

Chapitre 1

Vivre aux portes du logement Détresse des personnes, défaillances des dispositifs

- UNE EXCLUSION
DU LOGEMENT AGGRAVÉE PAR LA CRISE
- QUAND LES DISPOSITIFS D'AIDE PROPOSENT
DES RÉPONSES INSUFFISANTES
- REPENSER LA POLITIQUE DU LOGEMENT
DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Quand huit Français sur dix estiment qu'il est difficile de trouver un logement¹, ils révèlent **l'ampleur des difficultés d'accès au logement dans notre pays**. Été comme hiver, le 115 ne répond qu'à une faible partie des personnes en quête d'un hébergement dans l'urgence, dans les grandes villes mais aussi dans d'autres territoires. Pour celles qui sont accueillies dans des structures d'insertion ou transitoires (CHRS, résidences sociales...), l'accès à un logement ordinaire est loin d'être garanti. La demande de logement social se maintient à un haut niveau (1,8 million de demandes actives au 1^{er} juillet 2014) et, au cours des dernières années, seul un demandeur sur quatre a reçu une réponse positive. Bref, **ce sont des centaines de milliers de ménages qui sont aujourd'hui confrontés à des difficultés pour accéder à un logement décent et indépendant — voire à une place d'hébergement — et qui se trouvent ainsi aux « portes du logement »**.

La Fondation Abbé Pierre a déjà eu l'occasion d'attirer l'attention sur ces difficultés dans ses précédents rapports (en 2005 sur la situation de l'hébergement en structure ou en 2007 sur les situations de non-logement)... Mais **loin de s'atténuer, ces situations ont perduré et se sont même aggravées, notamment pour les plus fragiles**. Les formes d'exclusion les plus graves se sont développées, comme le nombre de personnes sans domicile² qui a augmenté de près de 50 % en France depuis 2001 (141 500 adultes et enfants sont concernés en 2012)³ et de 84 % dans l'agglomération parisienne⁴. Plus largement, les difficultés d'accès au logement jalonnent désormais les parcours de vie de nombreux ménages. Selon l'Insee, une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie (soit 2,5 millions de personnes)⁵.

La dégradation du contexte économique et social — renforcée depuis le début de la crise en 2008 — a bien sûr joué un rôle d'accélérateur dans l'amplification des difficultés d'accès au logement, fragilisant de larges pans de la société et aggravant encore les situations les plus difficiles. **Mais l'inadaptation de l'intervention publique doit également être questionnée** : sous-calibrage des dispositifs d'aide par rapport aux besoins, inadaptation de l'offre, rigidité des conditions d'accès au logement, accompagnement défaillant...

¹ Sondage Ipsos pour Nexity, « *Les Français et le logement : lucides ou résignés* », octobre 2013.

² Selon l'Insee, une personne est sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de sans-abri), y compris les haltes de nuit qui leur offrent un abri (chaleur, café, etc.) mais qui ne sont pas équipées pour y dormir, ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

³ « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », *Insee première* n°1455, juillet 2013. Données France métropolitaine.

⁴ Parmi les adultes francophones sans-domicile. « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », APUR/Insee n°72, juin 2014.

⁵ Maryse Marpsat, « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », *Insee première* n°1225, février 2009.

Rappelons qu'en d'autres périodes, la politique du logement a été également confrontée à des problématiques sociales préoccupantes, et a su mettre en place des réponses efficaces. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le début des années 1950 était marqué par la problématique des « sans-logis » (le mouvement des squatters, les comités Emmaüs de sans-logis, le mouvement des castors en témoignent) **qui a suscité des réponses d'envergure de la part des pouvoirs publics** sur un double registre : un soutien inédit à la construction privée et publique, ainsi que des actions plus ciblées sur les personnes sans domicile (programmes d'habitat social à normes réduites, cités d'urgence, cités de transit...), des solutions considérées comme provisoires en attendant que la construction massive de logements qui était menée en parallèle porte ses fruits. Vingt ans plus tard, les enjeux sociaux dans le domaine du logement s'étaient déplacés vers les « mal-logés » (ceux qui, n'ayant pas pu accéder à un logement et confortable, ont dû rester dans un habitat ancien et inconfortable). À partir du début des années 1970, la prise de conscience de ces situations a conduit la puissance publique à développer des programmes d'amélioration de l'habitat, et à mettre en place des actions spécifiques en direction des groupes les plus vulnérables logés dans de mauvaises conditions (création de l'ALS, construction de foyers, relance des cités de transit...).

