éligibilité au Dalo pour mieux prendre en compte le critère de surpeuplement ;
- > Faire de l'allocation-logement un levier pour traiter les situations de surpeuplement, en proposant un relogement effectif et en signalant aux préfets les cas de surpeuplement dès l'entrée dans les lieux ;
- > Inciter les préfets à être plus volontaristes en matière de lutte contre la « sur-occupation du fait du bailleur ».

## Des actions d'amélioration de l'habitat qui peuvent traiter le surpeuplement de façon indirecte

- > Donner plus d'efficacité aux politiques d'amélioration de l'habitat, de traitement de l'insalubrité, rénovation urbaine etc., tout en invitant les acteurs à mieux prendre en compte les besoins des ménages selon leur taille ;
- > Mieux faire connaître et accroître les moyens alloués aux dispositifs existants et aux expérimentations locales.

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

- > 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.).

Prendre la mesure du coût économique et social du surpeuplement pour la collectivité peut être, à cet égard, une incitation supplémentaire à agir. Ce phénomène génère en effet des coûts élevés, à travers d'importantes dépenses de réparation ou de compensation à court, moyen et long terme. Des coûts économiques directs, notamment sur le « bâti » (coûts de gestion et d'entretien supplémentaires), 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. Échec 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...





CAHIER 2

## *Les politiques du logement*



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

## en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



## CAHIER 2

# La politique sociale du logement malmenée

La volonté d'Emmanuel Macron, exprimée avec conviction devant la Fondation Abbé Pierre le 31 janvier dernier, était de mettre enfin en œuvre **une vraie politique de « Logement d'abord »** plutôt que de multiplier les places d'hébergement d'urgence pour les personnes en difficultés. Pendant que se prépare un plan en ce sens (voir chapitre suivant), d'autres mesures ont dessiné **des orientations beaucoup plus inquiétantes** : coupes dans les APL, ponction sur les Hlm, attaques contre l'hébergement des personnes migrantes en situation irrégulière...

Quel est donc l'axe directeur de la politique du logement de la nouvelle majorité ? À la fin du mois d'août, le Premier ministre fixait trois objectifs : « 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 « moderniser les aides au logement pour améliorer l'efficacité d'une politique (...) qui demande, année après année, de plus en plus de moyens budgétaires ». Les actes des premiers mois ont semblé donner la **priorité aux coupes budgétaires et aux critiques contre l'encadrement du marché** de l'immobilier, au détriment de l'ambition affichée de protéger les personnes en difficulté.

Ces orientations mettent à mal des pans entiers de ce que l'on peut appeler « le modèle français de protection dans le domaine du logement ». En s'en prenant aux deux premiers piliers de ce modèle (les mesures de redistribution, à travers les APL et le parc social d'une part, et les protections individuelles des locataires d'autre part), la nouvelle majorité risque de remettre en cause sa capacité à réussir le chantier du « logement d'abord », censé

donner un fil directeur au troisième pilier du modèle, qui regroupe les mesures spécifiques venant en aide aux ménages défavorisés.

## APL ET HLM, LES DEUX PRINCIPAUX OUTILS DE L'AIDE AU LOGEMENT ATTAQUÉS DE FRONT

### Des coupes aveugles dans les APL

La coupe de 5 €/mois, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017 sans limitation de durée, sera accentuée par le gel des APL au 1<sup>er</sup> octobre 2018. Une mesure injuste, aveugle et inefficace, souvent légitimée par des idées reçues. L'effet inflationniste des APL est controversé : l'ingénieur du CGEDD Jacques Friggitt a calculé récemment que la hausse des loyers des allocataires correspond à une amélioration de la qualité de leurs logements et à des effets de structure (taille, localisation et durée d'occupation du parc). À l'inverse, aucun effet déflationniste d'une baisse des APL n'a jamais été montré, ni même envisagé sérieusement par qui que ce soit : au contraire, une réduction des APL se traduira, comme au Royaume-Uni, par une baisse des revenus des allocataires. Le poids des APL dans les dépenses publiques quant à lui, n'est pas hors de contrôle : depuis 1996, elles pèsent chaque année 1 % du PIB.

**Les APL permettent avant tout aux locataires modestes de modérer leur taux d'effort et d'améliorer le confort de leurs logements.** Elles concernent 6,5 millions de ménages, « à très bas revenus, pauvres pour une majorité et aux marges de la pauvreté pour les autres » (IGAS). Tandis que les loyers des logements sociaux neufs progressent sous l'effet de la baisse des aides à la pierre et que 90 % des allocataires du parc locatif privé s'acquittent d'un loyer bien supérieur aux plafonds APL.



Enfin, contre toute attente, la majorité a également presque entièrement supprimé les APL-accession, destinées aux accédants modestes, et a prévu à partir de 2019 un nouveau mode de calcul des aides destiné à les diminuer de 900 millions d'euros par an.

### Les organismes Hlm ponctionnés comme jamais

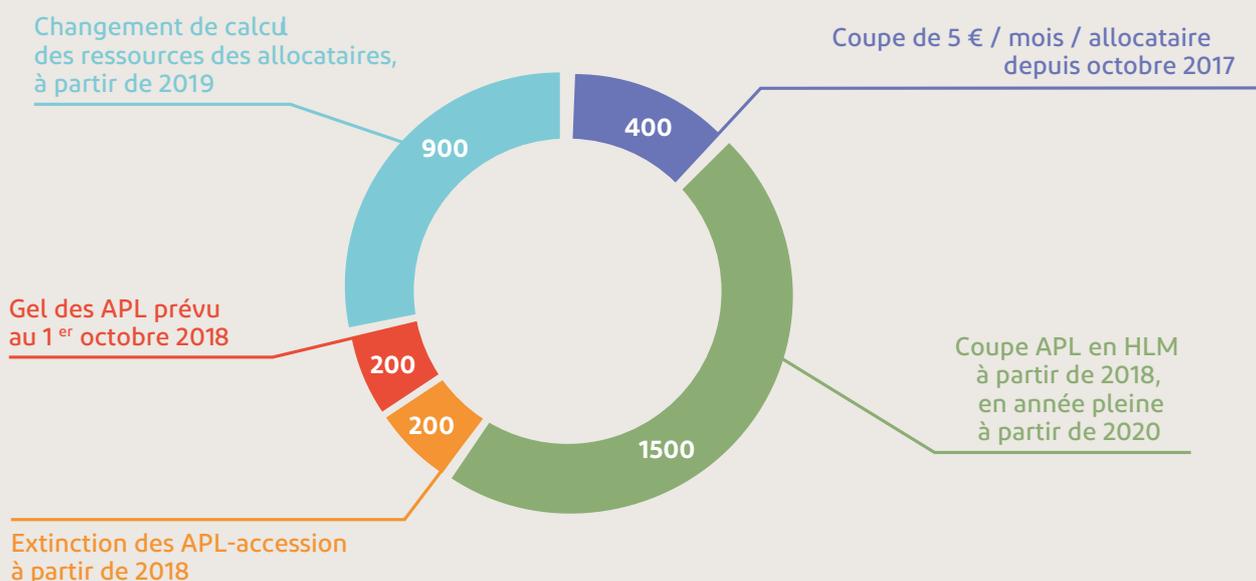
Les attaques contre les APL ont aussi pris la forme d'une mise à contribution des organismes Hlm. Le gouvernement a en effet prévu, à la suite d'un long bras de fer dans le cadre de la loi de finances pour 2018, une baisse d'environ 60 €/mois des APL pour les locataires du parc social. Cette coupe est rendue indolore à court terme pour les locataires par une baisse forcée équivalente de leurs loyers (la « réduction de loyer de solidarité » - « RLS »). Cette « RLS » sera appliquée intégralement en 2020, après une montée en puissance en 2018 et 2019, complétée dès 2018 par une hausse de la TVA portée de 5,5 à 10 %. Cette baisse de recettes forcée, d'un montant global de 1,7 milliards

