



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

L'état du mal-logement en Île-de-France

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

L'État du mal-logement en Île-de-France :

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

INTRODUCTION

LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE : LES GRANDS INDICATEURS

PARTIE 1

UN DÉFICIT STRUCTUREL DE LOGEMENTS QUI GÉNÈRE ET AGGRAVE LES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT

- Des objectifs de production officiels de logements encore loin d'être atteints, et revus à la baisse
- Des conditions de production défavorables à l'accès au logement des ménages modestes
- La mobilisation des logements vacants et la transformation de bureaux, des politiques à (re)lancer
- La mobilisation du parc privé à des fins sociales, des résultats à prolonger et renforcer

PARTIE 2

LES CINQ FIGURES DU MAL-LOGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE

DES DIFFICULTES D'ACCÈS AU LOGEMENT DE PLUS EN PLUS AIGUËS

- Une demande locative sociale qui explose
- L'insuffisance et inadaptation de l'offre, créatrices de processus de sélection parfois discriminants
- Le droit au logement opposable, entre crise du logement abordable et défaillance des acteurs politiques et institutionnels
- La production de réponses adaptées aux gens du voyage, l'angle mort des politiques du logement francilien

UN COÛT DU LOGEMENT DÉCONNECTÉ DES CAPACITÉS FINANCIÈRES DES MÉNAGES, QUI LES CONTRAINT A D'IMPORTANTES SACRIFICES POUR S'Y MAINTENIR

- Des ménages au bord de la rupture, qui tentent de se maintenir dans leur logement au prix d'importants sacrifices
- Le risque de l'expulsion, une réalité oppressante
- Des dispositifs insuffisants, voire en retrait, sur les questions de maintien

L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES SANS LOGEMENT : UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

- Environ 70 000 personnes sans domicile, aux profils de plus en plus diversifiés, utilisent les accueils d'hébergement d'urgence et d'insertion de l'État
- Une gestion palliative de l'augmentation des besoins : le recours croissant à la solution hôtelière dans le secteur de l'urgence

SOMMAIRE

P.7

P.10

P.12

P.13

P.17

P.23

P.24

P.26

P.26

P.27

P.28

P.30

P.36

P.37

P.38

P.39

P.42

P.46

P.47

P.49

Une offre d'accueil pour demandeurs d'asile particulièrement sous-dimensionnée	P.52
Un dispositif de places d'hébergement et de logement temporaire qui a de plus en plus de mal à remplir sa mission d'insertion	P.52
La domiciliation administrative, un service utilisé par près de 79 000 personnes sans logement fixe	P.54
Le droit à l'hébergement opposable, une illustration de la tension sur le logement social et des dérives possibles du recours à l'hébergement	P.55
Le développement de solutions palliatives insoutenables, et pourtant presque invisibles	P.57
LES PERSONNES CONTRAINTES DE VIVRE DANS DE MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT	P.59
L'habitat indigne, un phénomène qui reste mal identifié et mal quantifié	P.61
Les nouveaux visages de l'habitat indigne : les copropriétés en difficulté et la division pavillonnaire	P.64
Une action publique très en deçà des enjeux et de l'ampleur du phénomène	P.67
UNE MOBILITÉ RÉSIDENNELLE ENTRAVÉE POUR LES MÉNAGES MODESTES	P.70
Une accession à la propriété impensable pour une très grande majorité des franciliens	P.70
Les ménages les plus précaires assignés à résidence dans le logement social et dans les quartiers les plus stigmatisés	P.70

PARTIE 3

DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT DÉFAILLANTES FACE AUX ENJEUX DE MAL-LOGEMENT

UNE SYNTHÈSE DES GRANDS ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT	P.75
La production d'une offre nouvelle et le recours au parc privé existant, deux stratégies à mener parallèlement	P.75
Un enjeu fort de gouvernance et de pilotage renforcés à l'échelle de la région, pour construire une politique du logement qui prenne davantage en compte les plus exclus	P.77
Lutter contre les inégalités territoriales et la spécialisation sociale des territoires	P.80
LES PISTES D'AMÉLIORATION DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE POUR UNE POLITIQUE DU LOGEMENT FRANCILIENNE PLUS ATTENTIVE AUX PLUS DÉFAVORISÉS	P.82
Produire davantage de logements accessibles et de places d'hébergement	P.82
Faciliter l'accès à l'habitat et au logement des plus modestes	P.83
Élaborer une stratégie de lutte contre les expulsions locatives et donner les moyens de la piloter	P.84
Prendre mieux en compte la dignité et les besoins des personnes sans logement	P.84
Mieux lutter contre l'habitat indigne	P.85
Construire une ville équitable et durable	P.85

Coordination : Agence régionale Île-de-France
de la Fondation Abbé Pierre et son Espace Solidarité Habitat

Réalisation : FORS-Recherche sociale

Conception graphique :

Page de couverture : Fondation Abbé Pierre
Pages intérieures : In The Mood (www.in-the-mood.fr)

Crédits photos © Fondation Abbé Pierre, LjubisaDanilovic, Séb!Godefroy,
PierreFaure, Joss Dray

Remerciements aux équipes de la Fondation Abbé Pierre : la Direction de
l'Animation Territoriale, la Direction des Missions Sociales, la Direction des
Etudes, la Direction de la Communication de la Délégation Générale.

**Remerciements à l'ensemble des organismes et associations rencontrés
et sollicités** pour la réalisation, la relecture de « l'Éclairage » et
les préconisations : Association des Organismes HLM de la Région
Île-de-France (AORIF), Association pour l'Accueil des Voyageurs (ASAV),
Association des Familles Victimes du saturnisme (AFVS), les Boutiques
Solidarité Île-de-France du réseau de la Fondation Abbé Pierre, Collectif
Relogement Essonne, Comité Actions Logement (CAL), Confédération Générale
du Logement Union Parisienne (CGL UP), Emmaüs Solidarité, Fédération des
Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement
(FAPIL Île-de-France), Fédération Nationale des Associations d'accueil et
de Réinsertion Sociale (FNARS Île-de-France), Fédération Nationale des
Associations Solidaires d'Action avec les Tsiganes et les Gens du voyage
(FNASAT – Gens du voyage), Association FREHA, Habitat Cité, Habitat et
Développement Île-de-France, Le Souffle, Nouvelles voies, Sauvegarde 93,
Secours Catholique, Solidarité Formation Médiation Clichy (SFM).

Les paroles d'habitants sont issues : du livret « *Paroles de citoyens* » réalisé
par le Secours catholique, l'association Droit au Logement (DAL) et la FAP en
février 2014, des rencontres avec les personnes accueillies dans les Boutiques
solidarité / pensions de familles / centres d'hébergement ayant participé au
projet « Rencontres au Sénat » en juillet 2014 et des témoignages recueillis
par Fors-Recherche sociale lors de l'étude-action pour la FAP et le GIP Habitat
et Interventions sociales en juillet 2013.

La crise du logement prend une acuité particulière en
Île-de-France autour de manifestations extrêmement
aiguës : coût élevé, voire exorbitant, du logement à la
location comme à l'acquisition, rareté de l'offre de logements
accessibles, insuffisance de l'offre d'hébergement, blocage
des choix résidentiels des ménages modestes, discrimina-
tion dans l'accès au logement, etc.

Selon le diagnostic pour le Schéma régional de l'hébergement
et de l'habitat en Île-de-France, ce sont au moins 950 000
personnes qui vivent en situation de mal logement.

Le déficit de construction constitue une explication majeure
de la crise du logement qui sévit de manière criante dans la
région. De fait, les comptages et les analyses du déficit de
logements pour satisfaire aux besoins d'une population en
augmentation constante sont légions. Pour réaliser cette pu-
blication, nous nous sommes appuyés sur nombre d'études,
d'articles, de témoignages rivalisant d'explications et de dé-
nonciations d'une situation qui prend, de plus en plus, les
allures d'une débâcle sociale. Mais l'action reste paralysée,
et le retard de production continue de s'accumuler. Dans la

région la plus riche de France, le malthusianisme de la production de logements reste le plus fort, les conditions pour une véritable relance de la construction ne sont pas mises en place – pas plus, malheureusement, que les conditions pour assurer aux plus modestes l'accès à un logement digne adapté à leurs ressources.

Véritable « centrifugeuse », le marché du logement privé sélectionne plus que jamais ses « candidats » selon la solvabilité de leurs ressources et refoule les autres vers les réponses apportées par la puissance publique. Vers le parc HLM, qui quoiqu'important, reste insuffisant pour répondre aux besoins – quantitativement et qualitativement – et procède dorénavant, lui-même, à une sélection des ménages qui pénalise une partie des plus modestes ; vers les secteurs de l'hébergement et du logement temporaire qui sont amenés eux aussi à devoir sélectionner, faire attendre, et donner des réponses peu adaptées.

Encore plus grave, des milliers de ménages ne trouvent refuge que dans des solutions de fortune, indignes d'une région qui peut s'enorgueillir d'être la deuxième région européenne en termes de PIB¹. D'autres encore, qui ont certes un toit sur leur tête, sont menacés par une paupérisation qui ne leur permet plus de financer leur logement. De manière générale, c'est tout l'accès au logement des ménages modestes qui est blo-

qué et les choix dans leur parcours résidentiel. Cette ségrégation résidentielle est porteuse de lourdes conséquences sur la capacité à « faire société » et à donner à chacun une place digne. C'est pourquoi cet éclairage régional place au cœur de la réflexion la situation vécue par les ménages les plus modestes.

La Fondation Abbé Pierre continue de dénoncer cette situation, de plus en plus intolérable, et d'interpeller les acteurs sur l'inertie des politiques de l'habitat et du logement et ses conséquences humaines et sociales, qui pèsent depuis plus d'une décennie sur la région. Immobilisme révélateur de la place accordée aux plus fragiles sur un territoire où toujours plus de familles se retrouvent aux portes du logement et où les inégalités ne cessent de se renforcer.

Car le logement, au-delà du droit inaliénable qu'il représente, est également un outil indispensable pour créer les conditions d'une cohésion sociale et d'un vivre ensemble, objectif aujourd'hui trop oublié ou trop souvent l'objet de vaines incantations.

¹ INSEE Île-de-France, « L'Île-de-France, une des régions les plus riches d'Europe », *À la page*, n°422, juin 2014.

LE CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE DE L'ÎLE-DE-FRANCE : QUELQUES GRANDS INDICATEURS

CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES DE LA RÉGION (INSEE 2014)

12 M⁰
D'HABITANTS
18,2% DE LA POPULATION FRANÇAISE

- 56% ONT MOINS DE 40 ANS (51% AU NIVEAU NATIONAL)
- 18% ONT 60 ANS ET PLUS (22% AU NIVEAU NATIONAL)
- 37% DES CADRES FRANÇAIS Y HABITENT
- 1,5 MILLION D'HABITANTS VIVENT DANS LES 172 QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (QPV), SOIT 13% DE LA POPULATION FRANCILIENNE

NOMBRE DE RÉSIDENCES PRINCIPALES (ENL 2013)

5,1 M⁰

- 49% DE PROPRIÉTAIRES
- 25% DE LOCATAIRES DU PARC SOCIAL
- 20% DE LOCATAIRES DU PARC PRIVÉ
- 6% LOGÉS EN HÔTEL, MEUBLÉS OU GRATUITEMENT

PAUVRETÉ

15%

DES MÉNAGES SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ

ET VIVANT AVEC MOINS DE 990 € / MOIS (14,3% EN FRANCE MÉTROPOLITAINE) (INSEE FILOSOFI, 2012)

- 645 000 MOINS DE 18 ANS VIVENT DANS DES FOYERS ALLOCATAIRES À BAS REVENUS (MOINS DE 1 021 € MENSUEL PAR UC EN 2013)
- TAUX DE CHÔMAGE (INSEE 2014) : **8,9%** AU 4^{ÈME} TRIMESTRE 2014 (10% FRANCE ENTIÈRE)

INDICATEURS SOCIAUX (CAF 2014)

543 000

FOYERS BÉNÉFICIAIRES DES MINIMA SOCIAUX VERSÉS PAR LES CAF

- DONT 412 400 FOYERS ALLOCATAIRES DU RSA EN 2014, SOIT 843 000 PERSONNES COUVERTES EN TENANT COMPTE DES CONJOINTS ET ENFANTS À CHARGE DE MOINS DE 25 ANS (7,1% DE LA POPULATION FRANCILIENNE)
- 848 700 PERSONNES BÉNÉFICIAIRES DE LA CMU-C EN 2014

DEMANDE LOCATIVE SOCIALE

576 000

MÉNAGES (AU 31/12/14)

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (INFODALO 17/02/15)

56 623

RECOURS DALO/DAHO DÉPOSÉS EN 2014 (58% DES RECOURS AU NIVEAU NATIONAL)

- 60% DES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS AU TITRE DU DALO DEPUIS 2008 VIVENT EN ÎLE-DE-FRANCE
- 44 000 MÉNAGES RESTENT À RELOGER AU TITRE DU DALO FIN 2014 (SOIT 74% DES MÉNAGES À RELOGER AU NIVEAU NATIONAL)

SANS LOGEMENT

ENTRE **60 000** ET **70 000**

PERSONNES UTILISANT QUOTIDIENNEMENT LES SERVICES D'URGENCE, D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT D'INSERTION FINANCÉS PAR L'ÉTAT (DRIHL, 2015)

MAL LOGEMENT

950 000

MAL-LOGÉS (IAU 2015)²

PERSONNES SANS DOMICILE PERSONNEL	42 000
PERSONNES EN RÉSIDENCES SOCIALES EX NIHILO (HORS FJT ET FTM)	10 000
PERSONNES EN CHAMBRES D'HÔTEL	12 000
PERSONNES DANS DES HABITATIONS DE FORTUNE	5 000
PERSONNES EN HÉBERGEMENT « CONTRAINT » CHEZ DES TIERS	79 000
PERSONNES PRIVÉES DE CONFORT	404 000
PERSONNES VIVANT EN SURPEULEMENT ACCENTUÉ	460 000
GENS DU VOYAGE QUI NE PEUVENT ACCÉDER À UNE PLACE DANS LES AIRES D'ACCUEIL AMÉNAGÉES	12 000

Précaution de lecture : cette estimation repose sur les données existantes dans les enquêtes nationales de l'INSEE. Ainsi que le montrent d'autres sources utilisées pour cet éclairage, cette approche sous-estime certains phénomènes (personnes en chambres d'hôtel, personnes sans domicile personnel...), mais a l'avantage de permettre des comparaisons nationales.

² CRHH, Diagnostic préalable à l'élaboration du SRHH, 2 juillet 2015 (IAU, d'après la méthodologie INSEE – Fondation Abbé Pierre pour le rapport sur le mal logement 2015)

PARTIE 1

UN DÉFICIT STRUCTUREL DE LOGEMENTS QUI GÉNÈRE ET AGGRAVE LES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT

Sous l'effet des évolutions sociétales et du phénomène de desserrement des ménages, le nombre de ménages franciliens a fortement progressé ces dernières décennies, suscitant mécaniquement des besoins supplémentaires en logement. En 2011, les 11,9 millions d'habitants composaient environ 5 millions de ménages soit au moins 400 000 ménages supplémentaires en dix ans³. Cette tendance semble appelée à se poursuivre dans les années à venir avec des projections démographiques qui proposent des scénarios de croissance allant de 680 000 à 1,1 million de ménages en plus d'ici à 2030⁴.

La production de logement n'a pas suivi, et ne suit toujours pas, la courbe des besoins des ménages, faisant de la question du logement une des problématiques centrales du développement de la région.

En effet, la production de logements neufs a subi un ralentissement à partir des années 1980 alors que, dans le même temps, des parties entières du patrimoine ont disparu, et en particulier 300 000 logements appartenant au parc privé à bas coût. Jusque vers le milieu des années 2000, le nombre de logements a cependant continué de croître, mais cette progression a reposé, pendant près d'une décennie, sur la baisse de la vacance.

Depuis le début des années 2000, ce déséquilibre entre l'offre et la demande se traduit par une augmentation exponentielle des prix de l'immobilier dans la région avec des niveaux atteints à Paris et en petite couronne qui excluent de fait une immense partie des habitants d'un parcours résidentiel adapté à leurs besoins (et à leurs choix) et refoulent les plus modestes vers des solutions palliatives de fortune.

La Fondation Abbé Pierre ne cesse de dénoncer l'absence d'ambition politique concernant la production de logements, et notamment de logements sociaux à bas coût, sur la région Île-de-France. Les conséquences de la crise du logement sont multiples, et parfois catastrophiques, pour les ménages franciliens les plus modestes qui voient leurs conditions de vie se dégrader.

³ INSEE, *Recensement de la population 2011*, exploitation principale.

⁴ INSEE Île-de-France, « De 680 000 à 1,1 million de ménages franciliens en plus à l'horizon 2030 », *À la page*, n°387, mars 2012.

Homme seul vivant dans une péniche en banlieue parisienne. Photo extraite d'un reportage sur les travailleurs pauvres, réalisé pour la FAP en novembre 2014

Des objectifs de production officiels de logements encore loin d'être atteints, et revus à la baisse

En Île-de-France, le niveau de construction, tout parc confondu est l'un des plus faibles enregistrés sur le territoire national⁵ ; entre 1998 et 2012, il a été de 3,4 logements pour 1000 habitants en moyenne par an contre 5,6 au niveau national. Ainsi, alors que l'Île-de-France regroupe 18,2% de la population française, en 2012 et 2013, la production de logements francilienne n'a représenté que 10% et 13% de la production nationale.

Le territoire accuse un important retard dans sa production de logements⁶. Ces dernières années, la faiblesse de la promotion privée se révèle un frein important à la réalisation des objectifs : la production est principalement portée par la création d'une offre sociale nouvelle, qui a su se maintenir et même progresser, mais qui reste fortement organisée autour des produits les moins « sociaux ».

⁵ AORIF, *Livre Blanc. Relever les défis de la crise du logement en Île-de-France*, juin 2014.

⁶ DRIHL, *Construire et rénover des logements pour tous. Mettre à l'abri, héberger et loger les plus démunis*, Bilan 2014.



Des objectifs de construction de logement multiples, mais non atteints

Les objectifs de construction nationaux affichent la nécessité de créer annuellement 500 000 logements sur l'ensemble du territoire métropolitain, dont 150 000 logements sociaux (concertation « Objectif 500 000 » menée fin 2013) : 30% de la production de logement social doit être territorialisée sur l'Île-de-France au regard des besoins, ce qui correspond à environ 47 000 logements sociaux⁷.

Cet objectif n'est pas repris tel quel dans le Schéma Directeur de la région Île-de-

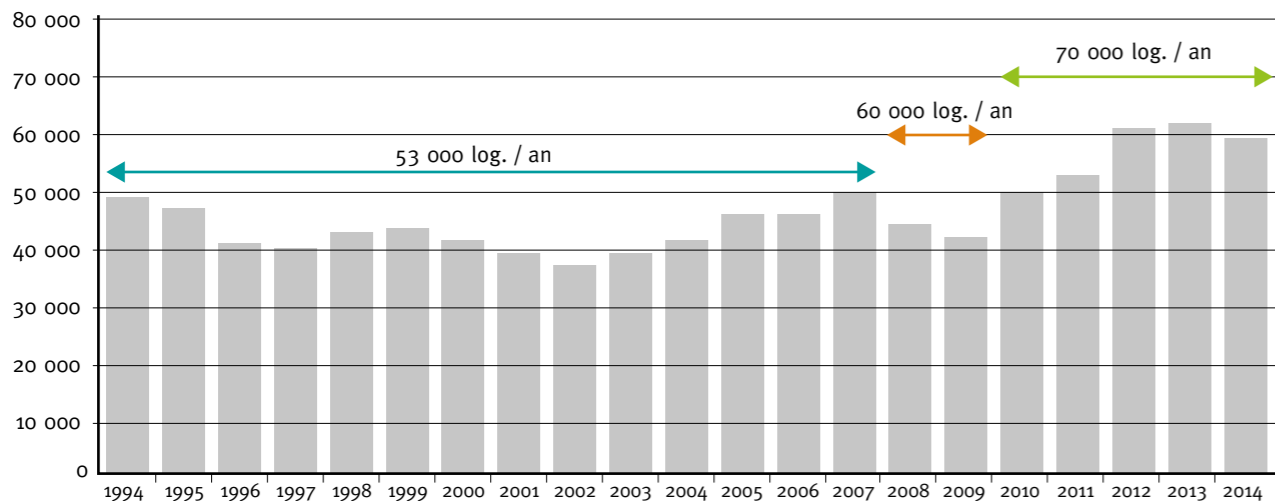
France (SDRIF), approuvé par le gouvernement en décembre 2013. Le SDRIF de 2013 évalue à 70 000 le nombre de logements nouveaux⁸ par an nécessaires pour répondre aux besoins de croissance et de développement d'ici à 2030, et donne l'objectif d'atteindre 30% de logements sociaux à cette échéance. Cet objectif est repris par l'article 1 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, qui prévoit également de s'adosser sur les collectivités dotées de Plans Locaux de l'Habitat (PLH) pour réaliser une territoriali-

⁷ Objectif notifié aux DREAL, cf. *Bilan 2013 des logements aidés*, ministère du Logement et de l'Égalité des territoires

⁸ L'objectif était de 60 000 logements nouveaux par an dans le Schéma précédent, signé en 2010.

Évolution des logements commencés en Île-de-France et des objectifs de production (SDRIF) depuis 1994

Sources : SDRIF + CRHH, Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, 2 juillet 2015



NB : À partir de 2001, changement dans le traitement des données. Les logements (autorisés et commencés) sont dorénavant comptabilisés, à date réelle, de manière à pallier les défauts de collecte.

sation de l'offre de logement (dite TOL). Les contrats de développement territorial (CDT) signés entre l'État et les EPCI du futur Grand Paris et les PLH sont les supports de ce travail : les territoires qui seront desservis par les futures gares du Grand Paris Express sont ceux dont les objectifs sont les plus élevés.

Quant au Pacte signé le 14 février 2014⁹ entre l'État, l'AORIF, la Région Île-de-France, Action Logement, l'UESL et la Caisse des Dépôts, il engage ses signataires à financer 30 000 à 32 000 logements sociaux en 2014 et 32 000 à 37 000 logements sociaux en 2015¹⁰.

Dans les faits, l'objectif de 70 000 logements nouveaux n'est toujours pas atteint. En 2014, le nombre de logements mis en chantier est d'environ 58 000 logements¹¹, encore loin des objectifs du SDRIF. Les der-

niers chiffres parus montrent cependant une progression des logements autorisés : 59 700 entre juillet 2014 et juin 2015¹². Rappelons qu'entre le moment où un programme de logements est autorisé administrativement et sa livraison, il faut compter au minimum deux ans, et plutôt trois ou quatre en Île-de-France au vu du nombre de recours déposés contre les programmes, certains étant repoussés d'année en année, voire complètement abandonnés.

⁹ Accord francilien de mise en œuvre du Pacte national du 8 juillet 2013 d'objectifs et de moyens pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement, signé le 14 février 2014.

¹⁰ Les objectifs comprennent les logements neufs et les logements produits en acquisition-amélioration.

¹¹ Rappelons que ce chiffre correspond à une nouvelle méthode de comptabilisation des données de Sitadel 2 à date réelle.

¹² Commissariat Général au développement durable, « Construction de logements – Résultats à fin juillet 2015 », *Chiffres et statistiques*, n° 669, août 2015.

À l'échelle nationale, plus de 250 000 logements construits non comptabilisés dans les statistiques publiques depuis 2010 : un réajustement des chiffres mais des tendances qui restent similaires

Depuis février 2015, une nouvelle méthode de comptabilisation de la production de logements a permis de découvrir que près de 250 000 logements neufs avaient « disparu » des statistiques depuis 2010 sur l'ensemble du territoire national. À titre d'exemple, en 2013, ce ne sont pas 331 900 logements neufs qui ont été construits mais bien 401 700¹³.

Les logements mis en chantier sont particulièrement concernés par cette « évaporation » en raison de la difficulté de collecter des informations fiables auprès des communes. Des milliers de programmes ont ainsi été « oubliés » de la statistique parce que la déclaration de mise en chantier, renseignée à l'initiative du porteur de projet n'a jamais été réalisée, ou alors, sur format papier sans être traitée informatiquement. D'après le Ministère, les régions de l'Île-de-France, d'Aquitaine et de Provence Alpes-Côte d'Azur sont particulièrement concernées par ces « trous de collecte ».

Pourtant, même si les niveaux de production diffèrent, les tendances restent globalement similaires : l'année 2014 accuse un net recul de la production de logements (-10,8%), qui connaîtrait une nouvelle baisse au début de l'année 2015 (-3,8%)¹⁵.

Depuis 2009, les nouvelles statistiques montrent un volume de construction en hausse, 54 000 logements en moyenne par an entre 2009 et 2014. La réalisation de l'objectif de 70 000 logements nécessiterait d'augmenter le rythme de construction de près de 20%. À ce jour, les outils de ce sursaut ne sont pas réunis, pour de très nombreuses raisons : politique morcelée d'aménagement, documents de programmation insuffisamment ambitieux et contraignants (les programmes locaux de l'habitat ne remplissent pas tous leurs objectifs, le SDRIF ne fixe aucune obligation de réalisation aux collectivités)...

À titre d'exemple, les objectifs programmés de construction fixés dans les PLH atteignent 33 555 logements par an (dont 36% de logements sociaux), et seule la moitié des communes franciliennes dispose d'un Plan Local de l'Urbanisme (PLU), permettant, entre autres, de définir les règles d'utilisation des sols et les zones constructibles¹⁶. Et seule une minorité des collectivités franciliennes (communes et intercommunalités) est dotée d'outils de programmation de logements et de réglementation du foncier.

Des résultats de construction de logements sociaux déjà menacés

L'objectif de 47 000 logements sociaux annuels affiché dans les documents de l'État en 2013 n'a jamais été atteint – et n'a même jamais cherché à l'être. Si en termes de financement, les objectifs du Pacte (30 000 à 32 000 logements sociaux) ont été atteints en 2013 (31 165 logements sociaux financés), seuls 16 200 nouveaux logements ont été mis en location cette même année. Quant au nombre de logements sociaux financés en 2014, il n'est plus que de 27 584, soit une

baisse de plus de 10% par rapport à 2013. L'embellie fut de courte durée !

Dès juin 2014, l'Union Sociale pour l'Habitat tirait la sonnette d'alarme, avertissant que les engagements pris dans le Pacte risquaient fort de ne pas être tenus, notamment par la remise en cause des programmes projetés par certaines nouvelles équipes municipales et par des retards de chantiers d'opération : « À l'échelle de l'Île-de-France, cela ne représente pas moins de 8 000 logements (4 000 agréés en 2013 et 4 000 qui devaient l'être en 2014) »¹⁷.

Parallèlement à cette mauvaise volonté de certains nouveaux élus municipaux, les financements dédiés par l'État au logement social ne cessent de se réduire. Dans une lettre du 6 février 2015 de la ministre du Logement notifiée au préfet de région, l'enveloppe financière disponible pour l'offre nouvelle subit une baisse de 11,3% par rapport à la dotation 2014 pour un objectif de 32 000 logements sociaux en 2015 (fourchette basse du Pacte).

À l'opposé de mesures incitatives visant à intensifier la production, l'approche choisie consiste donc à réduire les objectifs, et pour ce faire, s'éloigne de la réalité francilienne et de ses besoins. Elle s'en éloigne d'autant plus que ce « pragmatisme » budgétaire s'inscrit dans le contexte particulier de l'Île-de-France, avec ses coûts fonciers et immobiliers qui ralentissent des initiatives déjà insuffisantes.

¹³ « Plus de 250 000 logements oubliés par l'État depuis 2010 », *lemoniteur.fr*, 27/02/15.

¹⁴ Association des Maires de France (AMF), *Des centaines de milliers de logements oubliés des statistiques officielles*, 27 février 2015.

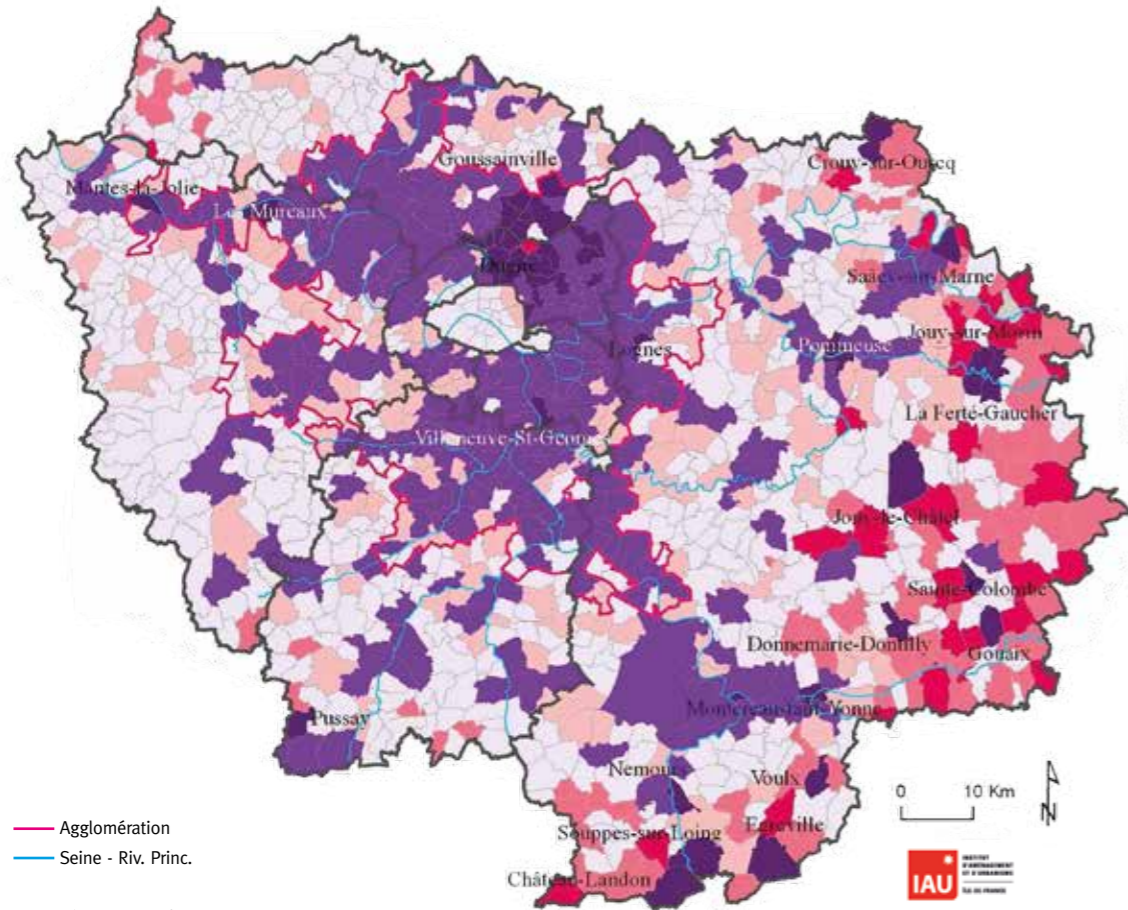
¹⁵ Fédération Française du Bâtiment (FFB), *Prévisions 2015 actualisées*, mars 2015.

¹⁶ Cour des comptes, *Le logement en Île-de-France : Donner de la cohérence à l'action publique*, avril 2015.

¹⁷ « 8 000 logements perdus en Île-de-France en 2014 ? » *Le Moniteur*, 11/06/2014.

Repérage des propriétaires occupants modestes, dans le parc privé individuel de plus de 15 ans

Source : FILOCOM 2009 MEDDTL d'après DGFIP - exploitation DRIHL-IAU



— Agglomération
— Seine - Riv. Princ.

Intensité des enjeux | En part et en volume

- Secret statistique - données ns
- Faibles en volumes et faibles à moyens en part
- Moyens en volumes et faibles à moyens en part
- Faibles en volumes et forts en part
- Moyens en volumes et forts en part
- Élevés à très élevés en volumes et faibles en part
- Élevés à très élevés en volumes et en part



Pension de famille de FREHA à Alfortville le jour de son inauguration, en janvier 2014.

Des conditions de production défavorables à l'accès au logement des ménages modestes

La disparition du parc privé à bas coût

Parc très largement majoritaire sur la région, le secteur privé, en location ou en propriété occupante, accueille environ trois Franciliens sur quatre. Malgré son renchérissement, le parc privé continue de jouer un rôle majeur dans l'accès (et le maintien) au logement des ménages modestes, qui s'installent principalement dans son segment ancien et/ou locatif, au risque de conditions de logement dégradées et/ou de taux d'effort très élevés.

La disparition de près de 300 000 logements locatifs privés à bas coûts (logements de la loi de 1948, logements sociaux non HLM, sous-loués, hôtels et les meublés)¹⁸ a eu des conséquences dramatiques sur les populations modestes, cette perte de patrimoine n'ayant jamais été compensée.

C'est ainsi qu'en 2013, 40% des locataires du parc privé (plus de 430 000 ménages) disposaient de ressources modestes, qui leur permettraient l'accès à un logement social de type PLAI¹⁹, c'est-à-dire l'offre la moins chère du parc social²⁰.

¹⁸ INSEE Île-de-France, IAU, « Croissances du parc principal et de la propriété se confondent en Île-de-France », À la page, n°382, janvier 2012.
¹⁹ Cour des Comptes, op. cité.
²⁰ Pour mémoire, le plafond de ressources annuel pour accéder à un PLAI à Paris et dans les communes limitrophes est de 12 722 € pour une personne seule et de 29 757 € pour un ménage de 4 personnes (plafonds 2015).
²¹ OLAP, Évolution en 2014 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, juillet 2015.



Madame K, confrontée à une hausse brutale du loyer du logement qu'elle occupe depuis 30 ans (Paris)

Lorsque Madame K. contacte l'Espace Solidarité Habitat en avril 2015, elle vit dans un logement depuis 30 ans avec un loyer modeste qu'elle paie au trimestre. En 2007, le bailleur lui propose une réévaluation de loyer sur la base de l'article 17C de la loi de 1989, qu'elle refuse. Le bailleur saisit le tribunal. En 2008, le juge confirme que le bail est un bail loi de 48. Le bailleur fait appel, un arrêt de 2010 confirme la première décision, néanmoins le bailleur va en cassation et l'arrêt est cassé. La Cour d'appel statue de nouveau en 2014, estime que le bail est en loi de 89 et fixe un nouveau loyer, **exigible depuis le début de la procédure soit janvier 2008**. Madame K. a donc désormais une dette de 14 000 euros.

« J' ai cherché dans le parc privé, mais mon salaire n' est pas assez élevé. Quand ils voient un salaire de 1 300 euros ils disent non, surtout quand ils voient une famille. »

La situation continue à se tendre avec des loyers particulièrement exorbitants : au 1^{er} janvier 2015, le niveau moyen des loyers au m² est de 22,3 € à Paris, de 16,5 € en petite couronne, et de 13,7 € en grande couronne²¹, accentuant les difficultés d'accès pour les plus modestes.

Une production privée peu dynamique, un faible impact de l'investissement locatif

L'incitation à l'investissement locatif représente un élément central de la politique nationale du logement depuis 1996²², sans résultats très convaincants en matière de réponse aux besoins des ménages. En province, l'offre de logements a parfois progressé très au-delà des besoins et déséquilibré des marchés locaux déjà peu dynamiques. En Île-de-France, les investissements locatifs ont représenté 20% du total des logements neufs produits²³ (soit moins de 10 000 logements annuellement) entre 1996 et 2009, ce qui n'a pas permis de détendre le marché suffisamment pour faire baisser les prix. En outre, ces dispositifs n'ayant pas été conçus avec de véritables contreparties sociales, et les loyers plafonds ayant longtemps été très proches de ceux du marché libre dans de nombreuses villes, ils n'ont pas non plus permis de compenser la baisse de l'offre locative à bas prix pour les ménages modestes. Ils créent enfin aujourd'hui des risques d'apparition de copropriétés fragilisées.