Au début des années 1990, ce sont de nouvelles difficultés qui sont identifiées (celles de l'accès et du maintien dans le logement) et **une population beaucoup plus large qui est concernée** puisque la notion de « défavorisés » recouvre alors les personnes privées de logement (problématique des années 1950), comme les mal-logés (problématique des années 1970), et les publics de la précarité contemporaine (les jeunes sans qualification, les chômeurs et plus généralement les personnes fragilisées par les évolutions socio-démographiques ou économiques). C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson », qui a permis de structurer toute une gamme d'interventions contre l'exclusion du logement : les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les Fonds de solidarité logement (FSL), la création de logements très sociaux (PLAI) pour favoriser l'accès au logement des ménages rencontrant des difficultés sociales, etc. **Vingt-cinq ans plus tard, le problème de l'accès au logement est loin d'être réglé**, bien que de nouvelles dispositions importantes aient été adoptées depuis 2007 : adoption du Droit au logement opposable (DALO), stratégie du « logement d'abord », mise en œuvre des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), affirmation du principe de continuité de la prise en charge...

logement. Nous disposons pour cela de données liées aux divers dispositifs de traitement des demandes d'hébergement et de logement (115, SIAO, demande de logement social et attributions). Mais ils ne peuvent constituer le seul prisme de lecture, car les personnes à la recherche d'une solution pour se loger renoncent parfois à les solliciter (phénomène de « non recours ») et mobilisent des « systèmes de réponses » beaucoup plus larges que la chaîne linéaire de solutions institutionnelles, allant de l'accueil d'urgence au logement social. Ignorer cela rend **l'action publique en partie aveugle et souvent inopérante.**

Ce chapitre vise aussi à **analyser le fonctionnement actuel des dispositifs favorisant l'accès à un hébergement ou à un logement**, dont les limites provoquent la désespérance des personnes, mais aussi le désarroi des acteurs sociaux en charge de leur mise en œuvre. Il s'agira notamment d'évaluer la capacité d'adaptation de ces dispositifs à la massification et la diversification des besoins, mais aussi d'identifier les conséquences de ces adaptations pour les personnes en quête d'un toit.

La Fondation Abbé Pierre souhaite enfin **contribuer à repenser l'action publique dans le champ du logement pour que l'accès de tous à un logement digne et décent devienne une véritable priorité.** En s'appuyant sur les initiatives prises par des associations, des bailleurs sociaux ou des collectivités locales, elle cherchera à montrer des voies de progrès pour engager une nouvelle phase de la politique du logement en direction des populations les plus fragiles et de tous ceux qui ne peuvent accéder à un logement sans une aide de la collectivité. De cette façon, la Fondation Abbé Pierre souhaite marquer le 25^e anniversaire de la loi du 31 mai 1990 qui a constitué une étape importante de l'action publique en faveur des personnes défavorisées, et qui doit aujourd'hui être revisitée.

Ce chapitre a fait le choix de restituer la parole des personnes sans logement comme fil rouge de l'analyse. Trop souvent considérées comme des « objets » de la solidarité publique, **les personnes** « bénéficiaires » **sont pourtant les mieux placées pour évaluer** le fonctionnement réel des dispositifs censés leur apporter **une aide.** Leur parole permet de s'interroger sur les systèmes d'aide non pas du point de vue de leurs ambitions théoriques initiales, mais dans leur fonctionnement concret, dans leur confrontation à la pénurie de l'offre et à la complexité des parcours de vie des demandeurs de logement.

UNE EXCLUSION DU LOGEMENT AGGRAVÉE PAR LA CRISE

La problématique de l'accès au logement en France n'est pas nouvelle. Dès le début des années 1990, les pouvoirs publics en faisaient un champ d'intervention à part entière dans le sillage de la loi Besson, et, depuis, les réponses publiques se sont étoffées (accueil d'urgence, élargissement des formes de l'hébergement d'insertion, logement temporaire, logement social). Pourtant, **les difficultés d'accès au logement ont continué de se développer pour les plus fragiles**. Elles se sont même massifiées et largement aggravées au cours de la dernière décennie, sous l'effet d'une flambée des prix du logement qui a fragilisé de nouveaux pans de la population, et de la crise économique et sociale qui sévit depuis 2008.

Vingt-cinq ans après la loi Besson, il convient de refaire l'état des lieux de la problématique de l'accès au logement pour en mesurer toute l'étendue et en redessiner les contours. Face à l'amplification de la demande sociale, **les réponses publiques ne sont plus calibrées**. Le constat est particulièrement sévère dans les régions où la pression immobilière est la plus forte (Île-de-France, PACA, Rhône-Alpes...), mais les difficultés sont aussi réelles dans des territoires moins tendus, lorsque les ménages disposent de ressources trop faibles pour accéder à des logements dignes. À travers les données issues des différents dispositifs (115, SIAO, demande Hlm...), on peut mesurer la saturation – au niveau national ou dans certains territoires – des capacités d'accueil destinées aux ménages pauvres et modestes. Sans oublier de rendre visible la demande qui ne s'exprime pas, lorsque les personnes trouvent par elles-mêmes toutes sortes de réponses individuelles et palliatives (hébergement chez des tiers, squats, bidonvilles...). La période actuelle est marquée par le repli sur des formes de « non-logement » et par une détérioration très grave des conditions de vie des ménages (surpeuplement, habitat indigne ou très dégradé, privations...) dans l'attente d'une réponse à leur demande.