d'euros par an (occasionnant une baisse d'APL presque équivalente de 1,5 milliard) aura des effets structurels sur les organismes Hlm. Cette somme représente en effet les deux tiers du montant total de fonds propres réinvestis chaque année par les bailleurs sociaux dans la construction ou la rénovation. **Cette saignée risque donc de provoquer rapidement une chute de la construction, de la réhabilitation, notamment thermique, de la qualité de l'entretien des bâtiments et du service rendu aux locataires.**

Le gouvernement prétend lisser cette baisse qui pèsera dans un premier temps sur les organismes qui accueillent le plus de ménages modestes. La mutualisation forcée des fonds propres permettra peut-être de mieux répartir le fardeau mais pas de l'alléger. Les compensations promises par le gouvernement (Stabilisation du taux de livret A, allongement de la durée des prêts, hausse des prêts de haut de bilan, surloyer accru dès dépassement des plafonds de ressources...) ne sont pas



### 3,2 MDS€ DE COUPES DANS LES APL PAR AN EN 2020 UNE SAIGNÉE SANS PRÉCÉDENT



à la hauteur de la ponction. Quant à la vente de logements sociaux que le gouvernement souhaite inciter, avec un objectif de 20 000 ventes par an, elle se heurtera vraisemblablement au manque de candidats solvables qui pourraient se porter acquéreurs. Surtout, elle est contradictoire avec les besoins d'accroissement du parc pour répondre à la demande grandissante de logements sociaux. Enfin, rien n'indique que le regroupement des organismes annoncé permettrait des économies conséquentes, puisqu'il est démontré que les plus gros bailleurs sociaux ont des frais de gestion en moyenne plus importants.

Au final, si l'on cumule toutes les mesures d'économies budgétaires décidées en seulement quelques mois, **la baisse engagée des APL est considérable** : après une période de montée en puissance, au moins 3,2 milliards d'euros en année pleine à partir de 2020, entraînant des conséquences sociales et économiques imprévisibles mais assurément négatives.

### **DES PROTECTIONS INDIVIDUELLES FRAGILISÉES POUR UN HYPOTHÉTIQUE CHOC DE L'OFFRE ?**

Le second pilier du modèle de protection sociale liée au logement, constitué des protections statutaires des ménages modestes, est lui aussi fissuré. « Libérer » le marché pour conduire à un « choc de l'offre » est censé résoudre les causes profondes de la crise du logement, au risque d'accroître les inégalités.

#### **Bail mobilité : un accroc au statut de locataire de droit commun**

L'avant-projet de loi sur le logement 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. Initialement présenté comme un bail réservé aux personnes en formation, il doit finalement être ouvert à tous. Cette entaille dans le bail de droit commun, faisant mine d'ignorer l'inégalité entre propriétaire

et locataire sur les marchés tendus, risque de précariser les locataires. Pourtant, la loi de 1989 reposait sur un équilibre qui a fait ses preuves entre mobilité et sécurité. **Les locataires 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**. Ce nouveau bail précaire offre aux bailleurs une « période d'essai locative » (avant un éventuel bail classique) et fragilise les locataires face aux pratiques abusives de certains bailleurs, au risque d'accroître les expulsions locatives en fin de contrat.

#### **Le détricotage de l'encadrement des loyers**

Le Gouvernement ne soutient pas vraiment l'encadrement des loyers, qui vise à protéger les locataires du parc privé n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété ni la chance d'obtenir un logement social. Cet attentisme intervient à un moment où, faute d'être mis en œuvre correctement, la justice administrative a sanctionné en 2017 l'encadrement en annulant les deux seules mesures prises jusqu'ici, à Paris (en 2015) et à Lille (en 2017). Cette décision porte sur la forme et non le fond : l'encadrement aurait dû être appliqué à l'échelle des agglomérations entières, et non à leur ville centre uniquement. Le Gouvernement a fait appel de la décision tout en maintenant sa position timorée : l'encadrement sera conservé ou abandonné en fonction de l'évaluation de son application à Paris et Lille, sans envisager de l'appliquer à toutes les zones tendues prévues par la loi Alur. Le projet de loi Logement prévoit ainsi d'autoriser les préfets à « certifier » des observatoires locaux des loyers au lieu de les « agréer », ce qui permettrait d'observer les loyers sans les encadrer.

L'encadrement a pourtant fait ses preuves en écrétant les loyers les plus indécents. Il améliore le pouvoir d'achat des plus modestes à un prix quasi nul pour l'État et constituerait la meilleure réponse à l'argument du soi-disant effet inflationniste des APL.



## Un très hypothétique « choc de l'offre »

Le Gouvernement préfère, pour faire baisser les prix, miser sur un « choc de l'offre » que permettrait une « libération » des acteurs privés, passant par des mesures visant à réduire le temps de la construction, limiter les recours abusifs, simplifier les normes de construction et l'instruction du permis de construire, augmenter les exonérations fiscales...

Or, d'une part rien ne dit que ces mesures qui restent à préciser permettront d'accroître les mises en chantier, qui sont déjà à un niveau historiquement élevé. D'autre part, les périodes de forte construction, comme en 2006, n'ont pas été marquées par une inflexion des prix, au contraire. 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**. Il faut donc associer un effort massif de construction à une politique de maîtrise des prix des terrains et de la construction neuve.