La production neuve privée réservée à l'accession connaît elle aussi un recul important²⁴. Située en majorité en grande couronne, elle continue de s'organiser autour de produits toujours plus inabordable pour une large frange de la population francilienne. Avec des prix moyens dans le neuf qui, en 2014, avoisinent 270 000 € pour un appartement au sein d'un programme de logements collectifs et 340 000 € pour une maison individuelle²⁵, la production neuve destinée à l'accession ne permet même plus aux ménages de la classe moyenne de devenir propriétaires. À titre indicatif, les ménages qui sollicitent un emprunt en 2013 pour accéder à la propriété (parcs neuf et

« A Val d'Europe, des Scellier inadaptes »

Selon les professionnels de l'immobilier en charge de la gestion locative, les logements locatifs « investisseurs » ne posent pas encore à l'heure actuelle de difficulté de location pour les anciens produits fiscaux « Besson » : les loyers pratiqués par les bailleurs sont adaptés au marché.

Pour les produits dits « Scellier », qui ont pu représenter un volume significatif des investissements locatifs sur Val d'Europe, les propriétaires bailleurs ne doivent pas ambitionner les plafonds légaux, indaptes au marché local et concurrencés par les dispositifs plus récents.

Le développement de copropriétés à forte composante de produits défiscalisés (autour de 50% ces dernières années) pose le risque d'une défaillance d'entretien pour les investisseurs ayant dû revoir à la baisse leurs revenus locatifs ou risquant une forte rotation voire des impayés dans leur recherche d'optimisation d'un modèle financier théorique.

Extrait du rapport de présentation du PLUI de Val d'Europe

²² Depuis 1996, 9 dispositifs se sont succédés : les dispositifs Périssol (1996-1999), Besson (1999-2003), Robien (2003-2006), Robien recentré et Borloo populaire (2006-2009), Scellier libre et Scellier intermédiaire (2009-2012), Duflot (2013-2014), et enfin Pinel (2015).

²³ Cour des comptes, *op. cit.*

²⁴ D'après le diagnostic préalable à l'élaboration du Schéma régional de l'hébergement et de l'habitat de juillet 2015, la propriété occupante a augmenté de près 18 700 logements supplémentaires par an entre 2006 et 2011, soit un rythme de progression deux fois moins rapide qu'entre 1999 et 2006.

²⁵ Observatoire Régional du Foncier (ORF), « Les marchés fonciers franciliens », *Note de conjoncture*, janvier 2015.

ancien confondus) disposent en moyenne de près de 5 500 € de revenus et d'un apport de 78 500 € - moyennes qui montent respectivement à 8 500 € et 161 000 € sur le territoire parisien²⁶.

Des logements sociaux récents trop chers et insuffisamment destinés aux familles

Tous les observateurs et acteurs du logement signalent une inadéquation entre les caractéristiques des logements sociaux nouvellement produits et l'évolution de la demande. En cause, la raréfaction des logements sociaux à bas loyers accessibles pour les ménages modestes : si l'offre locative sociale inférieure ou égale à 6,5 euros/m² représente en 2013 près de la moitié (45%) du parc de logements sociaux en Île-de-France²⁷, seuls 10% des logements mis en service entre 2000 et 2012 proposent ces niveaux de loyers, pourtant déjà trop chers pour une frange de la population.

La hausse de la production enregistrée tient beaucoup à l'augmentation de l'offre locative « intermédiaire » : les logements financés en PLS jouent un rôle premier dans l'augmentation du nombre de logements financés. Entre 2008 et 2013, la production de PLS a été multipliée par plus de 2, contre environ 1,3 pour les PLUS et PLAI.

La production de logement accessible aux ménages les plus modestes apparaît largement sous-dimensionnée, d'autant plus si on la compare au profil des demandeurs de logement social : 10% de la production réalisée au bénéfice des ménages très modestes alors qu'ils représentent 71% des demandeurs.

Si le nombre de PLAI est en augmenta-

tion nette, à regarder de plus près, il apparaît que ce financement est majoritairement destiné à la création de structures collectives de type résidences sociales et pensions de famille (58%), ce qui limite encore la création d'une offre de logement autonome pour les ménages les plus modestes.

En 2013, 67% de la production de logement social concerne des logements familiaux, 22% des structures collectives et 11% des logements étudiants. Pour les PLAI, les logements familiaux ne représentent plus que 42% de l'ensemble.

Il est essentiel de noter que même les loyers des logements sociaux récemment produits sont trop élevés pour certains ménages précaires. Ceci n'est pas seulement vrai pour les logements « PLS » : sur la France entière, 81% des loyers PLUS et 46% des loyers PLAI, pourtant censés être « très sociaux », sont au-delà des plafonds APL²⁸. En Île-de-France, le parc social le moins cher, dont le loyer est à moins de 6 €/m², se trouve essentiellement dans le parc ancien, financé en HLM-O. Les PLAI neufs sortent avec un loyer de 6,5 €/m² en moyenne.

Ce décalage a commencé à produire une certaine prise de conscience, mais la réponse choisie pour l'instant de programmes expérimentaux s'avère modeste au regard des besoins, malgré l'intérêt des démarches en cours.

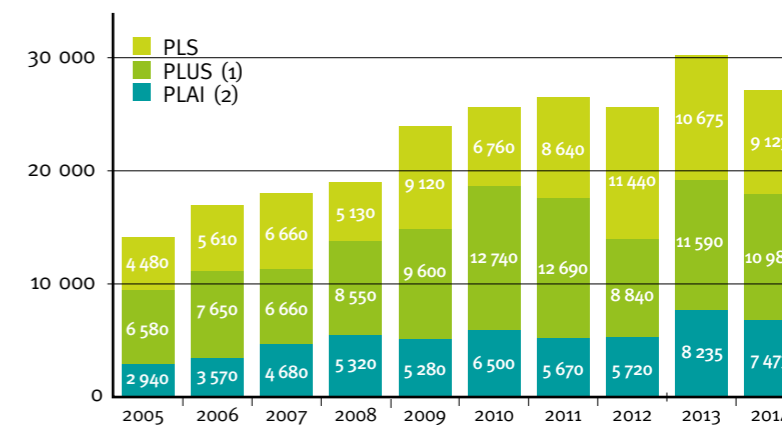
²⁶ Empruntis, « Portrait-robot de l'emprunteur en 2013 », communiqué de presse, novembre 2013.

²⁷ Observatoire du logement social en Île-de-France, « Le parc locatif social et son occupation en Île-de-France », *Données Repères*, Édition 2014. Les loyers sont considérés comme « très sociaux » lorsqu'ils se situent autour de 6 €/m² de surface habitable (hors charges).

²⁸ Fondation Abbé Pierre, *Des nouveaux logements sociaux devenus trop chers pour leurs habitants*, Congrès USH, Lyon 2014.

Évolution des agréments accordés en Île-de-France selon le type de financement entre 2005 et 2014 (hors ANRU, hors AFL et hors cessions Icade)

Source : DRIHL, Bilan 2014 - Construire et rénover des logements pour tous, janvier 2015



(1) dont PLUS-CD (PLUS construction / démolition) et Palulos Communale (subvention attribuée à une commune en vue de créer des logements locatifs sociaux par l'amélioration de bâtiments communaux vacants)
(2) dont produit spécifique hébergement

Répartition des logements sociaux agréés selon le type de financement et le produit logement en 2013

Source : CRHL 2014

Types de LLS	Logements ordinaires		Structures collectives dont foyers et résidences sociales						Total LLS 2013 agréés
	Familiaux	Étudiants	Jeunes	Publics issus FTM	Autres résidences sociales	Personnes âgées	Personnes handicapées	Publics maisons relais	
PLAI	3 375		1 891	1 762	700			377	8 075
PLUS	9 386	1 276	323	161	131	136	88		11 501
PLS	7 593	2 143				725	279		10 740
IDF 2013	20 354	3 419	2 184	1 923	831	861	367	377	30 316

Deux programmes expérimentaux pour produire du logement social moins cher

• Un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance (PLAI adaptés) a été lancé en 2013 à l'échelle nationale dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale²⁹. Financé par le FNDOLLTS³⁰, il a déjà donné lieu à trois appels à projet. Néanmoins, il peine à démarrer, avec moins de la moitié de l'objectif de 2013-2014 atteint, notamment en raison de changements de règles réalisés en cours de route (remise en cause du doublement du forfait de charges APL, baisse de la subvention PLAI dans certaines régions, ce qui a pu décourager des porteurs de projets) ce qui est particulièrement dommageable alors que les fonds du FNDOLLTS restent sous-employés.

La production de « PLAI adapté » a principalement reposé sur la mobilisation des organismes relevant de l'agrément « maîtrise d'ouvrage d'insertion » (MOI). Le projet intègre une solution logement et un mode de gestion adaptée, voire de l'accompagnement, inspirée du modèle d'habitat adapté promu par ces opérateurs, et il vise spécifiquement des ménages qui cumulent des difficultés sociales et économiques. Ainsi, les organismes adhérents de la Fapil Île-de-France ont produit 83% des PLAI adaptés retenus en 2013 et 2014, soit 205 logements sur 245. Ces logements sont répartis dans 48 opérations, et se situent en grande majorité dans l'Essonne (148 logements) ou à Paris (31 logements)³¹.

Peu de bailleurs se sont positionnés sur ces appels à projet, compte tenu

de l'orientation d'insertion donnée au programme.

• Dans le cadre d'un « Agenda 2015 – 2018 » signé entre l'État et l'USH, est prévu un programme afin de créer une offre nouvelle de « super PLAI HLM » avec des loyers très modérés pouvant être jusqu'à 10% plus bas que le loyer plafond PLAI et inférieurs aux plafonds APL. L'objectif est de créer 15 000 logements, soit un programme de 5 000 logements par an.

Cependant, cette production ne s'ajoutera pas à la production de PLAI prévue initialement, ce qui revient à remplacer une partie des financements de l'État par les fonds propres des organismes HLM.

Le logement social, un modèle économique à bout de souffle ?

Le décalage entre les objectifs de construction affichés et la volonté (et/ou les possibilités) des acteurs locaux franciliens est de plus en plus visible : car si l'État appelle les collectivités locales à prendre le relais de son action et à développer des politiques d'habitat ambitieuses, il les prive parallèlement des ressources nécessaires pour mettre en œuvre une telle politique.

Compte tenu de la croissance de l'offre sociale produite et de l'explosion du coût de revient d'un logement (renchérissement du foncier particulièrement important sur la région et augmentation des coûts liée à l'évolution des normes et règlements), des efforts plus importants ont reposé sur l'engagement financier des collectivités et des organismes HLM franciliens, se substituant à la stagnation puis à la baisse des subventions de l'État en 2015³².

En 2013, le plan de financement des 30 116 logements sociaux a reposé à hauteur de 10% sur les fonds propres des bailleurs, de 10% sur les subventions des collectivités et seulement de 5% sur celles de l'État. Pourtant, la région Île-de-France représente une priorité nationale et bénéficie, à ce titre, de plus de 50% des subventions nationales d'« aides à la pierre »³³ depuis 2010. Paradoxe emblématique de la baisse des dotations de l'État, l'investissement, pourtant massif sur le territoire francilien au regard d'autres régions, apparaît bien dérisoire dans le montage financier des opérations actuelles.

L'ensemble de ces éléments interroge la viabilité à long terme du « modèle économique » du logement social dans un

contexte de crise du logement et de baisse globale des dotations. Si ce constat vaut pour la France entière, il est particulièrement crucial en Île-de-France, au regard de l'ampleur des besoins et des difficultés à produire du logement social abordable.

Copropriété dégradée du Chêne Point, Clichy-sous-Bois



²⁹ Le programme vise à créer 2 000 logements sociaux à loyer très bas (soit environ - 20% des loyers pratiqués dans le parc social) dès 2014, et 3 000 logements par an à partir de 2015, accessibles aux personnes ayant des ressources inférieures à 1 000 euros par mois.

³⁰ Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.

³¹ Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'insertion par le Logement (FAPIL) Île-de-France, *Rapport d'activité* 2014.

³² Le financement d'une opération de logement locatif social repose

sur la mobilisation d'aides publiques directes et indirectes. Pour une opération classique, les aides directes sont : la subvention État, la subvention des collectivités (Commune, Département, Région), la subvention « 1% relance » émanant d'un collecteur, le taux réduit de TVA (équivalent à une subvention) et l'exonération de TFPB. A ces aides s'ajoutent des aides indirectes : l'accès au prêt sur fonds d'épargne (les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations) et la gratuité de la garantie des collectivités locales. Enfin le reste du financement de l'opération est assuré par le bailleur sur ses fonds propres.

³³ Aides à la construction de logements locatifs sociaux.

La maîtrise d'ouvrage d'insertion, une autre manière de produire des logements très sociaux dans le diffus

Les organismes agréés pour la « maîtrise d'ouvrage d'insertion » (MOI) ont développé un véritable savoir-faire dans la production de logements très sociaux dans le diffus à travers la construction neuve ou la réhabilitation lourde, autour de petites opérations en sein de copropriétés ou en petits immeubles (20 logements maximum). Ces derniers proposent différents cadres d'intervention :

- **pour leur propre compte** : ils achètent, rénovent ou construisent des logements dont ils assureront la gestion ;

- **pour le compte d'autrui** : ils montent des opérations pour d'autres associations d'insertion par le logement et/ou apportent leur assistance (AMO) aux propriétaires privés souhaitant réhabiliter leurs logements en vue de les louer à des ménages en difficulté.

Ils interviennent :

- **par la création de logements sociaux à partir de biens immobiliers privés**, en les prenant en bail à réhabilitation ou bail à construction ;

- **par l'assistance et l'intervention auprès de copropriétés dégradées**, pour soutenir les propriétaires lourdement endettés à la remise en état de leur logement tout en leur per-

mettant de s'y maintenir.

Par ces différentes opérations, les associations MOI ont démontré leur capacité à produire des logements à la fois très sociaux (plafonds PLAI), innovants et performants en matière de consommation énergétique afin de réduire le poids des charges sur le budget des occupants.

Néanmoins, des disparités territoriales perdurent dans le financement des logements très sociaux, rendant complexe l'équilibre financier de ces opérations de MOI, et donc leur réalisation, avec des aides et subventions très variables d'un département à l'autre. Afin d'objectiver leurs difficultés à établir des plans de financement pour leurs opérations, les associations adhérentes de la FAPIL Île-de-France ont réalisé une analyse qui met à jour l'existence de disparités de financement selon les départements :

- **Les modes de calcul de subvention varient d'un département à l'autre, ceux-ci n'utilisant pas toutes les dispositions permettant de favoriser la production de logements sociaux en zones tendues**, comme le taux de subvention dérogatoire à 25% ;

- **Des taux de subvention pour surcharge foncière inférieurs aux taux maximum du CCH** ;

- **Certaines subventions dont pourraient théoriquement bénéficier les opérations ne sont jamais accordées (prime d'insertion par exemple).**

La mobilisation des logements vacants et la transformation de bureaux, des politiques à (re)lancer

La mobilisation du parc de logements vacants, des efforts à calibrer

Le nombre de logements vacants, particulièrement élevé en 1999 sur l'Île-de-France, a conduit à faire de la lutte contre la vacance un axe prioritaire d'intervention publique. En 2011 cependant, l'INSEE comptabilisait 328 000 logements vacants, soit une baisse de 20% par rapport à 1999. Le phénomène reste néanmoins difficile à évaluer avec précision : à titre d'exemple, le fichier FILOCOM comptabilise, quant à lui, 347 000 logements vacants sur la région. Les logements vacants restent concentrés sur l'agglomération et dans certaines grandes villes de grande couronne³⁴.

Si les chiffres semblent toujours élevés, ce phénomène de la vacance dans la région est pour une grande part entretenu par la mobilité des ménages, notamment au sein du secteur locatif. En conséquence, la rotation des locataires entraîne un intervalle de temps pendant lequel l'appartement est vide : travaux, remise en location, visite, etc., ce laps de temps étant nécessaire avant l'emménagement d'un nouveau ménage. La vacance « réelle » (c'est-à-dire des logements sans occupant depuis plus

de 2 ans) est donc moindre, mais le volume reste important (estimation d'environ 66 000 logements)³⁵.

Les procédures de réquisition lancées en novembre 2012 ont illustré les difficultés de repérage et de mobilisation du parc vacant.

Parmi les 7 500 logements vacants ciblés, certains logements avaient été démolis (228) ou étaient occupés par des commerces et bureaux (240), d'autres ont été jugés trop vétustes et impropres à l'habitation (389) et une grande part d'entre eux (3 784) ont été remis en location ou étaient sur le point de l'être. Au final, la procédure de réquisition a été menée à son terme sur 4 immeubles soit une trentaine de logements.

Les mesures de mobilisation du parc de logements vacants, coercitives comme incitatives, sont donc à repenser afin que ces logements se retrouvent sur le marché.

Dans l'attente d'une volonté politique de transformation des bureaux vacants

La vacance des bureaux est en augmentation depuis la crise économique de 2008. Les bureaux vacants depuis plus de 4 ans représenteraient environ 5 000 000 m², situation liée à l'implantation géographique (souvent en grande couronne) ou à leur aménagement inadapté aux besoins des entreprises³⁶. Sont en cause, la livraison de plusieurs grands ensembles neufs ou restructurés et le départ de locataires d'immeubles anciens.

Selon l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise (ORIE), entre 140 000 m² et 240 000 m² de bureaux pourraient chaque année accroître les possibilités en logements (entre 2 000 et 4 000 logements par an). La transformation de bureaux en logements lorsque cela est possible est à encourager : une taxe similaire à celle des logements vides, sur le modèle de la taxe facultative sur les friches commerciales, telle que l'a votée la mairie de Paris en 2014, pourrait contribuer à la dissuasion. Cependant, la vigilance s'impose quant à la maîtrise des coûts de réhabilitation, souvent lourds, avec le risque d'entraîner des prix de vente ou de location particulièrement élevés.

³⁴ Insee Île-de-France, « Première baisse significative de la vacance en Île-de-France depuis plusieurs décennies », À la page, n°381, janvier 2012.

³⁵ Cour des comptes, op. cité.

³⁶ Id.



Inauguration de logements d'insertion gérés par FREHA à Montreuil, en juillet 2013

La mobilisation du parc privé à des fins sociales, des résultats à prolonger et renforcer

L'objectif de pallier l'insuffisance de logements sociaux avait conduit le Plan de cohésion sociale de 2005 à soutenir et dynamiser le conventionnement du parc privé à des fins sociales. Il s'agissait de trouver un moyen de limiter la crise du logement, d'offrir une offre accessible dans le segment locatif privé, et ainsi de lutter contre la spécialisation des territoires.

Dans ce cadre, le conventionnement Anah a été largement soutenu, avec pour objectif le conventionnement de 75 000 logements en 5 ans, dont 64 000 logements intermédiaires et 11 000 logements sociaux et très sociaux³⁷. Bien que les objectifs quantitatifs aient globalement été atteints (taux de réalisation de 92%), les résultats sont décevants : la création d'une offre sociale et très sociale a été faible, avec seulement 5 729 logements conventionnés (réalisation de l'objectif à 52%).

Au-delà du conventionnement Anah, la mobilisation du parc privé à des fins sociales, appelée aussi intermédiation locative, désigne à la fois un mode de financement et l'action d'un tiers social (opérateur, organisme agréé ou association) et revêt différentes formes :

- Dans le cas du mandat de gestion, le ménage occupant est titulaire du bail et occupe le logement de façon pérenne. L'association est chargée d'accompagner le ménage dans la gestion de son logement (préparation du bail, état des lieux, paiement du loyer et des charges, conflits de voisinage...).

L'intermédiation locative en mandat de gestion repose principalement sur trois réseaux associatifs qui gèrent des agences immobilières sociales : le réseau des AIVS porté par la FAPIL, le réseau des CLES porté par le PACT-ARIM et le réseau SIRES porté par Habitat & Développement³⁸ ;

- Dans le cas de la sous-location, il s'agit d'une solution de logement transitoire et temporaire permettant aux ménages de se réinsérer grâce au logement. Les difficultés du ménage (sociales, économiques, manque d'autonomie, etc.) nécessitent la mise en place d'un d'accompagnement spécifique. Le ménage n'est pas titulaire du bail et demeure donc dans une situation précaire. En 2008, la Ville de Paris a mis en place un dispositif d'intermédiation locative (sous-location) : « Louez Solidaire ». Ce dispositif a ensuite été étendu par l'État avec le dispositif Solibail. Début 2015, Solibail a permis de capter 3 350 logements en Île-de-France et Louez Solidaire près de 1 000.

³⁷ *Id.*

³⁸ Les réseaux PACT et Habitat et développement ont fusionné en mai 2015 pour devenir la Fédération SOLIHA.



LE SOUTIEN À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX

La FAP soutient la production de logements d'insertion pour apporter des réponses durables à des ménages qui n'ont pas d'expérience locative ou qui ont connu des ruptures ou situations de logement difficiles.

La Fondation soutient des maîtres d'ouvrage d'insertion

issus du secteur associatif par une aide à l'investissement pouvant aller jusqu'à 10% du prix de revient des opérations. Toutes les opérations menées doivent permettre de proposer des logements non seulement à loyer très social mais dont l'ensemble du coût d'usage, notamment les dépenses énergétiques, est maîtrisé. Entre 2005 et 2013, 1261 logements très sociaux ont été produits avec l'aide de la FAP sur la région Île-de-France.

À travers différents programmes dont celui de

« Toits d'abord » depuis 2012, ce sont des centaines de projets qui ont été soutenus en Île-de-France. En 2014, 249 logements pour 34 opérations ont été produits avec le soutien de la FAP (petites opérations de 3 logements en moyenne dans le diffus ou opérations collectives type pension de famille) dans la région dans le cadre de Toits d'Abord.

ACCOMPAGNER LES ACTEURS ASSOCIATIFS DE LUTTE CONTRE LE MAL LOGEMENT

En janvier 2014, la SOLIFAP, société d'investissements

solidaires de la Fondation Abbé Pierre est créée. SOLIFAP cherche à apporter une réponse aux besoins associatifs à travers plusieurs leviers d'intervention : Solifap Foncier (pour acquérir des immeubles et les mettre à disposition des opérateurs associatifs afin de créer des logements très sociaux), Solifap Prêt participatif et garantie (pour renforcer la structure financière des associations) et Solifap Conseil.

L'expérience des dispositifs « Louez Solidaire » ou « Solibail » a démontré un certain intérêt des propriétaires pour la location solidaire. Conscients du décalage grandissant entre le niveau des loyers et les revenus de leurs locataires, certains sont enclins à baisser leur loyer en contrepartie d'avantages fiscaux ou assurantiels. Par ailleurs, des logements vacants, vétustes ou de type « passoire thermique », situés dans le diffus, peuvent faire l'objet de l'intervention d'opérateurs de maîtrise d'ouvrage d'insertion prenant en charge des travaux lourds, grâce aux baux à réhabilitation.

Pourtant, cet outil ne bénéficie pas de moyens alloués suffisants, et les propriétaires ne connaissent que trop rarement ce dispositif.



La pension de famille des Thermopyles, dans le 14^{ème} arrondissement de Paris, ouverte en 2013. Elle est issue d'un projet porté par une association des habitants du quartier.

PARTIE 2

LES CINQ FIGURES DU MAL-LOGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE

Des difficultés d'accès au logement de plus en plus aiguës

L'augmentation pharaonique des prix dans le parc privé, à la location comme à l'accession, dans la région parisienne, est bien connue et source d'anxiété pour de nombreux ménages. Parc néanmoins majoritaire sur la région, le secteur privé représente pour les ménages modestes l'espoir d'accéder à une vie digne au sein d'un logement adapté à leurs besoins. Mais cet espoir se fracasse très vite sur des expériences douloureuses de recherches, des efforts vains pour apporter la preuve de leur détermination, ou pour se retrouver dans des logements inadaptés à la typologie de la famille ou de très médiocre qualité.

Face à un processus de sélection qui met en concurrence les candidats selon le niveau

de leurs ressources, nombreux sont ceux à constater l'impossibilité d'accéder à un parc privé abordable, de qualité et adapté à la taille de la famille. Par-delà les seuls problèmes de ressources, on soulignera la demande de garant difficile à satisfaire pour des personnes sans réseau personnel à solliciter et des dispositifs de solvabilisation inconnus ou peu mobilisés par certains ménages.

Face à cette réalité, de plus en plus de ménages franciliens voient le parc social comme la seule opportunité d'accéder à un logement adapté. Avec un prix moyen de 6,6 €/m²³⁹ contre 17,9 €/m² pour le locatif privé, le parc social francilien est devenu le seul parc de logement accessible, offrant de véritables conditions de confort, pour une majeure partie des ménages sans logement et mal logés de la région.

Rien d'étonnant alors que la demande de

Habitat de fortune en Île-de-France



logement social ne cesse de croître : 550 000 demandeurs recensés en décembre 2013 et 576 000 en décembre 2014, soit une progression de 2,7% en un an seulement ; entre 2006 et 2014, 200 000 demandeurs supplémentaires ont été enregistrés ! La tension qui pèse sur le parc social s'accroît d'année en année, comme en témoigne la chute de la vacance – qui se limite dorénavant à une vacance commerciale - et du taux de rotation (6,4% en Île-de-France en 2013 contre 10% dans la France entière), le parc social devenant, faute d'alternative, un parc d'installation pour les ménages franciliens.

Seuls 91 000 logements ont été proposés à la location en 2012 en Ile-de France, dont 20% seulement relevaient de l'offre neuve. Bien qu'en croissance, le parc de logement social géré par les organismes HLM franciliens reste insuffisant pour faire face à cette augmentation exponentielle de la demande.

Une demande locative sociale qui explose

Au 31 décembre 2014, les 576 000 demandes de logement social enregistrées⁴⁰ se concentrent à 70% sur la petite couronne parisienne, Paris accueillant, à lui seul, 153 000 demandes. L'Île-de-France concentre le tiers des demandeurs français de logements sociaux (32%)⁴¹. En raison du décalage entre la demande et l'offre disponible, le parc locatif social voit se constituer un stock de demandeurs aux délais anormalement longs : en 2013, les demandes anciennes, formulées depuis 5 à 10 ans représentaient 16% des demandes totales sur la région. L'ancienneté moyenne des demandes est de 3 ans. La part de demandeurs très modestes est en croissance, avec 46% des demandeurs qui déclarent des revenus entre 0 et 1500 euros mensuels en 2013⁴².

La paupérisation des demandeurs se

traduit également par une plus grande fragilité économique des emménagés récents dans le parc social : 60,5% des ménages entrés depuis 2012 ont des ressources inférieures à 60% des plafonds PLUS (contre 50,5% des autres ménages locataires) ; 8% ont des revenus supérieurs au plafond PLUS (et peuvent donc entrer dans le parc financé avec du PLS) contre 15% pour les locataires en place depuis plus longtemps⁴³.

Sur l'ensemble de la région, c'est donc seulement un demandeur sur 6 qui emménage au sein du parc social par an (rotation + offre nouvelle), avec des écarts notables selon les départements.

³⁹ RPLS 2014.

⁴⁰ DRIHL, « Construire et rénover des logements pour tous. Mettre à l'abri, héberger et loger les plus démunis », *Bilan* 2014, janvier 2015.

⁴¹ En 2013, sur les 1 690 000 demandeurs de logement social en France, 540 000 sont franciliens.

⁴² DRIHL, *Qui demande un logement social en Île-de-France ?*, mai 2014.

⁴³ Source OLS – OPS 2014.

Nombre de demandeurs et offre disponible en 2012

Source : RPLS

	NOMBRE DE DEMANDEURS AU 31/12/12	OFFRE À LA LOCATION EN 2012	RAPPORT OFFRE / DEMANDEUR
75 PARIS	146 345	11 142	7,6%
92 HAUTS-DE-SEINE	77 402	14 202	18,3%
93 SEINE-SAINT-DENIS	81 774	15 482	18,9%
94 VAL-DE-MARNE	71 380	12 474	17,5%
77 SEINE-ET-MARNE	42 068	8 780	20,9%
78 YVELINES	41 191	9 857	23,9%
91 ESSONNE	38 540	10 205	26,5%
95 VAL-D'OISE	45 540	3 131	6,9%
ILE-DE-FRANCE	544 236	91 273	16,8%

L'insuffisance et inadaptation de l'offre, créatrices de processus de sélection parfois discriminants

Dans ce contexte de tension exacerbée, accéder à un logement s'apparente à un véritable parcours du combattant, aggravé par des processus de sélection multiples et parfois structurés autour de pratiques discriminantes. Ces mécanismes créateurs d'inégalités de traitement peuvent être observés tant de la part des propriétaires bailleurs, des agences immobilières qu'au sein des organismes HLM.

Cette réalité reste néanmoins difficile à appréhender de manière fiable en raison du manque de données et du caractère souvent systémique⁴⁴ de cette problématique. Deux autres raisons expliquent cette difficulté :

- un phénomène d'autocensure qui prend naissance dans l'intégration par les ménages de situations de discrimination camouflées par la pénurie de l'offre ; en conséquence, ceux-ci n'entament pas ou peu de procédure.

- Le manque de formation à la question

des discriminations des professionnels, qui n'interrogent pas les conséquences de certaines pratiques.

Pourtant, si l'ensemble des acteurs de la chaîne du logement et de l'hébergement interviennent dans la sélection des demandes sur la base de critères légaux et réglementaires, la nécessité de les hiérarchiser en tenant compte des besoins qui s'expriment sur leurs territoires aboutit à un processus de sélection, qui génère amertume, incompréhension et renoncement dans la frange importante de personnes laissées sans réponse, quels que soient les critères de sélection mis en place.

Sans vouloir minimiser la précarisation des populations ou encore la pénurie de l'offre disponible, les difficultés, accrues pour une partie de la population, dans l'accès au logement doivent aussi être analysées à l'aune de l'inégalité de traitement. Ce pas de côté dans l'appréhension de l'accès au logement social permet de mettre en évidence que les plus pauvres sont les premières victimes d'un système aux mécanismes discriminants qu'il est temps de questionner.



Le difficile accès au parc social

« J' ai envoyé beaucoup de lettres, à la mairie du 18^{ème}, à la mairie centrale. Des lettres recommandées. J' avais des réponses, type « y a des gens qui ont plus besoin que vous ». Alors je déprimais, je pleurais... et j' envoyais une autre et attendais. »

Mme M.

LE RESTE-À-VIVRE, UN CRITÈRE D'ATTRIBUTION PARFOIS OPAQUE

Les professionnels de terrain, et plus particulièrement les travailleurs sociaux, font remonter des situations, toujours plus nombreuses, de refus pour cause de ressources insuffisantes.

À titre d'exemple, le pôle d'intervention sociale de la FREHA met en avant un durcissement depuis 2-3 ans, des bailleurs sociaux lors de l'étude et de l'acceptation des dossiers. Des dossiers complets, soutenus et sécurisés pour l'entrée dans les lieux par des aides financières, avec la possibilité d'un accompagnement social, sont refusés, situations qui auraient pourtant reçu une réponse positive il y a peu de temps encore.

⁴⁴ Il existe plusieurs types de discriminations : la discrimination directe (c'est-à-dire intentionnelle avec un refus à partir d'un motif prohibé par la loi), la discrimination indirecte (lorsqu'une disposition ou un critère mis en place semble neutre mais se traduit en pratique par un désavantage pour certaines catégories de personnes) et la discrimination systémique (issue d'un jeu d'acteurs ou d'un système que constitue la société, elle se produit de manière massive), FAP, Guide de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement, avril 2013.

L'existence de refus en commission d'attribution pour motif de « ressources insuffisantes » est la résultante d'une production déconnectée des besoins, mais également l'expression de pratiques opaques concernant le calcul du « reste-à-vivre » réalisé par les organismes HLM. Alors qu'il s'agit d'un indicateur important, utilisé pour repérer les ménages pouvant rencontrer des difficultés dans le paiement du loyer et des charges locatives, il n'existe pas de définition officielle et partagée du reste-à-vivre chez les organismes HLM.

En conséquence, chaque organisme fixe librement ses modalités de calcul du « reste-à-vivre » et utilise à sa façon cet indicateur. Plus surprenant encore, de nombreux bailleurs sont peu collaboratifs concernant la transmission de ces informations aux partenaires, services de l'État, opérateurs de CHRS, travailleurs sociaux, etc. Pour ces derniers, la disparité des seuils et calculs d'un organisme à l'autre correspond à une stratégie invisible d'exclusion des demandeurs à bas revenus et/ou des ménages prioritaires à reloger d'urgence.

LES DISCRIMINATIONS DANS LE LOGEMENT PRIVÉ

La location d'un bien dans le parc privé nécessite de passer par des particuliers (propriétaires) ou agences immobilières ayant en charge la gestion d'un portefeuille de logements. La sélection des candidats peut être le théâtre d'un ensemble de discriminations directes (des cas courants de refus de louer un logement privé en raison de l'origine ou de la couleur de peau) ou indirectes (demande abusive de justificatifs pour réaliser la sélection et rechercher des garanties de solvabilité).

L'Espace Solidarité Habitat et la lutte contre les discriminations dans le parc social

Mme B. a une demande de logement social dans les Hauts-de-Seine (92). Elle fait un dossier au titre du DALO qui la reconnaît prioritaire au motif de délai anormalement long. Elle vit seule avec ses deux fils dans un studio de 30m² en mauvais état. Elle est garde d'enfants, mais ne peut pas travailler compte tenu de son logement. Une proposition de logement lui est faite par la préfecture en décembre 2012, mais le bailleur refuse sa candidature au motif que « les loyers et les charges sont trop élevés au regard des ressources ». Or, après calcul, il apparaît que le taux d'effort n'était que de 13% et le reste à vivre de 7,40 euros par jour et par personne. L'ESH accompagne Mme B. dans ses démarches devant la justice : le bailleur est assigné pour refus injustifié, et fondé sur un critère discriminatoire. Le bailleur s'est défendu de toute discrimination, arguant du fait qu'il avait relogé dans cet appartement une « femme méritante qui, elle, travaille » et « ne vit pas que des allocations familiales ».

Les procédures sont en cours, pour l'heure, les tribunaux se rejettent la responsabilité de juger l'affaire.

L'Espace Solidarité Habitat et la lutte contre les discriminations dans le parc privé

M. A. dépose un dossier dans une agence pour obtenir un logement dans une commune du Val-de-Marne. Ce logement est un 2 pièces de 50m² pour un loyer de 831 € (prix annoncé par l'agence). M. A. travaille avec sa femme, et il gagne 4 fois le montant du loyer (3 300 euros de ressources). Le dossier est accepté par l'agence, c'est donc au propriétaire de faire son choix. Quelques jours après, Monsieur A. rappelle l'agence, qui lui annonce que son dossier n'a pas été retenu. M. A. poursuit ses recherches de location et, sur le site internet pap.fr (de particulier à particulier), trouve une annonce avec un logement similaire à celui qui lui a été refusé. Il appelle donc le propriétaire qui lui confirme qu'il s'agit bien du logement pour lequel son dossier venait d'être refusé. La propriétaire confirme que le logement est toujours libre et toujours à louer. M. A. lui explique avoir déposé un dossier et lui propose d'ajouter un autre garant. Elle répond que ce n'était pas la peine de déposer un nouveau dossier, et que s'il avait été refusé une première fois c'est qu'il y avait « une bonne raison ». Elle n'a pas voulu en dire plus.

M.A. a demandé à l'agence que le motif du refus soit notifié par écrit, mais celle-ci a refusé. M.A. soupçonne une discrimination à l'origine, car il a un titre de séjour de 10 ans et est de nationalité algérienne. Quant à sa femme, elle est française, mais d'origine étrangère. 15 jours après, le logement était toujours à louer.

Le droit au logement opposable, entre crise du logement abordable et défaillance des acteurs politiques et institutionnels

Huit ans après sa promulgation, le droit au logement opposable, qui impose une obligation de résultats à l'État, n'est toujours pas appliqué sur le territoire francilien. C'est l'amer constat que font remonter les professionnels de terrain, associations accompagnant les ménages, les travailleurs sociaux... La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) leur a donné raison dans un arrêt du 9 avril 2015 qui, pour la première fois, condamne la France pour non exécution d'une décision de justice, sur le cas d'une famille reconnue prioritaire et urgente... en 2010, et toujours pas relogée le jour de l'arrêt.

Au-delà du manque criant de l'offre de logements abordables, des freins identifiés à différentes étapes de la procédure rendent difficile l'accès ou la reconnaissance à ce droit fondamental. Ces freins relèvent soit de la complexité liée à la procédure elle-même, soit des mécanismes de sélection portés par les différents acteurs institutionnels, selon une logique d'inégalité de traitement, voire de discrimination.