Quand les situations les plus graves restent sans réponse...

Depuis plusieurs années, les interpellations de la Fondation Abbé Pierre se sont multipliées. Comme celles de l'ensemble des associations de lutte contre l'exclusion et le mal-logement. À l'unisson, elles dénoncent une situation qui se tend pour les plus fragiles. Une situation qui, depuis l'hiver 2006-2007 et la mobilisation très médiatique des Enfants de Don Quichotte le long du Canal Saint-Martin, a continué de s'aggraver malgré les chantiers mis en œuvre.

Chaque année, des personnes toujours trop nombreuses continuent de vivre dans la rue... et meurent, comme nous le rappelle le Collectif des morts de la rue qui dénombrait 440 décès de sans-abri en 2014.

Des capacités d'accueil saturées à tous les niveaux

Dans le parc d'hébergement et de logement temporaire, les capacités d'accueil se sont étoffées au fil des années. On recense aujourd'hui plus de 344 000 places⁶ dont 56 600 places d'accueil d'urgence et de stabilisation, 45 000 places d'hébergement d'insertion (pour l'essentiel en CHRS), plus de 46 000 places pour les demandeurs d'asile et enfin quelque 198 000 places en logements d'insertion (places financées en ALT, en résidences sociales, en FJT ou FTM). Face à l'amplification de la demande, les pouvoirs publics mobilisent de plus en plus de chambres d'hôtel pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile, en particulier de nombreuses familles avec enfants : 25 500 places étaient mobilisées au niveau national en 2013 (contre un peu moins de 14 000 en 2010). Le recours à cette forme d'hébergement est particulièrement développé dans certains territoires très tendus comme l'agglomération parisienne, où elle représentait 22 % de l'ensemble des hébergements en 2012 (6 400 places), contre 9 % en 2001⁷.

Pourtant, les besoins sont loin d'être satisfaits, comme l'indique le nombre élevé d'appels au « 115 » qui restent sans réponse. Pour l'hiver 2013-2014, le baromètre hivernal de la Fnars fait état de plus de 355 000 demandes d'hébergement aux « 115 », et de seulement 138 800 places attribuées dans les 37 départements enquêtés. Parmi les 49 433 personnes différentes ayant sollicité le 115, 44 % n'ont jamais été hébergées malgré leurs diverses sollicitations, en violation du principe d'accueil inconditionnel. Le principe de continuité de la prise en charge n'est pas mieux respecté puisque plus de 17 500 personnes ont été remises à la rue après l'attribution d'un hébergement au cours de la même période. De fait, malgré le renforcement des capacités d'hébergement (les places d'hébergement d'urgence ont augmenté de 15 % en un an, le recours à l'hôtel de 12 %), elles restent insuffisantes pour répondre à la hausse de ces demandes d'hébergement (+ 10 %). La demande au 115 augmente dans de nombreux territoires, et parfois dans des proportions très élevées (de + 35 % à + 79 % dans le Calvados, la Mayenne, le Rhône, la Sarthe, les Bouches-du-Rhône et l'Aisne).

De toutes parts, les signaux d'alerte se multiplient, comme à Lyon, Grenoble ou Toulouse en décembre 2014, lorsque plusieurs dizaines de salariés du 115 ont symboliquement cessé le travail pendant quelques heures pour protester contre le nombre « misérable » de places qu'ils ont à offrir.

⁶ D'après les données rassemblées par la Fondation Abbé Pierre dans « L'État du mal-logement en France 2015 », page 149.

⁷ APUR/Insee n°72, « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », juin 2014.

LES « BOUTIQUES SOLIDARITÉ » : LIEUX D'ACCUEIL ET D'OBSERVATION DE L'EXCLUSION
ET DU NON-LOGEMENT

En septembre 2014, une « enquête flash » a été réalisée par la Fondation Abbé Pierre auprès des personnes accueillies dans son réseau de Boutiques Solidarité⁸. 1 008 ménages y ont répondu. Une large majorité d'entre eux est composée de personnes seules (92 %), essentiellement des hommes (71 %). En termes de ressources, 8 ménages sur 10 disposent de moins de 500 € par mois, et parmi eux 44 % n'ont aucune ressource pour subvenir à leurs besoins. Pour ces personnes, la fréquentation des Boutiques Solidarité répond à un besoin d'accéder à certains services (restauration, douches, domiciliation, bagageries...) ainsi qu'à des permanences d'aides sociales ou médicales ; elle est aussi pour beaucoup un espace de convivialité et d'échanges afin de rompre l'isolement. L'enquête permet d'établir plusieurs constats sur les situations de logement des personnes :

***Un tiers de personnes sans solution.** À la question « Où avez-vous dormi la nuit dernière ? », 33 % des personnes ont indiqué qu'elles étaient « sans solution », c'est-à-dire qu'elles avaient dormi dans la rue (20 %), dans un squat (8 %), dans une cabane ou un bidonville (3 %), dans une voiture (2 %). Le recours à l'hébergement chez des proches est aussi très fréquent (17 %).