De plus, la construction annuelle ne représente que 1 % du parc de logements. **Le stock de logements** existant, ses caractéristiques, sa capacité d'évolution sont donc des **facteurs bien plus décisifs**, qui demandent d'investir dans la réhabilitation et le renouvellement urbain, **quel que soit le type de territoire**.

## Un choc de l'offre au risque d'un creusement des inégalités ?

S'il n'est pas sûr que certaines mesures de libération du marché produisent un choc de l'offre, il est probable qu'elles contribuent au creusement des inégalités liées à l'immobilier, qu'il s'agisse du prolongement du « Pinel » y compris pour loger ses enfants, de la TVA réduite facilitée pour le logement intermédiaire, de la cession du foncier public avec décote pour des programmes comportant moins de logements qu'auparavant...

Autre avantage substantiel, **l'abattement exceptionnel de 70 à 85 %** sur les plus-values sur la

cession de terrains à bâtir ou d'immeubles dans les zones tendues est présenté comme une mesure de lutte contre la rétention foncière. Cet objectif est important, mais il aurait dû se traduire par une fiscalité croissante dans le temps et lisible taxant la rétention, plutôt que de poursuivre la pratique **des « chocs fiscaux » à répétition qui créent de la complexité et des effets d'aubaine au profit des propriétaires fonciers**.

La suppression de la taxe d'habitation contribue de même à priver la puissance publique de recettes fiscales assises sur l'immobilier. Présentée comme une mesure de pouvoir d'achat pour les plus modestes, elle bénéficiera peu aux plus pauvres, qui s'en acquittaient pas ou peu, en raison des exonérations ou abattements. Mais elle profitera bel et bien aux plus aisés, pour lesquels elle devrait finalement être supprimée également à partir de 2020. En revanche, les ménages modestes pâtiront sans doute des conséquences sur la qualité des services publics de la perte de recettes fiscales qui s'élèverait à 10 milliards d'euros par an.

La taxe d'habitation est effectivement assise sur des valeurs locatives cadastrales désuètes, mais une vraie réforme de justice fiscale aurait consisté à poursuivre le chantier de révision de ces valeurs, indispensable également pour réformer la taxe foncière.

Tout se passe comme si l'attention des responsables politiques était **obnubilée par la rigueur budgétaire et la libération des initiatives** et comme s'ils accordaient à la protection des ménages fragiles un rôle mineur d'accompagnement dans le meilleur des cas, voire contre-productif dans le pire.

La politique en faveur du logement des personnes défavorisées, comme celle qui affirme aujourd'hui privilégier le « Logement d'abord », ne peut à elle seule constituer une politique sociale si le marché du logement et l'organisation du secteur Hlm compliquent l'entrée dans un logement des plus fragiles. **Le « Logement d'abord » est fortement menacé par les coupes massives dans le budget du logement**.



# VEUT-ON VRAIMENT EN FINIR AVEC LE DRAME DES PERSONNES SANS DOMICILE ?

Le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 50 % entre 2001 et 2012, et sans doute encore depuis. Face à cette impasse, la Fondation Abbé Pierre avait interpellé les candidats à l'élection présidentielle en 2017, en leur demandant de s'engager sur **un plan « Sans domicile : objectif zéro »**, destiné à résorber le problème en 5 à 10 ans selon les territoires.

S'emparant à juste titre de la philosophie du « logement d'abord », le candidat Emmanuel Macron avait proposé une série de mesures plutôt encourageantes : priorité d'accès au parc social, accent sur la production de logements très sociaux (40 000 PLAI par an) et de pensions de familles (10 000 places en cinq ans), développement de l'intermédiation locative (40 000 places de plus en cinq ans).

Le nouveau ministère de la Cohésion des territoires a donc présenté un projet de plan quinquennal reprenant ces éléments et donnant lieu à

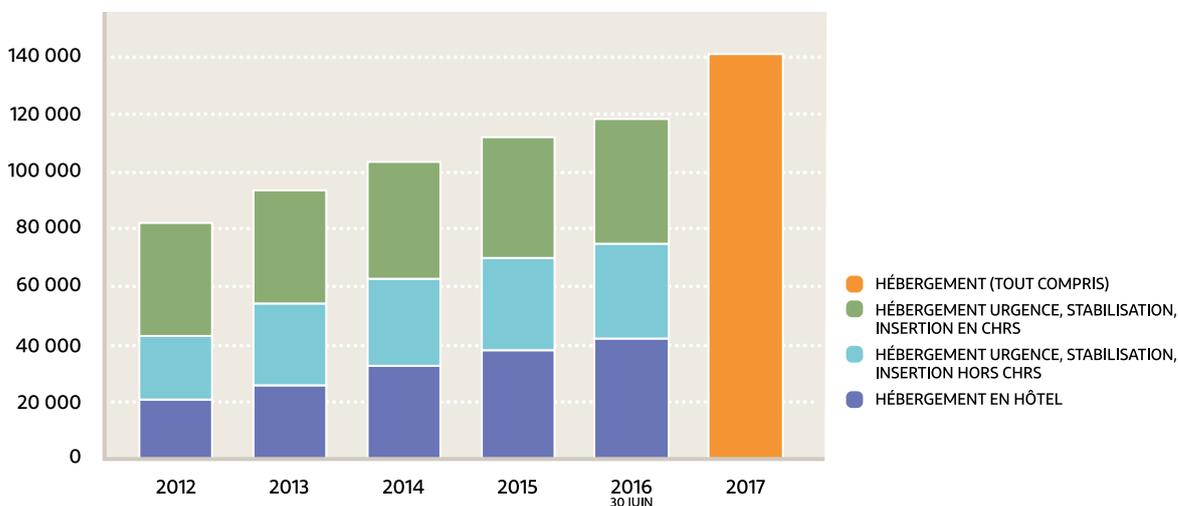
un « appel à manifestation d'intérêt » auprès des collectivités intéressées par une « mise en œuvre accélérée » de cette approche sur leur territoire. Le monde associatif, comme les acteurs du logement social, regardent ce nouveau plan avec intérêt mais sans illusion excessive, voire avec une certaine méfiance. **Beaucoup de réformes ont été menées par le passé**, 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.

C'est pourquoi la Fondation revient ici sur les fondamentaux du logement d'abord et procède à un point d'étape de sa progression, en fonction des six axes de son plan. Entre critique et espoir, la Fondation est surtout à l'heure actuelle vigilante.



## L'INFLATION DU NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT CAPACITÉS EN NOMBRE DE PLACES OUVERTES ET FINANCÉES

Source : DGCS / enquête AH1





## « Sans-domicile : objectif zéro » : une obligation de résultat

Un plan ambitieux nécessite une méthodologie dotée d'objectifs quantitatifs précis sur la durée, pas d'un simple affichage. A cet égard, la promesse du Président en juillet 2017 (« 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 ») s'apparentait davantage à un slogan imprécis, sans véritables moyens et qui a fini par sonner comme une promesse sans lendemain. Son échec, prévisible, a poussé, fin 2017, certains membres du gouvernement à tordre la réalité pour expliquer que les personnes à la rue y demeuraient en réalité par choix. Alors même que les appels sans réponse au 115 restent extrêmement élevés...