UN NOMBRE TRÈS IMPORTANT DE RECOURS DÉPOSÉS, TÉMOIN D'UNE SITUATION GÉNÉRALISÉE DE MAL-LOGEMENT

En amont de la Commission de médiation, le manque de formation des travailleurs sociaux sur le champ du logement participe à une méconnaissance généralisée de l'ensemble des procédures possibles, et plus spécifiquement des modalités de recours au droit au logement opposable. En outre, des consignes peuvent être don-

nées, plus ou moins explicitement, aux travailleurs sociaux. Plusieurs associations font ainsi remonter que les collectivités dans lesquelles elles sont implantées leur demandent de ne pas réaliser de dossiers DALO.

Malgré ce défaut d'information des demandeurs et de formation des travailleurs sociaux, la région Île-de-France se caractérise par un nombre important de recours DALO, et qui ne cesse d'augmenter. En 2014, avec 49 100 recours logement déposés, l'Île-de-France comptabilise ainsi 57% des recours déposés sur l'ensemble du territoire national. Cinq départements franciliens font ainsi partie des premiers départements français en nombre de recours déposés en 2014 pour 100 000 habitants (moyenne nationale 149 recours déposés pour 100 000 habitants).

Témoin à la fois de la saturation de l'offre sociale et de l'augmentation des situations de mal-logement, cette massification du recours au DALO en Île-de-France renvoie également à l'inefficacité des dispositifs partenariaux locaux dits de droit commun, censés offrir des situations de relogement aux ménages défavorisés.

Nombre de recours DALO pour 100 000 habitants

Source : InfoDalo - RGP 2011

SEINE-SAINT-DENIS	783 RECOURS
VAR	590 RECOURS
PARIS	577 RECOURS
VAL D'OISE	489 RECOURS
VAL-DE-MARNE	478 RECOURS
HAUTS-DE-SEINE	400 RECOURS

Hauts-de-Seine : Des travailleurs sociaux qui accompagnent peu les ménages dans la mise en œuvre du droit au logement opposable

Entre juillet et décembre 2013, le comité de veille DALO des Hauts-de-Seine (composé de 14 associations) a mené une enquête auprès des services sociaux (Espaces Départementaux d'Action Sociale, CCAS, CAF). Parmi les répondants (47 services sur les 61 interrogés), 65% d'entre eux ont déclaré ne pas accompagner les ménages dans le montage d'un recours DALO. Parmi les raisons invoquées, sont cités : le manque de temps, un manque de connaissance, un accompagnement qui ne fait pas partie de leurs missions, une incompétence dans le fait de devoir déterminer du caractère prioritaire du ménage, mais aussi une instruction de la hiérarchie.

Nombre de logements déposés entre 2011 et 2014

Source : InfoDalo 17 février 2015

		2011	2012	2013	2014
ILE-DE-FRANCE	PARIS	10 205	9 763	10 357	11 367
	SEINE-ET-MARNE	2 966	3 832	3 988	3 986
	YVELINES	2 223	2 700	3 392	3 525
	ESSONNE	2 597	2 640	3 101	3 963
	HAUTS-DE-SEINE	4 700	5 108	4 948	5 167
	SEINE-SAINT-DENIS	6 512	7 741	9 469	10 332
	VAL-DE-MARNE	5 403	5 816	5 969	6 121
	VAL-D'OISE	4 268	4 292	4 233	4 639
	TOTAL IDF	38 874	41 892	45 457	49 100

Taux de reconnaissance des ménages prioritaires et urgents DALO

Source : InfoDalo 17 février 2015

		2011	2012	2013	2014
ILE-DE-FRANCE	PARIS	45%	28%	22%	45%
	SEINE-ET-MARNE	46%	54%	36%	39%
	YVELINES	19%	34%	30%	23%
	ESSONNE	24%	25%	34%	26%
	HAUTS-DE-SEINE	17%	20%	21%	25%
	SEINE-SAINT-DENIS	25%	41%	45%	34%
	VAL-DE-MARNE	39%	35%	32%	29%
	VAL-D'OISE	20%	20%	25%	21%
	TOTAL IDF	32%	35%	37%	33%

LE TRAITEMENT INÉQUITABLE ET DIFFÉRENCIÉ DES RECOURS DALO PAR LES COMED D'ÎLE-DE-FRANCE

Si le taux moyen régional de reconnaissance du caractère prioritaire et urgent des recours examinés en commission s'avère proche de la moyenne nationale (environ 1/3 des recours examinés), les associations observent de fortes divergences d'appréciation entre les différentes COMED franciliennes avec une tendance générale vers un durcissement des critères d'éligibilité. Face à l'afflux des recours DALO, peu de départements « jouent le jeu » et examinent les recours en respectant l'esprit de la loi. Au contraire, la plupart des commissions ont mis en place des « doctrines », plus ou moins explicites, qui s'avèrent particulièrement sélectives, visant de fait à restreindre l'accès au droit de certains ménages. Plusieurs exemples illustrent ces dérives inacceptables :

- La reconnaissance hétérogène de la procédure d'expulsion : certaines commissions vont retenir la décision de justice (conformément au guide des bonnes pratiques), quand d'autres attendent que soit prononcé le commandement de quitter les lieux voire même le concours de la force publique (93 et 77) ;

- Le rejet systématique de certaines situations : ménages en Solibail (91), ménages en délai anormalement long (92) ;

- Le renvoi presque systématique vers les procédures de droit commun et la responsabilité du propriétaire pour les situations d'indécence et d'insalubrité (94, 92) ;

- La nécessité de disposer d'une demande de logement social ancienne - au moins 1 an - même lorsqu'un autre critère

est validé, notamment pour les sortants de structure d'hébergement ou de logements de transition (94) ;

- La nécessité de cumuler plusieurs critères, par exemple « hébergé chez des tiers » + « sur-occupation » (94).

Les acteurs institutionnels (services de l'État, bailleurs sociaux, collectivités) légitiment ces pratiques en s'appuyant essentiellement sur l'absence d'offre de logements disponibles, ce qui constitue un dévoiement complet de l'esprit de la loi. D'autre part, les associations dénoncent fréquemment une tendance à un examen particulièrement contestable des situations individuelles concernant la « bonne foi » du ménage, son « autonomie », voire son « mérite ».

De fait, en Île-de-France, la tendance s'oriente vers un durcissement général de l'éligibilité des requérants DALO (avec, dans plusieurs départements, une tendance à réorienter les ménages vivant des minima sociaux vers un recours DAHO)⁴⁵ alors que les commissions de médiation devraient se prononcer au regard de la situation de logement du ménage, et non en fonction des disponibilités effectives en logement (ou en hébergement) ou encore moins en fonction de l'attitude supposée des bailleurs sociaux et des communes.

⁴⁵ Cf. chapitre III.

DÉFAILLANCE DES RÉSERVATAIRES, ABSENCE DE VOLONTÉ POLITIQUE LOCALE ET PRATIQUES DISCRIMINATOIRES DE CERTAINS BAILLEURS : LES MULTIPLES FREINS AU RELOGEMENT DES MÉNAGES PRIORITAIRES

Malgré ces pratiques restrictives des COMED franciliennes, le nombre annuel de ménages dont le relogement est reconnu prioritaire et urgent s'élève, depuis 2008, à plus de 95 000.

Entre 2008 et 2014, le DALO a permis de reloger près de 48 000 ménages franciliens en situation de mal voire de non-logement, signe évident de l'importance majeure de ce recours. De plus, une étude récente⁴⁶ a démontré que le fait d'être reconnu DALO augmentait les chances de relogement par rapport aux demandeurs de logement social non prioritaires, notamment pour certains profils (ménages de nationalité

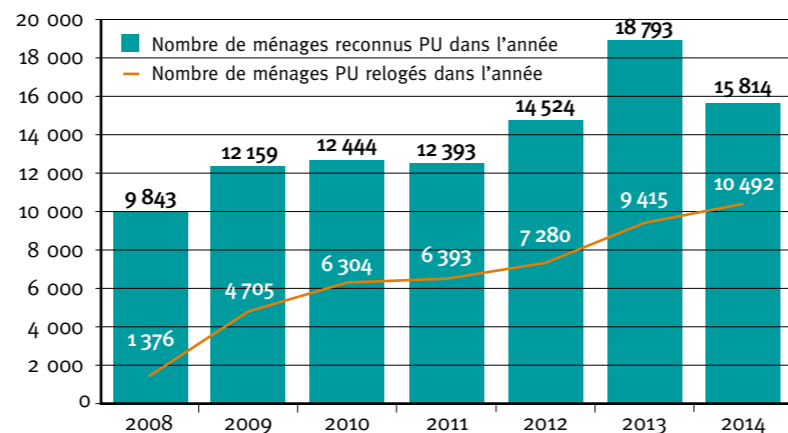
étrangère, familles monoparentales, bénéficiaires de minima sociaux...).

Ces avancées réelles ne doivent cependant pas masquer les graves insuffisances dans la mise en œuvre de ce droit fondamental pour les mal-logés. Fin 2014, avec plus de 44 000 ménages reconnus prioritaires restant à reloger, dont 38 668 hors délais, l'Île-de-France concentre en effet les dysfonctionnements d'un recours dévoyé, témoins non seulement de la tension sur le logement social, de l'inadaptation de l'offre locative en termes de coût, de typologie et de localisation mais aussi de stratégies d'évitement des différents acteurs.

⁴⁶ Ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, La mise en œuvre du Droit au Logement Opposable à l'épreuve des représentations et des préjugés, juin 2015 (étude en cours de validation).

Suivi de l'activité des Commissions de médiation franciliennes entre 2008 et 2014

Source : DRHIL, Comité de suivi DALO, groupe de travail régional Île-de-France.



Les relogements des ménages prioritaires DALO en Île-de-France de 2008 à 2014

Source : InfoDALO TL en cohorte – données du 17/02/2015

	DÉCISIONS FAVORABLES	TOTAL BÉNÉFICIAIRES LOGÉS	BÉNÉFICIAIRES RESTANT À LOGER	DONT HORS DÉLAI
ILE-DE-FRANCE	95 924	47 648	44 013	38 668
TOTAL FRANCE	159 474	82 028	59 502	51 069

En premier lieu, le contingent préfectoral continue d'être insuffisamment mobilisé en Île-de-France. Censé représenter 25% du total des réservations, il a pour principale vocation de contribuer au relogement des ménages dits prioritaires : publics reconnus au titre du DALO, sortants de structures d'hébergement, publics répondant aux caractéristiques définies dans les Plans Départementaux d'Action pour l'Hébergement et le Logement des Défavorisés – PDAL-HPD, « cible » principale des accords collectifs départementaux signés entre l'État

et les organismes HLM. Si la mise en œuvre du DALO a favorisé un processus important de « reconquête » de leur contingent par les Préfets, trois départements consacrent encore plus de 20% du contingent préfectoral pour des demandeurs non-prioritaires.

Si la situation des Hauts-de-Seine est bien connue et particulièrement choquante - 47% des logements CP attribués à des non-prioritaires en raison de la délégation du contingent préfectoral aux collectivités -, la situation des Yvelines et du Val-d'Oise

est également, avec respectivement 29% et 23% du contingent préfectoral attribués à des non-prioritaires. Précisons que parmi les 26 000 logements réservés au titre du contingent préfectoral dans le Val d'Oise, la gestion de 9 800 d'entre eux est déléguée aux communes : parmi ces derniers, seules 16% des attributions sont réalisées au profit de ménages prioritaires (contre 94% sur le contingent géré par la DDCS)⁴⁷.

⁴⁷ CRHH, Diagnostic préalable à l'élaboration du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, 2 juillet 2015

Niveau de priorité des demandeurs relogés sur les contingents préfectoraux déclarés vacants en 2014 dont l'attribution est connue en janvier 2015

Source : Syplio au 25/01/2014

	DALO	PDALPD	HABITAT INDIGNE	FLUIDITÉ	AUTRES MOTIFS	NON PRIORITAIRES
75 PARIS	87%	7%	1%	1%	2%	2%
77 SEINE-ET-MARNE	58%	16%	1%	12%	3%	10%
78 YVELINES	41%	21%	0%	8%	1%	29%
91 ESSONNE	41%	41%	1%	9%	3%	5%
92 HAUTS-DE-SEINE	47%	4%	0%	1%	0%	47%
93 SEINE-SAINT-DENIS	80%	3%	2%	9%	1%	4%
94 VAL-DE-MARNE	70%	6%	1%	2%	2%	18%
95 VAL-D'OISE	42%	20%	0%	15%	0%	23%
ILE-DE-FRANCE	61%	14%	1%	7%	2%	15%

Cette faible mobilisation du contingent préfectoral dans certains départements s'explique notamment par la faiblesse des moyens mis à disposition des services de l'État au niveau local alors que ces derniers doivent assurer la fonction essentielle de mise en adéquation entre l'offre et la demande. D'autre part, et plus fondamentalement, il révèle l'absence de volonté politique de l'État vis-à-vis des communes réticentes à participer à l'effort de relogement, notamment lorsque le contingent préfectoral leur est délégué.

En effet, les acteurs de terrain font remonter diverses stratégies d'évitement mises en place par certaines municipalités afin de restreindre l'accueil des ménages prioritaires sur leur territoire. Cela s'illustre notamment par leur réticence à mettre à profit leur contingent (environ 20% des réservations) pour le relogement de ces derniers ou encore leur refus de reloger des ménages issus d'autres villes. De manière plus structurelle, l'égoïsme local se manifeste par l'absence de volonté politique dans la mise en œuvre des politiques d'attribution à l'échelle des EPCI, alors que cela permettrait de mutualiser l'ensemble des contingents et, ainsi, de mieux répartir l'effort de relogement des publics prioritaires entre les villes et les quartiers.

L'autre contingent insuffisamment mobilisé concerne celui d'Action Logement. Malgré l'accord signé entre ce dernier et la DRIHL Île-de-France, qui prévoyait un objectif annuel de 3 440 relogements de ménages prioritaires, seules 1 106 attributions ont ainsi été effectuées à ce titre en 2013. Ces résultats décevants s'expliquent tant par l'absence de coordination des acteurs (non transmission des listes de ménages par la Préfecture aux collecteurs, accès retardé de ces derniers au logiciel SYPLO) que par

l'inadaptation de l'offre mise à disposition tant en termes de coût que de localisation.

La défaillance des principaux réservataires n'explique cependant pas l'ensemble des freins auxquels se heurtent les ménages prioritaires. En effet, pour ceux qui se voient proposer un logement social, le passage en commission d'attribution peut s'avérer la nouvelle étape d'un traitement inéquitable, voire discriminatoire. En effet, certains ménages subissent des refus lors de passage en commission d'attribution logement (CAL) pour des motifs non justifiés tels que celui de ressources insuffisantes, « taux d'effort trop élevé », « équilibre de peuplement » et/ou dossiers incomplets. À ce titre, plusieurs acteurs du logement expriment clairement le sentiment qu'il s'agit d'une stratégie de certains bailleurs « pour maquiller » leur refus de reloger certains ménages jugés trop « fragiles ». De fait, l'étude du ministère du Logement sur les représentations à l'égard des « DALO » démontre qu'une véritable sélection des ménages prioritaires s'opère au profit des « bons candidats », à savoir les couples jeunes (moins de 50 ans) avec, au plus, deux enfants, disposant de ressources salariales et en CDI. Ces pratiques discriminatoires relèvent tant d'une absence d'offre d'adaptée (petits ou grands logements à loyers accessibles) que de perceptions stigmatisantes selon lesquelles les ménages prioritaires constitueraient des ménages « à risque », cumulant les difficultés sociales et « comportementales ».

En raison de ces multiples freins au relogement, l'Île-de-France concentre 84% des recours contentieux spécifiques DALO devant le tribunal administratif visant à enjoindre le Préfet en cas d'absence de proposition adaptée dans les 6 mois réglementaires. En 2014, la région concentre également 88% des recours contentieux indemnitaires. Pour

tant, seule une très faible proportion des ménages de la région en situation d'intenter ce recours entame une procédure. Pour les professionnels de terrain, la raison prend racine dans le manque d'information et d'accompagnement concernant la saisie du tribunal administratif, mais aussi dans la lassitude de ménages désillusionnés, à juste titre, de n'avoir trouvé aucune solution de relogement, parfois plusieurs années après avoir été reconnu « prioritaire et urgent » !

DES MÉNAGES MAL-LOGÉS MIS EN CONCURRENCE ET DÉCOURAGÉS

Face à l'aggravation de la crise du logement abordable accentuée par l'augmentation des situations de précarité, la réponse des pouvoirs publics a consisté ces vingt dernières années à multiplier les dispositifs pour favoriser l'accès au parc social des mal-logés (accord collectif dans le cadre des PDALPD, fluidification des sorties d'hébergement dans le cadre de la stratégie du « Logement d'abord ») sans se donner les moyens de répondre à l'augmentation des besoins par une augmentation massive de la production d'une offre de logement adaptée en termes de coût et de localisation.

Cette situation de « gestion de la pénurie » a pour conséquence, en Île-de-France, une véritable mise en concurrence des publics prioritaires pour l'accès au parc social et engendre incompréhension, lassitude et découragement des mal-logés.

Entre inégalité du traitement des recours, opacité du système des attributions et absence de volonté politique, la mise en œuvre du Droit au Logement Opposable devient ainsi finalement le révélateur de formes multiples d'inégalités de traitement participant à l'exclusion de ménages mal

logés en Île-de-France. Si l'ensemble des acteurs est unanime pour reconnaître que la loi DALO correspond à une des plus importantes avancées dans l'accès à la dignité des personnes mal-logées et/ou démunies, cette avancée continue de se heurter à la réalité du marché du logement francilien mais surtout au renoncement des pouvoirs publics.



Garantir le droit au logement, un combat permanent

« Je suis face à une réalité quotidiennement : des gens n'ont pas de logement digne ! Trop de lenteur, trop de souffrances, trop d'interrogations trop de misère, sont le quotidien des rencontres que j'ai faites, et à la fois si riches à travers ses relations humaines. Des formulaires, j'en ai remplis, des résultats de relogement, j'en ai obtenus, des recours au tribunal administratif et des accompagnements, j'en ai effectués, maintenant on court après des indemnités parce que l'État est trop lent à construire des logements sociaux... Mon constat, se battre pour que cela avance plus vite « un toit pour tous », la loi DALO doit être appliquée dans les délais. »

Sylvie, bénévole depuis 2008 dans le Val-de-Marne

Interlogement 93, un constat alarmant dans le relogement des ménages DALO

Interlogement 93 est un réseau qui réunit les associations qui luttent pour l'accès au logement des ménages défavorisés. Interlogement 93 organise conjointement avec la DRIHL le fonctionnement du 115 de la Seine-Saint-Denis. Il gère également la plateforme unique de centralisation des demandes d'hébergement-logement, le SIAO 93 (Service intégré d'accueil et d'orientation).

(...) Depuis 2008, 16 000 ménages ont été reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO, avec seulement 8 000 relogés. Rien que sur l'année 2014, on recense 3 000 prioritaires au logement et plus de 2 000 personnes prioritaires au titre du DAHO ! Dans ce contexte, le directeur d'IL93 constate « une certaine stigmatisation des familles reconnues DALO, qui aboutit à une "surcristérisation" des offres et empêche l'accès au parc social pour les plus défavorisés ».

Enfin, « il y a un manque d'accompagnement des familles. Il faudrait plus de lieux d'accès aux droits pour assurer un suivi des recours DALO. Nous sommes prêts à développer ce secteur, à accompagner les associations pour qu'elles mettent en place des dispositifs efficaces, mais pour ça, il nous faut plus de moyens. »

Interview dans le journal diffusé lors de la mobilisation du 5 mars 2014

Orientations régionales pour l'actualisation des Accords Collectifs Départementaux

Afin d'harmoniser les politiques départementales d'accès au logement social des publics prioritaires et de favoriser la participation des collectivités territoriales franciliennes au relogement des ménages DALO, le cadrage régional signé entre la DRIHL et l'AORIF en octobre 2014 prévoit la prise en compte des relogements des ménages DALO dans les Accords Collectifs Départementaux. Dans chaque département, les bailleurs sociaux devront consacrer 25% de leurs attributions pour loger les ménages prioritaires (DALO, PDAHLPD, sortants d'hébergement), la moitié de cet objectif devra se réaliser par la mobilisation d'autres contingents que celui de l'État.

La Fondation Abbé Pierre rappelle que certains départements jouent désormais le jeu et ont déjà de forts taux d'attribution pour les ménages DALO (24% à Paris en 2014), et donc un taux de relogement pour l'ensemble des ménages prioritaires qui dépasserait les 25%. Il faut donc éviter que le « cadrage régional », qui peut être un outil pour les départements en retard dans le relogement des prioritaires, ne se traduise par une baisse de l'effort dans les autres départements, au motif qu'une attribution sur 4 serait déjà réalisée au profit d'un ménage prioritaire.

DES MÉNAGES RECONNUS PU DALO EXPULSÉS : L'ÉTAT TOUJOURS HORS-LA-LOI

13 ménages franciliens reconnus prioritaires au titre du DALO et accompagnés par la Fondation Abbé Pierre ou par des associations partenaires ont été expulsés de leur domicile depuis la fin de la trêve hivernale de mars 2015.

Sur Paris, les seules perspectives offertes par la Préfecture sont dérisoires : 15 jours de prise en charge hôtelière puis l'appel au 115, déjà engorgé et une dizaine de familles reconnues prioritaires DALO accompagnées par la Fondation ont déjà été « invitées » à remettre les clés de leur domicile au commissariat, le concours de la force publique ayant été accordé. Et combien d'autres, faute d'information sur leurs droits, ne se signalent auprès d'aucun service social ou association ?

Cette poursuite des expulsions de ménages prioritaires DALO, année après année, bafoue la circulaire du 26 octobre 2012 qui demande aux préfets de ne pas expulser des ménages reconnus prioritaires DALO. Alors que la France a été condamnée par la Cour européenne des Droits de l'Homme pour ne pas avoir relogé un ménage prioritaire DALO. Manifestement, l'État ne compte toujours pas respecter la loi.

La production de réponses adaptées aux gens du voyage, l'angle mort des politiques du logement francilien

La population des Gens du voyage est estimée entre 40 et 50 000 personnes en Île-de-France⁴⁸. La région constitue un lieu d'habitat ancien, avec une diversité de lieux et de modes de vie. Les logiques

d'installation dans ce territoire ont été similaires à celles du reste de la population francilienne (attractivité économique à la fin du XIX^{ème} siècle, accès à la propriété au cours des Trente Glorieuses, frein à l'accession et installations de plus en plus éloignées depuis les années 90). À cela s'ajoutent des spécificités liées à l'histoire et à la non-prise en compte du mode de vie des Gens du voyage : inter-nement au cours de la Seconde Guerre mondiale et installations précaires à la sortie des camps, développement de stratégies palliatives faute d'accès à une offre locative et abordable telles que le squat foncier, l'installation durable sur des aires d'accueil, l'achat de terrains en zones agricoles ou non prévues pour l'habitat...

Par exemple, en Essonne, l'Observatoire de l'habitat des Gens du voyage a permis de constater que pendant 20 ans, les acquisitions de terrain se sont avant tout effectuées dans les secteurs d'habitat similaires au restant de la population. Jusqu'au début des années 1970, 67% des terrains acquis par des familles vivant en résidence mobile étaient situés au sein d'espaces urbanisés, 20% en zone naturelle, 10% en zone à urbaniser et 3% en zone agricole (contre 35%, 38%, 8% et 19% actuellement).

La réponse par l'accueil est insuffisante pour les Gens du voyage itinérants et de passage dans une région aussi attractive. Seulement 43% des obligations issues de la loi Besson de 2000 ont été réalisées⁴⁹. Ce constat de défaillance n'interdit pas d'interroger les prescriptions des schémas d'accueil et d'habitat des Gens du voyage dont les méthodes d'évaluation apparaissent inadaptées. Au-delà des limites propres aux sources mobilisées, la méthode globale des diagnostics préalables aux schémas consiste à comptabiliser la présence

des personnes vivant en résidence mobile de manière permanente dans les départements, au lieu de s'attacher à évaluer l'attractivité du territoire (activités professionnelles saisonnières, hôpitaux,...) ainsi que la périodicité et le volume des passages dans la région.

D'autre part, la réponse est inadaptée pour répondre aux besoins de ménages ancrés⁵⁰ dans le territoire francilien. Ce sont en effet des demandes d'accès à un lieu de vie privé et familial et à un statut d'occupation qui sont très majoritairement exprimées par les Gens du voyage franciliens accompagnés par les associations.

Cette demande en habitat est souvent ignorée des politiques de programmation du logement et de l'habitat et méconnue de beaucoup d'acteurs du logement. En Île-de-France, 200 places en terrains familiaux locatifs ou en logements sociaux adaptés ont été réalisées. Selon les associations, il reste à répondre au minimum à 5 145 ménages⁵¹ qui n'ont actuellement aucun lieu de vie digne et pérenne et que l'on doit considérer comme mal-logés. Quant à l'habitat existant sur les territoires, dès lors que les personnes y ont accédé par leurs propres moyens, il n'est que très rarement pris en compte par les politiques de l'urbanisme⁵² et de l'aménagement. Ceci entraîne presque systématiquement une précarité pour le maintien de ces lieux de vie, et peut conduire à des conditions de vie indignes, principalement du fait des refus de raccordement aux réseaux par les mairies. À ce titre, le rapport de l'Observatoire de l'habitat de l'Essonne tenait le constat alarmant selon lequel des personnes vivent sur des terrains dont 37% ne bénéficient pas d'accès à l'eau potable et dont plus de 20% ne sont pas raccordés à l'électricité.

Les enjeux, nombreux en Île-de-France, sont la conséquence du manque récurrent et permanent de réponse publique adaptée.



Événement organisé par les associations pour le 7^{ème} anniversaire de la loi DALO, le 3 mars 2014

⁴⁸ URAVIF, Observatoire de l'accueil et de l'habitat des gens du Voyage, 2005.

⁴⁹ 2 285 places ouvertes en aires d'accueil sur 5 350 places prévues selon la DRHIL en février 2015 (source issue du diagnostic préalable à l'élaboration du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement)

⁵⁰ L'ancrage ne signifie pas le renoncement à l'itinérance. En ce sens, on observe à travers les Observatoires de l'habitat des Gens du voyage d'Essonne et de Seine-Saint-Denis des périodes de mobilité plus longues dès lors que le statut d'occupation est stable et protecteur.

⁵¹ Estimation d'avril 2015 issue uniquement des connaissances associatives. De ce fait, les chiffres sont largement sous-estimés.

⁵² En 2013 en Essonne, sur seulement 22% des terrains privés l'habitat en résidence mobile était autorisé. L'absence de possibilités réglementaires d'installation de résidence mobile constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs impacte souvent des situations d'habitat, bien que dans ce cas la collectivité dispose d'un document d'urbanisme entaché d'illégalité au regard de l'article L121-1 du code de l'urbanisme.

Un coût du logement déconnecté des capacités financières des ménages, qui les contraint à d'importants sacrifices pour s'y maintenir

Face aux aléas de la vie, et à ses accidents brutaux (perte d'emploi, séparation, diminution des ressources, rupture familiale), des milliers de personnes se trouvent fragilisées pour se maintenir dans leur logement.

Cette réalité est exacerbée par les données immobilières et sociodémographiques atypiques de la région parisienne. Les coûts prohibitifs du parc locatif privé accentuent la fragilité économique et sociale des ménages, déjà précarisés par le contexte de l'emploi (difficulté d'accès à l'emploi, multiplication des contrats de travail précaires, baisse des niveaux de salaires, etc.). Plus largement, le logement apparaît aujourd'hui inadapté aux évolutions contemporaines, sociétales comme économiques, avec :

- La hausse inconsidérée des prix immobiliers, la conséquence des taux d'effort de plus en plus lourds pour les ménages, et parallèlement l'insuffisance de « l'effet solvabilisateur » des aides personnelles au logement ;

- Une dégradation continue de l'accès à l'emploi et notamment à des contrats de travail longue durée offrant un cadre sécurisant aux ménages ;

- L'augmentation des ruptures familiales, la désunion étant l'une des princi-

pales causes à l'origine d'un impayé. Avec, dans ces situations, une baisse du niveau de vie plus importante pour les femmes que pour les hommes (31% contre 6 % pour les hommes)⁵³.

Si les familles pauvres subissent de plein fouet ces difficultés, les ménages modestes ne sont dorénavant plus épargnés. Les dynamiques observées expliquent que le logement soit devenu le premier poste de consommation des ménages et représentative en moyenne 26% de leurs dépenses, devant les transports (14%) et l'alimentation (13%)⁵⁴.

Les ménages suivis par l'Espace Solidarité Habitat : une écrasante majorité de ménages en difficulté de maintien

En 2014, parmi les ménages accompagnés par l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre Île-de-France, 82% sont en difficulté de maintien, soit 1200 ménages. Les deux tiers de ces ménages rencontrent un problème d'impayé. Cette part est en augmentation constante depuis 2010. Depuis 2013, la part de locataires du parc public venus demander de l'aide face à leurs difficultés de maintien est supérieure à la part de ménages logés dans le parc privé (53% en 2013, 52% en 2014).

⁵³ INSEE, « Les inégalités de niveaux de vie entre 1996 et 2007 », INSEE Première, n°1266, novembre 2009.

⁵⁴ H. HANNE, N. ROUX « Évolution des dépenses et des prix d'alimentation dans la consommation des ménages en France et en Europe depuis 1959 », DGCCRF Eco, n°4, mai 2012.

Des ménages au bord de la rupture, qui tentent de se maintenir dans leur logement au prix d'importants sacrifices

Bénéficier d'un logement autonome ne suffit pas à assurer une protection durable. Le coût du logement et des charges pénalise de nombreux ménages qui ont du mal à faire face à une diminution de revenus (retraite, chômage...), aux ruptures familiales, mais aussi tout simplement au décalage persistant, voire qui s'accroît, entre les revenus et le coût du logement. Les statistiques sont, sur ce point, sans équivoque. Les ménages les plus pauvres (les 10% les plus modestes de la population) subissent les dépenses de logement les plus lourdes par rapport à leur budget, ils y consacrent 39% de leurs ressources (charges comprises, déduction faite des aides) lorsqu'ils sont locataires dans le parc privé contre seulement 15% pour les ménages les plus riches⁵⁵.

Depuis 2001, la progression annuelle des loyers a toujours été supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation⁵⁶. Les petits logements qui accueillent pourtant les profils les plus précaires (isolés, personnes âgées, étudiants, etc.) correspondent au segment du parc locatif privé le plus cher : le loyer des cinq pièces ou plus (17,5 €/m²) est inférieur de 23% en moyenne à celui des studios / T1 (22,6 €/m²) sur l'ensemble de l'agglomération.

La déconnexion entre les prix des logements et les évolutions de revenus des Franciliens est à l'origine d'un déséquilibre majeur sur le marché immobilier, qui crée une chaîne de vulnérabilités face au logement.

En 2012, l'INSEE estimait que 350 000 ménages franciliens à bas revenus⁵⁷ résidant dans un logement autonome étaient en dif-

ficulté pour faire face aux dépenses incontournables de la vie quotidienne⁵⁸ une fois payées les charges de logements.

Première conséquence du poids croissant du logement dans le budget des ménages, le taux d'effort des locataires franciliens n'a cessé de croître depuis 10 ans. La situation en terme de taux d'effort est d'autant plus critique dans la capitale, au vu du niveau des loyers dans le parc privé. Le CESER estime que les locataires franciliens à bas revenus ont un taux d'effort de près de 50% dans le parc privé et de 25% dans le parc social⁵⁹. L'INSEE calcule de son côté que sur la France entière, 15% des locataires HLM consacrent plus de 40% de leurs ressources aux dépenses de logement⁶⁰.

Les locataires du parc social ne sont ainsi plus épargnés par les difficultés de maintien, les montants de loyers pratiqués, auxquels s'ajoutent de multiples charges, apparaissent déconnectés des capacités financières de nombreux Franciliens.

Par ailleurs, n'oublions pas que les locataires ne sont pas les seuls concernés par les difficultés de maintien, les ménages accédant à la propriété sur la région consacrent également un budget toujours plus important au logement⁶¹ : le taux d'effort moyen est de 20%, et monte jusqu'à 33% pour un quart des ménages.

Parallèlement à l'augmentation du coût du logement, l'effet solvabilisateur des aides (AL, APL, etc.) s'amoindrit. À partir de 2002, les aides personnelles au logement ont été davantage ciblées vers les ménages disposant de faibles ressources et leur barème a été resserré ; dans ces conditions, on assiste à leur net décrochage avec les dépenses supportées par les ménages. D'après un rapport de l'IGAS⁶², les loyers

moyens des bénéficiaires des aides ont ainsi progressé de 32,3% entre 2000 et 2010 tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont été revalorisés que de 15,1%.

Les difficultés des ménages sont renforcées par l'augmentation des charges liées au logement : eau, gaz, électricité, assurances, etc. Les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39% en 10 ans tandis que le forfait-charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 10,9%. Environ 330 000 ménages franciliens subiraient une facture énergétique à usage domestique excédant 10% de leurs revenus annuels. Parmi eux, une majorité de propriétaires occupants (150 000 ménages concernés), puis les locataires du secteur dit 1948⁶³ et « logés gratuitement » (75 000 ménages), et enfin 55 000 locataires privés et 50 000 locataires du parc social. Ces indicateurs calculés par l'INSEE, qui mesurent déjà un phénomène quantitativement inquiétant, ne prennent cependant pas en compte les individus marginalisés n'ayant plus du tout accès à l'énergie et tous les ménages qui, pour avoir un taux d'effort énergétique inférieur à 10%, se privent en réalité d'énergie.

Cette inadaptation structurelle témoigne de la déconnexion actuelle entre l'offre de logements, privée comme sociale, et les capacités des ménages, ainsi que de la faiblesse de la réponse publique dans le soutien de ménages au bord de la rupture. En conséquence, ces ménages rencontrent de grandes difficultés à se maintenir dans leur logement, sans qu'aucune réponse viable ne puisse leur être proposée.

L'encadrement des loyers, une mesure à suivre et renforcer

Mesure phare de la loi ALUR, l'encadrement des loyers, ayant pour objectif de limiter l'envolée des coûts liés au logement pour les locataires sur les territoires tendus, a connu plusieurs rebondissements. L'application expérimentale, initialement prévue pour début 2015, est lancée dans la capitale depuis le 1er août 2015.

Ce dispositif prévoit qu'à la signature d'un nouveau bail, ou en cas de renouvellement (et non de tacite reconduction), le loyer ne pourra pas excéder 20% du loyer de référence, ni lui être inférieur de 30%. Un arrêté préfectoral fixe le loyer de référence pour chacun des 80 quartiers parisiens, chaque arrondissement étant divisé en quatre quartiers.

A priori, les loyers de référence proposés par l'OLAP permettront de contenir les loyers des plus petites surfaces de chaque catégorie de logement, sans cependant véritablement aider les familles modestes à trouver une place dans le parc privé. En décembre 2014, le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement a adopté le vœu suivant : « que l'encadrement des loyers, mis en place dans un premier temps sur le périmètre de la commune de Paris, puisse être progressivement étendu, d'ici à la fin de l'année 2015, d'abord sur le périmètre métropolitain, puis sur l'ensemble de la région Île-de-France. »

Le risque de l'expulsion, une réalité oppressante

Corollaire de la précarité des ménages, les impayés de loyers sont également le témoin d'une inadaptation structurelle de la politique de logement aux évolutions contemporaines, sociétales comme économiques. L'augmentation croissante de l'activité contentieuse autour de l'impayé confirme cette fragilisation.

UNE AUGMENTATION CONSTANTE DES IMPAYÉS DE LOYER ET EXPULSIONS LOCATIVES

En Île-de-France, les assignations au tribunal concernant une demande d'expulsion locative pour impayés ont presque doublé en 20 ans : la progression est de près de 40% entre 1996 et 2013, passant de 29 963 à 41 492 demandes. Ce motif représente presque la totalité (environ 93%) des assignations annuelles pour expulsion locative.

En 2013, d'après les chiffres du ministère de la Justice, 27,2% des demandes d'expulsion pour impayés de loyer se concentrent sur la région Île-de-France (pour 18,2% de la population française). Paris reste, en nombre,

⁵⁵ Enquête logement 2006, exploitée par l'observatoire des inégalités.

⁵⁶ A l'exception de l'année 2010, Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne, Évolution en 2014 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, juillet 2015.