***Un 115 qui n'apporte plus de réponse, des personnes qui se débrouillent par elles-mêmes.** Pour ceux qui sont restés sans solution, les principales raisons évoquées sont qu'ils n'appellent plus le 115, ou encore que celui-ci ne répond pas ou répond sans proposer de solution. Parmi les ménages qui avaient une solution d'hébergement ou de logement la veille de l'enquête, 24 % ont déclaré qu'ils l'avaient obtenue par « eux-mêmes ».

***Un non-recours important au Dalo.** Seulement 8 % des ménages avaient déposé un recours au titre du Droit au logement opposable, pour un logement (5 %) ou une place d'hébergement (3 %).

L'évolution de la demande Hlm traduit également l'amplification des difficultés en matière d'accès au logement. D'après l'Insee, la hausse de la demande est continue et régulière : en 2006, ils étaient 1,2 million de ménages en attente d'une réponse à leur demande de logement social, en augmentation de 43 % par rapport à 2002... Désormais, en 2014, ce sont près de **1,8 million de demandes qui sont en attente**, d'après le nouveau système d'enregistrement de la demande. Bien que les capacités du parc Hlm aient progressé sur cette période, elles sont loin de répondre à **un volume de demandes qui se renouvelle et s'amplifie chaque année** : entre juillet 2013 et juillet 2014, 467 000 logements ont été attribués à des ménages, soit à peine un quart des demandes.

⁸ Cette enquête a été réalisée le 18 septembre 2014 sur un échantillon de 1 008 ménages (1 156 personnes) fréquentant 25 accueils de jour répartis sur des territoires divers (Paris, grandes agglomérations, villes moyennes, dans différents départements dont les DOM, en milieu urbain, rural, semi-urbain...). Trois sessions avaient été précédemment réalisées les 10 décembre 2013, 15 janvier et 27 février 2014, auxquelles avaient répondu 707 à 1 128 personnes.

La mise en œuvre du **Droit au logement opposable** reste toujours très insuffisante dans certains territoires sept ans après son adoption : sur plus de 459 000 recours logement déposés auprès des commissions de médiation entre 2008 et fin juin 2014, près de 147 000 ont été reconnus prioritaires et urgents, mais seulement 75 000 ont donné lieu à un relogement dans le cadre du Dalo. Plus de 55 000 ménages prioritaires doivent encore être relogés aujourd'hui par les préfets (dont près de 41 900 pour la seule région Ile-de-France) sachant que, parmi eux, 49 800 ménages ont d'ores et déjà dépassé les délais d'attente réglementaires sans avoir obtenu de proposition (dont 38 000 en Ile-de-France).

Accès au logement ou à une place d'hébergement : état de la demande et de la réponse publique				
	Demandes déposées par les ménages	Demandes reconnues prioritaires	Réponses positives apportées	Demandes sans réponse
Demandes d'hébergement au « 115 » (1) - dans 37 départements en France - à Paris (demandes de jour)	355 320 83 880	ND ND	138 820 45 870	216 500 38 010
Demandes auprès des SIAO (2)	849 580	ND	423 330	426 250
Demande de logement social (3)	1 799 800	ND	467 000	1 332 800
Recours au titre du Dalo (4) - recours « logement » - recours « hébergement »	459 200 55 140	146 820 32 160	75 000* 13 250	55 500 18 910

Sources :
 (1) Baromètre Fnars, hiver 2013-2014.
 (2) Rapport annuel de performances, PLR 2013.
 (3) Système d'enregistrement de la demande. Données sur les demandes actives au 1^{er} juillet 2014 ; sur les attributions de logements sociaux, entre juillet 2013-juillet 2014.
 (4) InfoDalo, données arrêtées au 7 octobre 2014 pour la période 2008-30 juin 2014.
 *Cette donnée n'intègre pas les réponses apportées aux ménages prioritaires lorsque celles-ci n'ont pas été apportées dans le cadre de la procédure Dalo.

Mobilité en baisse, délais d'attente en hausse

À tous les niveaux, les données disponibles font état de volumes de demande inédits. La dégradation du contexte socio-économique l'explique en partie, tout comme l'adaptation insuffisante des capacités d'accueil face à l'amplification des besoins. Mais **la situation actuelle est aussi exacerbée par une baisse importante de la mobilité entre les différents segments de l'offre** : l'absence de fluidité (pour passer de l'accueil d'urgence à l'hébergement d'insertion, du CHRS au logement temporaire et au logement social, etc.) renforce en effet la pression de la demande en empêchant la libération de places suffisantes pour satisfaire la demande d'autres ménages. Ce phénomène est particulièrement marqué dans les territoires les plus tendus, et constitue sans doute un élément nouveau par rapport aux difficultés d'accès au logement qui avaient dominé la période du début des années 1990.