### LE 115 NE RÉPOND PLUS TAUX DE DEMANDES AU 115 NON POURVUES EN NOVEMBRE 2017

Source : baromètre FAS, étude portant sur six départements tendus

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 %

L'« objectif zéro » n'est pas démagogique en soi, ce qui l'est c'est de l'énoncer sans mettre en œuvre les moyens susceptibles de l'atteindre. Il consiste 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 et en un engagement solennel, des élus locaux et de l'État, pour accompagner au changement. Tout l'enjeu est de réduire au maximum le sans-abrisme, sa durée... et de **ne jamais se résigner à son ancrage durable**. Il s'agit de poursuivre des objectifs ambitieux, étalés dans le temps, de mesurer le chemin parcouru et d'adapter les moyens aux ambitions (plutôt que l'inverse).

## CHANGER DE PHILOSOPHIE, GÉNÉRALISER LE LOGEMENT D'ABORD

Le logement d'abord s'oppose au modèle, dit « escalier » ou évolutif, duquel les personnes parviennent trop rarement à sortir par le haut. Les études menées montrent a contrario que le modèle Housing First permet aux personnes éloignées du logement de sortir de la rue plus rapidement et de façon plus durable.

### Aux origines : une inversion du regard

Le docteur Sam Tsember, psychologue dans les années 90 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 son hôpital. Il élabore alors, avec son équipe, une nouvelle approche : **l'association Pathways Housing First loge sans condition les sans-abri de**

**longue durée présentant des pathologies mentales ou des addictions**, en rupture de lien social. Il leur est proposé un logement avec un bail à leur nom, sans leur imposer au préalable un processus de soin.

### L'importation du modèle en Europe...

Au début du siècle, apparaissent les premiers programmes en Finlande et aux Pays-Bas. En 2016, il en existe dans 13 pays de l'Union. Plusieurs villes s'engagent dans une politique globale de lutte contre le sans-abrisme inspirée du logement d'abord et adaptée à leur territoire (Liverpool, Barcelone...). 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.

Le logement d'abord passe par l'abandon des préjugés sur la « capacité à habiter » des personnes sans domicile. L'offre de logement abordable est déterminante pour que le modèle fonctionne, comme la possibilité pour la personne de choisir son logement et de refuser une offre qui ne lui convient pas. Face à une pénurie de logements abordables disponibles, chaque programme trouve des solutions dans le parc social ou le parc privé. L'accompagnement peut se faire par une équipe dite « volante » qui va vers la personne, à son domicile ou dans le lieu de son choix. Une grande flexibilité est adoptée face aux besoins, aux cycles de sa vie, aux échecs ou aux succès aussi longtemps que nécessaire. D'autres programmes, comme en Belgique, ont constaté que certaines personnes n'avaient finalement besoin que d'un logement.

### ... et en France

Le programme « Un chez soi d'abord » lancé en 2011, sur 4 sites avant d'être étendu à 16 autres d'ici à 2022, présente **des taux de maintien dans le logement proches de 90 % même après plusieurs années**. Les différentes expérimentations publiques ou associatives, par exemple au sein du réseau « Un domicile fixe et décent pour tous » de la Fondation Abbé Pierre, n'ont aujourd'hui pas besoin d'être retentées ou confirmées, mais soutenues et généralisées à tous les publics sans domicile.

Cependant, la mise en place d'un **modèle permettant l'accès direct au logement malgré les ressources extrêmement limitées des personnes à loger se heurte à des dispositifs**

**publics inadaptés** (prise en compte de la vacance des logements, des travaux de rafraîchissement, du mois de carence d'APL, de l'écart des loyers dans le parc privé, de la durée et de la qualité de l'accompagnement...). La démarche est encore trop appréhendée comme une importante prise de risque, et de ce fait les modes d'occupation restent majoritairement de l'hébergement ou de la sous-location.

## LES LOGEMENTS SOCIAUX EN PRIORITÉ AUX MÉNAGES LES PLUS MODESTES : APPLIQUER 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. Plus de 510 000 logements sociaux sont attribués chaque année, environ 10 % du parc. Or, paradoxalement, les ménages à bas revenus ont moins de chances que les autres d'en bénéficier. Idem pour ceux qui sont dans les pires situations de mal-logement : alors que le taux moyen de succès des demandeurs est de 25 %, celui des demandeurs « sans-abri » tombe à 16 %.

### DES ATTRIBUTIONS HLM PLUS DIFFICILES POUR LES PAUVRES NOMBRE DE DEMANDEURS POUR UNE ATTRIBUTION ANNUELLE INDICATEUR DE PRESSION SELON LES REVENUS (PAR UNITÉ DE CONSOMMATION)

Source : données SNE 2016 - USH



**Deux quotas d'attributions** (25 % hors des QPV pour les demandeurs du 1er quartile de revenu et 25 % envers les publics prioritaires, en premier lieu « Dalo ») instaurés par la loi Egalité et



Citoyenneté en 2016 **promettent une hausse importante des logements sociaux ouverts aux ménages les plus en difficulté** d'autant que diverses simulations ont montré que les organismes disposaient du parc nécessaire à loyers modérés pour fléchir davantage de logements vers les ménages les plus pauvres. D'application immédiate, ces quotas doivent être mis en œuvre et contrôlés fermement sans attendre.

Le renforcement des politiques d'attribution à l'échelle intercommunale, prévu par la même loi, devrait permettre de dépasser les égoïsmes municipaux qui limitent parfois les possibilités de relogement des personnes fragiles ou sans domicile. Toutefois, **l'échelon communal reste encore à ce jour, souvent le plus puissant.**

La généralisation de **la cotation** des demandes, annoncée dans le futur projet de loi logement, peut alors représenter **un garde-fou** dès lors que les grilles de cotation correspondent aux critères de priorité légaux et que les logements sont réellement attribués aux candidats ayant le maximum de points.