⁵⁷ CESER, L'accès au logement des ménages à bas revenus en Île-de-France, 2013.

⁵⁸ L'estimation est réalisée sur la base des données de l'Enquête Nationale Logement de 2006. In CESER, L'accès au logement, op cité.

⁵⁹ C. AUBRY, L'accès au logement des ménages à bas revenus en Île-de-France, CESER, septembre 2013.

⁶⁰ INSEE, Enquête Budget de Famille 2011.

⁶¹ Idem.

⁶² IGAS, Évaluation des aides au logement, mai 2012.

⁶³ Cela concerne 45 670 logements en Île-de-France. La loi de 1948 réglemente les loyers de certains logements du secteur privé achevés avant sa promulgation. Cette catégorie juridique tend à disparaître progressivement, les sorties de ce secteur ayant été formalisées par la loi Méhaignerie de 1988.

le département français avec le plus d'assignations (9 200) et de décisions ordonnant l'expulsion pour impayés (6 700). Mais, en proportion du nombre de locataires, la Seine-Saint-Denis est un département très touché. Alors que le taux de locataires franciliens assignés pour impayés est de 18 pour 1000 locataires, ce ratio en Seine-Saint-Denis est de 26 pour 1000 (contre 13 pour 1000 à Paris) et de 20 pour 1000 avec une décision ordonnant leur expulsion pour impayés (contre 9 pour 1000 sur Paris).

Signe de la situation particulière de l'Île-de-France en ce qui concerne le décalage entre les ressources et le niveau de loyer, le contentieux lié à l'impayé est plus important dans le logement social francilien que dans le reste de la France : 3,5% des locataires du parc social francilien ont reçu un commandement de payer en 2012 (2,8% sur le France entière) ; 1,8% ont reçu une assignation (contre 1,4%)⁶⁴.

Parmi les autres motifs d'assignation des locataires, un peu plus de la moitié concerne la reconnaissance de la validité d'une demande de congés, en vue de l'expulsion du ménage. L'assignation des bailleurs par les locataires ne représente qu'une infime partie du contentieux ainsi traité : avec 2 142 dossiers déposés en 2013, le contentieux généré par les locataires représente 4,5% de l'ensemble du contentieux autour des rapports locatifs.

Suite à l'audience, une partie des situations bénéficie d'une suspension de la procédure (règlement à l'amiable, rejet des demandes d'expulsion locative, etc.), mais, dans environ 75% des situations, la décision de justice prononce l'expulsion du ménage pour impayés, soit 32 820 situations en Île-de-France en 2013⁶⁵. Parmi ces décisions, 48% sont des décisions d'expulsion ferme

Suivi du nombre de demandes et de décisions d'expulsion en Île-de-France entre 2010 et 2013

Source : Ministère de la justice, SDSE, répertoire général civil.

	NOMBRE DES DEMANDES D'EXPULSION LOCATIVE (TOUS MOTIFS CONFONDUS)	NOMBRE DES DEMANDES D'EXPULSION LOCATIVE POUR IMPAYÉS UNIQUEMENT	NOMBRE DE DÉCISIONS D'EXPULSIONS POUR IMPAYÉS
2010	44 869	40 713	29 754
2011	43 332	40 573	30 815
2012	44 916	41 884	31 833
2013	45 687	41 492	32 820

et 52% sont des expulsions conditionnelles qui suspendent l'acquisition de la clause résolutoire et donnent des délais aux ménages pour résorber la dette.

Une fois la décision d'expulsion prononcée, l'envoi d'un commandement de quitter les lieux amorce un nouveau stade d'exécution de la décision d'expulsion. Entre ces deux stades, on assiste à une « évaporation » d'une partie des ménages concernés : en 2011, seuls 60% des ménages ayant fait l'objet d'une décision d'expulsion ont reçu un commandement de quitter les lieux. Les raisons de cette « évaporation » sont multiples : respect de l'échéancier, mais aussi départ spontané du ménage, relogement, abandon possible des poursuites par le bailleur, etc., mais elles restent difficiles à qualifier et quantifier.

Entre 2001 et 2011, l'ensemble de la procédure ne connaît pas une évolution similaire. En effet, le nombre de commandements de quitter les lieux connaît une relative « stabilité » (-2%), alors que le stade de réquisition du concours de la force publique connaît une évolution plus radicale avec une hausse très nette des demandes et des octrois du concours de la force publique entre 2005 et 2011. Depuis 2012, les de-

mandes de concours de la force publique continuent d'augmenter ; en revanche, les décisions accordant et faisant intervenir le concours de la force publique décroissent.

Triste record, l'Île-de-France regroupe, en 2012, 54,8% des 11 487 interventions effectives de la force publique décidées à l'échelle nationale⁶⁶. A noter sur l'ensemble des départements, un volume très proche de commandements de quitter les lieux et de demandes de concours de la force publique, ce qui signifie que les mesures d'accompagnement des ménages sont peu nombreuses et/ou peu efficaces à ce stade de la procédure.

Il faut souligner également la méconnaissance généralisée du profil et du devenir des familles confrontées à une procédure d'expulsion : une fois expulsées, dans quels délais retrouvent-elles un logement, quelles sont leurs conditions de logement et d'hébergement ? Au regard des conséquences dévastatrices pour les ménages, de l'insécurité et de l'instabilité créées par l'absence de logement personnel, voire la mise à la rue, les conséquences sur l'emploi, l'éclatement de la cellule familiale, les ruptures de scolarisation, de socialisation, etc., il est urgent que les dispositifs de prévention soient renforcés.

La procédure de prévention des expulsions pour impayés – Données sur 12 ans

Source : DRIHL Île-de-France / Service Accès au logement et Prévention des Expulsions (SALPE)

	2001	2005	2008	2010	2011	2012	2013
Commandements de quitter les lieux	19 413	17 977	19 465	18 822	18 964	-	-
Demandes de concours de la force publique	17 550	15 678	16 978	16 972	18 329	18 134	18 918
Décisions accordant le concours de la force publique	8 784	8 808	11 733	11 866	13 326	11 995	11 052
Interventions effectives de la force publique	4 162	4 443	5 787	6 634	6 453	6 291	5 963



Espace Solidarité Habitat - Une rupture professionnelle et la menace de l'expulsion (Paris)

Monsieur D, marié avec 3 enfants mineurs, est locataire depuis 2006 d'un 3 pièces dans le 16^e arrondissement de Paris pour un loyer de 1 713 euros charges comprises. À la suite de la perte de son emploi, les ressources du couple chutent. Dans l'attente de l'ouverture des droits au chômage, un impayé se crée, aggravé par la suspension immédiate de l'allocation logement de 168 euros. Monsieur contacte l'Espace Solidarité Habitat en novembre 2014, il est assigné le 9 janvier 2015 pour une dette de loyer de 4 600 euros.

Après conseil de l'équipe de l'ESH, le paiement des loyers est repris malgré un taux d'effort de 62% et un reste à vivre de moins de 1000 € pour 5 personnes soit environ 12 € par jour et par unité de consommation. L'Allocation Logement est rétablie en mars 2015, mais le bailleur refuse l'accord pour la demande au Fonds Solidarité Logement (FSL).

Dans sa décision du 16 avril 2015, le juge suspend les effets de la clause résolutoire et conditionne le maintien du bail au paiement d'un échéancier de 100 € sur 36 mois pour une dette de 4 011 €. L'effort actuel consenti est important puisque le taux d'effort passe avec l'échéancier à 67% et le reste à vivre à 11 € par jour et par UC.

Une demande de FSL a été envoyée par l'assistante sociale. À défaut de versement par la commission FSL, un dossier de surendettement devra être déposé pour solder la dette.

Monsieur a une demande de logement social très récente (novembre 2014), n'est pas éligible au titre du DALO et au regard de sa situation actuelle, les propriétaires dans le parc privé ne retiennent pas son dossier pour des logements avec un loyer plus faible que celui qu'il occupe actuellement. Seule donc la perspective de retrouver un emploi pourra le sortir de cette situation, car si le ménage parvient pour l'instant à respecter l'échéancier, ses ressources vont diminuer avec la baisse de l'allocation chômage.

⁶⁴ Union Sociale pour l'Habitat, Observatoire Hlm des impayés et de la prévention des expulsions, Résultats 2012 définitifs, 2012.

⁶⁵ 32 820 correspond au nombre de décisions d'expulsion pour impayés.

⁶⁶ IGAS, Rapport sur l'évolution des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur, septembre 2013.

Des dispositifs insuffisants, voire en retrait, sur les questions de maintien

Les dispositifs d'aide au maintien restent faibles au regard de l'enjeu, qu'ils soient financiers (FSL, LOCAPASS, GRL) ou organisationnels et stratégiques (Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions ou CCAPEX, chartes de prévention des expulsions locatives, conventions d'utilité sociale des bailleurs, commissions de surendettement...) : ils manquent de moyens, de coordination et de pilotage.

De manière générale, la politique de prévention des expulsions locatives est incomplète et surtout très peu protectrice et accompagnatrice. La France a d'ailleurs à plusieurs reprises été condamnée par le Comité Européen des Droits Sociaux en raison de sa politique en matière d'expulsion locative, car les expulsions n'y sont pas assorties de solutions de relogement⁶⁷. Les dispositifs mis en place ne sont pas toujours opérants et il existe des disparités criantes entre les départements dans la prise en compte, le traitement et l'accompagnement des ménages menacés d'expulsion, ce qui a été renforcé par la mise en place des CCAPEX en 2009. Il existe peu d'outils communs, les indicateurs sont insuffisamment développés, et les efforts réalisés restent tributaires de la bonne volonté des acteurs institutionnels et des associations.

Les évaluations réalisées⁶⁸ ont montré également une grande inégalité de traitement entre les locataires du parc privé et ceux du parc public. Les bailleurs privés utilisent peu ou mal cette procédure, certains par méconnaissance, d'autres, mal intentionnés, l'enclenchent à dessein trop tardivement voire même empêchent la mobilisation de mécanismes d'aide, comme lorsqu'ils refusent que leur locataire béné-

ficie du FSL, afin d'accélérer l'expulsion. Avec la loi ALUR, l'octroi de l'aide du FSL n'est heureusement plus subordonné à l'accord du bailleur. Dans le parc privé, la connaissance de l'impayé intervient souvent trop tard, alors que la dette est importante : quel que soit le moment où ils commencent à chercher de l'aide, les locataires du privé ont une dette plus importante que ceux du parc social, puisque leurs loyers, plus chers, sont moins solvabilisés par les aides au logement⁶⁹.

La loi ALUR souligne l'importance de l'action de prévention des impayés et des expulsions, et propose des avancées intéressantes (voir encadré) : procédure plus encadrée en amont de l'assignation au tribunal pour favoriser la prévention et le règlement de la dette avant que celle-ci ne soit trop importante, prolongation des délais possibles pour régulariser la dette, élargissement des pouvoirs d'appréciation des juges, meilleure coordination entre les dispositifs d'aide et droits (CCAPEX, FSL, DALO, commission de surendettement...)

Ces différentes mesures sont entrées en application en 2015, trop récemment pour apprécier d'éventuelles évolutions. Mais il

⁶⁷ FEANTISA c/ France, réclamation n°39/2006 : §163 « Le Comité rappelle également, en ce qui concerne les expulsions, qu'elles doivent être justifiées et exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, et assorties de solutions de relogement (Conclusions 2003, article 31§2, France). ATD Quart Monde c/ France (2007) : §80 « Cependant, le Comité constate que le système français n'apporte pas, ni aux termes des dispositions applicables, ni dans la pratique, les garanties exigées en matière de relogement. La loi du 29 juillet 1998 de lutte contre l'exclusion ne garantit en effet en rien qu'un individu expulsé sera relogé. (...) le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion est contraire à l'article 31§2 (de la Charte sociale européenne). »

⁶⁸ CGEDD, IGA, IGAS, IGSJ, *Évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives*, août 2014 ; N. Wagner, N. Maury, M. Chodorge, *Bailleurs et locataires face à l'impayé : l'activité de conseil des ADIL en matière de prévention des expulsions*, novembre 2014.

⁶⁹ ANIL, *Bailleurs et locataires face à l'impayé*, op. cit.

semble difficile de croire à une amélioration notable de la politique de prévention des impayés et des expulsions, dans la mesure où manquent à la fois des moyens (pour le fonctionnement optimal des CCAPEX, par exemple), des objectifs forts et partagés en matière de résultats (faire baisser le nombre de procédures, rendre effectif le droit à un relogement, etc.), des objectifs et moyens partagés pour la mobilisation des outils d'aide (les FSL sont aujourd'hui uniquement pilotés en fonction des choix des Conseils départementaux), d'outils de suivi et d'évaluation de cette politique (pas de lien entre les données du ministère de l'Intérieur et celles du ministère de la Justice, pas d'espaces d'analyse commun)...

En tout état de cause, un des enjeux importants de la prévention des expulsions est l'information des ménages quant à leur présence à l'audience, qui reste la seule garantie pour obtenir des délais de paiement ou de relogement (une personne sur deux ne se présente pas à son audience à Paris et jusqu'à deux sur trois dans les autres départements d'Île-de-France).

Un autre enjeu est celui de l'information des magistrats, et leur inscription plus forte dans le partenariat local d'acteurs de la prévention des impayés, dont ils restent souvent très éloignés.

LES COMMISSIONS DE COORDINATION DES ACTIONS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS (CCAPEX), DES INSTANCES PEU PILOTÉES ET SANS VÉRITABLES MOYENS

Créées en 2009 par la loi MOLLE et renforcées en 2014 par la loi ALUR, les CCAPEX, pilotées conjointement par l'État et le Conseil Départemental, ont désormais pour missions de :

La loi ALUR : des évolutions dans le traitement judiciaire des impayés locatifs

La loi impose aux bailleurs de signaler les impayés de loyers aux Commissions de coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives (CCAPEX), au moins deux mois avant l'assignation. Et à compter du 1er janvier 2015, l'huissier de justice doit obligatoirement signaler à la CCAPEX les commandements de payer délivrés pour le compte de bailleurs personnes physiques ou SCI familiales (selon des critères définis dans chaque département

par arrêté préfectoral suite à un décret ministériel à paraître en 2015). Obligation est également faite aux bailleurs personnes morales de saisir la CCAPEX au moins deux mois avant l'assignation aux fins de résiliation de bail, sous peine de nullité de la procédure⁷⁰.

La loi donne également plus de pouvoirs au tribunal pour juger de la situation d'un ménage : le juge peut désormais octroyer des délais de paiement sur trois ans (au lieu de deux précédemment) à un ménage pour régler sa situation (et cela même si le ménage ne l'a pas demandé), ce qui suspend

la procédure d'expulsion tant que l'échéancier proposé est respecté. Par ailleurs, si la résiliation du bail est prononcée et le commandement à quitter les lieux délivré, le locataire peut solliciter devant le juge de l'exécution (JEX) des délais pour quitter les lieux – ceux-ci ne peuvent être inférieurs à 3 mois, et peuvent aller jusqu'à 36 mois (auparavant, un mois minimum et un an maximum).

La loi conforte donc le pouvoir des juges à accorder des délais, en vérifiant tous les éléments constitutifs de la dette, de la situation du locataire (âge...), et en prenant

en compte le droit à un logement décent et indépendant. Ils peuvent s'appuyer sur les éléments d'un diagnostic social et financier réalisé par un organisme social désigné pour cette mission par le Préfet.

La loi pousse également à davantage coordonner les décisions de justice avec les recours DALO, afin d'éviter les expulsions sans solution de relogement. La CCAPEX doit être informée par la commission de médiation DALO lorsque celle-ci est saisie d'un dossier fondé sur l'expulsion.

- coordonner, évaluer et orienter le dispositif de prévention des expulsions défini conjointement dans les départements par le PDALHPD et la charte pour la prévention de l'expulsion ;

- délivrer des avis et recommandations non contraignants à tout organisme ou personne susceptible de participer à la prévention de l'expulsion – dont les bailleurs et locataires concernés par une situation d'impayé ou de menace d'expulsion – sur la base de saisines effectuées par les acteurs de terrains pour des situations jugées complexes.

Dans chaque département, la CCAPEX a vocation à être le lieu de signalement et de coordination de l'ensemble des situations de menaces d'expulsions locatives tous motifs confondus (impayés, congés, troubles de jouissances). Cependant, ces instances sont très inégalement organisées (chaque département a son fonctionnement propre).

Elles manquent en général de moyens et sont, dans l'ensemble, peu pilotées. Notamment, elles ne permettent pas jusqu'à présent de travailler à une véritable stratégie territorialisée de prévention, dans la mesure où la plupart d'entre elles se concentrent sur l'étude de dossiers opérationnels.

Par ailleurs, leurs préconisations demeurent incitatives et non prescriptives. Leur efficacité dépend donc entièrement de la réceptivité de leurs interlocuteurs et, par conséquent, de la qualité du partenariat créé avec les acteurs de la prévention au niveau local. Cette dépendance est d'autant plus problématique lorsque l'on connaît le cloisonnement qui préside aujourd'hui aux relations entre acteurs de la prévention et particulièrement avec les bailleurs privés qui initient pourtant plus de la moitié des procédures d'expulsions en Ile de France.

En pratique, aujourd'hui, la qualité de

la prévention des situations d'impayés en Île-de-France semble tenir autant voire davantage à un maillage local de commissions partenariales sur les impayés (au niveau des communes hors Paris).

La mise en œuvre progressive de la loi ALUR au cours de l'année 2015 devrait pousser à revoir les règlements intérieurs pour inclure les missions qui avaient pu être délaissées par certaines CCAPEX et assurer au mieux celles que renforce la loi, aussi bien au niveau opérationnel que stratégique. Si la nouvelle génération de CCAPEX qui devrait en émerger disposera ainsi d'une feuille de route ambitieuse, la question des moyens nécessaires pour la mener à bien reste intacte.

⁷⁰ Pour les locataires percevant une allocation logement, la saisine de l'organisme payeur vaut saisine de la CCAPEX.

Des associations qui jugent sévèrement le fonctionnement des CCAPEX

L'Agence Régionale Île-de-France de la Fondation Abbé Pierre a cherché à analyser le fonctionnement des CCAPEX de la région, analyse produite au regard de sa propre expérience et des témoignages de diverses associations. Celle-ci met à jour une série de dysfonctionnements dans l'organisation et la mise en œuvre des CCAPEX :

- Manque d'instruction des dossiers (Paris, 93)
- Manque de doctrine claire (Paris)
- Pas de préconisations de diagnostics ASLL (Paris, 93)
- Difficulté à préconiser des relogements (Paris)
- Manque de débat sur les situations, absence d'évaluation sociale et sentiment d'inutilité des associations (93, 94)
- Manque d'analyse qualitative des difficultés et dysfonctionnements de fond (Paris, 93)
- Pas d'articulation avec les commissions de prévention des impayés des mairies (77)
- Pas d'information quant aux suites données aux avis de la CCAPEX (78, 93, 94)
- Manque d'implication des bailleurs (78) et de l'ensemble des acteurs (94)
- Pas de bilan d'activité de la CCAPEX (78, 94)
- Situations présentées trop tardivement
- Manque de liens avec les bailleurs privés.

LES FONDS DE SOLIDARITÉ LOGEMENT : UNE TRÈS FORTE SOLLICITATION, ET DES PROCÉDURES D'AIDE QUI SE RÉTRACTENT

Entre 2006 et 2010, les FSL ont enregistré une hausse de leur volume financier, et ce, dans tous les départements⁷⁴. Il s'agissait alors, pour chacun des départements, de s'adapter à la progression très rapide des demandes d'aide. Si le budget global consacré aux FSL a progressé légèrement sur cette période (+5%) à l'échelle de la région, l'effort des départements est resté différencié : les dépenses engagées par Paris ont augmenté de 67% et celles de la Seine-et-Marne ont plus que doublé (+103%).

En 2010 (dernières données disponibles sur l'ensemble des départements), les budgets des FSL Île-de-France (hors 92) mobilisaient 70 825 875 €. Selon les départements, entre 35 et 60% des aides du FSL sont orientées sur le maintien dans le logement, soit par une aide directe au paiement des loyers et charges locatives, soit par une aide au paiement des charges d'énergie – ce dernier poste ayant pris une importance considérable ces dernières années⁷⁵. À l'instar de la plupart des FSL, les fonds d'Île-de-France conditionnent l'octroi de l'aide au maintien à la reprise du paiement du loyer pendant au moins 3 ou 4 mois, ou à une reprise des paiements équivalente à 30% des ressources.

Les FSL de la région se caractérisent également par la diversité de leurs approches et les différences entre les montants, volume, critères d'aide proposés.

Des FSL dont les plafonds et critères d'aide diffèrent d'un département à l'autre⁷³

En ce qui concerne les aides au maintien :

• 77 : le prêt pour le règlement de la dette locative et des charges locatives est de 4 500 € maximum ;

• 91 : le plafond d'intervention au titre de l'apurement de la dette est de 6 100 €. Mais une procédure exceptionnelle de prise en charge des impayés lourds est possible.

En ce qui concerne les aides à l'énergie :

• 77 : le montant de l'aide annuelle varie entre 200 et 600 €, en fonction de la « moyenne économique mensuelle par personne ».

• 78 : le montant annuel maximum varie entre 250 et 500 €, en fonction du quotient familial.

• 94 : l'intervention du FSL est limitée à deux aides par an et par énergie dans la limite d'un plafond annuel de 229 € par foyer. Pour chaque énergie, 50% maximum de la facture courante sera prise en charge.

• 95 : le montant de l'aide est plafonné à 523 € (montant de 2009, indexé sur la moyenne des hausses annuelles sur les tarifs de gaz et électricité)

⁷⁴ Les données ne sont pas renseignées concernant le département des Hauts-de-Seine

⁷⁵ « Les « aides énergies » sont devenues le principal poste de dépense des FSL et représentent en 2010 un quart des dépenses des Fonds », in *Place et rôle des FSL dans la politique sociale du logement. État des lieux et perspectives, synthèse intermédiaire*, septembre 2014. Ville et Habitat pour le ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité.

⁷³ Extraits des règlements intérieurs des FSL disponibles sur les sites internet des Conseils généraux en février 2015.

Les associations qui accompagnent les ménages en impayé notent une progression des refus FSL, ces derniers ayant resserré leurs critères. Les budgets ont cessé d'augmenter, alors que les demandes d'aide continuent de progresser, contraignant les services départementaux à adapter les règlements intérieurs des Fonds : restriction sur les ménages éligibles, sur les plafonds des aides, sur la durée de l'accompagne-

ment social... Par ailleurs, à l'instar de ce qui a pu être noté sur le comportement des travailleurs sociaux face au DALO, le contexte de restriction budgétaire et/ou les consignes de maîtrise des dépenses sont bien intégrés par les travailleurs sociaux, qui ont tendance à être très stricts dans leur interprétation des règlements intérieurs et à s'autoriser très peu à soutenir des procédures d'aide d'exception.



ACCOMPAGNER LES MÉNAGES EN IMPAYÉS ET/OU EN RISQUE D'EXPULSION : LE BILAN DE L'ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT

53% des ménages venus consulter à l'ESH en 2014 (soit 1 287 dossiers renseignés) ont des dettes de loyer, part qui a augmenté de 8 points par rapport à 2013. 13% sont en difficulté de maintien parce qu'ils ont reçu un congé de la part du

propriétaire et 8% sont en procédure d'expulsion.

Le nombre de personnes suivies pour impayés de loyer à l'ESH depuis 2012 a augmenté de près de 20 % alors que le nombre d'assignations pour ce motif est resté stable à Paris sur cette période. Le nombre de personnes suivies est quasi le même dans le parc privé et le parc social alors qu'en 2012 le nombre de personnes suivies dans le parc privé dominait largement. L'augmentation des dossiers en provenance du parc social depuis 2013 est un indicateur inquiétant de la fragilité

économique des ménages. La moitié des ménages arrive au tribunal, un quart après le premier jugement.

Un des rôles de l'accompagnement de l'ESH est d'assurer la présence ou la représentation des ménages lors des audiences. Grâce à cet accompagnement, dans 75 % des situations suivies par l'ESH, le maintien dans les lieux est accordé par le juge avec la mise en place d'un échéancier (pouvant aller jusqu'à 36 mois) alors que la moyenne parisienne est de 45,5% des décisions.

L'ESH combat également des attitudes indignes de bailleurs privés, qui soit sont à l'origine des impayés soit bloquent leur résolution. Ainsi, certains bailleurs refusent de délivrer les quittances nécessaires au renouvellement de l'allocation logement. D'autres (ou les mêmes...) refusent l'intervention du FSL, avant ou après l'audience, afin faire jouer automatiquement la procédure et la clause résolutoire du bail. Il s'agit là d'une volonté généralement purement spéculative de reprendre la main sur le bail pour réévaluer le niveau de loyer.



Copropriété dégradée en Seine-Saint-Denis.

L'accueil et l'accompagnement des personnes sans logement : un système à bout de souffle

Parmi les formes de mal-logement avérées, l'absence de logement propre est probablement l'une des plus alarmantes. Elle recouvre cependant des conditions de vie très diverses, selon que les personnes sont inscrites dans un parcours d'errance à la rue, trouvent des solutions dans des formes d'habitat précaires (caravane, squats, bidonville, etc.), ou dans des hébergements plus ou moins stables (hébergement chez un tiers, nuitées d'hôtels, hébergement d'urgence), ou ont pu se « stabiliser » dans des structures d'hébergement ou du logement intermédiaire...

L'Île-de-France, et en particulier Paris et plusieurs départements de petite couronne, a toujours eu une vocation d'accueil des populations précaires. La région capitale concentre des problématiques liées à la grande exclusion d'une part et aux phénomènes de migration internationale d'autre part, de manière plus aiguë que dans le reste du pays.

Dans un contexte de paupérisation croissante des ménages, ces dernières années ont été marquées par l'aggravation des situations d'exclusion sur le territoire francilien. Les chiffres sont alarmants, et le dispositif d'accueil ne parvient pas à suivre la demande de mise à l'abri et d'hébergement : selon les sources, entre 50 000 et 100 000 personnes sans domicile fixe sont comptabilisées dans la région, et près de 70 000 utilisent quotidiennement le dispositif d'urgence et d'insertion de l'État début 2015. Et ces sources ne permettent de connaître que les personnes qui recourent aux dispositifs d'accueil et de domiciliation !

Cette crise sans précédent de l'accueil des personnes sans logement s'enracine au croisement de deux évolutions majeures. La première est celle de l'insuffisance globale de l'offre de logement, et de la disparition, au cours des 25 dernières années, du parc privé à bas coût qui offrait d'importantes possibilités de logement aux ménages très modestes. La deuxième relève de l'accroissement des migrations internationales et de la demande d'asile. Mal accueillie et peu anticipée, l'arrivée de demandeurs d'asile contribue de fait à la saturation de l'offre d'accueil et à l'évolution des publics, avec l'arrivée importante de familles dans le dispositif d'accueil d'urgence.

L'offre d'hébergement (insertion et urgence) est saturée en raison des difficultés à faire sortir les personnes vers des solutions de logement, et n'est plus en mesure de répondre à l'ensemble des situations de détresse. Le dispositif d'urgence a presque triplé depuis 2007, passant de 12 154 places à 33 567 fin 2014, mais les outils de la mise à l'abri comme les 115 sont saturés et n'offrent de solutions qu'à une minorité d'appelants, les réponses palliatives comme les nuitées d'hôtel se sont multipliées ; les solutions d'accueil plus pérennes en habitat adapté peinent à assurer leur mission d'insertion vers le logement.

Environ 70 000 personnes sans domicile, aux profils de plus en plus diversifiés, utilisent les accueils d'hébergement d'urgence et d'insertion de l'État

Le nombre de personnes sans logement est difficile à apprécier, dans la mesure où une partie d'entre elles seulement recourt au dispositif d'accueil et d'hébergement. Même ainsi, les données centralisées existantes ne concernent que le dispositif d'accueil financé par l'État (de loin le plus important, cependant), et non pas les solutions que peuvent proposer les collectivités. En outre, les parcours des « sans logement » ne sont pas linéaires et mêlent des moments d'hébergement chez des tiers, dans des lieux de fortune voire à la rue, avec des passages dans l'accueil institutionnel du secteur de l'urgence.

Les données existantes sous-estiment donc clairement le fait social qu'est l'absence de logement dans la région. Elles donnent cependant à voir un phénomène qui évolue dans ses manifestations et les caractéristiques des publics concernés, mais surtout, ne cesse de se renforcer.

Ainsi, selon l'enquête « Sans domicile » de l'INSEE⁷⁵, le nombre de sans domicile franciliens a augmenté de 84% entre 2001 et 2012⁷⁶. Au-delà des effets de nombre, la comparaison des données franciliennes avec celle des autres grandes agglomérations françaises est édifiante. Les conditions d'hébergement y sont plus précaires que dans le reste de la France : l'accueil en hôtel est plus fréquent (30% des cas contre 5% dans les autres grandes agglomérations) contrairement à l'hébergement en logement (15% des cas contre 40%) ; les sans-abri y sont aussi plus nombreux (14% contre 3%).

L'État héberge chaque jour en Île-de-France environ 70 000 personnes :

- 48 800 personnes toute l'année dans le dispositif pérenne (CHRS, urgence pérenne [sic], maisons relais, résidences sociales) ;
- 9 700 personnes demandeuses d'asile ;
- 11 200 personnes dans les 3 200 logements du dispositif d'intermédiation locative Solibail⁷⁸.

UN PUBLIC DE L'URGENCE SOCIALE QUI ÉVOLUE ET ÉLARGIT LA FIGURE TRADITIONNELLE DU SDF

Les études de l'INSEE, de l'APUR et les bilans des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation Urgence (SIAO) s'accordent pour confirmer l'évolution des profils et caractéristiques des personnes et ménages accueillis dans le dispositif d'urgence. Les personnes accueillies y sont toujours majoritairement des hommes isolés, mais on y trouve de plus en plus de familles, de migrants, de jeunes, de femmes...

Le public « traditionnel » d'hommes isolés SDF est toujours présent, mais les associations qui gèrent des accueils d'urgence et des accueils de jour rappellent que ces hommes sont jugés « moins prioritaires » que les femmes et les familles avec enfants, et, confrontés à la pénurie de places, se trouvent de plus en plus souvent contraints de rester à la rue, ou alternent les allers retours entre l'hébergement d'urgence et la rue, avec moins de possibilités d'être stabilisés dans des hébergements adaptés. Il s'agit d'un public nécessitant un important travail « d'aller vers » que les structures n'ont plus le temps de réaliser, en raison de la tension extrême qui pèse sur ce secteur. L'Insee confirme que 88% des personnes sans abri étaient des hommes isolés en 2012.

“

Paroles d'accueillis dans le réseau des Boutiques Solidarités

- « Moi c'est Fabrice, « Monsieur » c'était avant ! »
- « La seule chose que je veux dire, c'est qu'on est pas des assistés »

⁷⁵ Site de la DRHIL, <http://www.drhl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/hebergement-d-urgence-en-ile-de-france-fin-de-la-a3488.html>, 2 avril 2015.

⁷⁶ INSEE, « Les sans domicile en 2012 : une grande diversité de situations », in *Portrait social de la France 2014*, juin 2014. Selon l'INSEE, est considéré comme « sans domicile » une personne qui a recours à un service d'hébergement ou qui dort dans un lieu non prévu pour l'habitation.

⁷⁸ INSEE Île-de-France, APUR, « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », *À la page*, n°423, juin 2014. L'augmentation de 84% vaut pour les sans-domicile francophones.

- Le public migrant est de plus en plus représenté parmi les sans domicile franciliens (53% des sans domicile enquêtés dans la région par l'INSEE sont de nationalité étrangère⁷⁷). On y retrouve aussi bien des étrangers installés durablement (60% des sans domicile étrangers francophones sont depuis au moins 5 ans sur le territoire national), des personnes déboutées du droit d'asile, des personnes sans titre de séjour ou avec un titre de séjour temporaire. Les publics migrants sans titre de séjour sont accueillis dans le secteur de l'urgence dans le cadre de la mise à l'abri, mais leur orientation vers des structures d'insertion est limitée et conditionnée aux possibilités de régularisation. Les familles en cours de régularisation sont plutôt accueillies en hôtel et dans les centres d'hébergement d'urgence.

- Les familles sont de plus en plus présentes, elles représentent la quasi-totalité des ménages hébergés en hôtel. Selon l'enquête ENFAMS⁷⁸, « tout amène à penser que les familles constituent aujourd'hui, du moins en Île-de-France, entre 35 et 40% des sans-domicile, et que les enfants représentent près d'un quart de la population sans logement ». À titre d'exemple, la part des familles parmi les personnes hébergées par le 115 de Paris a quadruplé entre 2001 et 2012 ; les personnes en famille représentaient 12% des individus hébergés en 2001 et 65% en 2012.

En 2014, les usagers en famille sont désormais deux fois plus nombreux que les isolés à être pris en charge dans le secteur de l'urgence. Ces familles sont plus souvent monoparentales, et de plus en plus souvent étrangères⁷⁹.

- Des jeunes sont également présents, avec une proportion de jeunes femmes qui

s'accroît, en situation de grande précarité et d'isolement, qui ont connu de multiples ruptures, familiales notamment.

Pour une part conséquente des jeunes sans logement, la rupture qui « pousse à la rue » est la fin de la prise en charge de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) à 18 ou 21 ans. Ils appellent le 115, mais les modalités d'hébergement proposées ne leur conviennent pas, et ils ont tendance à préférer alors les solutions alternatives, comme le squat. Rappelons qu'un quart de la population sans domicile née en France a été placée dans son enfance⁸⁰.



Paroles d'accueillis dans le réseau des Boutiques Solidarités

« Se retrouver jeune à la rue, c'est prendre un mauvais départ... C'est même ne pas partir du tout, laisser les autres partir et rester sur place. »

BS de Gagny

Les mineurs isolés étrangers, de plus en plus nombreux, ont du mal à trouver une place dans le dispositif d'accueil, la compétence pour leur accueil étant partagée entre l'État et les Conseils départementaux (ASE). À Paris, les jeunes isolés étrangers représentent un tiers des jeunes suivis par l'ASE : ils étaient 700 il y a cinq ans, ils sont 2 000 en décembre 2014.

UNE SUR-REPRÉSENTATION DES PERSONNES AVEC DES TROUBLES PSYCHIATRIQUES SÉVÈRES

De manière transversale, les professionnels de l'hébergement soulignent l'explo-

sion quantitative de personnes en souffrance psychique, avec des troubles allant du mal-être psychique aux situations psychiatriques lourdes. Une enquête de 2009⁸¹ a confirmé cette surreprésentation des troubles sévères dans la rue : elle estime qu'un tiers des sans-abri franciliens souffre soit de troubles psychotiques (13%), de troubles dépressifs sévères (6,5%) ou de troubles anxieux (12,2%) ; et qu'un sans abri sur trois présente au moins une addiction (alcool, drogue, médicament). Ces manifestations de troubles psychiatriques sévères et d'addictions sont plus élevées dans des dispositifs à bas seuil, qui accueillent un public plus défavorisé et ne facilitent pourtant pas l'accès ou le maintien dans le soin.

Cette augmentation pourrait, en partie, être due au report vers l'hébergement de situations qui « échappent » au secteur psychiatrique, également en perte de moyens (faiblesse numérique des solutions spécialisées de type lits halte soins, appartements thérapeutiques, résidences accueil...). Pour les structures d'accueil, non calibrées en termes de moyens et peu adaptées à la prise en charge de pathologies mentales, cette problématique est devenue une préoccupation majeure : celle-ci se traduit par nombre d'interrogations, mais aussi des initiatives pour renforcer les interactions entre les champs de la santé et de l'hébergement/logement.

Qu'il s'agisse de populations en rupture et en errance, de familles migrantes régularisées, de personnes sans titre de séjour, de personnes présentant des troubles importants du comportement, ces évolutions interrogent les projets sociaux des structures d'accueil, qui ne sont pas nécessairement adaptés à cette évolution des publics accueillis et ont du mal à assurer les bons niveaux de réponse.