L'allongement des délais d'attente est également un symptôme de l'engorgement de l'offre dans la période actuelle. Dans le Rhône, par exemple, il faut attendre 8,4 mois en moyenne en 2013 pour obtenir une place en accueil d'urgence ou de stabilisation (contre 7,1 mois en 2012), 6,9 mois pour une place en CHRS (contre 4,9 en 2012), 6,2 mois pour une place en ALT (contre 5,5 en 2012) ou encore 5,5 mois pour être logé en résidence sociale ou en foyer – FJT ou FTM (contre 4,3 en 2012). De même, l'accès au logement social se fait désormais au terme de périodes très longues, notamment dans les territoires les plus tendus : les délais d'attente dits « anormalement longs » définis par les préfets dépassent les 36 mois dans des départements comme la Gironde, le Gard, l'Hérault ou la Haute-Savoie, et encore davantage à Paris (6 ans pour un T1, 9 ans pour un T2/T3 et 10 ans pour un T4 et plus...). La part de sortants de CHRS qui accède à un logement a décliné, passant de 63 % en 2009 à 44 % en 2013⁹ ; et les durées moyennes en hébergement d'insertion tendent à s'allonger. Cette baisse de la mobilité est perceptible sur toute la chaîne du logement : **les marches pour passer du parc Hlm au parc locatif privé sont devenues de plus en plus hautes**, et l'accession à la propriété de plus en plus contrainte pour les ménages modestes.

Des besoins largement sous-estimés

Les données issues des systèmes de réponses publiques ne permettent pas de rendre compte de l'ampleur des difficultés d'accès au logement que rencontrent les ménages modestes et fragiles. Non seulement **leur demande en logement** se heurte à des capacités d'accueil insuffisantes, mais elle **est en outre largement sous-estimée**. De fait, les différents systèmes de réponse publique n'enregistrent que la demande qui s'exprime. Or, par méconnaissance des aides existantes, refus de solliciter des dispositifs perçus comme inadaptés à leurs besoins, renoncement face à la complexité des démarches, honte de solliciter un soutien par crainte d'être stigmatisé... de nombreux ménages n'expriment pas leur demande pour accéder à des conditions d'habitat dignes et décentes.

⁹ Source : *Bleu budgétaire*, PAP 2014. Sortants de CHRS ayant accédé à un logement autonome (dans le parc social ou privé) ou à un logement accompagné (résidences sociales, pensions de famille, intermédiation locative...).

**« ON A APPRIS À SE DÉBROUILLER SEUL DEPUIS TOUJOURS »
MONSIEUR ET MADAME L., RESTÉS NEUF ANS DANS UN LOGEMENT INSALUBRE**

Monsieur et Madame L., 39 et 34 ans, ont vécu neuf ans dans un appartement insalubre de Mulhouse, qu'ils avaient trouvé par le biais de leurs anciens voisins : « *Quand on l'a visité, il n'y avait pas de problème. Mais à la fin, il était plein d'humidité, le plafond était fissuré et les murs étaient pleins de fuites des appartements voisins. Le dernier hiver, on n'avait ni gaz, ni chauffage* ».

Pourtant, ils ne font pas appel à un travailleur social pour les aider, et ne déposent pas de demande de logement social. Madame L. explique qu'elle n'a pas l'habitude de solliciter l'aide des autres : « *On a appris à se débrouiller seuls depuis toujours. Quand j'étais petite, on m'a toujours dit de me débrouiller seule, et j'ai toujours tout fait toute seule. Et mon mari est timide et pudique* ».

En l'absence de réponses, la situation des personnes se détériore...

En l'absence de réponses suffisantes et adaptées à leurs besoins, nombreux sont ceux qui finissent par se replier sur des solutions extrêmement précaires et inadaptées, en dehors des sentiers institutionnels. Pour certains, il s'agit tout simplement de « tenir » dans des conditions de logement inadaptées voire dégradées, le temps de trouver « mieux ». En s'appuyant sur les quelques ressources dont ils disposent, ils tentent de conserver un toit en recourant au « système D » et aux solidarités, amicales ou familiales. Pour d'autres, c'est le recours à des formules de « non-logement » de toutes sortes qui s'impose : abris de fortune, caravanes, baraques de chantier, locaux agricoles, cabanes au fond des bois, etc.