## LA PRODUCTION HLM ACCESSIBLE : SACRIFIÉE SUR L'AUTEL DES COUPES BUDGÉTAIRES ?

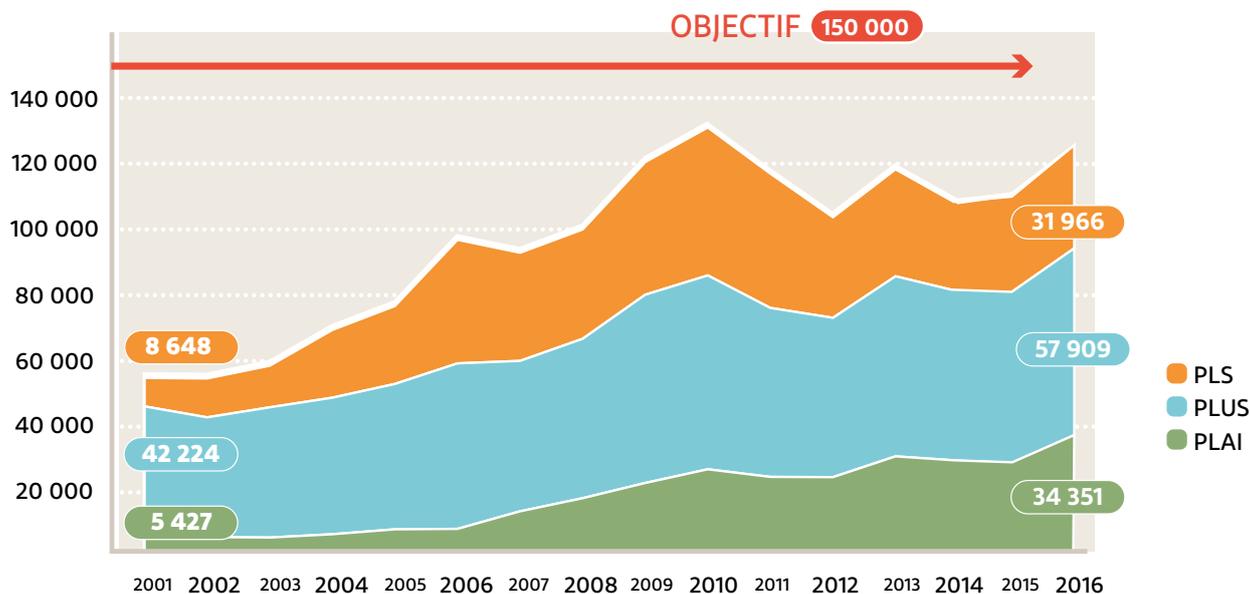
La Fondation Abbé Pierre s'en tient à l'objectif de **150 000 Hlm neufs par an, PLAI et PLUS sous plafonds APL**. Sur ce point, les promesses d'Emmanuel Macron sont restées très vagues. Son seul engagement a été de porter à 40 000 le nombre de PLAI. Cet objectif est positif mais réducteur, car il ne dit rien du niveau de loyer effectif de ces logements, ni des objectifs de PLUS ou PLS.

**L'incertitude sur l'avenir du parc social, la baisse des aides à la pierre et des aides à la personne, constituent un frein majeur à la relance** des chantiers, alors même que le niveau actuel de construction reste largement insuffisant pour répondre à l'allongement de la file d'attente des demandeurs de logement social, que la majorité des communes SRU n'a pas atteint les objectifs de la période 2014-2016 et que le gouvernement s'est montré trop accommodant avec des dizaines de maires récalcitrants.

Si l'on peut se réjouir d'un plan de production de pensions de famille, celles-ci ne peuvent constituer une réponse unique et massive pour les dizaines de milliers de personnes sans domicile.

### UNE PRODUCTION HLM EN HAUSSE MAIS ENCORE INSUFFISANTE

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS ANRU)



## MOBILISER LE PARC PRIVÉ : DES DISPOSITIFS TROP PEU INCITATIFS ET MAL CIBLÉS

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.

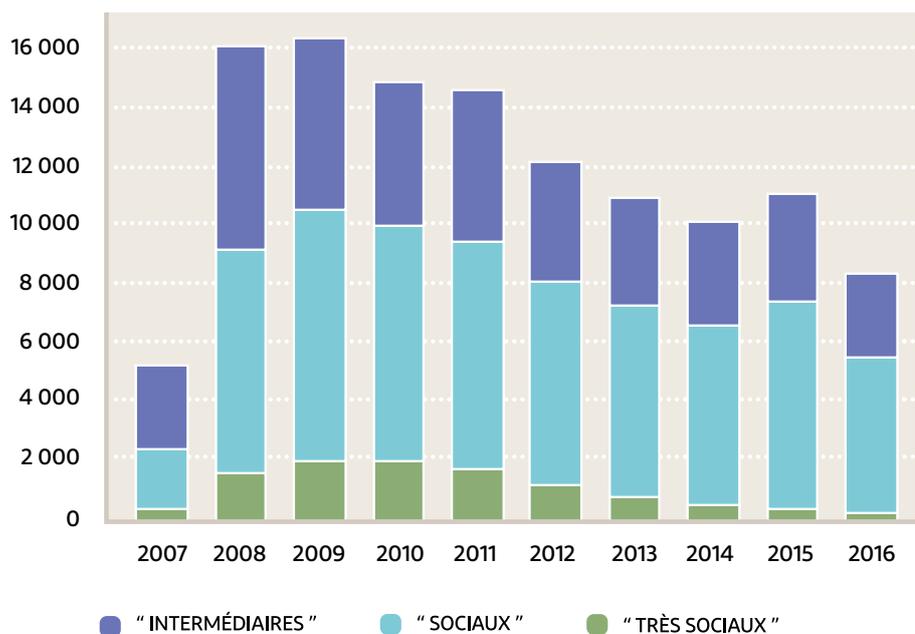
Seul le dispositif Solibail atteint un niveau conséquent, avec près de 28 700 places, soit environ 11 000 logements. L'objectif présidentiel est de porter ce stock à 65 000 places en 2022. Il faut en profiter pour mieux le cibler sur le mandat de gestion (aujourd'hui un quart des places), qui constitue une vraie solution de logement pérenne avec un bail au nom du locataire, plutôt que la sous-location.

Le nouveau dispositif « Louer abordable », remplaçant le « Borloo dans l'ancien », souffre quant à lui de limites qui risquent de l'empêcher d'enrayer la chute des conventionnements ANAH, que ce soit son barème, un zonage peu précis, des niveaux de loyer trop élevés et des taux d'abattement fiscal qui abandonnent de fait le conventionnement très social.

Tout l'enjeu réside dans la proposition aux propriétaires privés d'un package comprenant des aides simplifiées (exonération de taxe foncière et crédit d'impôt), qui assurent un rendement locatif (par rapport au loyer de marché réel), d'éventuels travaux de remise en état du logement, une gestion locative adaptée garantissant le paiement du loyer et la prise en charge en cas de dégradation ou de vacance. En échange, ces logements privés doivent accueillir, principalement en mandat de gestion, des ménages prioritaires en difficulté.