De jeunes migrants dorment dans la rue à Paris
<http://www.mediapart.fr/journal/france/241214/de-jeunes-migrants-dorment-dans-la-rue-paris> (24/12/14)

Fin 2014, à la nuit tombée, de trente à cent jeunes migrants selon les moments se regroupent devant la Permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (Paomie) de Paris, située au 127 du boulevard de la Villette, à proximité du métro Jaurès, dans l'espoir d'être hébergés. Vingt-cinq places d'hôtel sont mises à disposition pour les plus vulnérables. Les autres dorment à la rue dans les recoins d'immeubles à proximité ou trouvent refuge chez des particuliers. Ils ont l'air de tout jeunes hommes. À peine couverts, les mains serrés dans les poches, ils disent avoir froid ce mardi soir. Venus de Côte d'Ivoire, de Guinée, du Mali, d'Afghanistan ou du Pakistan, entre autres, ils sont arrivés dans la capitale après un long périple, qui les a fait traverser

le Maghreb ou le Moyen-Orient. Beaucoup disent vouloir étudier. Mais leur priorité est de survivre : ils ont faim et cherchent un toit pour se protéger des intempéries. Au fil des semaines, l'immeuble de la Paomie s'est imposé comme un lieu de rendez-vous incontournable car cet endroit, géré par l'association France terre d'asile (FTDA) pour le compte de la mairie de Paris, constitue la porte d'entrée dans le dispositif de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), confié aux départements. Tous ceux qui errent dans les alentours attendent leur « évaluation », c'est-à-dire le premier entretien à l'issue duquel ils sont déclarés mineurs ou majeurs. Problème : certains disent l'attendre longtemps.

Ces jeunes font les frais d'un vide juridique. Pas encore déclarés mineurs, ils ne peuvent être pris en charge par l'ASE. Mais n'étant pas majeurs, ils n'ont pas droit au dispositif d'hébergement d'urgence relevant de l'État.

⁷⁷ Ces chiffres ne prennent pas en compte les personnes accueillies dans le dispositif dédié aux demandeurs d'asile.

⁷⁸ Observatoire du Samusocial de Paris, *Enfants et familles sans logement en Île-de-France*, octobre 2014.

⁷⁹ E. Guyavarch, E. Le Mener, « Les familles sans domicile à Paris et en Île-de-France : une population à découvrir », *Politiques sociales et familiales*, n°115, mars 2014.

⁸⁰ INSEE, *Les sans domicile en 2012*, op. cit.

⁸¹ Anne Laporte, Pierre Chauvin, *La santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Île-de-France*. INSERM, Observatoire du Samu social, janvier 2010.

⁸² IAU, *Hébergement et logement adapté : panorama de l'offre francilienne en 2012*, Note Rapide, Décembre 2013.

En décembre 2014, plus de 35 000 personnes sont hébergées à l'hôtel dont 5 000 au titre de la demande d'asile (BOP 303) et 30 000 au titre du dispositif généraliste (BOP 177).

Une gestion palliative de l'augmentation des besoins : le recours croissant à la solution hôtelière dans le secteur de l'urgence

UN DISPOSITIF HÔTELIER À LA CROISSANCE EXPONENTIELLE, TRANSFORMÉ EN SOLUTION LOGEMENT POUR FAMILLES

Le dispositif hôtelier francilien est en hausse constante depuis plusieurs années : le nombre de nuitées financées quotidiennement en Île-de-France par l'État est passé d'un peu plus de 8 000 en janvier 2008 à près de 29 000 en janvier 2014.

Selon le Samusocial de Paris fin 2014, 15% de l'ensemble du parc hôtelier régional est utilisé pour l'hébergement d'urgence ! Le graphique des capacités d'accueil illustre à quel point la solution hôtelière est devenue en quelques années le cœur de l'offre de d'hébergement dans la région.

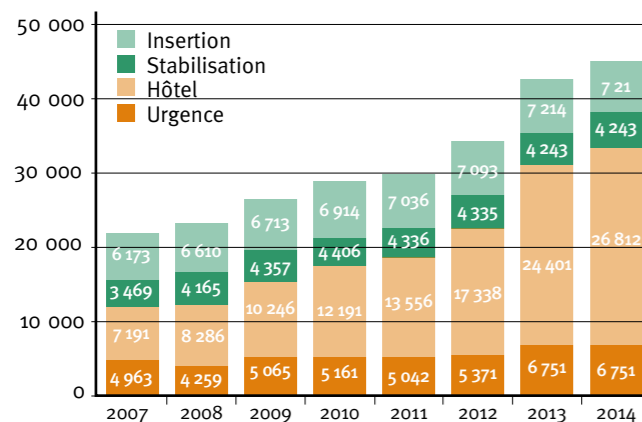
L'évolution exponentielle du nombre de familles à l'hôtel et son coût social et financier ont entraîné, dans le cadre de la Circulaire interministérielle relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel, la mise en place d'un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières en Île-de-France qui représente 86% des nuitées nationales. Ce plan vise à la maîtrise dès 2015 de l'accroissement du nombre de nuitées hôtelières avec un objectif à 33 900 nuitées quotidiennes en décembre 2015.

LE RETRAIT PROGRESSIF DES COLLECTIVITÉS DANS LE FINANCEMENT DES NUITÉES HÔTELIÈRES ?

D'après un état des lieux réalisé en 2010⁸², les Conseils généraux finançaient environ 6 674 nuitées hôtelières au titre

Évolution des capacités d'hébergement en Île-de-France (hors demandeurs d'asile)

Source : DRIHL. Table ronde relative à l'élaboration d'un plan de résorption des nuitées hôtelières en Île-de-France (novembre 2014)



de leur mission de protection de l'enfance.

Le contexte actuel de restrictions économiques pousse les différentes institutions à se recentrer sur leurs missions propres et donc à restreindre leur financement de nuitées hôtelières. Deux départements, la Seine-et-Marne et le Val-d'Oise ont renoncé depuis peu à financer des nuitées hôtelières au titre de l'aide sociale à l'enfance. Les autres départements se font plus restrictifs sur les critères d'accès : exigence de domiciliation dans le département, par exemple, et certains revisitent la notion de danger pour les enfants – le seul fait d'être à la rue pouvant ne plus être considéré comme un danger.

À titre d'exemple, le Conseil Général de Paris restreint dorénavant l'accès aux nuits hôtelières prises en charge au titre de la protection de l'enfance, renvoyant à l'État sa mission d'hébergement. Si les familles parisiennes avec enfants mineurs

pouvaient bénéficier d'une prise en charge hôtelière lors d'une expulsion locative ou d'une rupture d'hébergement, il faut désormais justifier du caractère dangereux de la situation pour l'enfant, et ce, au-delà de la seule mise à la rue.

L'HÔTEL, UNE SOLUTION COÛTEUSE POUR LES INSTITUTIONS... ET POUR LES FAMILLES

L'hôtellerie a été la réponse de l'État à l'augmentation des familles dans le secteur de l'urgence : les enfants et adultes en familles représentent 94% des personnes hébergées à l'hôtel par le 115, les enfants représentant à eux seuls 50% des hébergés⁹³. Conçu à l'origine pour apporter une réponse rapide à des situations exceptionnelles et ponctuelles, le recours à l'hôtel s'est transformé en solution d'hébergement « pérenne », ce que montre l'accroissement de la durée

Vivre à l'hôtel : des conséquences sociales, familiales et sanitaires inquiétantes

L'enquête « Enfants et familles sans logement », publiée en octobre 2014 par l'Observatoire du Samusocial de Paris montre que près de 80% des familles logées en hôtel souffrent de graves carences alimentaires avec des conséquences dramatiques pour le développement des enfants. Outre le manque d'infrastructures sanitaires élémentaires pour 30% des familles, l'étude montre que l'accès aux soins est limité (20% n'ont pas d'assurance maladie) avec un taux important de grossesses non déclarées et 29% des mères qui souffrent de dépression. L'obésité, conséquence directe de la mauvaise alimentation, touche un tiers des mères et un quart des enfants.

Ces familles, qui subissent des déménagements successifs d'hôtel en hôtel, enregistrent un taux de non scolarisation des 6-12 ans dix fois supérieur à la moyenne nationale et 41% des enfants sont obligés de partager leur lit avec leurs parents.

⁹³ Enquêtes flash de la DRIHL, mars 2014

moyenne d'accueil des personnes au sein du dispositif hôtelier : si une famille et une personne isolée passaient respectivement 17 et 5 nuits au sein du dispositif en 1999, cette moyenne monte à 160 et 68 nuitées par hébergé en 2011.

Quant au coût de l'hébergement en hôtel, il est considérable. Selon les témoignages, il peut être estimé à 175 millions d'euros en 2014, uniquement en prenant en compte le budget de l'État. Cela représente presque la moitié du budget des aides à la pierre versées par l'État pour la construction de logements sociaux dans la région (estimation à 400 millions d'euros en 2014).

UNE SOLUTION QUI A POUSSÉ LE PUBLIC TRADITIONNEL HORS DES HÔTELS MEUBLÉS

Même si le phénomène reste difficile à mesurer, l'expérience montre que ce recours institutionnel à l'hôtel a incité un certain nombre d'hôteliers à demander aux occupants « traditionnels » de leur établissement de libérer leur chambre pour pouvoir ensuite les proposer dans le cadre du recours aux nuitées hôtelières par l'État et les collectivités.

En 2010, l'analyse des situations des ménages suivis par l'ESH indique que les tarifs demandés aux occupants d'hôtels vont de 255 à 900 euros par mois (moyenne de 576 euros), mais qu'en cas de prise en charge par l'ASE ou l'État, la fourchette des tarifs est de 1 100 à 4 185 euros par mois pour une moyenne de 2 390 euros par ménage !

Rien d'étonnant à ce que, attirés par cette manne financière, certains hôteliers se soient alors fait une spécialité dans l'accueil de ces publics, quitte à exercer de fortes pressions pour accélérer le départ des occupants d'origine.



en vue de contraindre l'occupant à renoncer à son droit (Tribunal de Grande Instance de Paris novembre 2009)

Il est important de rappeler que les occupants d'une chambre à titre de résidence principale dans un hôtel ne sont pas sans droits. Plusieurs décisions de justice ont été obtenues par le réseau d'avocats de l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre :

- La suspension des loyers depuis la preuve que la décence des lieux n'était plus assurée (Cour d'Appel de Paris septembre 2008)
- La requalification de l'ensemble des contrats en loi de 89, l'annulation des congés, la désignation d'un expert pour prescrire les travaux et évaluer le préjudice subi par les occupants, la réduction de 50% du loyer (Cour d'Appel de Paris, juin 2008)
- La condamnation à 8 mois d'emprisonnement avec sursis d'un hôtelier pour avoir refusé de fermer un établissement, pour avoir perçu des loyers, pour avoir refusé de reloger ou d'héberger, pour soumission d'une personne vulnérable à des conditions d'hébergement indignes, pour des menaces

- La réparation du préjudice et l'obligation de relogement pour les occupants de bonne foi qu'ils soient ou non en situation régulière. La Cour rappelle que dans le cadre des expropriations et opérations d'aménagement, malgré l'irrégularité de son séjour, un relogement dans le cadre et les conditions déterminées par l'article L 314-2 du code de l'urbanisme n'est pas constitutif du délit de l'article L 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Cour d'Appel de Paris novembre 2010, décision confirmée en Cass. Civ. III : 12.9.12).

Une offre d'accueil pour demandeurs d'asile particulièrement sous-dimensionnée

La région Île-de-France se caractérise par un flux important de demandeurs d'asile : en septembre 2014, elle accueille 41% du flux annuel national de demandeurs d'asile⁸⁴. La Seine-Saint-Denis enregistre 22% de la demande régionale, et Paris 37%.

L'offre spécialisée disponible apparaît en regard particulièrement faible, avec une capacité d'accueil de 9 671 places (3 769 en CADA, 5 477 HUDA, 493 CPH), bien incapable d'absorber la demande (22 444 nouvelles demandes d'asile en 2014 dans la région). Par ailleurs, les structures d'insertion (CADA) sont financées pour un accompagnement social d'environ 18 mois quand les délais d'examen de la demande sont en moyenne de deux ans.

Cette confrontation des politiques de l'immigration et de l'hébergement se traduit par une restriction des droits accordés aux migrants, et notamment une plus grande difficulté à faire valoir ses droits à l'asile et à entamer un parcours d'intégration (par la scolarisation des enfants, l'apprentissage du français, etc.). L'expérience a effectivement prouvé que les ménages les plus stabilisés et les plus accompagnés avaient le plus de chances d'obtenir un titre de séjour.

Un dispositif de places d'hébergement et de logement temporaire qui a de plus en plus de mal à remplir sa mission d'insertion.

Le dispositif d'accueil financé par l'État a été renforcé ces dernières années, mais, ainsi que cela a déjà été dit, presque uniquement par le financement des places en hôtel dans le cadre de l'accueil d'urgence.

De manière générale, l'insuffisance de logements autonomes adaptés financièrement aux revenus des ménages modestes a des répercussions importantes sur l'ensemble du dispositif d'insertion et de logement adapté : les structures sont saturées, ont du mal à faire face à la pression de la demande et des institutions, à maintenir leur projet social et à accueillir les profils de publics pour lesquels elles disposent des compétences et du cadre d'accueil adaptés.

Ce sont près de 155 000 places qui sont proposées aux personnes sans logement propre, dans une offre diversifiée censée

répondre à des besoins aux aussi diversifiés. Notons cependant, à l'étude du tableau des capacités d'accueil, que plus du tiers de cette offre est composée soit de produits vieillissants (les FTM non transformés), soit de produits palliatifs à l'accueil de personnes précaires (chambres d'hôtel). Les places d'accueil qui répondent à des besoins très spécifiques sont beaucoup moins nombreuses, comme les lits halte santé soin qui offrent une suite ou une alternative à l'hospitalisation aux sans abri, ou les pensions de familles et résidences accueil qui accueillent des personnes ayant de longues expériences d'errance et d'absence de logement propre.

Capacité d'accueil en hébergement et logement temporaire⁸⁵

	NB DE PLACES
HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE STABILISATION* (2014)	33 952
Places en hébergement d'urgence	6 751
Places en hôtel	26 816
Lits halte santé soins	385
HÉBERGEMENT D'INSERTION*	13 411
Places en CHRS (insertion)	7 214
Places en CHRS (stabilisation)	4 243
Centres maternels	1 954
DISPOSITIF D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE (2014)	9 671
CADA	3 656
Hébergement d'urgence (HUDA)	5 522
Centre provisoire d'hébergement (CPH)	493
LOGEMENT ACCOMPAGNÉ ET D'INSERTION** (2012)	79 645
Résidence sociale ex nihilo	10 218
Résidence sociale FJT	8 270
Résidence sociale FTM	21 029
Pension de famille - résidence accueil***	2 381
FJT	4 360
FTM	33 387
INTERMÉDIATION LOCATIVE**** (2014)	18 200
Solibail (estimation)	≈ 14 200
Louez solidaire (estimation)	≈ 4 000
TOTAL	154 879

Avec un taux d'occupation d'environ 98%, l'offre actuelle d'hébergement d'urgence et d'insertion ne suffit pas à absorber l'ensemble de la demande, en constante hausse, et cela tout particulièrement dans le secteur de l'accueil d'urgence. Par ailleurs, les structures d'hébergement d'insertion (CHRS) voient elles aussi évoluer leurs publics : plus d'enfants, de familles, montée des problématiques sanitaires...

Cette évolution se cumule à l'insuffisance de l'offre en logements sociaux qui rend plus difficiles les sorties : les durées de séjour en CHRS s'allongent, les structures sont de plus en plus saturées, notamment à Paris et en petite couronne.

Avec près de 79 000 places en logement adapté (résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, foyers de travailleurs migrants, maisons-relais), et plus de 4 500 logements en intermédiation locative, l'offre est conséquente en matière de logement de transition – même si une part importante de cette offre reste ancienne, marquée par des Foyers de Travailleurs Migrants qui sont encore pour beaucoup à faire évoluer vers le statut de résidences sociales.

⁸⁴ DRIHL, Table-ronde relative à l'élaboration d'un plan de résorption des nuitées hôtelières en Île-de-France, Novembre 2014

⁸⁵ Ce tableau est rempli avec les données les plus récentes accessibles au moment de la rédaction de l'Éclairage, ce qui explique que certains chiffres datent de 2014, d'autres de 2012. Il n'épuise pas toutes les solutions dédiées à l'accueil des personnes précaires sans logement propre : il ne tient pas compte, par exemple, de l'offre produite en MOI par les associations d'insertion, des logements gérés par les agences immobilières sociales, les logements en sous-location financés par les Conseils départementaux, les places gérées et financées par les communes...

* CRHH, Vers l'élaboration d'un Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, des repères à partager, des stratégies à construire, 10 septembre 2014

**IAU, Les structures d'hébergement et de logements adaptés en Île-de-France en 2012

*** CRHH, Diagnostic préalable à l'élaboration du SRHH, juillet 2015

****CRHH, Premiers éléments de diagnostics, mars 2015. Le nombre de places est estimé à partir du nombre de logements fin 2014 (3 350 pour Solibail et 1 000 pour Louez solidaire)

Des modes de gestion parfois encore marqués par l'histoire des foyers et une gestion de type hôtelière plus que sociale

Sans dénier la grande complexité de certaines situations, certains gestionnaires ignorent ou préfèrent ignorer les droits des personnes durant le séjour : entrée dans les chambres sans l'autorisation des résidents, reprise des chambres, interdiction d'héberger des tiers, de recevoir etc. Ces pratiques sont cependant en train d'évoluer d'autant plus que dans des décisions obtenues par le réseau d'avocats de l'ESH, les juges ont déjà constaté la nullité de la clause d'interdiction d'hébergement et que la demande d'expulsion pour dépassement de la durée maximum de séjour (qui n'est prévue par aucun texte) n'est pas fondée en droit.

Les dispositifs d'intermédiation locative Solibail et Louez Solidaires ont été créés principalement pour aider les familles à sortir de l'hôtel. Avec Louez Solidaire, la mairie de Paris avait choisi d'héberger des familles avec enfant qui ont une prise en charge hôtelière dans le cadre du budget de l'ASE, et elle s'est engagée à les reloger en sortie du dispositif. En ce qui concerne Solibail, 67% des logements sont occupés par des ménages sortant d'hôtel et 22% par des ménages ou personnes sortant de centre d'hébergement⁸⁶. Les gestionnaires associatifs notent désormais une difficulté à reloger les familles dans du logement autonome dans le délai de 18 mois imparti au dispositif Solibail – faute d'offre disponible et aussi par le temps supplémentaire nécessaire pour régulariser des situations complexes (situations administratives, dettes...) qui peuvent être un frein au relogement.

⁸⁶ Source GIP-HIS, Table-ronde relative à l'élaboration d'un plan de résorption des nuitées hôtelières en Île-de-France, jeudi 20 novembre 2014



Dans un logement Solibail, le désir de chez soi

« On est logé dans ce 2 pièces pour un loyer de 643 euros par mois, pour une période de 18 mois, c'est un dispositif Solibail. Dans un premier temps, on a été soulagé parce qu'on était vraiment dans la galère, à la recherche d'une solution immédiate. Mais ensuite on s'est aperçu que ce n'était pas encore la bonne réponse, que ce n'était pas un logement définitif. L'assistante sociale est venue nous voir le premier jour de l'emménagement, elle nous a demandé si on avait besoin de quelque chose. Je lui ai dit, oui, j'ai besoin d'un logement ! Le seul problème que nous avons, c'est à nouveau avoir un logement ... »

Monsieur I., dans un logement Solibail dans les Hauts-de-Seine depuis janvier 2014.

La domiciliation administrative, un service utilisé par près de 79 000 personnes sans logement fixe

La domiciliation représente un droit essentiel pour les personnes sans logement. Cette démarche, préalable à toute action d'insertion, est le signe d'une existence « légale » et permet une reconnaissance institutionnelle. La domiciliation est également un passage obligé pour faire valoir les différents droits dont dispose tout citoyen : l'absence d'adresse rend difficile, voire impossible, de trouver à se loger, de travailler, de bénéficier d'une formation, d'élire des représentants, etc. En outre, sans adresse, plusieurs aides fondamentales ne sont pas versées comme le RSA ou encore l'aide alimentaire proposée au sein des CCAS.

Selon les chiffres connus, en 2009, 77 900 Franciliens⁸⁷ avaient recours à une domiciliation administrative au travers d'une association agréée, et plus marginalement d'un CCAS⁸⁸. Parmi ces personnes, plus de la moitié (53%) étaient domiciliées à Paris, et notamment dans les arrondissements nord-est de la capitale. Près de 30% (soit 23 000 personnes) l'étaient en petite couronne presque exclusivement dans les départements du Val-de-Marne (11 100) et de la Seine-Saint-Denis (8 700). Une actualisation est en cours en 2014-2015, montrant une probable progression des besoins⁸⁹.

Néanmoins, ces chiffres ne reflètent que partiellement l'étendue des besoins en raison de « l'embouteillage » des organismes domiciliaires, qui ne sont plus tous à même de garantir un accès à ce droit fondamental à l'ensemble des personnes qui les sollicitent. L'augmentation continue de la demande de domiciliation depuis plusieurs années se traduit par des effets de saturation sur la région.

Un service sollicité très largement au-delà de ses moyens : les domiciliations dans les Boutiques Solidarité du réseau de la FAP

Les 30 Boutiques Solidarité du réseau national de la Fondation Abbé Pierre sont des accueils de jour nés au début des années 1990 qui assurent à toute personne en difficulté de manière inconditionnelle, non ségréguative et anonyme l'accueil, l'écoute et l'orientation. En moyenne 67 personnes sont reçues quotidiennement ; les plus grosses structures accueillant jusqu'à 150 personnes par jour. En 2013, 9 600 personnes y ont bénéficié d'une domiciliation.

En Île-de-France, la Boutique Solidarité de Créteil domicile 550 personnes, alors que 1 500 personnes sont sur liste d'attente pour la domiciliation. Les services publics (commune et département) réorientent systématiquement vers la Boutique Solidarité les personnes qu'ils ne veulent pas prendre en charge. La situation s'est également aggravée suite à la fermeture d'une autre structure qui faisait de la domiciliation dans le département.

⁸⁷ Hors gens du voyage qui seraient au nombre de 7 800. Concernant cette population, il est à noter que la notion de sans domicile fixe n'est pas de la même nature que celle des autres domiciliés.

⁸⁸ Guillouet Jean-Jacques, Pauquet Philippe « La domiciliation administrative des Franciliens sans domicile fixe », IAU, Note Rapide, n°498, Mars 2010

⁸⁹ CRHH, Vers un Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement, Premiers éléments pour un diagnostic, séance plénière du 07 mai 2015, document de travail.

Dans la pratique, deux grandes catégories de structures sont en charge de l'élection de domicile (domiciliation) des personnes sans domicile : les associations agréées par le Préfet de leur département et les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). Mais l'activité de domiciliation ne bénéficie d'aucune ligne de financement dédiée dans les budgets de l'État, et ce, pour les associations comme pour les CCAS, ce qui explique le côté très aléatoire et insuffisant de sa mise à l'œuvre. Cette mise en œuvre est très inégalement appliquée au sein des CCAS⁹⁰ et repose, en conséquence, sur le secteur associatif qui réalise la très grande majorité (83% en 2010) des domiciliations.

Plusieurs associations d'Île-de-France ont fermé ce service en 2014, signe d'une saturation plus générale des capacités d'accueil des associations : « le risque, c'est de devenir un service postal », explique une Boutique solidarité. Les capacités d'accueil saturées, et le temps passé à assurer le service peut, selon les moyens de l'association, représenter d'autant moins de moyens orientés vers l'accompagnement des personnes.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 prévoit l'élaboration de schémas départementaux de la domiciliation administrative, sous l'égide des préfets de département et sous la coordination des préfets de région. Ces schémas sont en cours d'élaboration en 2015 dans les départements d'Île-de-France.

⁹⁰ Les CCAS sont dans l'obligation de domicilier en cas de lien avec la commune, ce qui donne accès aux prestations de la commune qui doit par la suite en supporter le coût. Par crainte d'un effet « appel d'air », ou faute de moyens humains réels et dédiés, les CCAS de la région ont des pratiques très diverses en la matière. Ainsi, l'appréciation de l'existence du lien avec la commune donne lieu à des pratiques très variables. En outre, jusqu'à l'adoption de la loi ALUR, les CCAS n'avaient aucune obligation de domicilier des personnes sollicitant une admission de séjour au titre de la demande d'asile – la plupart des demandeurs d'asile sont donc domiciliés auprès d'associations.

Des personnes accueillies qui ne trouvent plus de domiciliation

Pour l'équipe de la Boutique Solidarité de Gennevilliers, la question de la domiciliation des personnes accueillies relève de la quadrature du cercle :

« L'association à Nanterre qui domiciliait les personnes pour leur demande d'AME ne fait plus de domiciliation ; à la Croix Rouge de Gennevilliers, il y a 2 à 3 mois d'attente avant d'être reçu (pour une domiciliation qui vaut pour l'AME mais pas pour la Préfecture). Nous adressons les personnes à une association de Colombes qui accepte les nouvelles demandes au compte-gouttes (vu le nombre de sollicitations). Quant aux Centres Communaux d'Action Sociale..., il faut justifier de liens avec la commune sur plusieurs années et sans interruption. Seul celui de Clichy a domicilié 2/3 personnes dans le courant de l'hiver, personnes qui sont mises à l'abri au gymnase de Clichy lorsqu'il fait grand froid. Ces difficultés d'accès à un service fondamental pour l'accès aux droits créent des situations kafkaïennes. C'est le cas, parmi tant d'autres, de cet homme de 57 ans qui revient en région parisienne après avoir travaillé quelque temps en province. Il est SDF, cherche une domiciliation pour pouvoir transférer son dossier CAF (pour bénéficier du RSA), retrouver une couverture maladie, etc. Il a habité 13 ans à Villeneuve-la-Garenne mais le CCAS ne veut pas le domicilier à cause de son séjour en province. »

Le droit à l'hébergement opposable, une illustration de la tension sur le logement social et des dérives possibles du recours à l'hébergement

La loi de 2007 a mis en place le droit à l'hébergement opposable et donne également la possibilité de requalifier un recours « Dalo » en recours « Daho », si la commission de médiation juge que la situation du ménage ne lui permet pas d'accéder à un logement autonome de droit commun.

La tension particulière de la région Île-de-France se reflète dans les chiffres du DAHO : alors que le recours au DAHO est faible dans la plupart des départements français, la région concentre 70% des recours DAHO. La mobilisation du DAHO augmente peu sur 4 ans, mais c'est surtout le taux de reconnaissance de ménages prioritaires et urgents au titre de l'hébergement qui a tendance à progresser, montrant une évolution des pratiques des commissions de médiation.

La lecture du tableau ci-dessous confirme des utilisations diversifiées, selon les départe-

tements, du recours DAHO, ainsi que cela a déjà été noté pour le DALO. À noter le très faible taux de reconnaissance dans le Val-de-Marne, conséquence d'une obligation de saisine en amont du SIAO, qui écarte de fait les requérants sans travailleur social et les demandeurs sans titre de séjour. Rappelons que l'article 42 de la loi ALUR ouvre le recours Daho à toutes les personnes quelles que soient les conditions de régularité et de permanence de séjour. Mais, une fois de plus, la mise en œuvre de la loi subit une application différenciée, due à des interprétations locales qui peuvent s'écarter largement du cadre légal.

Par ailleurs, les acteurs signalent une tendance qui augmente, consistant à réorienter des recours DALO en recours DAHO. La faible connaissance sur l'utilisation du DAHO et sur les parcours des demandeurs ne permet pas de parler nécessairement de dérives, mais il semble bien que des réorientations soient effectuées non pas tant du fait du profil du requérant par rapport à la loi qu'au regard du contexte local d'accueil.

Nombre de recours DAHO déposés et taux de reconnaissance PU Hébergement

Source : Infodalo 17 février 2015

	2011		2012		2013		2014	
75 PARIS	1 432	59%	1 638	61%	1 496	53%	1 621	76%
77 SEINE-ET-MARNE	319	58%	475	66%	548	65%	389	61%
78 YVELINES	681	36%	615	47%	623	40%	632	87%
91 ESSONNE	353	76%	512	92%	679	6%	705	46%
92 HAUTS-DE-SEINE	637	78%	802	50%	1 107	41%	1 156	54%
93 SEINE-SAINT-DENIS	886	45%	1 007	58%	1 376	68%	1 642	64%
94 VAL-DE-MARNE	1 701	32%	583	16%	341	15%	250	9%
95 VAL-D'OISE	1 345	45%	1 181	42%	1 172	44%	1 128	39%
ILE-DE-FRANCE	7 354	49%	6 813	54%	7 342	51%	7 523	60%

Tout aussi grave voire plus encore, le comité de suivi de la loi DALO signale l'inefficacité quasi-complète du DAHO⁹¹ : sur la France entière en 2013, « 1 573 ménages ont obtenu une décision favorable suite à la réorientation de leur demande «DALO» en demande «DAHO». En revanche, seulement 273 ménages ont été accueillis suite à une proposition dont 86 en structure d'hébergement (CHU, CHRS, stabilisation, ALT, nuitées d'hôtels...), 31 en logement-foyer (résidences sociales, pensions de famille) et 19 en logement de transition (sous-location). Le fait que la demande d'un ménage soit réorientée ne garantit donc pas davantage l'accueil et l'hébergement de celui-ci. On constate également que les solutions d'intermédiation locative sont peu utilisées alors qu'elles apparaissent appropriées pour ces ménages. »

Cette inefficacité avait déjà été notée, dès la mise en œuvre de la loi : en 2011, 73,1% des ménages concernés par une reconnaissance DAHO en Île-de-France n'avaient fait l'objet d'aucune proposition d'accueil par des structures d'hébergement⁹².

UNE SEGMENTATION DES PUBLICS ET, IN FINE, UN PROCESSUS DE SÉLECTION

Une des conséquences fortes de l'insuffisance et de l'inadaptation du secteur de l'hébergement (urgence et insertion confondues) est la mise en œuvre d'un processus de sélection des publics, qui finit par exclure ceux qui sont les plus éloignés des réponses institutionnelles.

Depuis plusieurs années maintenant, l'hébergement et le logement adapté franciliens ne garantissent plus les sorties vers le logement et maintiennent dans des structures et des logements temporaires des personnes qui relèveraient d'un logement ordinaire. Malgré l'accompagnement social mis en

place (ouverture de droits, accompagnement à l'insertion professionnelle, stabilisation de la situation financière), leurs ressources sont toujours insuffisantes ou instables au regard des loyers proposés⁹³. En serrées dans des cadres de financement rigides, les structures d'insertion et d'accompagnement elles-mêmes ont tendance à sélectionner les personnes les plus à même d'accéder, *in fine*, au logement social. Celles-là même qui n'auraient pas nécessairement besoin d'un accompagnement.

Ce processus de sélection est largement exposé dans les travaux de thèse de Marie Lanzaro⁹⁴ qui identifie deux logiques à l'œuvre :

- **une gestion de l'insuffisance au travers d'un tri à la « logeabilité » des personnes hébergées**, qui participe de fait à l'exclusion d'une partie des publics en besoin d'hébergement : le développement croissant de places d'urgence à bas coût, au détriment de places d'insertion qui permettent un accompagnement social, réduit le travail approfondi fait en direction des plus exclus.

Les grands exclus et les plus marginalisés sont les premiers à subir la saturation des dispositifs d'hébergement en Île-de-France : ils sollicitent les centres de jour et les distributions de repas, mais sont moins présents au sein des dispositifs d'insertion et d'aide à l'accès au logement autonome.

En cause, une offre peu adaptée à leurs besoins et une tension accrue sur le secteur de l'hébergement. Les professionnels de l'hébergement ne sont plus en capacité de réaliser le travail « d'aller vers » indispensable pour toucher ces personnes marginalisées et très éloignées des institutions. Les professionnels de l'urgence manquent de moyens pour travailler les orientations et accompagnements d'un public qui se massifie.

- **Une dérive de l'hébergement d'insertion vers une dimension « d'habitat propreté et probatoire »**, organisé autour de la nécessité pour les hébergés « de faire leurs preuves », en termes d'autonomie et de bonne volonté.

La FNARS Ile-de-France se rapproche de cette analyse et identifie également une tendance qui consiste à développer des formules d'hébergement en réponse à des « types de publics » spécifiques (jeunes avec chiens, hommes seuls de 30 à 45 ans, etc.) pour proposer une offre adaptée aux besoins. Compte tenu de la tension sur le secteur de l'hébergement, cette hyper-segmentation des réponses avec une vocation de discrimination positive a tendance à générer des exclusions ou des effets de seuils à l'admission aux dépens d'autres publics. Dans un contexte de besoins massifs, la spécialisation des réponses a donc tendance à exclure une partie du public, qui ne rentre pas dans les critères.

⁹¹ Comité de suivi du DALO, *Le droit à l'hébergement opposable en péril*, 2015.

⁹² DRIHL « Pauvreté, précarité, hébergement logement : les données de référence en Île-de-France au 31/12/2011 », novembre 2013.

⁹³ Lanzaro M., « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France », in *Politiques sociales et familiales* n°114, décembre 2013.

⁹⁴ Lanzaro Marie, *Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Île-de-France. Des trajectoires de relogements, entre émancipation et contraintes*. Thèse soutenue en Avril 2014.

Le développement de solutions palliatives insoutenables, et pourtant presque invisibles

L'absence de logement renvoie également à un habitat situé à la marge de l'hébergement et du logement qui recouvre des situations précaires diverses et souvent indignes (hébergement chez un tiers, squat, bidonvilles, etc.).

Sur le territoire francilien, des formes de réponses spontanées et parfois invisibles se structurent en réponse à la sclérose du chaînage du logement et de l'hébergement. Situé aux interstices du tissu urbain ou des espaces ruraux, le développement de l'occupation comme résidence principale de garages, caves, greniers, cabanes⁹⁵ précipitent les acteurs de terrain, selon qui ces situations seraient en croissance.

L'HÉBERGEMENT CHEZ DES TIERS, UNE PRATIQUE IMPORTANTE DANS LA RÉGION, QUI PÈSE SUR LES PARCOURS RÉSIDENTIELS ET PERSONNELS

Si le fait d'être hébergé chez un tiers donne l'illusion que le ménage dispose d'une solution de logement et n'est donc pas en situation d'urgence, il n'est pas anodin de signaler que l'hébergement chez un tiers est une des premières raisons des recours DALO, et une des premières raisons de la sollicitation des 115.

Cette solution est précaire, les ruptures sont fréquentes, au risque de se retrouver à la rue. Par ailleurs, sans préjuger des conditions de logement chez les tiers, les conséquences de la vie d'hébergé sont loin d'être neutres, pour les hébergés comme pour les hébergeants : des équilibres bouleversés, des charges financières, des tensions interpersonnelles fréquentes, des rivalités entre

enfants des hébergeants et des hébergés, des conditions d'apprentissage dégradées...

LES SQUATS FRANCILIENS, UN PHÉNOMÈNE INVISIBLE ET DIFFICILEMENT QUANTIFIABLE

Phénomène autrefois épisodique, les squats constituent dorénavant une forme de mal-logement pour de nombreux ménages dépourvus de logement en Île-de-France, avec un déploiement sensible sur certains départements. En outre, centrés auparavant majoritairement sur l'habitat ancien inconfortable, ce phénomène touche dorénavant l'habitat social (logement en cours de réfection entre deux locataires, etc.).

Les données statistiques ne permettent pas de quantifier finement l'ampleur du phénomène. En outre, si les « squats politiques » ou « culturels » sont relativement connus, il n'en va pas de même pour les « squats de pauvreté » ou « squats discrets »⁹⁶ qui constituent la grande majorité d'entre eux et accueillent des personnes ayant un parcours difficile sur les plans économique et social : sans ressources, demandeurs d'asile, familles en attente d'un logement social, jeunes ayant quitté très tôt le domicile familial...

Le squat étant un lieu illégal, les institutions n'y pénètrent pas. De fait, aller demander un droit représente pour les occupants, ou est vécu comme, un parcours du combattant.

LA RÉAPPARITION DES BIDONVILLES : ENTRE 7 000 ET 8 000 PERSONNES VIVENT EN ÎLE-DE-FRANCE DANS DES LIEUX DE VIE EXTRÊMEMENT PRÉCAIRES SELON LES ESTIMATIONS OFFICIELLES

Les acteurs de terrain notent un accroissement de situations préoccupantes avec le

développement comme résidences principales de garages, caves, greniers, cabanes.

À l'opposé de ces solutions palliatives qui restent dans l'ombre, d'autres situations sont, au contraire devenues plus visibles (tentes de sans-abris, bidonvilles, etc.) dans une relative indifférence.