Quand le cercle du « non-logement » n'en finit plus de s'élargir

En 2007, la Fondation Abbé Pierre y consacrait un chapitre intitulé « Non-logement : déni de droit ». Phénomène difficile à saisir au travers des statistiques, le non-logement apparaît comme une forme ultime de mal-logement qui s'est développée de façon préoccupante aux marges de l'hébergement et du logement. Loin de s'être réduit depuis, le non-logement constitue désormais un phénomène majeur de la période actuelle, et le triste témoin de l'insuffisance et de l'inadaptation des réponses que la collectivité publique apporte à la crise du logement.

VIVRE DANS UN GARAGE POUR ÉCHAPPER À LA RUE

Monsieur C. a 47 ans. Depuis 6 mois, il vit avec sa fille de 3 ans et sa compagne dans le garage d'un particulier en banlieue lyonnaise, pour lequel ils paient un loyer de 280 €. « *On a le courant et j'ai installé un canapé convertible pour qu'on puisse dormir. Ça s'arrête là. On prend notre douche chez le propriétaire. Dormir, c'est galère, se lever c'est galère, on se pose des questions du matin au soir... Ma compagne a fait deux tentatives de suicide.* »

La situation du ménage a basculé en peu de temps, suite au dépôt de bilan de l'entreprise de Monsieur C., qui a entraîné des impayés, puis une procédure d'expulsion. Ils vivaient alors à quatre (le fils de Monsieur C., âgé de 19 ans, était avec eux) dans un F4 de 80 m², dans le 3^e arrondissement de Lyon, qu'ils payaient 1 000 € par mois : « *J'ai toujours vécu dans le parc privé, pendant plus de 20 ans. Mais en 2013, j'ai commencé à avoir des impayés sur mes chantiers.* » Anticipant les difficultés à venir et le risque d'expulsion, Monsieur C. dépose une demande de logement social et un recours Dalo. Au printemps 2014, il trouve *in extremis* un studio pour y loger son fils : « *Mon fils est traumatisé par cette histoire. Il a vu le truc arriver. Heureusement, j'ai pu lui trouver cette solution deux semaines avant notre expulsion... Quand ils sont venus pour nous mettre dehors, je n'avais rien pour stocker les meubles. Je leur ai dit d'en faire don à une association. Tant pis, ce n'est que du matériel.* »

Nombre de ces solutions palliatives restent invisibles dans l'espace public.

Comme le recours au camping à l'année, qui s'est fortement développé dans de nombreuses régions mais reste difficile à appréhender (les estimations portent sur 70 000 à 120 000 personnes dans cette situation¹⁰). Comme les « squats de pauvreté » également, des solutions par défaut pour des populations en grande précarité, des jeunes sans ressources, des demandeurs d'asile, des familles en attente d'un logement social, des personnes souffrant de dépendances... qui conduisent à des conditions de vie très dégradées : en 2012, les occupants d'appartement « sans droit ni titre » n'avaient accès à l'eau chaude courante que pour 28 % d'entre eux ; et 47 % n'avaient pas d'eau du tout¹¹.

¹⁰ France Poulain, *Le camping aujourd'hui, entre loisir et précarité*, éditions de la DDEA de l'Oise, 2009.

¹¹ Insee première n°1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

LE BUNGALOW COMME SOLUTION DE DERNIER RECOURS POUR MONSIEUR N.

Après son divorce en 1994, Monsieur N., aujourd'hui âgé de 64 ans, quitte sa maison en Bretagne et aménage un appartement au-dessus de son magasin d'antiquités. À partir du début des années 2000, son activité est de moins en moins prospère. En 2006, il décide de partir tenter sa chance dans les Deux-Sèvres, où il trouve une location privée. L'activité d'antiquaire n'y est pas plus florissante, et Monsieur N. se trouve contraint de vendre son magasin en 2010. Son frère lui propose alors de lui prêter un appartement dont il est propriétaire dans les Yvelines. Mais deux ans plus tard, quand son frère décide de vendre le logement, Monsieur N. doit trouver une autre solution. Ne parvenant pas à faire prospérer sa nouvelle activité de négociant en vin (avec un statut d'auto-entrepreneur), ses ressources demeurent trop faibles (409 € de RSA) pour accéder à un logement du parc privé.