## LA CHUTE DE LA MOBILISATION DU PARC PRIVÉ NOMBRE DE LOGEMENTS CONVENTIONNÉS ANAH

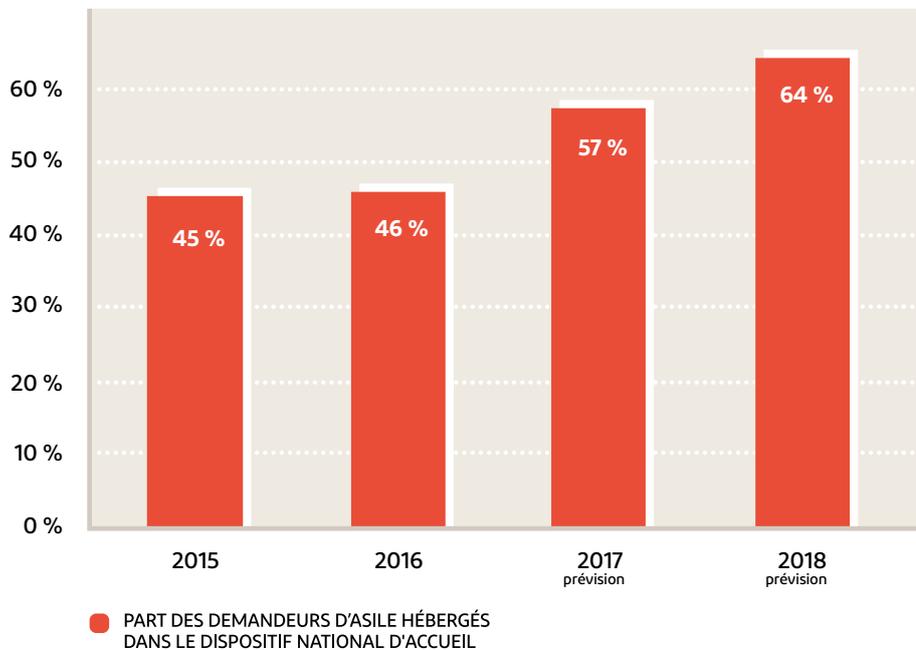
Source : ANAH





## UN HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ENCORE TRÈS INSUFFISANT

Source : ministère de l'Intérieur



## ACCUEILLIR LES MIGRANTS : UN DISCOURS D'OUVREURE, DES PRATIQUES RÉPRESSIVES

Le sort indigne réservé à une partie des personnes migrantes est identifié comme une des causes du sans-abrisme. Malgré la hausse du nombre de places en CADA depuis quelques années, une grande part des demandeurs d'asile reste sans solution d'hébergement, tandis que les personnes en situation irrégulière vivent souvent dans des conditions de logement les plus graves. Depuis des années, La France n'est pas à la hauteur de ses obligations morales et internationales. Après une campagne du candidat Emmanuel Macron annonçant une politique d'accueil plus humaine, la déception est grande.

Depuis des mois, une politique de dissuasion est menée, sur le terrain par le comportement des forces de l'ordre comme dans les discours particulièrement virulents envers le droit à l'hébergement des étrangers en situation irrégulière. Une circulaire du 12 décembre 2017 notamment fait craindre que les centres

d'hébergement ne soient plus des espaces d'accueil et de repos mais de contrôle administratif vers la reconduite à la frontière des personnes sans titre de séjour. Les migrants sans titre de séjour risquent de ne plus y recourir et de se tourner davantage encore vers les squats, les marchands de sommeil ou les bidonvilles, au détriment de l'accueil inconditionnel en hébergement de toute personne en détresse.

**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. Se focaliser uniquement sur les demandeurs d'asile enregistrés et les personnes réfugiées 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. **Un plan « logement d'abord » digne de ce nom ne doit laisser personne de côté** et apporter des réponses humaines et efficaces à toutes les personnes sans-domicile.

## PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES POUR ENRAYER LE 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. L'État réitère régulièrement à cet égard son intention de prévenir les expulsions, notamment avec la création d'un Pôle national et la mise d'un plan d'action interministériel, mais son action reste insuffisante, comme le montre la hausse régulière des expulsions. **Les concours de la force publique sont accordés de plus en plus facilement**, faute d'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion, quitte à dépenser davantage d'argent public au final pour payer des nuitées hôtelières aux familles expulsées. Et la relative protection des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo a tendance à être malmenée.

Cette politique répressive pèse aussi lourdement sur les habitants de 570 bidonvilles et grands squats de France métropolitaine, malgré la circulaire du 26 août 2012, qui demandait aux préfets de reloger les occupants. Les plus de 7 000 personnes

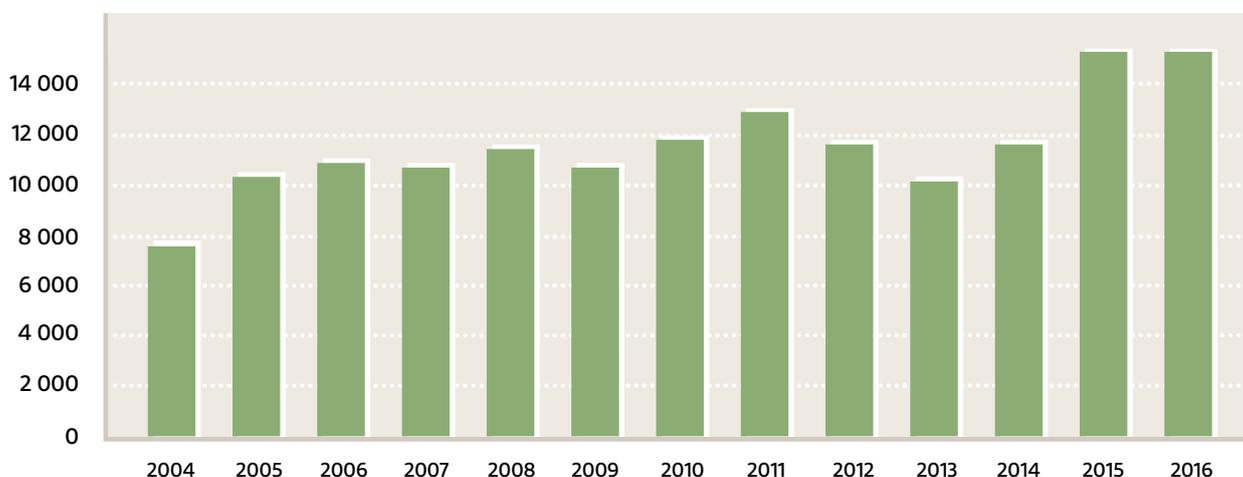
expulsées lors des neuf premiers mois de 2017 (dont 4 538 personnes pour le seul troisième trimestre) tendent à invisibiliser le problème, avant de le reproduire ailleurs en l'aggravant. Parallèlement, les montants mobilisés par l'État pour l'accompagnement social des habitants des bidonvilles sont limités et même en diminution.