Depuis plusieurs années, les bidonvilles ont resurgi dans la région, et se développent au cœur des villes (exemple : Saint-Denis) ou en périphérie, dans des terrains vagues, des fiches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers... Près de la moitié de la population installée dans des bidonvilles en France est située en Île-de-France, la Seine-Saint-Denis étant le département le plus concerné devant la Seine-et-Marne – mais le Val-de-Marne et l'Essonne accueillent également un nombre conséquent d'installations.

Seule solution pour des populations marginalisées et en grande précarité, les bidonvilles proposent des conditions sanitaires extrêmement précaires (problèmes d'accès à l'eau, et à l'électricité, absence de sanitaires, etc.) et même dangereuses. Cet habitat de relégation se traduit également par une grande difficulté d'accès à des droits pourtant fondamentaux : difficile scolarisation des enfants, difficulté à obtenir une domiciliation, accès à l'eau minimal, voire empêché, refus de la mise en place du ramassage des déchets, prise en charge sanitaire et sociale avant tout assumée par des associations caritatives faute d'accès aux soins, aux services sociaux, etc. Malheureusement, ce sont la plupart du temps les pouvoirs publics qui ne garantissent pas l'accès à des droits fondamentaux, voire l'empêchent.

⁹⁵ IAU, « L'habitat indigne en Île-de-France : processus et enjeux », *Note rapide*, n°548, mai 2011.

⁹⁶ Aguilera T., « L'(in)action publique face aux squats discrets à Paris et à Madrid », *Métropoles*, 14 | 2014, mis en ligne le 24 juin 2014, <http://metropoles.revues.org/4860>

Ces installations sont enquêtées, sur l'ensemble de la France, par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Les chiffres énoncés sont à prendre avec précaution, compte tenu de la fiabilité des méthodes de comptage utilisées et de l'importante mobilité de ces personnes, soumises à la menace permanente d'expulsion des terrains, mais ils ont l'avantage de donner une estimation quantitative du phénomène.

L'état des lieux réalisé en septembre 2014 identifie 151 installations en Île-de-France, où résident près de 7 500 personnes dans des conditions de vie déplorables⁹⁷. La population comptabilisée a tendance à décroître si l'on en croit les résultats antérieurs, mais il s'agit probablement de l'impact des nombreuses expulsions et évacuations réalisées dans l'année et d'une stratégie d'invisibilisation de ces personnes qui se déplacent vers d'autres territoires.

Ces lieux de vie font l'objet de traitements particulièrement peu respectueux du droit et de la dignité des habitants de ces terrains par les pouvoirs publics : entre indifférence et répression, laisser-faire et expulsions ou évacuations brutales, ces populations parmi les plus reléguées se voient traitées avant tout comme des indésirables. Leurs aspirations à l'insertion sociale et professionnelle sont presque systématiquement déniées, avec des moyens importants mis dans la réponse policière, mais encore très faibles dans un accompagnement social qui a pourtant fait ses preuves sur plusieurs sites.

Le traitement réservé aux occupants des bidonvilles est dénoncé aussi bien par les associations que par le Conseil de l'Europe, dont le commissaire aux droits de l'homme a déjà dénoncé à plusieurs reprises la politique d'expulsion et d'évacuation des bidon-

villes choisie par la France et l'absence de politique de relogement et d'insertion⁹⁸, alors que des textes et des outils existent : la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des démantèlements des campements illicites, la mise en place en 2014 d'une mission nationale pour résorber les bidonvilles, où l'Île-de-France fait partie des quatre régions prioritaires⁹⁹, la plateforme régionale AIOS (Accueil Information Orientation et Suivi), les moyens donnés à la DIHAL.

Cependant, la mission nationale et la plateforme régionale sont mises en place sans que soient remises en cause les évacuations/expulsions « en application des décisions de justice ou des autorités administratives ». Les solutions de relogement sont minoritaires et partielles, le plus souvent pour quelques jours, elles peuvent être très éloignées de l'ancien lieu de vie (et du lieu de scolarisation des enfants...), voire aucune proposition n'est faite, avec des personnes et familles sans solution qui se retrouvent en errance dans les rues à la recherche d'un nouveau lieu de vie.

Cela sans compter le coût financier d'une évacuation / expulsion (estimé à près de 330 000 euros pour l'évacuation d'un bidonville dans l'Essonne par l'association Le Pérou).

Les pouvoirs publics s'enferment dans une attitude profondément contradictoire, en construisant des dispositifs d'accompagnement et d'aide à l'insertion qui ne peuvent qu'être rendus impuissants par les situations de ruptures régulières que créent les expulsions et l'errance ainsi imposées.



Intérieur de logement indigne, Stains, 2013

⁹⁷ Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL), Mission relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, État des lieux national des campements illicites, septembre 2014.

⁹⁸ Commissaire européen des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport de Nils Muiznieks suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, décembre 2014.

⁹⁹ Avec le Nord Pas-de-Calais, PACA et les Pays de la Loire.



LE PROJET DE SORTIE DE BIDONVILLE DE CHOISY-LE-ROI : LA PREUVE PAR L'ACTION

Le 12 août 2010, les habitants (43 adultes et 27 enfants) d'un bidonville de Choisy-le-Roi ont été mis à la rue sans aucune solution. Pour les accompagner, la Fondation Abbé Pierre a initié et soutenu une opération innovante baptisée « Permis de vivre » en partenariat avec la Ville et avec l'appui du Conseil Général. Ce projet piloté par ALJ 93 a pour objectif d'accompagner les 23 familles vers la construction d'un projet de vie et le droit commun. À ces familles, 6 se sont ajoutées, hébergées depuis plusieurs années en pavillon dans la ville.

Début 2015, le projet se termine peu à peu. Le travail d'accompagnement a permis de définir les projets de chacun, de les aider dans leur démarche et à accéder à leur droit.

• un relogement de droit commun dans le parc de Valophis pour 4 adultes et 1 enfant à partir d'un bail glissant.

• 17 projets de relogement sont en cours. Ces 17 ménages occupent tous provisoirement un logement ou partagent un pavillon. Ces logements étaient pour la plupart voués à la destruction d'ici à 2016 dans le cadre d'une programmation urbaine. Ils n'étaient donc plus disponibles à la location. Ils devraient d'ici à la fin de l'année 2015 avoir tous intégré un logement pérenne.

À ce jour, 11 familles perçoivent un salaire, 7 le RSA, 1 l'ARE et 6 des prestations familiales. Tous les enfants sont scolarisés et toutes les familles bénéficient d'une couverture santé.

Ces nouvelles conditions de vie ont considérablement changé la situation des familles : enfants moins soucieux (selon les propos d'un directeur d'école), adultes plus reposés et plus engagés, moins de problèmes de santé, etc.

Les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement

Si le confort sanitaire des logements s'est largement amélioré ces vingt dernières années, les mauvaises conditions d'habitation persistent en Île-de-France, avec l'existence d'un « sous-marché » dégradé de l'habitat privé que la précarité alimente en permanence.

Aux côtés des formes traditionnelles de l'habitat privé ancien dégradé dans les centres urbains et de l'habitat isolé vétuste des zones rurales, des phénomènes nouveaux émergent ou s'amplifient : la dégradation impressionnante de très nombreuses copropriétés issues de l'urbanisation des « Trente glorieuses » ; la division pavillonnaire, illustration récente de la pénurie de logement et des effets d'aubaine que celle-ci peut créer pour certains propriétaires peu scrupuleux ; l'occupation de locaux impropres à l'habitation (sous-sols, très petites surfaces, caravanes, campings, mobil homes...) qui se poursuit. À cette énumération peuvent être ajoutés certains segments du parc social, qui présentent encore des conditions d'habitat dégradées.

L'habitat indigne est cependant majoritairement situé dans le parc dégradé collectif ancien. Il concerne principalement les ménages locataires, mais aussi des propriétaires occupants qui n'ont eu d'autre choix que d'acquiescer un logement bon marché, ou des personnes âgées à bas revenus captives de leur logement.

Composante importante des politiques de l'habitat et du logement, la lutte contre l'habitat indigne ne mobilise pas des moyens à la hauteur des enjeux de santé, de sécurité et d'insertion sociale que génèrent ces



L'accès au parc privé ou l'absence de choix

« J' ai visité beaucoup d' appartements mais il y avait toujours un dossier meilleur que le mien. Et puis j' ai visité celui-ci (logement insalubre, inadapté à ses ressources et à la typologie de la famille), et l' autre personne qui visitait avec moi n' en a pas voulu, c' est comme ça que je l' ai eu. »

conditions d'habitat. Car vivre dans des bâtis dégradés présente des risques majeurs pour la sécurité (électrocution, incendie...), pour la santé physique (intoxications, saturnisme, allergies et problèmes respiratoires liés à l'humidité et au froid) et psychique (dépression, mal-être...), et aussi pour l'insertion sociale (isolement social, conditions d'apprentissage dégradées pour les enfants...).

C'est donc bien toute la chaîne de traitement de ce parc qui est aujourd'hui à interpeller, car les solutions proposées n'apparaissent jamais à la hauteur des enjeux créés par l'imbrication des situations juridiques, techniques, sanitaires et sociales à traiter. Obsolescence du bâti, complexité juridique des copropriétés, paupérisation de l'occupation, pratiques indécrites de certains bailleurs, etc., composent un paysage complexe, face auquel les mesures existantes sont trop éparpillées et sectorisées pour traiter les situations de manière globale.

UN CONTEXTE D'AMÉLIORATION GÉNÉRALE DES CONDITIONS DE LOGEMENT QUI TOUCHE CEPENDANT MOINS LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES

Le fait de vivre aujourd'hui dans un logement présentant des conditions de vie dégradées est d'autant plus à dénoncer que cela se produit dans un contexte général d'amélioration de la qualité des logements depuis 30 ans : depuis 1984, la part des logements sans confort au sens de l'INSEE³⁰⁰ a fortement baissé, pour représenter, en 2013, 0,9% des résidences principales (46 000 logements), principalement localisées dans Paris et le secteur locatif privé.

Cette amélioration du confort sanitaire doit cependant être nuancée. Tout d'abord, l'amélioration de la qualité des logements est plus marquée en province qu'en Île-de-France : le contexte extrêmement tendu de la région alimente la persistance, voire la (re)création d'une offre immobilière, essentiellement privée, à faible niveau de confort.

Ensuite, avec une définition plus précise (prise en compte des infiltrations d'eau, de la qualité de l'installation électrique, de la température dans le logement, des équipements de chauffage, de la présence d'eau courante, des équipements sanitaires, de l'état de la façade, de l'environnement...), ce sont 4,5% des logements d'Île-de-France qui sont jugés de mauvaise qualité (2,6% en province)³⁰¹, soit près de 240 000 logements concernés.

L'amélioration de la qualité de vie dans les logements se fait également de manière différenciée selon les statuts d'occupation et le profil des ménages. Ainsi, la qualité des conditions de logement des ménages à bas revenus progresse nettement moins vite que celle des autres ménages, notam-

ment pour les locataires du parc privé : en 2006, la part des ménages pauvres vivant dans un logement inconfortable était trois fois plus élevée que pour l'ensemble des ménages³⁰², et 52% des locataires du parc privé en mauvais état étaient des ménages à bas revenus.

Selon une tendance similaire, le phénomène de sur-occupation concerne majoritairement les ménages modestes, avec 40% des ménages à bas revenus vivant dans un logement sur-occupé (contre 19% pour l'ensemble des ménages)³⁰³. À Paris, le surpeuplement concerne 16% des ménages, et même 44% pour le plus faible quartile de niveau de vie³⁰⁴. Le surpeuplement est ainsi plus fréquent en Île-de-France qu'en province : il concerne 19,5% des logements, contre 6,1% en province. Environ 560 000 ménages franciliens de deux personnes ou plus vivent dans un logement sur-occupé³⁰⁵. Les départements de Paris et de la Seine-Saint-Denis sont particulièrement touchés et concentrent 54% des situations de la région.

Si la problématique de la sur-occupation ne se superpose pas totalement à celle de la faible qualité ou indignité de l'habitat, elle reste un enjeu important dans un contexte immobilier avec un nombre élevé de logements anciens, dont la dégradation est accélérée par une occupation inadaptée.

³⁰⁰ Qui présentent au moins un des problèmes suivants : absence d'eau courante, de W-C et d'installation sanitaire dans les logements.

³⁰¹ INSEE Île-de-France, « Les conditions de logement en Île-de-France en 2013 », INSEE Analyse, n°17, avril 2015.

³⁰² Les conditions de logements en 2006 en Île-de-France, op. cit.

³⁰³ Enquête nationale logement 2006.

³⁰⁴ INSEE Première, Conditions de logements de 2005 à 2010. Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes, n°1396, mars 2012.

³⁰⁵ Insee Île-de-France, « 560 000 ménages francilien vivent dans des logements trop petits », Faits et chiffres n°305, juin 2013. D'après l'INSEE, un logement est surpeuplé quand il lui manque au moins une pièce par rapport à la norme « d'occupation normale ».

L'habitat indigne, un phénomène qui reste mal identifié et mal quantifié

Une des problématiques majeures de l'action contre l'habitat dégradé et indigne est la difficulté à le repérer et le connaître avec pertinence. Les occupants de l'habitat indigne sont presque toujours des ménages fragiles, en situation de faiblesse face à leurs propriétaires lorsqu'ils sont locataires, en difficulté, voire dans l'incapacité de contribuer aux charges d'entretien de leur propriété ou de la copropriété lorsqu'ils sont propriétaires : ils signalent peu les situations qu'ils vivent et portent rarement plainte.

L'enjeu de connaissance est de ce fait très important sur ce champ. En effet, il n'existe pas vraiment d'outils capables d'identifier et comptabiliser les logements indignes et dégradés dans le parc privé. Le principal fichier d'observation est celui du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI). Conçu comme un outil de pré-repérage du parc privé de mauvaise qualité habité par des ménages aux faibles ressources, il ne permet cependant pas d'identifier nombre de situations, notamment les logements relativement récents qui connaissent un processus de dégradation, les locaux impropres à l'habitation et détournés de leur usage (caves, greniers, abris, surfaces hors normes...), et ne permet pas de mesurer l'ampleur réelle du phénomène.

Si les données spécifiques sur l'Île-de-France manquent, en revanche, les apports d'autres sources d'information permettent d'interroger les résultats de la seule statistique publique. En novembre 2014, l'Institut de veille sanitaire insistait, au Congrès National Santé Environnement, sur l'importance méconnue de la population concernée par l'habitat indigne, avec une statistique publique qui couvre mal les conditions de logement les plus dégradées : sur la France

entière, l'Institut de veille sanitaire avance ainsi le chiffre de 1 517 992 de logements très dégradés – alors que les données officielles couramment utilisées parlent de 420 000 logements potentiellement indignes. En 2010, 11,7% des ménages déclarent un ou plusieurs des problèmes suivants : toit percé, humidité, moisissures sur les montants de fenêtres ou sur les sols³⁰⁶. Même si ces critères n'entrent pas tous dans le logement « indigne » (au sens de risques pour la santé ou la sécurité), l'ensemble de ces données conduit à interroger le chiffre de 177 000 logements identifiés comme indignes en Île-de-France dans le fichier « PPPI ».



Le logement indigne, une problématique de santé publique

« C' est difficile de vivre dans 13 m² à quatre. Ici, il n' y a pas de fenêtre, c' est comme si je vivais en sous-sol dans une cave, je ne vois pas le soleil, il n' y a pas d' air. Ma fille depuis sa naissance a des vomissements. Je l' ai emmenée à l' hôpital Necker, et le docteur m' a dit « ce n' est pas un problème de santé, c' est un problème de logement. »

Mme K., Paris

Si ce chiffre sous-estime le phénomène, il en confirme au moins l'importance en Île-de-France : entre 30 et 44% des logements repérés comme potentiellement indignes en France se situent dans la région. Paris et la petite couronne regrouperaient 79% du volume estimé du parc potentiellement indigne francilien.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis, ce phénomène est massif avec près de 18,5% du parc privé concerné (4,7% en moyenne régionale).

Au-delà d'une difficile estimation du volume de logements concernés, il apparaît important de rappeler que le phénomène « habitat indigne » prend des formes différenciées, et touche les territoires de manière différenciée. Les études de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme identifient ainsi des formes caractéristiques de l'habitat indigne selon les territoires franciliens³⁰⁷ :

- À Paris, le phénomène est fortement lié au statut de locataires dans des copropriétés. Il est encore très associé au phénomène de saturnisme, même si celui-ci, a priori, régresse, sous l'effet sous l'effet de la politique de résorption d'habitat insalubre.

- Dans les départements de petite couronne, et plus particulièrement en Seine-Saint-Denis, l'habitat indigne revêt des formes multiples de dégradation liées aux immeubles anciens des centres urbains, qui se détériorent progressivement depuis 50 ans, aux copropriétés plus récentes en difficulté, aux situations d'habitat précaire ou encore aux locaux impropres à l'habitation (caves, greniers, combles...). Dans le Val-de-Marne, ces phénomènes sont

³⁰⁶ Commissariat général au Développement Durable, L'état du logement en 2011, juin 2013

³⁰⁷ IAU IdF, L'habitat indigne et dégradé en Île-de-France : enjeux et politiques, février 2011.

davantage concentrés sur quelques communes, il en est de même dans les Hauts-de-Seine. Dans ces deux départements, les approches locales permettent d'identifier un phénomène émergent d'insalubrité diffuse, provenant de la sur-occupation des logements.

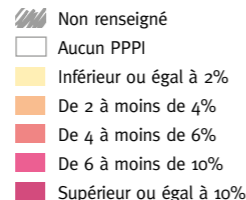
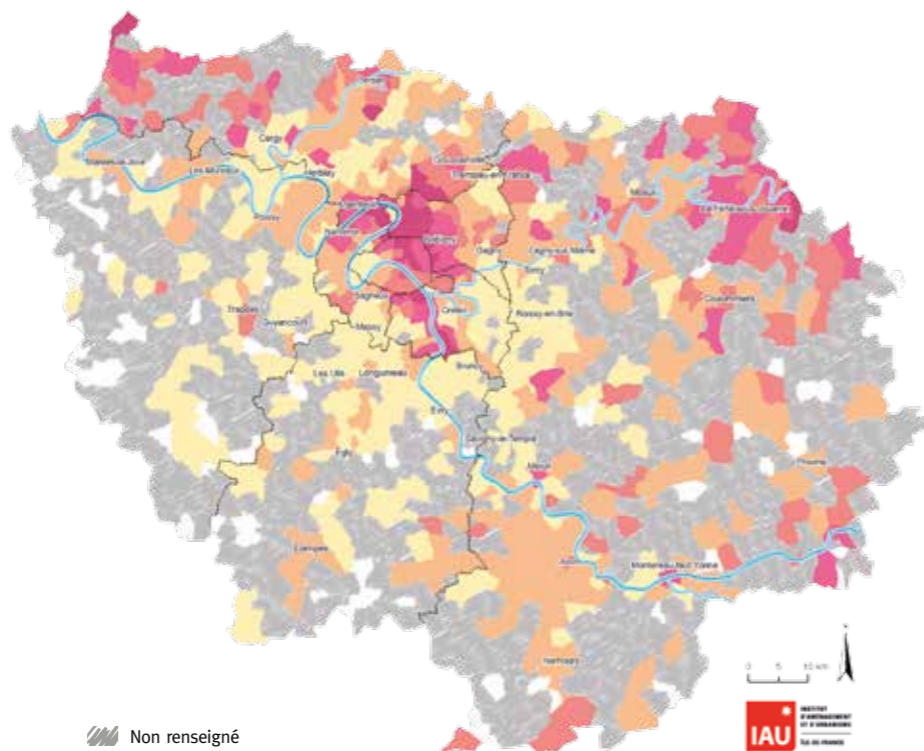
- Dans les départements de la grande couronne, l'habitat indigne est plus souvent une problématique liée à un habitat rural aux conditions de confort obsolètes et souvent occupé par des propriétaires occupants. Le phénomène est donc beaucoup plus diffus, en particulier en Seine-et-Marne et dans les Yvelines, mais avec toujours des effets de concentration dans certains centres bourgs anciens. Le Val-d'Oise a une problématique mixte : sa partie urbaine comprend des phénomènes de parc ancien dégradé, de copropriétés fragiles plus récentes, de division pavillonnaire dans les quartiers de bâti individuel centraux... ; sa partie rurale accueille de l'habitat indigne en diffus dans des bourgs de moins 500 habitants, dans des volumes relativement conséquents.

Les départements de grande couronne sont également concernés par des situations particulières d'habitat indigne telles que l'utilisation des annexes de résidences de standing (combles, locaux annexes, buanderies...), louées en tant que logements, phénomène signalé particulièrement dans les Yvelines.

On y retrouve aussi des places de campings et des cabanes occupées à l'année et de nombreuses formes d'habitat précaire présentes dans les territoires moins denses : les acteurs des territoires signalent cela assez précisément dans le sud de l'Essonne, et la partie rurale du Val d'Oise.

Part du Parc Privé Potentiellement indignes dans le parc privé en 2011

Source : IAU, FORIS-Recherche sociale, Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement. Séance plénière du CRHH du 2 juillet 2015.



Le saturnisme, un enjeu grave de santé publique et d'environnement

Étroitement liée à la question de l'insalubrité, le saturnisme, intoxication aiguë ou chronique par le plomb, qui touche particulièrement les enfants en bas âge, fait partie des maladies rares spécifiques à la pauvreté et la précarité, ce qui la rend particulièrement inacceptable. Le saturnisme est une des spécificités franciliennes en matière de santé, avec une concentration dans trois départements : principalement Paris, puis la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine. L'ampleur de la situation sur la région (qui regroupe environ 60% des cas détectés de l'ensemble du territoire national) a nécessité une forte mobilisation des acteurs sanitaires.

En 2013, 143 nouveaux mineurs atteints de saturnisme ont été signalés à l'Agence Régionale de Santé, contre 213 en 2007, soit une baisse de 33%. Les disparités territoriales persistent cependant : 70% des cas régionaux sont repérés à Paris et en Seine-Saint-Denis.

Le problème reste prégnant dans certaines zones d'habitat dégradé, et pris en charge, en tout cas dans sa dimension sanitaire. Car malheureusement, les cas de remise en location de logements concernés par des arrêtés d'insalubrité en raison de la présence de plomb continuent d'être signalés par les associations.

LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE, UNE RÉALITÉ QUI PÈSE SUR LE BUDGET ET LES CONDITIONS DE VIE DES MÉNAGES

La loi portant engagement national pour l'environnement du 10 juillet 2010, dite loi Grenelle 2, énonce une définition légale de la précarité énergétique : « Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. »

La précarité énergétique est le résultat d'un triple phénomène : l'augmentation du coût de l'énergie, la stagnation ou la diminution des ressources des ménages et des bâtis mal conçus pour optimiser leur consommation énergétique. À l'instar des évaluations faites au niveau national, près d'un logement sur quatre est énergivore en Île-de-France, soit environ 1 100 000 logements¹⁰⁸. Si le parc social affiche plutôt de bons résultats en raison d'importants efforts réalisés depuis une décennie, les résultats apparaissent beaucoup plus préoccupants dans le parc privé.

Rappelons en outre que ces indicateurs n'incluent pas les personnes n'ayant plus du tout accès à l'énergie et tous les ménages qui, pour avoir un taux d'effort énergétique « correct », se privent de chauffage et donc n'entrent pas dans les critères stricto sensu.

Les situations d'inconfort thermique sont nombreuses sur la région, et en constante augmentation ; en 2013, 22,2 % des ménages franciliens ont déclaré avoir froid dans leur logement contre 17,4 % en 2006. À Paris et en grande couronne, ils

sont respectivement 23,4 % et 19,7 % dans cette situation en 2013, contre 19,3 % et 15,1 % en 2006. En petite couronne, l'écart est plus net : la part de ménages déclarant avoir froid y a le plus augmenté (23,7 % en 2013 contre 17,4 % en 2006)¹⁰⁹.

Au-delà même d'une problématique économique et de l'inconfort thermique ressenti dans un logement, la précarité énergétique engendre des conséquences dramatiques pour les personnes concernées, parmi lesquelles : l'exclusion sociale du fait d'un repli sur elles-mêmes, l'aggravation de l'état initial du logement, de nombreux problèmes de santé (pathologies cardiovasculaires, problèmes respiratoires et pulmonaires, dépression...). Ainsi, des phénomènes peu pris en compte d'habitat dégradé pèsent lourdement sur les coûts de santé – lien encore mal mis en évidence en France. Pour exemple, des estimations menées au Royaume Uni montrent que consacrer 1,8 millions d'euros à la rénovation de 100 000 logements permettrait d'éviter 6,5 millions d'euros de dépenses pour le système de santé¹¹⁰.

¹⁰⁸ IAU Île-de-France, L'amélioration énergétique du parc résidentiel francilien. Les enjeux socio-économiques. Février 2010

¹⁰⁹ INSEE Île-de-France, « Les conditions de logement en Île-de-France en 2013 », op. cité.

¹¹⁰ Ou pour le dire autrement : 1 € investi dans la lutte contre la précarité énergétique = 0,42 € économisés sur les dépenses de santé des habitants concernés (Ch. Lidell, séminaire Epée, Paris 8/10/09, citant Healy, 2003; Howden-Chapman, 2008).

« Habiter mieux », un dispositif insuffisamment déployé sur la région Île-de-France

Avec le programme Habiter Mieux, l'Anah s'est engagée dans la lutte contre la précarité énergétique, en accordant des aides à des ménages modestes et très modestes, pour la réalisation de travaux d'amélioration thermique dans leur logement principal, avec l'accompagnement d'opérateurs spécialisés. Les subventions accordées dans le cadre du programme sont conditionnées à une amélioration de la performance énergétique du logement supérieure à 25%.

Pourtant, si la région Île-de-France regroupe 20% du parc de logements inconfortables et 39% du parc collectif construit avant 1949, seules 10% des aides nationales de l'Anah avaient été dirigées vers ce territoire en 2013. En 2014, cependant, presque tous les départements ont connu une hausse de cette activité, et le nombre d'aides est passé de 2 909 (contre 1 949 en 2013), permettant d'atteindre les objectifs à l'échelle régionale.

Les résultats du programme ne doivent cependant pas cacher quelques points de vigilance im-

portants. L'élargissement du périmètre des ménages éligibles en 2014 risque d'évincer les plus modestes, dont les dossiers sont les plus compliqués à monter pour les opérateurs. Les premiers résultats de l'évaluation du programme montrent certes l'intérêt des travaux (amélioration du confort de vie, des problématiques de sanction thermique dans leur logement principal, avec l'accompagnement d'opérateurs spécialisés. Les subventions accordées dans le cadre de la précarité énergétique reste manquement aléatoire, avec 45% des ménages qui n'ont pas vu diminuer leur facture énergétique. Les trois quarts des ménages les plus modestes sont logés dans des logements très énergivores, pour lesquels les travaux réalisés dans le cadre du programme ne leur permettent de gagner qu'une classe DPE. En conséquence, Habiter Mieux permet un gain réel en confort, mais sans promettre un allègement de la facture énergétique - celle-ci étant également très liée à l'évolution des prix de l'énergie, à l'état initial du logement, à la possibilité ou non du ménage de bénéficier des tarifs sociaux... et aussi au fait que certains ménages ne se privent plus de chauffage, une fois les travaux faits.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Anah, Évaluation du programme Habiter Mieux : premiers résultats, n°1, janvier 2015.

Les nouveaux visages de l'habitat indigne : les copropriétés en difficulté et la division pavillonnaire

LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES, UN PHÉNOMÈNE DE DÉGRADATION DE PANS ENTIERS DE L'HABITAT PRIVÉ, DONT LE DÉVELOPPEMENT EST INQUIÉTANT

Le régime de la copropriété concernait 43% des logements de la région en 2006, c'est donc la forme la plus répandue de gestion de logements collectifs. La dégradation importante d'immeubles gérés sous la forme juridique de la copropriété est un phénomène marquant en Île-de-France.

La dynamique de dégradation d'une copropriété est généralement le résultat d'une conjonction d'éléments, qui contribuent à bloquer l'entretien et la remise aux normes d'un immeuble et à créer des conditions d'habitat indigne : obsolescence du bâti qui nécessite des investissements, gestion défaillante, incapacité financière de la copropriété à faire face à ses charges, perte d'attractivité, arrivée d'une nouvelle population paupérisée. C'est donc au croisement de plusieurs fragilités - technique, gestionnaire, sociale, commerciale - que se construit la dégradation. Or, le caractère très contraint du marché de l'habitat dans la région fabrique en permanence ces conditions, en obligeant des ménages écartés du marché du logement « standard » à recourir à des segments moins qualifiés, soit par l'accession, soit par la location, mais sans avoir les moyens de faire face à l'entretien nécessaire pour maintenir ou relancer l'attractivité du bâtiment.

Dans les pires des situations, le fonctionnement d'une copropriété est en partie régi par une logique de marchands de sommeil, qui achètent des logements à prix cassés, ne

contribuent pas au fonctionnement collectif de la copropriété, et se contentent de louer les logements à des ménages précaires ou sans droits qui ne trouvent pas de place sur le marché immobilier.

En 2009, d'après l'Anah, 22 000 copropriétés sont estimées « fragiles » sur le territoire, soit 394 000 logements. Ces estimations ne ciblent donc qu'une part minoritaire des logements en copropriété, mais la difficulté de prévention, puis de traitement des situations de dégradations avancées dans ce cadre juridique particulier, reste inquiétante.

Les copropriétés en difficulté sont habitées par des propriétaires-occupants à peu près dans les mêmes proportions que par des locataires. Les travaux réalisés par la Fondation Abbé Pierre¹⁴⁵ sur les itinéraires résidentiels d'habitants de copropriétés en difficulté ont mis en évidence des parcours biographiques souvent marqués par des vulnérabilités individuelles mais aussi et surtout par des difficultés d'accès au logement dans un contexte de forte tension du marché immobilier : les délais d'attente pour le parc social, la cherté et la discrimination dans le locatif privé sont autant d'explications du choix de l'accession dans une copropriété « fragile ». Les témoignages montrent par exemple que les conditions d'obtention d'un emprunt bancaire peuvent être moins rigoureuses que les garanties à fournir en tant qu'aspirant locataire.

De ce fait, nombre de propriétaires-occupants modestes et/ou endettés, se trouvent plus ou moins piégés dans leur logement, devenu invendable, avec des conditions de vie rendues très difficiles. Victimes d'un bâti de piètre qualité, les occupants subissent également des charges importantes en termes de fluides et d'entretien, qui im-

posent des restrictions budgétaires parfois impossibles à tenir pour des ménages souvent très modestes.

Dans ce contexte, les copropriétés « fragiles » jouent, pour nombre d'entre elles, un rôle de parc social de fait pour des ménages modestes ou fragiles, alors même que l'arrivée dans le logement pouvait paraître une solution aux difficultés rencontrées par ces ménages et une étape franchie dans leur parcours résidentiel. Les conditions de vie offertes dans ces immeubles fortement dégradés viennent dans un deuxième temps renforcer ces vulnérabilités : restrictions budgétaires et risque d'endettement, précarité énergétique, cadre de vie dégradé et insécurité, conditions de cohabitation parfois très difficiles avec les autres occupants.

LA DIVISION PAVILLONNAIRE, UN PHÉNOMÈNE RÉCENT ET PRÉOCCUPANT COMME RÉPONSE « SPONTANÉE » À LA TENSION DU MARCHÉ IMMOBILIER

Phénomène émergent et mal connu, la division pavillonnaire résulte d'un processus de division « spontanée » du tissu pavillonnaire dans un parc de logements très anciens et souvent vétustes, afin d'être proposés à la location, généralement à des ménages modestes sans solution de logement.

Une estimation récente¹⁴⁶ chiffre à 2 000 le nombre de logements créés chaque année par la division de logements individuels depuis 2001. Le phénomène se localise avant tout dans les banlieues populaires de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui possèdent un patrimoine individuel ancien (55% des maisons divisées ont été construites dans un bâti d'avant 1914).

La division pavillonnaire produit des logements locatifs de mauvaise qualité : 88%

d'entre eux sont de qualité moyenne voire médiocre selon le classement cadastral. Les locataires qui y résident sont généralement au début de leur parcours résidentiel et témoignent de caractéristiques socio-démographiques fragiles : 81% ont des revenus inférieurs aux plafonds HLM PLUS, 18% sont des familles monoparentales. Si certains propriétaires occupants divisent leur pavillon dans une logique de subsistance, une logique de marchands de sommeil est nettement à l'œuvre dans une partie du parc divisé, avec des filières d'accueil de ménages qui ne peuvent trouver de places dans le parc classique, et notamment des familles primo-arrivantes ou en regroupement familial.

Les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne notent l'augmentation de situations de mal-logement, avec l'aménagement de locaux dans les fonds de parcelle ou dans les caves qui touchent particulièrement les ménages les plus vulnérables.

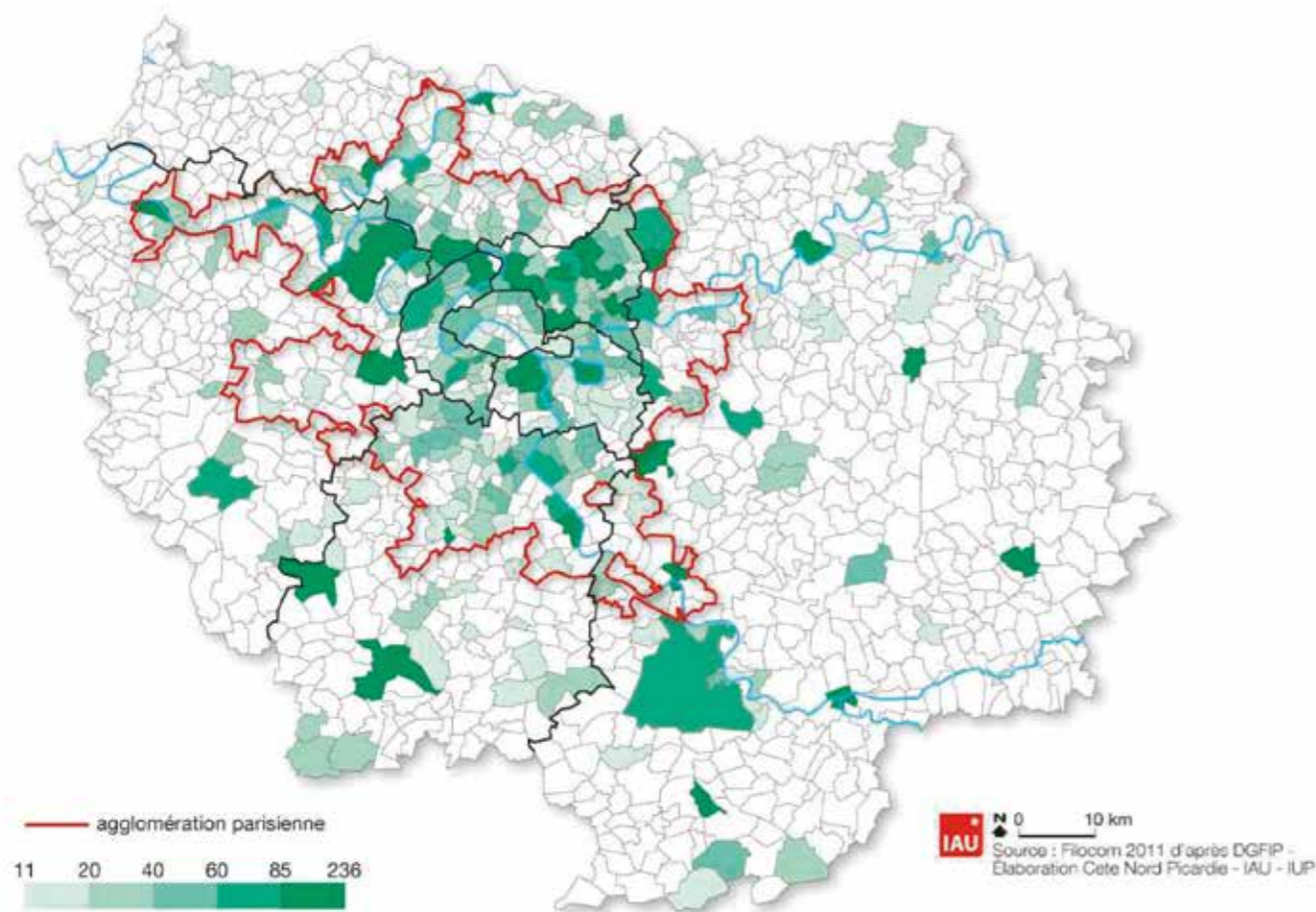
¹⁴⁵ Fondation Abbé Pierre, Étude sur les itinéraires résidentiels des ménages vivant dans une copropriété en difficulté, Étude réalisée par FORS-Recherche sociale, 2013.