Sa demande de logement social déposée deux ans plus tôt n'aboutissant pas, Monsieur N. décide de louer un bungalow à l'abandon dans un camping d'une commune de l'Essonne : « *Il y avait environ cinquante petits terrains avec des bungalows, et des gens qui étaient là depuis dix ou quinze ans. L'intérêt du camping c'est qu'il n'y a pas de taxe d'habitation. Le camping était à peu près entretenu. Mais le bungalow était plus vétuste que crade. Le chauffage fonctionnait quand il avait le temps... J'ai dû réparer la chaudière. Je n'avais pas le choix...* ».¹²

Dans le rapport 2005 sur l'État du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre s'inquiétait du développement préoccupant de l'hébergement chez des proches, devenu un véritable recours en période de crise du logement. **Ces solutions palliatives et individuelles, en l'absence de réponses publiques de la collectivité, se sont largement amplifiées**, si l'on en croit les alertes de nombreux observateurs (bailleurs Hlm, intervenants sociaux, associations...), à défaut de données nationales actualisées sur le phénomène (la dernière enquête de l'Insee sur cette problématique remonte à 2002¹³). Solution transitoire pour certains, elle devient durable pour d'autres en l'absence de réponses publiques ; se renforcent alors l'invisibilité de ces situations et leurs conséquences au quotidien : conditions de vie dégradées, difficultés dans la relation familiale ou conjugale, risques de dérives lorsque l'hébergement est offert « contre services »...

¹² Monsieur N. a obtenu un logement-passerelle en 2012 puis un logement social un an et demi plus tard.

¹³ Plus de 400 000 personnes étaient contraintes à l'hébergement chez un tiers d'après l'enquête Logement de 2002.

Pour Monsieur F. et sa compagne, l'hébergement chez des amis a été l'une des principales solutions de repli lorsqu'ils ont dû quitter leur logement Hlm à Rillieux-la-Pape après des impayés locatifs : pendant trois ans, ils ont été hébergés par un ami puis ont dû partir au moment où celui-ci s'est installé en couple avec sa femme. Aujourd'hui, Monsieur F. et sa compagne vivent séparés. Lui dans une chambre en foyer obtenue par le 115, elle chez une amie. *« C'est compliqué pour ma concubine ; elle est fatiguée à cause de son travail et ne peut pas s'allonger car elle n'est pas chez elle. (...) Quand ça devient trop difficile, elle prend une chambre à l'hôtel pour mieux dormir, mais ça coûte 40 €. À la longue, ça va poser problème... Nous sommes fatigués de devoir courir toute la journée pour les démarches et de doubler nos dépenses quotidiennes ».*

À l'opposé de ces solutions palliatives qui restent dans l'ombre, d'autres situations sont au contraire devenues plus visibles, comme les tentes et abris de fortune implantés en bordure des routes, sur les talus des périphériques, dans les bois... dans une relative indifférence. Ou encore les bidonvilles, que l'on croyait définitivement éradiqués depuis les années 1970, et qui sont réapparus au début des années 2000, avec désormais une forte visibilité médiatique. En janvier 2014, la DIHAL recense 429 installations de ce type en France métropolitaine (en Île-de-France et Seine-Saint-Denis, mais aussi dans de grandes agglomérations comme Lyon, Nantes, Marseille, Lille.). Entre 15 000 et 20 000 personnes - dont des milliers d'enfants - y trouvent refuge, faute d'autres solutions ; elles y vivent alors dans des conditions extrêmement précaires (qui contreviennent aux obligations des collectivités) : absence de sanitaires, d'accès à l'eau, à l'électricité, risques d'incidents graves liés au chauffage au bois, à l'éclairage à la bougie. Ces situations sont d'autant plus inadmissibles que les pouvoirs publics, en contradiction avec la circulaire d'août 2012, continuent d'expulser ou d'évacuer ces familles démunies sans proposer d'alternative pour la majorité d'entre elles. En octobre 2014, ce sont par exemple 27 familles qui ont été ainsi expulsées du terrain où elles vivaient depuis 5 ans à Chatenay-Malabry dans les Hauts-de-Seine. Ces pratiques se sont même accélérées depuis deux ans, avec en moyenne 13,8 expulsions par mois depuis août 2012, contre 7,5 avant la circulaire¹⁴.

Quand les ménages se retrouvent bloqués dans des situations qui se détériorent

Pour d'autres ménages, l'attente d'une réponse à la demande Hlm se fait dans un logement très dégradé (logement humide, absence de chauffage, bâtiment dégradé et potentiellement dangereux, présence de nuisibles, etc.) **ou totalement inadapté aux besoins et ressources du ménage**. Dans bien des territoires, le parc privé constitue un « parc social de fait » pour des ménages qui ne peuvent trouver un toit ailleurs (notamment dans les centres-villes anciens dégradés, centre-bourgs désertés et déqualifiés, habitat indécemment diffus dans le milieu rural...).

¹⁴ Calcul Fondation Abbé Pierre à partir des données recueillies par la Ligue de Droits de l'Homme : en moyenne, 13,8 expulsions par mois ont été réalisées entre août 2012 et juin 2014, contre 7,5 entre janvier 2010 et août 2012.

MADAME T. ET SES DEUX ENFANTS (8 ET 9 ANS), LOCATAIRES D'UN LOGEMENT INDIGNE DANS L'ATTENTE DEPUIS 2011 D'UN RELOGEMENT « DALO ».