**L'urgence est de déployer des moyens humains et financiers** pour empêcher au maximum ce traitement dramatique pour des milliers de familles. Sinon, la hausse des expulsions, qui trouve ses origines dans l'augmentation des loyers et de la précarité, sauf coup d'arrêt volontariste, se poursuivra, alimentant encore le sans-abrisme que le logement d'abord cherche à résorber.



### LE DOUBLEMENT DU NOMBRE D'EXPULSIONS LOCATIVES EXPULSIONS AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Source : ministère de l'Intérieur





# INVESTIR DANS UNE POLITIQUE GLOBALE DU LOGEMENT ABORDABLE

Le logement d'abord nécessite des investissements publics de départ pour financer des logements abordables, des baisses de loyer, un accompagnement renforcé, la transformation d'hébergements en logements, un accès aux droits, qui permettront ensuite 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-domicile peut réellement diminuer**, comme le montre l'exemple de la Finlande.

## LE MODÈLE FINLANDAIS : POURQUOI ÇA MARCHE ?

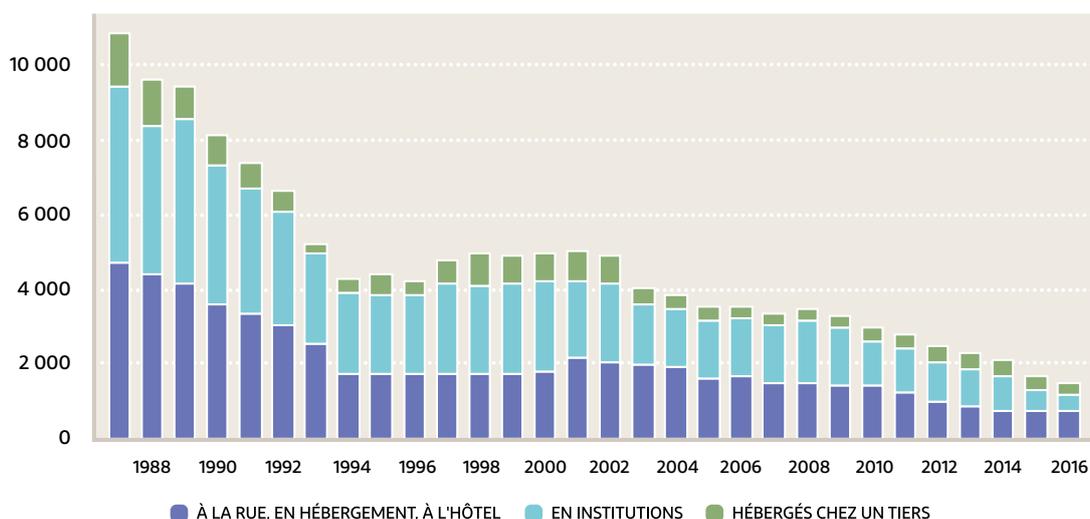
Alors que le nombre de sans domicile augmente partout en Europe, la Finlande, est parvenue à diviser leur nombre (au sens de l'Insee) par cinq en 20 ans. **Un premier programme est lancé en 1987 avec l'objectif de réduire le sans-abrisme en**

**quatre ans**, et les premières expériences Housing First voient le jour ; en 1995, la Constitution finlandaise consacre le droit au logement pour tous. En 2007, les sans-domicile qui présentaient le moins de difficultés avaient été relogés. Un groupe « des grands Sages » propose alors un programme en deux temps : réduire de moitié le sans-abrisme de longue durée à l'horizon 2011 et y mettre fin en 2015.

En 2008, le Gouvernement lance ainsi le premier programme de lutte contre le sans-abrisme de longue durée, **PAAVO I**, qui **doit fournir des logements neufs et des logements accompagnés**, et intensifier la prévention dans dix villes qui s'engagent avec l'Etat. En 2012, **PAAVO II poursuit l'objectif d'éliminer le sans-abrisme de longue durée et de réduire le risque** par le développement de l'offre de logement dans le diffus, avec des équipes d'accompagnement flottantes et des services de prévention.

## LA CHUTE DU NOMBRE DE PERSONNES SANS-DOMICILE EN FINLANDE

Source : ARA



Ces chiffres encourageants sont le résultat d'une politique ambitieuse basée sur la coordination des acteurs, chacun assumant ses responsabilités, le développement rapide d'une offre de logement destinée aux sans-abri et la transformation du secteur de service social et de l'hébergement. 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, pour un programme national correctement financé par l'État sur la durée.

Car mettre en œuvre le Logement d'abord avec un budget du logement consacré aux aides au logement ou au parc social en baisse, comme en France, est fortement compromis.

C'est une leçon du contre-exemple britannique où les coupes sombres dans les aides au logement et le développement des contrats de location de court terme ont entraîné une forte hausse du nombre de sans domicile.

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.

### LA CHUTE DE L'EFFORT PUBLIC POUR LE LOGEMENT

Source : ministère de la Cohésion des Territoires







*Les chiffres  
du mal-logement*

# L'état du mal-logement

## en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



# Les chiffres du mal-logement

	MÉNAGES	PERSONNES
<b>4 millions de personnes mal logées</b>		
<b>Personnes privées de logement personnel</b>		
dont personnes sans domicile <sup>(1)</sup>		143 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel <sup>(2)</sup>	21 000	25 000
dont habitations de fortune <sup>(3)</sup>		85 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers <sup>(4)</sup>		643 000
<b>TOTAL</b>		896 000
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>		
dont privation de confort <sup>(5)</sup>	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » <sup>(6)</sup>	218 000	934 000
<b>TOTAL (sans double compte)</b>	<b>1 123 000</b>	<b>2 819 000</b>
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat <sup>(7)</sup>		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités <sup>(8)</sup>		42 000
<b>TOTAL des personnes mal logées (a)(sans double-compte)</b>		<b>3 965 000</b>
	<b>MÉNAGES</b>	<b>PERSONNES</b>
<b>12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement</b>		
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté <sup>(9)</sup>	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges <sup>(10)</sup>	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré <sup>(11)</sup>	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique <sup>(12)</sup>	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif <sup>(13)</sup>	2 713 000	5 732 000
<b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)(sans double-compte)</b>	<b>4 952 000</b>	<b>12 138 000</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL (a+b)(sans double-compte)</b>		<b>14 632 000</b>

## SOURCES :

(1) Enquête Sans-domicile, Insee. Les sans-domicile, au sens de cette enquête, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

(2) ENL 2013, calculs FAP. Il s'agit ici de chambres trouvées et payées par les personnes elles-mêmes, pas d'hébergement institutionnel.