¹⁴⁶ IAU, « La division des maisons individuelles au cœur de l'Île-de-France », Note rapide, n°633 octobre 2013.

La division pavillonnaire en Île-de-France

Nombre de résidences principales issues de la division de maisons entre 2001 et 2011

Source : Filocom 2011 d'après DGFiP - Élaboration Cete Nord Picardie - IAU - IUP



Une action publique très en deçà des enjeux et de l'ampleur du phénomène

Ainsi que le montrent les descriptions qui viennent d'être faites, la lutte contre l'habitat indigne est un enjeu aussi bien urbain (stopper et remédier la disqualification de bâtiments et quartiers) que social :

- permettre de donner des conditions de vie décentes aux ménages modestes exclus du marché du logement et sanitaire,
- prévenir les conséquences sur la santé de la vie dans un habitat dégradé.

De nombreuses procédures existent pour intervenir sur l'habitat dégradé et indigne qui, jusqu'à présent, ne sont jamais parvenues à freiner les processus de disqualification créés par le contexte du marché du logement francilien. L'action publique en direction du parc privé souffre d'un certain nombre d'insuffisances :

- l'accent mis sur une action incitative, qui reste trop dispersée et qui a des résultats inégaux ;
- la faiblesse de l'action coercitive ;
- une très grande complexité de l'intervention, du fait de très nombreux acteurs et dispositifs d'action et une insuffisante coordination de l'ensemble ;
- la non prise en compte de l'accompagnement aux droits des occupants.

UNE ACTION INCITATIVE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT PRIVÉE INTÉRESSANTE, MAIS QUI NE RÉPOND PAS AUX SITUATIONS LES PLUS DIFFICILES

L'essentiel de l'amélioration du patrimoine privé nécessitant des interventions d'amélioration lourde ou légère sur le bâti

se passe par des opérations programmées (OPAH et PIG) d'amélioration de l'habitat. Le très grand nombre d'opérations menées en Île-de-France depuis 30 ans a permis de rénover des logements et des bâtiments et a contribué à la requalification de quartiers, sans cependant permettre de prévenir et enrayer les cycles les plus durs de disqualification.

En 2014, près de 95 opérations étaient en cours, dont 57 concernaient des copropriétés dégradées (32 OPAH copropriétés dégradées et 25 Plans de sauvegarde).

DES ARRÊTÉS D'INSALUBRITÉ EN NOMBRE CROISSANT, MAIS QUI NE REFLÈTENT PAS L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE ET SONT PEU SUIVIS D'EFFET

Lorsque les bâtiments identifiés comme indignes présentent un risque sanitaire pour les habitants et/ou le voisinage, des arrêtés

d'insalubrité peuvent être pris par le préfet. Ces mesures sont prises sur des bâtiments qui ont été signalés, puis ont fait l'objet de contrôle par les collectivités ou les représentants de l'État.

Les associations soutenues par la Fondation Abbé Pierre qui tiennent des permanences d'accès aux droits dans la région témoignent de l'inégale implication des Services Communaux d'Hygiène et de Santé avec parfois des signalements non suivis de visites ou des visites non suivies de remise de rapports ou de conclusions à l'habitant.

881 procédures au titre du code de la santé publique ont été engagées en 2014 en Île-de-France. 75% des procédures engagées le sont à Paris et en petite couronne. Paris et la Seine-Saint-Denis en représentent la plus grosse part, rappelant à la fois la concentration du phénomène et de la volonté politique.

La mise en œuvre des mesures de police

Source : Enquête HI DHUP DGS (2011-2012-2013) et PHI - ARS et DRIHL (2014), extrait de Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement, Bilan 2014, janvier 2015

PROCÉDURE	INTITULÉ	2011	2012	2013	2014
L1331-26 ir	Insalubrité irrémédiable	15	12	13	6
L1331-26 r	Insalubrité remédiable	438	401	371	298
L1331-26-1	Danger imminent	99	101	116	56
L1311-4	Danger sanitaire ponctuel	201	331	275	174
L1331-22	Locaux impropres à l'habitation	294	256	326	301
L1331-23	Locaux surpeuplés	13	20	20	17
L1331-24	Locaux dangereux du fait de l'utilisation	14	24	18	29
TOTAL		1074	1145	1139	881

Une analyse des motifs d'arrêtés d'insalubrité entre 2008 et 2011 tend à montrer une augmentation des arrêtés pris au titre de locaux impropres à l'habitation, qui ont quasiment doublé sur la période (passant d'un peu plus d'une centaine à plus de 200).

Pour autant, en 2011, le nombre d'arrêtés non suivis d'effet était estimé autour de 6 150¹⁴⁴. Les arrêtés souffrent donc d'un manque de suivi, au risque d'une réelle perte de sens, puisque certains propriétaires seront poursuivis et pas d'autres, des logements pourront être rénovés sans que l'arrêté ne soit levé, etc.

Par ailleurs, l'action pénale apparaît très faible, alors même que l'intensité de la précarité sociale et des difficultés face au logement génère dans la région une véritable activité de marchands de sommeil.



Reportage FAP sur les copropriétés dégradées en Île-de-France, 2013.

¹⁴⁴ DRIHL, *Pauvreté, précarité, hébergement, logement* : les données de référence en Île-de-France au 31/12/2011, novembre 2013.



PROCÈS D'UN MARCHAND DE SOMMEIL PARISIEN : LA FAP SE CONSTITUE PARTIE CIVILE

Des dizaines de personnes fragiles et vulnérables ont été victimes d'un marchand de sommeil, propriétaire d'un ensemble immobilier frappé de plusieurs dizaines d'arrêtés d'insalubrité, situé rue Marx Dormoy dans le 18^{ème} arrondissement de Paris. Le procès s'est tenu le jeudi 4 juin 2015 à la 31^{ème} Chambre correctionnelle de Paris.

En 2011, l'association Comité Action Logement et la FAP, dans le cadre de son programme « Sos Taudis », découvrent ce véritable « village insalubre » en plein cœur de Paris. Des dizaines de personnes, dont des enfants, s'entassent dans des logements dégradés, parfois sans lumière, dans des conditions contraires à la dignité humaine.

Au regard de la gravité de la situation et des faits reprochés au prévenu, la Fondation Abbé Pierre et l'association Comité Action Logement ont décidé de se constituer partie civile

au procès de la SCI et de son gérant. Les juges ont, cependant, relaxé le prévenu estimant que les éléments du dossier étaient insuffisants. Le parquet a fait appel et la Fondation poursuivra la procédure aux côtés des ménages.

Dans ce type d'affaire, la Fondation attend de la justice une réponse exemplaire aux agissements des sociétés et individus qui profitent d'une crise du logement sans précédent et de la vulnérabilité des personnes les plus démunies pour faire des profits au détriment de tout respect de la dignité humaine.

UNE ACTION PUBLIQUE ÉMIETTÉE ET ENCORE PEU LISIBLE

L'action publique en matière de lutte contre l'habitat indigne se caractérise par sa faible lisibilité et son émiettement. Les actions se développent autour de l'action de l'ARS, des financements de l'Anah, et sont censées faire l'objet, depuis 2010, de stratégies territoriales définies au sein des Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne.

Mais l'action de ces Pôles reste très peu visible. Les diagnostics qui peuvent y être réalisés et les résultats produits localement ne sont pas ou très peu capitalisés, les acteurs associatifs rarement mis en position de partenaires d'une réflexion stratégique à l'échelle d'un territoire, mais seulement utilisés comme prestataires techniques ou pour l'accompagnement des ménages.

Le bilan fait par la DRIHL montre une action en Île-de-France très orientée vers le soutien aux syndicats de copropriété, avec une augmentation très nette en 2014 des logements aidés par l'Anah situés dans une copropriété. Malgré cette orientation, le nombre de logements indignes dont les travaux ont été subventionnés en 2014 est en diminution de 46% entre 2013 et 2014, montrant une fois de plus la réelle difficulté de la politique publique à atteindre ses objectifs.



HABITAT SANTÉ DÉVELOPPEMENT : TROIS ANS DE PROCÉDURE POUR SORTIR D'UN LOGEMENT INDIGNE

Mme T., salariée, habite, avec ses trois filles âgées de 10, 9 et 4 ans en Seine-Saint-Denis. Elle loue pour 1 050 euros CC depuis 2011, un logement situé dans le garage semi enterré du pavillon où vit le propriétaire. Quand Madame contacte l'Espace Solidarité Habitat de la FAP pour connaître ses droits, elle est orientée vers l'association Habitat Santé Développement (HSD), dans le cadre du programme SOS Taudis qui la conseillera et l'accompagnera tout au long de la procédure pour faire cesser cette situation de logement indigne.

En mars 2012, Madame subit un dégât des eaux important venant de chez le propriétaire, qui entraîne l'électrocution d'une de ses filles, qui devra être hospitalisée. Grâce à l'intervention de l'association, la famille est hébergée dans un hôtel de la commune, pendant la durée des travaux nécessaires pour faire cesser le danger.

En juin 2012, un arrêté d'insalubrité portant interdiction définitive d'habiter (article 1331-22 du Code de Santé Publique) est pris. Rien ne se passe pendant un an, et en mai 2013, le bailleur, de plus en plus menaçant, coupe l'eau du logement. L'association HSD insiste auprès de la Mairie pour qu'un arrêté 1311- 4 (danger ponctuel imminent) soit pris sur le logement afin que l'eau soit rétablie, ce qui sera fait mais 7 mois plus tard, en décembre 2013. Malgré ses pratiques douteuses, le propriétaire, répondant à son obligation, proposera à Madame des solutions de logement. Discutables selon la Fondation Abbé Pierre, de toute façon, Madame les refusera, ne voulant plus avoir affaire avec lui. Les ayant refusées, elle est assignée en expulsion et le juge prononce son expulsion en mars 2014 mais accorde à Madame 12 000 euros de dommages intérêts et de remboursement de loyers. Toujours accompagnée par l'association HSD, en mai 2014, Madame obtient finalement un logement dans le parc social.



Cuisine d'un taudis dans le 13^{ème} arrondissement de Paris.

Une mobilité résidentielle entravée pour les ménages modestes

Les dynamiques de marché, les orientations de la politique du logement et les réticences locales au développement de la construction locative sociale ne contribuent pas à la mise en œuvre du principe de mixité sociale. Pire, ces différents processus participent au renforcement de la ségrégation territoriale. Ainsi, si les plus aisés sont en capacité de choisir leur territoire, il n'en va pas de même pour les ménages modestes, soumis à la pression du marché, qui apparaissent contraints de restreindre leur mobilité, sont assignés à résidence, ou encore exclus des circuits du logement francilien.

L'Île-de-France se caractérise par d'importantes disparités territoriales en termes de prix de logement, avec une « barrière » socialement forte entre l'ouest et l'est francilien (et parisien), et une offre sociale, inégalement répartie sur le territoire. On assiste donc à une concentration des ménages aux plus hauts revenus, les seuls à pouvoir faire face aux prix de l'immobilier, dans le sud-ouest de la région, quand le nord et l'est de Paris proposent à la fois des prix nettement inférieurs pour le même type de bien, et aussi une offre locative sociale importante.

Cette spécialisation du territoire ne cesse de progresser, et les capacités d'intervention de la puissance publique sont relativement limitées, du moins tant que la régulation des marchés immobiliers ne constitue pas un objectif central de la politique à mener. Il convient de préciser que ces mécanismes ne sont pas spécifiques à l'Île-de-France, mais prennent une acuité particulière au regard de la tension extrême qui sévit sur la région en matière de logement.

Une accession à la propriété impensable pour une très grande majorité des franciliens

En Île-de-France, l'accession est désormais devenue impossible pour les ménages modestes et une frange élargie de la classe moyenne. Comptant parmi les exceptions françaises, la région se distingue par une part particulièrement faible de propriétaires occupants (49%¹⁵⁵) comparativement à la moyenne nationale (57,9%). Cette moyenne francilienne recouvre pourtant plusieurs réalités selon les départements ; la proportion de propriétaires occupants, particulièrement basse à Paris et en petite couronne, croît à mesure que l'on s'éloigne du centre de la région.

Les inégalités des perspectives résidentielles se sont fortement accrues au cours des dernières décennies : les ménages les plus modestes sont aujourd'hui plus souvent locataires qu'il y a 20 ans et les ménages aisés davantage propriétaires. En 2006, les cadres représentent près d'un ménage propriétaire sur deux (47%) contre un quart sur le total des ménages franciliens (24%), soit un écart de 23 points (contre seulement 8 points en 1984)¹⁵⁶. De même, la part des ménages bi-actifs est plus importante qu'auparavant parmi les propriétaires occupants¹⁵⁷. Ces quelques chiffres laissent apparaître un profil préservé qui se distingue par un niveau de ressources élevé et une grande stabilité dans l'emploi, caractéristiques qui tranchent particulièrement avec le profil de la population locataire.

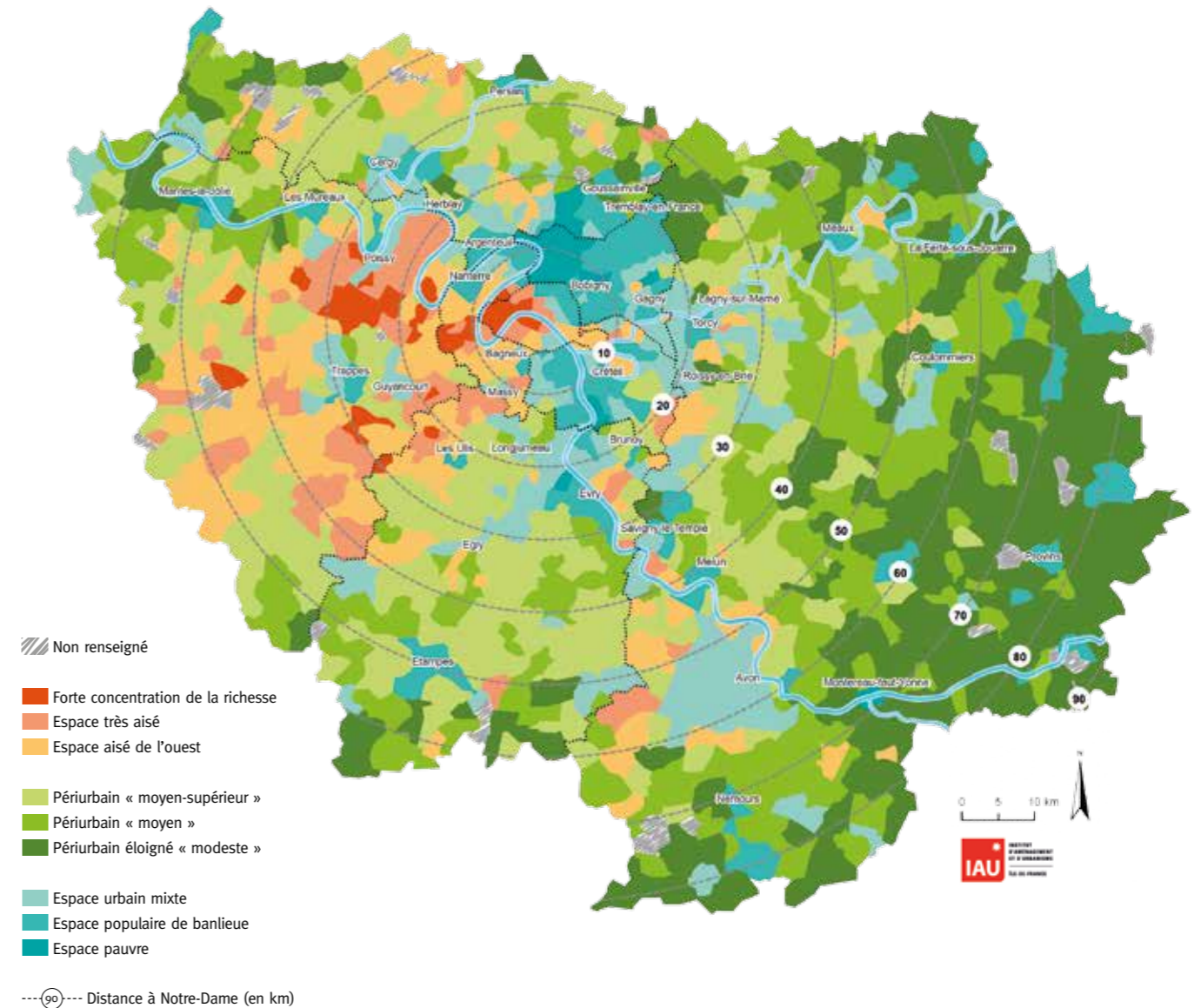
¹⁵⁵ Selon l'Enquête nationale logement 2012.

¹⁵⁶ IAU, INSEE, *Les conditions de logements en Île-de-France en 2006*, Édition 2009.

¹⁵⁷ La proportion de bi-actifs parmi les ménages propriétaires installés depuis moins de quatre ans est passée de 54% en 1984 à 61% en 2006.

La géographie sociale des Franciliens selon le profil de revenus des ménages en 2011

Source : IAU, FORS-Recherche sociale, Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement. Séance plénière du CRHH du 2 juillet 2015.



Accéder à la propriété sur la région Île-de-France nécessite aujourd'hui de disposer d'apports personnels conséquents et d'être en mesure de supporter des niveaux d'endettement lourds sur des périodes toujours plus longues. Ce processus apparaît de plus en plus inégalitaire puisque cette possibilité ne se diffuse pas au même rythme dans toutes les catégories sociales. En outre, parmi les accédants, un système à deux vitesses s'est enclenché sur la région avec d'un côté des ménages aisés devenant propriétaires dans de bonnes conditions (qualité du bien notamment) et de l'autre, des ménages modestes qui accèdent au prix de sacrifices très lourds, et parfois, dans des conditions d'habitat inconfortables ou indignes.

Les ménages les plus précaires assignés à résidence dans le logement social et dans les quartiers les plus stigmatisés

UNE MOBILITÉ RÉSIDENNELLE BLOQUÉE, VOIRE IMPOSSIBLE POUR LES MÉNAGES MODESTES

Le blocage des parcours résidentiels pour les ménages modestes se manifeste également au travers d'une mobilité plus limitée, et parfois, par une assignation à résidence. Les mobilités au sein du parc HLM se sont considérablement réduites, comme en témoigne la chute des taux de rotation depuis plus de 10 ans.

En conséquence, les durées moyennes d'occupation ne cessent de s'allonger, tout comme les délais avant que soit proposé un logement dans le cadre d'une mutation. Autrefois étape de transition, le parc social n'est aujourd'hui plus en capacité de jouer son rôle de catalyseur du par-

cours résidentiel des ménages, il est devenu le « refuge » des ménages pauvres et modestes en raison d'une pénurie d'offre accessible qui s'intensifie.

DES TERRITOIRES RELÉGUÉS À « L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE DES MÉNAGES

Pour se loger à coût accessible, les ménages modestes n'ont souvent pas d'autre choix que les quartiers d'habitat social, avec des écarts de loyer qui participent de fait à une spécialisation sociale. En 2014, c'est plus d'un Francilien sur dix qui réside dans l'un des 272 nouveaux quartiers de la politique de la ville (QPV), soit environ 1 560 000 personnes. 147 communes sont concernées par cette nouvelle géographie, construite à travers un seul indicateur de concentration de très faibles revenus.

Le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles dresse depuis de nombreuses années un constat sombre et édifiant concernant la situation que vivent leurs habitants. Les données sociodémographiques disponibles sur l'ancienne géographie de la politique de la ville (157 ZUS franciliennes, pour 1,2 millions d'habitant) donnent à voir la concentration de profils de ménages victimes de la crise du logement¹¹⁸ ;

- 19,6% de chômeurs contre 11,5% hors ZUS ;
- 29,1% de non-diplômés contre 16,2% hors ZUS ;
- 21,6% d'étrangers contre 11,9% hors ZUS ;

Part de ménages vivant dans les nouveaux QPV par département¹¹⁹

Source : INSEE RP 2009, IAU 2015

	PART DE LA POPULATION VIVANT EN QPV
75 PARIS	6,5%
92 HAUTS-DE-SEINE	6,6%
93 SEINE-SAINT-DENIS	40%
94 VAL-DE-MARNE	11%
77 SEINE-ET-MARNE	9,6%
78 YVELINES	7,8%
91 ESSONNE	12,2%
95 VAL-D'OISE	18,2%
ILE-DE-FRANCE	13%

¹¹⁸ INSEE Île-de-France, « Les ZUS franciliennes : un paysage contrasté », À la page, n°356, mai 2011. Les données socio-économiques sur les nouveaux quartiers prioritaires définis en 2014 ne sont pas encore fournies.

¹¹⁹ CRHH, Diagnostic préalable à l'élaboration du SRHH, op. cité.

• 21,7% de familles monoparentales contre 14,4% hors ZUS ;

• 2,77 personnes par ménage en moyenne contre 2,4 hors ZUS ;

• 53,7% de ménages bénéficiaires de l'APL, contre 36,5% hors ZUS ;

• 75% de ménages sous les plafonds PLAI contre 59,3% hors ZUS.

Bien que la situation des ZUS en Île-de-France ne soit pas homogène, ces indicateurs inquiétants marquent l'écart qui se creuse entre les quartiers en ZUS et le reste du territoire francilien. L'investissement conséquent réalisé en 10 ans sur ces quartiers, notamment à travers la rénovation urbaine, n'a pas encore permis de faire évoluer ces écarts de manière positive.

Depuis 2005, le Programme national de Rénovation urbaine (PNRU) a en effet permis d'intervenir de manière importante sur les conditions de logement et de cadre de vie de 126 quartiers en Île-de-France dans 90 communes. L'amélioration des logements a été le premier poste des dépenses dans les PRU (66% des montants de travaux), et les aménagements et équipements réalisés témoignent de la volonté de « réintégrer » des quartiers vécus et vus comme des territoires de relégation dans leur environnement.

Dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), 58 quartiers franciliens vont pouvoir bénéficier de financements importants pour leur restructuration et l'amélioration du cadre de vie des habitants. La prolongation de l'effort de rénovation des quartiers en difficulté constitue une occasion pour renforcer l'offre de logements accessibles

et favoriser la mixité sociale, au-delà de ce qui a été réalisé dans le PNRU 1 : 52% des logements sociaux démolis ont été reconstruits dans les mêmes quartiers¹²⁰.

Rappelons également que la construction neuve de l'offre « très sociale » ne permet pas le rééquilibrage territorial escompté puisqu'au contraire les niveaux de loyer pratiqués contribuent à un renforcement des phénomènes ségrégatifs auxquels nous assistons actuellement. Les besoins en logements familiaux accessibles aux ménages aux très faibles revenus sont criants sur la région. Mais, ainsi que cela a été déjà dit, l'offre très sociale nouvellement produite est en grande partie trop chère pour les familles les plus modestes qui sont systématiquement reléguées - lorsqu'une proposition leur est faite - vers le parc social le plus ancien, qui propose les loyers les plus bas, et qui sont également ceux situés sur les territoires de la politique de la ville, soit les quartiers les plus stigmatisés. De fait, la construction de logements sociaux n'enraye pas pour l'instant la spécialisation des quartiers d'habitat social. Si ce mécanisme porte un coût indirect et fragilise des ménages déjà précaires (accès aux services, lien avec l'emploi, etc.), il questionne évidemment le chaînage « inégalitaire » proposé par la réponse publique dans l'accès au logement des plus précaires.

La récente proposition du Premier Ministre en comité interministériel des villes (6 mars 2015) de restreindre l'accès au parc social situé en politique de la ville aux ménages aux bas revenus est une réponse ambiguë voire dangereuse à ce phénomène, car elle participe à faire de

ces ménages les responsables de l'absence de mixité sur les quartiers d'habitat social. Or, la lutte contre la ségrégation territoriale et sociale ne pourra se mener sans une production de logements accessibles aux plus modestes, et ce, sur l'ensemble des territoires franciliens.

UNE SPÉCIALISATION DES TERRITOIRES AUX LOURDES CONSÉQUENCES POUR LEURS HABITANTS

Par ailleurs, l'approche statistique ne suffit pas à mesurer la réalité vécue par les habitants des quartiers prioritaires franciliens qui expriment le sentiment d'être les « oubliés » ou encore « les indésirables » de la République. Les inégalités des territoires sont plurielles et souvent cumulatives : l'accessibilité et la connexion aux grands axes structurants, l'éloignement des bassins d'emploi, les stratégies des politiques locales de développement, l'histoire locale..., sont autant de facteurs qui agissent sur la situation des territoires et leur développement. Les rapports de l'ON-ZUS ont rappelé à plusieurs reprises que les quartiers ZUS souffrent d'une fragilité accrue concernant l'offre scolaire où les enseignants sont moins expérimentés et la stabilité des équipes pédagogique relativement faible, mais aussi d'une sous-représentation des professionnels de santé.

Les inégalités relèvent donc de paramètres sur lesquels il est parfois difficile pour les pouvoirs publics d'agir et de « faire société ». Ces difficultés prennent une acuité particulièrement lorsqu'elles sont parallèlement l'expression de discriminations systémiques touchant particulièrement les habitants des quartiers défavorisés.

L'endroit où l'on habite peut exercer une influence déterminante sur les chances

¹²⁰ CRHH, Diagnostic préalable..., op. cité.

d'avoir un emploi. Tout d'abord, l'éloignement physique entre le lieu de résidence et les centralités d'emploi complique les recherches. Selon l'urbaniste S. Wenglenski, un ouvrier résidant en deuxième couronne de la région parisienne n'a accès en 60 minutes de transports qu'à 27% des emplois en Île-de-France, contre 58% s'il habitait au centre. En 2012, le Medef a établi que 40% des entreprises étaient affectées par les problèmes de logement de leurs salariés. En région parisienne, 43% des chefs d'entreprise estiment que certains de leurs salariés habitent trop loin de leur travail.

DES INÉGALITÉS QUI CONDUISENT À LA STIGMATISATION, ET À LA DISCRIMINATION CONTRE DES PLUS PAUVRES

Parallèlement, les employeurs peuvent, de manière plus ou moins consciente, avoir des préférences territoriales, qui pénalisent à compétences égales certains candidats en raison de leur lieu d'habitation. Plusieurs études réalisées en Île-de-France ont cherché à évaluer la discrimination liée au lieu de résidence (l'effet de quartier)²²¹. Il en ressort des écarts importants entre les départements, les CV localisés à Paris ayant plus de chance d'accéder à un entretien d'embauche que ceux localisés en Seine-Saint-Denis.

Les discours de certains élus communaux renforcent cette stigmatisation. Qu'il s'agisse des villes où prédomine l'offre de logement social ou des villes qui en sont largement dépourvues, les politiques communales tendent par leur production de logements d'attirer une population très convoitée, les familles avec enfants de la classe moyenne. À l'inverse, le développement d'une offre de logements accessibles aux plus modestes est souvent décrié, au nom du rééquilibrage territorial ou de l'ingérence de l'État dans la politique communale.

Certains élus « freinent des quatre fers » le développement de l'offre sociale sur leur commune...

« Si l'État a fixé à 1577 le nombre de logements sociaux à construire sur la commune sur trois ans, cet objectif n'est pas partagé par la commune qui pointe le manque de cohérence d'un tel objectif avec la politique d'urbanisme de la Ville, les caractéristiques du tissu urbain, le coût du foncier et le morcellement des parcelles. »

Extrait du site Internet d'une ville du 94

... quand d'autres ciblent plus particulièrement l'offre de logements très sociale (PLA) dont ils tentent d'empêcher le développement via leur PLH, sous prétexte que la commune accueille déjà une ZUS regroupant des faibles niveaux de loyer.

« Pour la production totale, seules les livraisons sur la période 2014/2016 sont indiquées dans le PLH. Ainsi, 273 LLS sont prévus (91/an) sur cette période soit 33% de la construction totale répartis entre 51% de PLS et 39% de PLUS. Aucun PLA-I n'est programmé hors reconstitution dans le cadre de l'ANRU. Or, d'après le diagnostic, 61 % des ménages présents sur la commune ont des revenus sous les plafonds PLUS dont près de 30% des ménages sous le plafond PLA-I - Filocom 2010. »

Argumentaire de refus voté par les membres du CRHH concernant le PLH d'une ville du 94

²²¹ ONZUS, Effets de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi, les Éditions du CIV, juin 2013.

Derrière ces stratégies camouflées de discours sur l'équilibre de peuplement entre les communes, se cachent bien souvent des représentations stigmatisantes portées sur les ménages les plus modestes : faible capacité à être autonomes, consommateurs effrénés de prestations sociales et d'aides communales, troubles du voisinage, etc.

Pourtant, tant que les pauvres et chômeurs seront considérés comme des personnes refusant de se lever tôt sur lesquels pèse la présomption d'une incapacité à pouvoir s'occuper d'un logement, il semble peu probable qu'une politique globale et cohérente de lutte contre le mal-logement puisse être mise en œuvre sur le territoire francilien. Pour que la situation des plus modestes s'améliore, l'image portée sur eux par les pouvoirs publics et les institutions doit évoluer radicalement.



EN SOUTENANT L'ACTION JARIS MENÉE PAR L'ASSOCIATION ACT'PRO ÎLE-DE-FRANCE FORMATION

Installée au cœur de la Cité de la Joie, première cité d'urgence Emmaüs, au Plessis-Trévisé (Val de Marne), l'association est l'unique centre de formation en France à

proposer un accompagnement pédagogique d'éducation et d'insertion sociale et professionnelle, totalement gratuit, à destination d'un public mixte, majoritairement non diplômé, de quartier populaire (ZUS, CUCS), chômeur de longue durée, en marge de la société et/ou présentant un handicap (physique ou psychique) avec comme outils d'insertion le patrimoine, le sport, les arts, le journalisme et l'image.

EN SOUTENANT L'ACTION DE L'ASSOCIATION AGIR POUR RÉUSSIR DANS LE QUARTIER DE LA CROIX PETIT À CERGY (VAL D'OISE)

Dans le cadre du programme ANRU, ce quartier a fait l'objet de nombreuses démolitions (logements, école du quartier, terrains de sport, lieux de vie des jeunes...) qui ont mis en péril la vie sociale de proximité. La création de l'association est le fruit d'une

volonté commune des jeunes issus du quartier de conserver le lien qui les unissait. Par la création d'un espace d'échange et de confrontation d'idées au sein de la structure, et par l'élaboration avec les jeunes de propositions d'actions concrètes dans le cadre de la vie citoyenne, le projet global de la structure est de favoriser la participation des jeunes sur la thématique de l'insertion sociale et professionnelle.



Installation sous le périphérique.

PARTIE 3

DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER DES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HÉBERGEMENT DÉFAILLANTES FACE AUX ENJEUX DE MAL-LOGEMENT

Les parties ci-dessus ont rappelé les conséquences dramatiques, pour les personnes mal logées, d'une politique de l'hébergement et du logement avant tout incantatoire, dans un système local incapable de se donner les moyens des objectifs affichés, ou qui ne cesse de trouver des palliatifs.

- Les moyens ne sont pas mis en place pour atteindre l'objectif de 70 000 logements nouveaux par an ;

- Les coûts de l'immobilier, du foncier, de la construction, des charges, ont atteint des niveaux insupportables, excluant de fait des pans entiers de la population francilienne d'une solution de logement digne ;

- La politique de l'hébergement affiche un principe d'inconditionnalité de l'accueil, en grande partie détourné de sa vocation, avec un « tri » de fait des usagers potentiels ;

- L'action sur l'habitat indigne est plus qu'insuffisante, les modes d'intervention les plus contraignants ne sont qu'exceptionnellement mis en place ;

- Les interventions pour réduire le phénomène du retour des bidonvilles ont pour principal résultat de créer des ruptures dans les démarches d'accompagnement et d'insertion et de renvoyer les personnes vers des conditions d'habitat encore plus précaires.

Les efforts réalisés pour faire avancer le droit au logement des personnes précaires restent sans effet visibles en Île-de-France, ou seulement à la marge. Certes, d'autres territoires de notre pays vivent des situations très tendues, connaissent également des situations individuelles dramatiques, et la politique d'affichage n'est pas l'apanage de l'Île-de-France. Mais la région reste atypique par la concentration des effets du mal-logement, par l'écart toujours aussi important entre l'intensité des besoins et la faiblesse de l'action publique.

Cette partie reprend et synthétise les grands enjeux incontournables pour une politique de l'habitat et du logement renouvelée et soucieuse de faire une place à chacun, et décline des propositions concrètes.

Une synthèse des grands enjeux de la lutte contre le mal-logement

La production d'une offre nouvelle et le recours au parc privé existant, deux stratégies à mener parallèlement

L'objectif le plus urgent est de produire du logement nouveau, afin de pallier la grave pénurie existante. Mais bien entendu, il ne s'agit pas de produire n'importe où n'importe quel produit. L'objectif d'une politique publique efficace et juste est de chercher à équilibrer les solutions de logement, en prêtant attention à ce que les plus pauvres ne soient pas les toujours les plus perdants. Produire du logement abordable pour les petits revenus est le premier objectif à se donner dans le contexte francilien.

Pour cela, il est impératif de jouer sur l'ensemble des blocages de la production, mais pour y parvenir, il apparaît tout aussi nécessaire de changer de point de vue, et de ne pas considérer la production de logement abordable seulement comme une dépense publique, mais bien comme un moyen pour limiter les effets sociaux redoutables de la déconnexion constante entre l'évolution des revenus et l'évolution du coût du logement. L'enjeu déborde le seul cadre de la politique du logement, il relève de la cohésion sociale. Il est non seulement inadmissible qu'une partie de plus en plus importante de la population ne puisse se loger décemment parce que ses ressources ne le lui permettent pas ; il est également dangereux, socialement, de laisser se prolonger et sans doute s'aggraver, cet état de fait.

Inauguration de logements d'insertion gérés par FREHA à Montreuil en juillet 2013.



Permettre aux personnes aux revenus modestes et précaires de pouvoir se loger décemment, dans la région la plus riche de France, doit être perçu et traité avant tout comme un enjeu sociétal. L'habitat est un facteur essentiel d'équilibre social, d'équité et de qualité de vie, le mal-logement est un facteur de catastrophes sociales et d'exclusion. Tant que ces principes directeurs ne seront pas admis, le soutien à la régulation du marché et au financement d'une offre de logement abordable continuera d'être vue à travers un prisme étroitement budgétaire. Or, la dépense sociale en faveur du logement a plutôt tendance à se restreindre : ni les financements pour le parc public, ni les financements dédiés à la mobilisation du parc privé pour des ménages à faibles ressources ne sont à la hauteur des enjeux et des objectifs.

RENFORCER LES AIDES AU LOGEMENT SOCIAL ET TRÈS SOCIAL, ET SORTIR DE LA SEULE LOGIQUE D'EXPÉRIMENTATION MALTHUSIENNE SUR LE LOGEMENT À BAS COÛT

La production de logement très social n'a aucune chance d'augmenter dans un contexte de baisse des financements.

Or, à ce jour, l'État continue de diminuer ses subventions à la production de logement social. En 2015, les crédits destinés à soutenir la production de logements sociaux et très sociaux sont en baisse de 10,3% en autorisations d'engagement et 38,1% en crédits de paiement par rapport aux crédits votés en 2014¹²². La promesse présidentielle en 2012 de doubler les aides à la pierre est largement oubliée. Les crédits compensant

¹²² Rapport n°2260 de l'Assemblée Nationale du député Christophe Caresche, annexe n°23 Egalité des territoires et logement.

la surcharge foncière des opérations HLM en zone tendue sont réduits. La subvention par logement social PLUS, déjà très réduite (300€ par logement en 2014 contre 2 700 € en 2008), est supprimée en 2015 et pour un PLAI, l'aide par logement baisse de 7 000 euros en 2014 à 6 500 en 2015).

Le coût du logement en Île-de-France fait qu'il est indispensable de soutenir cette production – il n'est pas possible de se contenter d'attendre les effets des grandes réformes structurelles à venir (tout aussi importantes, mais dont les effets ne peuvent se faire sentir que sur un moyen voire long terme).

En parallèle d'une production de logements sociaux soutenue et mieux répartie, il est aussi essentiel de favoriser la mobilité résidentielle et de restaurer une meilleure fluidité dans les parcours des locataires HLM, par une amélioration des mutations au sein de ce parc.

MOBILISER LE PARC PRIVÉ EXISTANT ET SOUTENIR LES OPÉRATEURS ASSOCIATIFS EXPERTS EN CE DOMAINE

L'ensemble du parc privé doit être rendu par ailleurs plus accessible et des leviers importants doivent être activés dans ce sens. On pense évidemment à l'encadrement des loyers, à la mobilisation des logements vacants mais aussi au conventionnement social du parc locatif privé qui demeure plus méconnu.

Les opérateurs de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) réalisent des petites opérations neuves ou de réhabilitation, sur mesure, dans le diffus, pour installer des ménages précaires dans un environnement propice à l'insertion, et dans des logements accessibles financièrement (PLA-I

presque exclusivement), avec une bonne performance énergétique. Il s'agit de partenaires privilégiés pour la mobilisation du parc privé, la résorption de l'habitat insalubre, ou le montage de certaines opérations innovantes (habitat intergénérationnel par exemple). Les outils à leur disposition peuvent être renforcés : aides aux propriétaires bailleurs pour les convaincre d'améliorer et conventionner leur logement, mobilisation des facilités d'accès au PLA-I, meilleure communication sur les outils de droit immobilier (bail emphytéotique ou bail à réhabilitation), mais aussi sur le mandat de gestion et l'activité des agences immobilières à vocation sociale.

À tous les niveaux, les marges de manœuvre existent pour produire des logements accessibles et en nombre plus important, si les moyens pour les mobiliser sont mieux calibrés et mieux pensés.

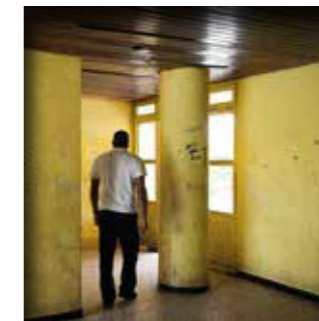
RENFORCER L'APPLICATION DE LA LOI SRU, UN OBJECTIF INDISPENSABLE POUR CONTRER LES MAUVAISES VOLONTÉS ET AFFIRMER LE PRIMAT DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain date de 2000. Son article 55 donnait l'obligation aux communes de parvenir à un pourcentage de 20% de logements sociaux parmi les résidences principales entre 2002 et 2020. Depuis la loi ALUR, l'objectif est fixé à 25% de logements sociaux parmi les résidences principales.

397 communes en Île-de-France sont soumises aux dispositions de l'article 55, et 187 étaient soumises à un objectif triennal (2011 - 2013) pour un objectif total de 17 785 logements. Ces communes ont réalisé 42 456 logements locatifs sociaux en 3 ans, soit un objectif atteint à 240%. La loi SRU a ainsi

démontré son efficacité au cours des dernières années. Néanmoins 50 communes n'ont pas atteint l'objectif triennal (soit 27%) et 40 des 45 communes qui peuvent être sanctionnées sont sous arrêté de carence. Parmi elles, les 12 n'ayant réalisé aucun logement social pendant la période sont soumises à une majoration doublée ou moindre (la possibilité de quintupler la majoration du prélèvement dont doivent s'acquitter les communes n'a pas été utilisée¹²³).

La loi impose un rythme de rattrapage ambitieux jusqu'en 2025, et la contrainte légale renforcée ne sera réellement efficace que si l'État procède aux contrôles et aux sanctions nécessaires. À cet égard, la procédure du constat de carence est déterminante et doit être la plus stricte possible, non seulement pour sanctionner financièrement des communes en retard par rapport à leurs objectifs de production, mais aussi pour activer les leviers permettant de les atteindre plus rapidement (comme la substitution du préfet pour produire du logement social ou la mobilisation du parc privé en sous-location, le transfert prévu de la responsabilité des arrêtés de carence aux préfets).



Palier d'une copropriété dégradée à Clichy-sous-Bois.

Un enjeu fort de gouvernance et de pilotage renforcés à l'échelle de la région, pour construire une politique du logement qui prenne davantage en compte les plus exclus

UNE ÉVOLUTION EN COURS DELA GOUVERNANCE RÉGIONALE...

L'existence de communes « réfractaires », même si elles sont minoritaires, amène à interpeller une fois de plus la gouvernance de la politique de l'habitat et du logement dans la région – et, plus largement, en France. Aujourd'hui encore, des villes peuvent s'opposer, au nom de leur compétence d'urbanisme et notamment la délivrance des permis de construire, aux orientations prévues par la loi.

L'émiettement des compétences d'aménagement, d'habitat – logement, urbanisme, hébergement, volet social du logement, entre les différents échelons des intercommunalités (communes et leurs groupements, Conseils départementaux, Conseil régional) et l'État apparaît d'autant plus préjudiciable en Île-de-France, que le morcellement des responsabilités y est plus important qu'en province.

Alors que la région compte 1281 communes, le regroupement intercommunal s'y est fait tardivement. En 2014, la région comptait 113 intercommunalités à fiscalité propre, EPCL trop petits pour que leurs outils (les PLH), soient vraiment efficaces, d'autant qu'ils ne sont pas contraignants pour les communes. Les PLU des communes prennent mal en compte les objectifs de densification énoncés par le SDRIF¹²⁴, pendant que l'action au plus près du terrain est freinée par les recours devenus quasi systématiques des riverains.

¹²³ Possibilité ouverte par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, puis par la loi ALUR.

¹²⁴ De manière générale, ni le SDRIF, ni les PLH ni les PLU ne disposent de mesures d'obligation et de sanction en cas de non atteinte des objectifs.

Ces différents obstacles, connus depuis des années, et constatés par la plupart des acteurs privés et publics du logement et de l'habitat, sont à l'origine des évolutions de ces dernières années, transcrites au travers d'une activité législative importante. Les loi ALUR, de mobilisation du foncier²²⁵, sur la modernisation de l'action publique²²⁶, sur la nouvelle organisation territoriale de la république (dite loi NOTRe), la création de la Métropole du Grand Paris (MGP), composent un nouveau paysage, encore incertain dans toutes ses configurations à la fin de l'été 2015.

Dans l'attente de la mise en place de ces réformes structurantes, plusieurs évolutions législatives et réglementaires ont cependant déjà répondu à certains de ces constats de blocage :

- La création d'un établissement public foncier unique à l'échelle de la région (à partir du 1^{er} janvier 2016)²²⁷ apparaît particulièrement opportune dans une recherche de maîtrise des coûts du foncier et d'équilibre de la production de logement.

- Les Plans locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUI) devraient permettre d'avoir une véritable cohérence entre la mobilisation des emprises foncières et les objectifs de production de logements des PLH. Mais ils ne sont pas obligatoires, et peu sont en cours d'élaboration.

- Au niveau national, le « plan de mobilisation pour l'aménagement et le logement » annoncé lors du comité interministériel du 13 octobre 2014 par le gouvernement, se veut un appui de l'État au « débloqué » des freins à la production de logement. Ainsi, l'État propose de cibler cinq territoires à fort potentiel qui feront l'objet d'une nouvelle génération d'Opérations d'Intérêt national « multi-sites ».

... PEU LISIBLE, ET QUI NE DOIT PAS ÊTRE UN PRÉTEXTE POUR DE NOUVEAUX RETARDS SUR LES OBJECTIFS ESSENTIELS DE PRODUCTION ET D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL

Ce croisement des lois sur le logement et sur la réforme territoriale laisse entrevoir une période de transition importante – le temps des décrets d'application, de l'appropriation des outils et des compétences – sachant qu'un choix aussi structurant et décisif que la Métropole du Grand Paris reste fortement interrogé, aussi bien dans son périmètre géographique que dans son périmètre de compétences.

La construction même de la future Métropole interroge quant à sa capacité à simplifier la logique de « mille-feuilles », dans la mesure, où, pour l'instant, elle « ajoute » une couche sans en retirer d'autres. Par ailleurs, la fragilité du projet transparaît largement à travers le « détricotage » permanent de la réforme dans les allers et retours entre Assemblée nationale et Sénat, qui finissent par la rendre totalement illisible. Ces réactions de repli en disent long sur la difficulté à faire primer l'intérêt général sur les intérêts particuliers, qu'ils soient politiques ou fiscaux (crainte de partager ses recettes fiscales de la part des départements les plus « riches »).

Dans ce paysage à venir, la question du rôle de l'État et du partage des responsabilités avec les pouvoirs locaux sera un enjeu majeur. Il conviendra pour l'État de s'assurer

²²⁵ Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

²²⁶ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM.

²²⁷ Décidée par la loi MAPTAM.

que la Métropole utilise ses prérogatives nouvelles pour mettre en œuvre de manière pleine et entière le droit au logement décent et abordable pour tous. Il sera essentiel de faire en sorte que la coupure administrative du territoire entre la MGP et les quatre départements de la Grande Couronne ne se traduise pas par un renforcement des inégalités territoriales, ou tout simplement par des complexités nouvelles ralentissant l'action publique et toute initiative.

L'importance des disparités d'application des outils et dispositifs mis en place à l'échelle de chacun des départements renforce clairement le besoin de cadrage régional, pour limiter l'inégalité de traitement de fait entre les différents territoires de la région.

Par ailleurs, ce sont aussi, en toile de fond, les politiques de protection et d'assistance, de lutte contre les inégalités sociales et territoriales, de solidarité et de fiscalité, qui doivent être interrogées.

C'est sur un socle politique solide et cohérent que la politique du logement en Île-de-France doit pouvoir s'appuyer pour avancer vers la recherche d'un progrès social et garantir l'accès aux droits fondamentaux pour tous.

À court et moyen termes, la Fondation Abbé Pierre met en garde contre le risque d'attentisme inhérent à toutes les périodes d'évolution institutionnelle et réglementaire.

INTÉGRER LES POLITIQUES EN FAVEUR DES MAL-LOGÉS DANS LES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

La politique de prise en charge des personnes sans logement et la politique du logement ont longtemps été menées de manière séparée. Elles n'ont pas les mêmes fondements historiques et les mêmes cultures. Le champ de l'hébergement relève de l'aide sociale et trouve ses origines dans la mise à l'abri de personnes marginales ; le champ du logement social vient de l'ambition de loger les ouvriers de la révolution industrielle, puis les classes populaires et moyennes au moment de la reconstruction d'après guerre.

À partir de la loi 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, s'est également constitué un champ spécifique de la politique du logement, autour des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées.

La multiplicité des acteurs et des institutions de référence, des documents de planification et de programmation, ont créé un univers d'une grande complexité, très segmenté, où chacun a tendance à traiter « son » ou « ses » publics, à gérer des dispositifs tout autant voire plus qu'à accompagner des personnes... L'évolution de l'exclusion et de la précarité, la déconnexion croissante entre les ressources et le coût du logement ont rendu nécessaire de penser de manière plus intégrée les parcours des personnes sans logement et mal logées sur des territoires.

Le diagnostic préalable à l'élaboration du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement insiste sur l'enjeu de coordination de l'ensemble de ces acteurs, le cloisonnement ayant des répercus-

sions nombreuses : sur la pertinence de l'orientation et de l'accompagnement des ménages précaires sans logement ; sur la connaissance des caractéristiques, besoins et parcours des mal logés et sans abri, et notamment des plus éloignés des institutions. Quant au cloisonnement institutionnel (compétences d'État, des Conseils départementaux, du Conseil régional...), il est toujours source d'inégalités de traitement selon les départements. Disposer de principes d'actions partagés à l'échelle régionale sur les dispositifs en faveur du logement des défavorisés pourrait être un premier pas vers une meilleure reconnaissance des besoins de ces populations.

UN SECTEUR DE L'URGENCE ET DE L'HÉBERGEMENT DÉBORDÉ, QUI DOIT RETROUVER UNE VÉRITABLE CAPACITÉ À ACCOMPAGNER ET INTÉGRER LES POPULATIONS EXCLUES

Le secteur de la mise à l'abri et l'urgence sociale est aujourd'hui débordé en Île-de-France, particulièrement dans les territoires les plus tendus, comme Paris et la Seine-Saint-Denis. Malgré le renforcement de l'accueil d'urgence, les réponses adaptées, quantitativement et qualitativement, manquent cruellement : pas de réponse de 115 dans plus de la moitié des cas ; des services « annexes » à l'hébergement, comme la domiciliation, qui fonctionnent avec des moyens sans cesse plus contraints et des différences dans l'accueil ; un recours à la solution hôtelière pour les familles avec des conditions de vie familiales et sociales très dégradées, qui ne permet pas un accompagnement favorable à un projet d'insertion...

L'accueil « inconditionnel » de l'urgence sociale ne peut véritablement être exercé, les dispositifs d'insertion (CHRS, résidence sociale), sont détournés de leur mission et

doivent accueillir pour des longs séjours des ménages devenus autonomes, les ménages prioritaires et urgents au titre du DALO peuvent attendre des années un relogement...

Les ménages les plus en difficulté (ceux en errance, avec des problèmes de droits, logés en logement indigne, en souffrance psychique...), qui ne vont pas d'eux-mêmes vers les institutions, sont les premières victimes de cette « embolie ».

Un enjeu fort réside dans l'amélioration du dispositif de domiciliation administrative, fondamental pour assurer les droits des personnes sans logement propre. Aujourd'hui saturé et créateur d'inégalités de traitement, il mérite d'être repensé dans son organisation, de bénéficier d'un véritable pilotage, et d'une appréciation des moyens nécessaires à son bon fonctionnement.

Ces constats posent de nombreuses questions, et notamment celles de :

- l'accompagnement à proposer aux ménages au regard de leurs besoins, afin de limiter les parcours de longue durée en hébergement et logement provisoire.

- les solutions d'accueil et d'accompagnement à (re)créer pour les publics les plus en exclusion, qui se trouvent de moins en moins présents dans les dispositifs d'hébergement et de logement adapté, et les moyens d'action donnés aux opérateurs pour aller « au devant » de ces publics.

- la solidarité régionale pour l'accueil des ménages en grande exclusion. Car les besoins ne s'expriment pas de la même façon sur l'ensemble du territoire : les communes de Paris et des départements de la petite couronne reçoivent la grande majorité des personnes sans logement.

RENFORCER LE PILOTAGE ET LA COHÉRENCE DES POLITIQUES DE PRÉVENTION DES IMPAYÉS ET DES EXPULSIONS ET DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Sur ces deux champs de la politique du logement, le constat est unanime : le pilotage n'existe pas (prévention des impayés et des expulsions) ou reste mal assuré (habitat indigne) ; les acteurs sont insuffisamment coordonnés, insuffisamment informés de l'action des uns et des autres et des différentes procédures existantes, le chaînage des interventions n'est pas fluide, et l'accompagnement des personnes n'est pas à la hauteur des enjeux sociaux inhérents à ces situations. Par ailleurs, la loi a du mal à être respectée, aussi bien à l'égard des bailleurs indélicats dans les procédures de lutte contre l'habitat indigne, qu'à l'égard des ménages en expulsion, dont la majorité ne se voit pas proposer de solution de relogement.

Ces deux champs restent également mal connus, avec des systèmes d'information et de suivi peu performants et peu partagés.

UN TRAVAIL SUR L'ACCÈS AU DROIT DES PERSONNES SANS LOGEMENT ET MAL LOGÉES À RENFORCER

La Mission Île-de-France (devenue Agence Île-de-France) de la Fondation Abbé Pierre a développé depuis plusieurs années une action sur l'accès aux droits des mal-logés, notamment en soutenant le secteur associatif. Les résultats montrent la pertinence et l'intérêt de cette approche pour les personnes : le conseil, puis l'action en justice si nécessaire, permet de rattraper des situations de personnes qui sont passées entre les mailles du filet de l'administration et des dispositifs de protection.

L'expérience montre qu'il ne suffit pas de rédiger une loi, encore faut-il s'assurer que ceux pour lesquels elle est faite puissent véritablement accéder à leurs droits. L'expérience du DALO en est une bonne illustration, ainsi que nombre d'actions menées contre des propriétaires abusifs : l'intervention de l'équipe et de ses partenaires a, à de multiples reprises, empêché des expulsions ou accéléré des relogements.

Néanmoins, il faut être particulièrement vigilant et veiller à ne pas se substituer au service public. Les acteurs associatifs en viennent parfois à accomplir – à moindre frais et sans garanties statutaires – ce que l'État ne souhaite plus assumer directement. D'autant plus que ces fonctions essentielles qu'assument les associations sont menacées par la fragilité de leur modèle économique. Avec une baisse des financements publics, les capacités d'intervention auprès des personnes s'en trouvent restreintes ainsi que la force d'innovation du secteur associatif.

Lutter contre les inégalités territoriales et la spécialisation sociale des territoires

Moins de 200 communes, soit 15% des communes franciliennes, concentrent 90% de l'offre locative sociale existante. Cette situation résulte de la constitution historique du stock de logement social sur la région, mais elle est à l'origine d'inégalités territoriales fortes.

À l'échelle des départements, tous les territoires insuffisamment dotés en logement social ont augmenté leur production ces dernières années et contribué à l'effort de construction. Mais cela reste insuffisant à opérer un rééquilibrage territorial, d'autant que les départements les plus dotés,

comme la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, continuent à construire beaucoup de logements sociaux – et cela plus que les territoires moins dotés.

En outre, les réticences de certains élus communaux devant le logement social persistent. Malgré des avancées significatives, l'implication des collectivités locales demeure donc inégale en matière de logement, certaines continuant à « freiner des quatre fers » concernant la promotion de l'offre sociale sur leur territoire.

CONCILIER MIXITÉ SOCIALE ET DROIT AU LOGEMENT

Face au phénomène de « spécialisation » de certains territoires dans l'accueil des personnes défavorisées, une réponse nouvelle semble s'instaurer, celle de limiter l'accès aux personnes aux revenus les plus faibles. Cette position est déjà celle de nombreux élus, qui, notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, et de l'élaboration des nouveaux contrats de ville, tentent de faire évoluer le peuplement des patrimoines concernés et de limiter dans certains quartiers les attributions aux ménages prioritaires à faibles ressources.

Certains PLH, notamment dans des communes présentant déjà un taux de logements sociaux de 25%, tentent également de jouer sur l'offre nouvelle, en limitant voire en refusant la production de PLA-I nouveaux.

Le gouvernement, de son côté, a annoncé l'arrêt du relogement des ménages à bas revenus dans les quartiers de la politique de la ville, au nom de la mixité sociale¹²⁸. Ce choix paraît très dangereux, à court et moyen terme, pour les plus mal logés. Par ailleurs, il sous-entend que les ménages pauvres sont

les principaux responsables de l'absence, certes réelle, de mixité sociale dans certains territoires franciliens, alors que l'extrême concentration du parc social est d'abord le fait d'une dérégulation du marché locatif privé francilien et d'une politique de logement social marquée par l'égoïsme territorial des communes favorisées, qui ont refusé depuis 30 ans de prendre part à l'effort de production de logements abordables pour les classes populaires.

Bien entendu, il est essentiel de pouvoir loger les ménages précaires dans des logements de qualité, et que leur soient également accessibles des quartiers agréables à vivre et bien équipés. Mais au regard de la situation actuelle, l'orientation prise par certains élus et par le gouvernement peut se révéler gravement préjudiciable pour les ménages les plus modestes, qui se trouvent ainsi doublement discriminés. La constitution historique du parc de logement social fait que se concentrent sur certains terri-

toires les logements sociaux les moins chers, et donc les plus accessibles aux ménages pauvres. A titre d'exemple, environ 40% des logements relevant du contingent préfectoral en Seine-Saint-Denis se situe dans des quartiers situés en politique de la ville.

Il semble inadmissible de fermer la porte du patrimoine le plus accessible à ceux qui en ont le plus besoin – d'autant plus que les efforts de constitution d'un patrimoine abordable mieux réparti sur le territoire francilien (s'ils se concrétisent) ne pourront pas donner de résultats visibles avant plusieurs années.

Dans les circonstances actuelles, refuser le relogement de ménages défavorisés dans des quartiers pauvres, alors qu'il n'y a pas ou peu de parc accessible ailleurs porte le risque d'augmenter d'autant plus le nombre de personnes mal logées ou sans logement, ainsi que l'affirme le Haut Comité Pour le Logement des Défavorisés.

Cette orientation risque de fait d'appuyer les stratégies d'évitement de certaines municipalités, qui pratiquent par exemple la « préférence communale » dans les attributions de logement social pour ne pas accueillir de ménages défavorisés supplémentaires – sortants d'hébergement, prioritaires et urgents au titre du DALO. Ces comportements, aussi connus que peu dénoncés, dont de nombreux acteurs s'accommodent faute de mieux, peuvent aujourd'hui être dénoncés comme contraires à la loi.

L'urgence n'est pas d'empêcher le relogement des plus pauvres. Elle est de mettre en œuvre tous les moyens pour contraindre les communes réfractaires à respecter l'obligation de réalisation de 25 % de logements sociaux ; de mobiliser de manière volontariste le parc existant pour créer du logement abordable ; d'assurer des moyens d'accueil dignes à l'ensemble des personnes sans logement fixe.

¹²⁸ Égalité, citoyenneté : la République en actes, allocution de Manuel Valls, 6 mars 2015.

La FAP agit contre les expulsions locatives, elle accueille et accompagne les ménages.





Chantier de la pension de famille Thermopyles dans le 14^{ème} arrondissement de Paris en 2011.

Les pistes d'amélioration de la Fondation Abbé Pierre pour une politique du logement francilienne plus attentive aux plus défavorisés

Dans l'esprit de sa contribution au diagnostic du futur Schéma régional de l'Habitat et de l'Hébergement d'Île-de-France¹²⁹, la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux une politique de l'habitat en Île-de-France qui :

- se soucie en priorité des plus défavorisés sans tomber dans une politique résiduelle ou palliative,
- prévienne le plus en amont possible les ruptures sociales,
- clarifie la gouvernance locale et assure la cohérence des politiques publiques,
- résiste à la tentation court-termiste de réduire toujours plus les moyens financiers et humains des dispositifs sociaux,
- et enfin associe les personnes à l'évaluation de leurs besoins et à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant.

Le logement est au cœur des exclusions. Cela rend particulièrement nécessaire une politique du logement qui puisse se déployer dans toutes ses composantes (production de logement social et privé, aides à la personne et autres amortisseurs sociaux, attribution de logements, mesures pour favoriser l'investissement locatif...), afin de lutter contre toutes les inégalités créatrices d'exclusion.

¹²⁹ Contribution de la Fondation Abbé Pierre dans le cadre du diagnostic pour l'élaboration du futur Schéma régional de l'Habitat et de l'Hébergement, 15 mai 2015

Produire davantage de logement accessibles et de places d'hébergement

• Mettre en place un vaste plan de construction d'hébergements et de logements accessibles aux ménages à faibles ressources et aux classes moyennes, notamment au travers d'une programmation sur 5 ans, mobilisant les ressources et le foncier nécessaires à sa réalisation pour garantir au minimum la mise en chantier des 70 000 logements par an prévus par la loi du Grand Paris.

• Respecter de manière stricte la procédure du constat de carence pour les communes relevant de l'article 55 de la loi SRU, et faire remonter la décision au préfet de région : non seulement pour sanctionner financièrement des communes en retard par rapport à leurs objectifs de production, mais aussi pour activer les leviers permettant de les atteindre plus rapidement (comme la substitution du préfet pour produire du logement social ou la mobilisation du parc privé en sous-location).

• Moduler les objectifs de la loi SRU selon les financements HLM (PLAI, PLUS, PLS) et renforcer les quotas sur la production de PLAI.

• Permettre aux préfets d'utiliser leur pouvoir de substitution aux maires pour accorder les permis de construire pour les communes en constat de carence SRU, de proposer des logements privés correspondant aux besoins et capacités des ménages, de contraindre les communes à développer, en complémentarité, des dispositifs d'intermédiation locative en mobilisant le parc privé, jusqu'à ce qu'elles aient respecté leurs obligations de construction.

• Poursuivre et développer la libération de terrains constructibles en les fléchant vers des programmes de logements sociaux et très sociaux et faire un inventaire du foncier des collectivités locales, mal connu.

• Développer une offre publique locative pour les plus précaires dans le respect des principes de mixité sociale et de non-ségrégation et la programmer dans les documents prévus à cet effet.

• Soutenir la production de logements sociaux et très sociaux via la Maitrise d'Œuvre d'insertion (MOI) et harmoniser les financements dans tous les départements.

• Accroître de manière significative la mobilisation du parc privé à vocation sociale qui a l'avantage de produire rapidement une offre accessible qui ne dépende pas de l'implantation du parc social et qui soit bien répartie géographiquement.

• Compléter la taxe renforcée sur les logements vacants par des réquisitions si nécessaire, et servir d'appui pour promouvoir des outils de mobilisation du parc privé (bail à réhabilitation, conventionnement, AIVS, sous-location...).

• Mener des campagnes de communication grand public et de grande ampleur pour sensibiliser l'opinion et renforcer l'adhésion des franciliens à la nécessité du logement social et de la production de logements.

Faciliter l'accès à l'habitat et au logement des plus modestes

• Appliquer l'encadrement des loyers à l'échelle régionale ou de la future métropole et contrôler les loyers à la relocation à travers l'application effective du décret annuel reconduit depuis août 2012.

• ReConventionner une partie du parc HLM c'est-à-dire en les passant par exemple de PLS à PLUS, ou de PLUS à PLAI, en prévoyant des mécanismes financiers de compensation à la hauteur.

• Ériger la mise en œuvre de la loi DALO en priorité politique par l'État en Île-de-France :

- En établissant un plan d'objectifs de relogement chiffrés et territorialisés dans le cadre de la Cellule d'urgence associée au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement et opérer un suivi régulier de l'état des relogements (tableau de bord à élaborer à cette fin) et repérer les dysfonctionnements, les prérogatives non mises en œuvre et les stratégies d'évitement pour proposer des voies d'amélioration.

- En donnant instruction aux préfets d'appliquer la réquisition avec attributaire et l'attribution d'office, lorsque leur contingent ne suffit pas à reloger des personnes au titre du DALO, d'utiliser l'attribution directe d'un logement auprès d'un bailleur lorsque celui-ci avance un refus injustifié, d'appliquer leur pouvoir de sanction pénuniaire à l'encontre des bailleurs en cas de non-respect des règles d'attribution et d'affectation des logements, de se faire représenter dans les commissions d'attribution des bailleurs.

- En pérennisant la circulaire du 26 octobre 2012 enjoignant aux préfets de suspendre la procédure d'expulsion pour les ménages reconnus prioritaires et à reloger d'urgence dans le cadre du DALO

• Développer la lutte contre les discriminations et toute autre forme de stigmatisation de certains publics. S'assurer que les systèmes de cotation mis en place ne soient pas générateurs d'exclusion pour certains publics et veiller à ce que le concept de mixité sociale, et l'utilisation qui en est faite à travers les politiques de peuplement, ne ferme pas la porte aux plus modestes

• Construire une réponse publique adaptée pour les Gens du voyage en agissant sur l'ensemble des leviers nécessaires :

- En rappelant l'obligation pour tout document d'urbanisme de prévoir les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habiter : l'installation de résidence mobile plus de trois mois dans l'année doit ainsi être autorisée sur les parcelles privées dans la majorité des communes et intercommunalités.

- En finalisant l'offre en équipement public d'accueil afin d'éviter les installations sans titre des ménages en itinérance qui ne trouvent pas de lieu pour stationner.

- En permettant une ouverture des dispositifs de lutte contre l'exclusion par le logement pour les personnes vivant de manière permanente en résidence mobile et un accompagnement des associations et services de droit commun sur cette spécificité.

Élaborer une stratégie de lutte contre les expulsions locatives et donner les moyens de la piloter

- Réaffirmer le pilotage de la politique de prévention des expulsions sous l'égide du Préfet.

- Mettre à jour les chartes de prévention des expulsions en y incluant tous les motifs d'expulsion (congé, troubles...).

- Mettre en place le rôle de coordination, d'évaluation et d'orientation de la CCAPEX sur le dispositif de prévention des expulsions prévu par la loi ALUR : y inclure l'ensemble des acteurs y compris les magistrats, les huissiers, les avocats, le Bureau d'Aide Juridictionnelle, la Commission de surendettement, les travailleurs sociaux et les propriétaires privés et veiller à la réalisation d'évaluations annuelles des objectifs à atteindre par ces instances.

- Décloisonner les champs d'intervention des acteurs de la prévention des expulsions : mettre en place des cycles de formation réguliers, des temps d'échanges et de travail réguliers sur les points d'achoppement de la prévention des expulsions, développer l'articulation entre procédure de surendettement et d'expulsion.

- Développer l'accompagnement juridique des ménages les plus fragiles menacés d'expulsion :

- pour les ménages les plus fragiles, en développant un accompagnement dans les démarches juridiques tout au long de la procédure judiciaire.

- en développant l'aller-vers par le biais d'équipes mobiles pour les ménages qui

ne se manifestent pas auprès des acteurs de la prévention.

- en informant les locataires des dispositifs existants et lieux ressources, notamment par le biais d'un courrier adressé par la préfecture ou par l'huissier à chaque stade de la procédure

- en engageant un travail de simplification des actes de procédure et des courriers adressés aux ménages.

- Améliorer les dispositifs publics de prévention :

- En révisant les règlements intérieurs du FSL qui le nécessiteraient pour permettre l'octroi du FSL sans l'accord du bailleur conformément aux dispositions de la loi ALUR ;

- En permettant le maintien ou le rétablissement de l'allocation logement pour les locataires dont la mauvaise foi n'a pas été démontrée, dans des délais compatibles avec ceux impartis par la procédure d'expulsion ;

- En développant le relogement inter-bailleur le plus en amont possible pour les ménages locataires du parc social dont la dette locative est due à une inadéquation des caractéristiques du logement à leur structure familiale et / ou à leurs ressources ;

- En veillant à la mise en place systématique de Protocoles de cohésion sociale par les bailleurs sociaux après jugement et une fois le paiement du loyer repris.

- Mettre fin aux expulsions locatives sans solutions de relogement adaptées aux besoins et aux moyens des ménages.

Prendre mieux en compte la dignité et les besoins des personnes sans logement

- Donner la priorité aux solutions autonomes et durables de logement tout en proposant, sous réserve de sa nécessité et de son adhésion, un accompagnement aux ménages qui soit personnalisé et adapté.

- Réunir tous les moyens pour que les personnes sans abri retrouvent le plus rapidement un chez soi plutôt que d'entrer dans un parcours sinueux en hébergement, en hôtel ou en statut dérogatoire au bail de droit commun qui est non seulement inadapté aux personnes mais aussi coûteux pour la collectivité.

- Mettre fin aux expulsions et évacuations de squats, terrains et bidonvilles sans solutions de relogement adaptées aux besoins et aux moyens des ménages.

- Organiser une conférence régionale sur les bidonvilles pour élaborer des propositions allant dans le sens d'une politique de résorption, conformément aux engagements pris par le gouvernement en 2014.

- Aider les personnes en grande précarité à accéder aux services de base :

- en soutenant et développant les accueils de jour.

- en rendant effectif le droit à la domiciliation : favoriser la reconnaissance de la domiciliation par les administrations et services, développer des sessions de formation/sensibilisation, clarifier et évaluer les financements liés à l'activité de domiciliation...

Mieux lutter contre l'habitat indigne

- Harmoniser et renforcer le travail de lutte contre l'habitat indigne au niveau de la Région Île-de-France en systématisant la création de Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne comme instance unique et incontournable de repérage et de suivi des situations d'habitat indigne : y inclure tous les types d'habitat (à partir du moment où c'est la résidence principale de l'occupant) et y associer tous les intervenants de la lutte contre l'habitat indigne.

- Rénover les passoires thermiques avec des moyens financiers et humains supplémentaires consacrés au programme « Habiter mieux » de l'Anah en s'assurant d'un véritable gain économique pour les ménages modestes.

- Développer les moyens dédiés à la mobilisation du parc privé à vocation sociale, notamment pour réhabiliter l'habitat indigne ou lutter contre la vacance (bail à réhabilitation par exemple) et développer les aides aux travaux pour les propriétaires bailleurs (via l'Anah ou via des dispositifs spécifiques).

- Affiner le mode de calcul du parc de logements potentiellement indignes.

- Sensibiliser et former les acteurs aux problématiques de la lutte contre l'habitat indigne, notamment les travailleurs sociaux et les magistrats et poursuivre la sensibilisation des agents des commissariats de police aux droits des occupants en habitat indigne, afin que toute victime d'un bailleur indélicat puisse déposer une plainte.

- Dans le cas des relogements de droit (suite à un arrêté préfectoral ou une opération d'aménagement), appliquer la loi

en proposant un relogement digne et pérenne à toute personne qui en raison de sa situation administrative ne peut accéder au parc locatif social.

- Appliquer strictement les sanctions possibles auprès des propriétaires bailleurs indélicats :

- En rendant systématiques les mises en demeure de faire cesser l'occupation pour les très petites surfaces.

- En procédant systématiquement au recouvrement des sommes auprès des propriétaires lors de la réalisation des travaux d'office ou des relogements de droit engagés par la puissance publique.

- En prononçant la saisie conservatoire et mettre en œuvre la confiscation des biens des marchands de sommeil (seules peines réellement efficaces pour que cessent ces pratiques inadmissibles) et assurer une visibilité des jugements dans la presse régionale afin de dissuader les vocations.

Construire une ville équitable et durable

- Mettre l'accent sur l'accès aux droits liés à l'habitat pour les personnes mal logées :

- En développant les permanences d'accès aux droits intégrant les dimensions sociale, juridique et logement

- En soutenant l'action des associations qui se mobilisent pour l'effectivité des droits liés à l'habitat, afin de lutter contre l'exclusion et les inégalités sociales dans le cadre d'un financement global du projet associatif, et non dans le cadre de « mesures » d'accompagnement préétablies, dont le contenu et la durée seraient standardisés.

- Renforcer des mécanismes de péréquation et permettre d'accroître la mise en commun des ressources fiscales très inégales selon les communes ou départements.

- Mettre en place une contribution de solidarité urbaine en surtaxant les transactions des biens immobiliers les plus chers.

- Favoriser l'innovation sociale et associative pour apporter des réponses nouvelles aux changements sociétaux.

- Associer les habitants à la définition et à la mise en œuvre des projets notamment dans le second Programme national de renouvellement urbain.

- Assurer un pilotage efficace de la politique envers les personnes en difficulté, qui doit être au service de la lutte contre les inégalités en évitant que le partage des compétences entre l'État, la future métropole et les collectivités ne conduise à une dispersion des actions et des moyens.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

ANAH	Agence nationale de l'habitat
AORIF	Association des organismes HLM de la région Île-de-France
AL	Allocation logement
APL	Aide personnalisée au logement
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASLL	Accompagnement social lié au logement
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDT	Contrat de développement territorial
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
COMED	Commission de médiation départementale
CP	Contingent préfectoral
CPH	Centre provisoire d'hébergement
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DALO	Droit au logement opposable
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
ENL	Enquête nationale sur le logement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FAPIL	Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'insertion par le Logement
FILOCOM	Fichier des Logements par Communes
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FNDOLLTS	Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux
FSL	Fonds de solidarité pour le logement

FTM	Foyer de travailleurs migrants
HLM-O	Habitation à loyer modéré ordinaire
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile
MGP	Métropole du Grand Paris
MOI	Maîtrise d'ouvrage d'insertion
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OLAP	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OLS	Observatoire du logement social en Île-de-France
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNRU	Programme national pour la rénovation urbaine
PPPI	Parc privé potentiellement indigne
PRU	Projet de rénovation urbaine
PU DALO	Prioritaire et unique DALO
QPV	Quartier politique de la ville
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
SNE	Système national d'enregistrement
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
SYPLO	Système priorité logement
TOL	Territorialisation de l'offre de logements
UESL	Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement
USH	Union Sociale pour l'Habitat
ZUS	Zone urbaine sensible



**AGENCE RÉGIONALE
ÎLE-DE-FRANCE**

78-80 rue de la Réunion
75020 Paris

Tél. : 01 44 64 04 40

Fax : 01 44 64 04 41

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3-5, rue de Romainville
75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

L'état du
mal-logement
en Île-de-France

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL



www.fondation-abbe-pierre.fr