(3) Recensement de la population 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.

(8) CILPI. Résidents déclarés des foyers de travailleurs migrants en attente de traitement.

(9) ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des copropriétaires déclarant habiter dans une copropriété rencontrant des difficultés (impayés nombreux et fréquents, copropriété décrite comme fonctionnant très mal, absence de travaux d'entretien), et non des locataires. Cette définition n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

(10) ENL 2013, calculs FAP.

(11) ENL 2013, calculs FAP. Personnes appartenant à des ménages des trois premiers déciles de niveau de vie auxquels manque une pièce par rapport à la norme de peuplement, à l'exclusion des ménages d'une personne.

(12) ENL 2013, calculs FAP. Il ne s'agit ici que des personnes appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie et déclarant avoir eu froid au cours de l'année pour des raisons liées à la précarité (privations financières, logement mal isolé ou mal chauffé).

(13) ENL 2013, calculs FAP. Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par UC.

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres essentiellement issus de notre exploitation de l'édition 2013 de l'enquête nationale Logement de l'Insee et de l'actualisation de données administratives. **4 millions de personnes souffrent de mal-logement** ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, 12,1 millions de personnes sont touchées à des degrés divers par la crise du logement. Au total, sans les doubles comptes, près de 15 millions de personnes sont touchées, à un titre ou à un autre, par la crise du logement.

### 4 millions de personnes mal logées

Tout d'abord, parmi les 896 000 personnes privées de logement personnel, **l'enquête Sans-domicile de l'Insee 2012 compte 143 000 personnes sans domicile**. Le recensement de la population dénombrait en outre, en 2006, 85 000 personnes en habitations de fortune tandis que 24 733 personnes vivaient à l'hôtel en 2013. Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin 643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte.

Ensuite, les mal-logés se composent de **2 819 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** du point de vue du confort et 934 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 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**, d'après une enquête récente de la FNASAT, dans notre décompte des personnes mal-logées, et qui explique l'atteinte du chiffre de 4 millions. Ce nouveau chiffre est donc plus complet que les estimations des éditions précédentes, mais ne doit pas être analysé comme une augmentation du nombre de mal-logés.



## 12 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

Autour de ce noyau dur du mal-logement, constitué de 4 millions de personnes, se dessine un **halo beaucoup plus large**, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement, de manière moins prégnante, mais avec de réelles répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois.

**4 299 000 personnes modestes** appartenant aux trois premiers déciles de la population, **vivent en situation de surpeuplement** dit « modéré », c'est-à-dire qu'il leur manque une pièce par rapport à la norme d'occupation. **1 210 000 personnes locataires étaient en situation d'impayés de loyers** ou de charges au moment de l'enquête, s'exposant ainsi à une procédure d'expulsion locative. **1 123 000 personnes**, propriétaires occupants, vivent dans des copropriétés en difficulté, subissant un très mauvais fonctionnement, des impayés de charges nombreux et importants ou une absence de travaux d'entretien.

**Le noyau dur de la précarité énergétique**, composé des ménages modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité **s'élève à 3 558 000 personnes**. L'effort financier excessif concerne pour sa part les ménages modestes appauvris par des niveaux de loyers insoutenables, en particulier dans le parc privé. Il touche **5 732 000 personnes qui consacrent plus de 35 % de leurs revenus à leurs dépenses de logement**, ne leur laissant pour vivre qu'un revenu inférieur à 65 % du seuil de pauvreté, soit 650 euros par mois et par unité de consommation.

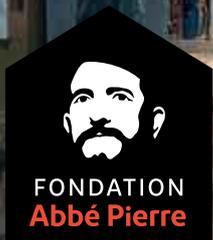
## Des tendances à l'aggravation

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

La crise n'est pas forcément là où on l'attendait. **Les locataires continuent de payer leur loyer**, puisque le nombre d'impayés semble stable. Mais à quel prix... **Les Français sont 44 % de plus qu'en 2006 à se priver de chauffage** à cause de son coût. 42 % de plus à subir un effort financier excessif pour payer son logement. Résultat, le nombre de personnes modestes ayant eu froid à leur domicile pour des raisons liées à la précarité s'est accru de 25 % entre 2006 et 2013. Le nombre d'expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son record en 2016, avec 15 222 expulsions, un chiffre en hausse de 41 % par rapport à 2006.

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





# Aidez-nous à agir !

## Donnez.

[don.fondationabbepierre.org](http://don.fondationabbepierre.org)

Ronan Merot/Ici Barbès pour FAP

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

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

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

### Sans vous, nous ne pouvons rien faire...

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

Laurent Desmard, Président de la Fondation Abbé Pierre.

#### DÉDUCTION FISCALE

Si vous êtes imposable, 75 % du montant de vos dons à la Fondation Abbé Pierre sont déductibles de votre impôt sur le revenu, dans la limite de 531 €. Au-delà, la déduction est de 66 % dans la limite de 20 % de votre revenu.

# BON DE SOUTIEN

À renvoyer sans affranchir à  
**FONDATION ABBÉ PIERRE**  
**LIBRE RÉPONSE 18115**  
**75919 PARIS CEDEX 19**

**OUI, j'aide la Fondation Abbé Pierre à agir pour le logement des défavorisés.**

**Je fais un don de.....€**

PRÉNOM .....

NOM .....

ADRESSE .....

.....

.....

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

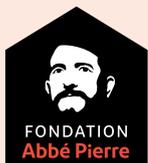
TÉLÉPHONE (FACULTATIF) .....

J'ACCEPTÉ DE RECEVOIR DES INFORMATIONS À MON ADRESSE EMAIL SUIVANTE :

.....@.....

Vos coordonnées restent confidentielles et réservées à l'usage de votre don et de votre reçu fiscal. Elles ne sont ni échangées ni louées à des tiers. Conformément à la loi Informatique et Liberté du 6 janvier 1978, vous disposez, en vous adressant au siège de la Fondation, d'un droit d'accès, de rectification et d'opposition aux informations vous concernant.

CO1801RML



# L'état du mal-logement

en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



La 23<sup>e</sup> 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.

## BON DE COMMANDE

**Je souhaite commander gratuitement le rapport annuel « L'État du mal-logement en France 2018 »  
(Un exemplaire par commande. Merci de remplir le bon de commande en lettres majuscules)**

PRÉNOM .....

NOM .....

ORGANISME .....

ADRESSE .....

.....

.....

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

TÉLÉPHONE (FACULTATIF) .....

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

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