Depuis son divorce en 2006, Madame T., 44 ans, habite avec ses deux enfants (aujourd'hui âgés de 8 et 9 ans) dans un appartement du parc privé (un T1) à Villeneuve-le-roi en région parisienne. Bien que son dossier Dalo « insalubrité » ait été accepté en 2012, Madame T. n'a pas encore été relogée par le Préfet. Ne pouvant accéder à un logement privé plus adapté, la famille est contrainte de rester dans le studio insalubre qu'elle occupe depuis huit ans.

Alors que les enfants grandissent, le problème de sur-occupation devient plus préoccupant : « *Les enfants font leur devoir sur le bureau, et moi je fais la cuisine juste à côté d'eux. Je ne peux pas dire que ça n'est pas « confort », car c'est un gros mot pour nous. On n'a même pas le minimum. Ils dorment côte à côte, un garçon et une fille...* ». Par ailleurs, l'insalubrité du logement ne cesse de s'aggraver : « *L'appartement est plein d'humidité car il n'y a pas d'isolation. Je repeins chaque année les murs et le plafond pour cacher les fuites et les moisissures, qui apparaissent dès le début de l'hiver sur les murs et derrière les meubles. Même nos vêtements pourrissent dans l'armoire.* » Lorsqu'elle a demandé au propriétaire d'intervenir dans son logement, Madame T. s'est vue notifier son congé : « *Heureusement, il n'était pas dans les règles, donc je suis restée. Alors j'ai fait des travaux moi-même.* » De même, la demande de visite du service de sécurité sanitaire que Madame T. a adressée à la mairie il y a plusieurs années est restée sans réponse à ce jour.

En attendant, la situation pèse lourdement sur le moral de Madame T., et les conditions de vie de la famille se dégradent : « *À cause de ce logement, on ne peut pas recevoir les gens. Les enfants me demandent tout le temps « Pourquoi on n'invite pas nos copains ? » ou « Pourquoi on ne fête pas nos anniversaires ? »... Je ne peux pas inviter des enfants ici, c'est indigne. Et comment puis-je laisser mes enfants seuls ici pour aller travailler ? Le gaz et les fenêtres sont accessibles, c'est dangereux.* » Dans ces conditions, le logement est un souci permanent pour toute la famille : « *Les enfants me demandent tous les jours si j'ai des nouvelles de l'avocat. Ils sont inquiets car ils ne veulent pas déménager et quitter leur école. On attend tout le temps...* »

Quand le logement est inadapté aux faibles ressources du ménage, s'y maintenir suppose de se livrer bien souvent à un véritable jeu « d'équilibriste » sur le plan budgétaire, pouvant entraîner des restrictions drastiques sur les dépenses de santé (renoncement à l'achat de médicaments, aux consultations de soins, etc.), d'alimentation (concentration des dépenses sur les aliments roboratifs, suppression de l'achat de certains aliments comme la viande, le poisson), ou encore d'énergie (renoncement à se chauffer).

Madame B., mère de deux enfants, a dû procéder à des arbitrages difficiles pour assurer le paiement de son loyer dans le parc privé (un F3 passé de 700 € à 900 €, alors que ses revenus sont d'environ 600 € de RSA). Sa demande de logement social déposée il y a 7 ans n'a donné lieu à aucune proposition : « *On ne fait plus de sorties en famille, on ne va plus au cinéma ou au restaurant une fois par mois. J'ai la garde alternée de mes enfants, mais ils restent plus souvent chez leur père, car je sais qu'ils auront trois repas par jour. Moi je peux boire un peu d'eau et aller me coucher, mais comment expliquer cela à des enfants ? Ils ne vont pas se coucher après avoir bu seulement de l'eau...* ».

Dans ce contexte, et en l'absence d'accès à un logement plus adapté, la moindre évolution de la situation du ménage (changement professionnel, agrandissement de la famille, recomposition familiale, prise en charge d'un parent dépendant...) peut venir rompre le fragile équilibre en raison de charges nouvelles ou conduire à une dégradation des conditions de vie. Les situations de surpeuplement deviennent une variable d'ajustement dans les territoires les plus tendus comme en Ile-de-France, où 17,7 % des résidences principales sont sur-occupées contre 4,7 % dans les autres régions. Au mieux, les ménages sont piégés dans un logement qui n'est plus en adéquation avec leurs besoins ou avec leurs ressources financières ; au pire, ils se retrouvent à la porte de leur logement, sans solution de repli.

DES DIFFICULTÉS PROFESSIONNELLES QUI NE PERMETTENT PLUS DE FAIRE FACE À UN DE LOYER TROP ÉLEVÉ : LA FAMILLE K., MENACÉE D'EXPULSION

Madame et Monsieur K. (56 ans) et leurs deux filles (9 et 11 ans) risquent d'être expulsés du logement social qu'ils occupent depuis près de 15 ans à Mulhouse.

La situation de la famille se fragilise lorsque Monsieur K., comptable de métier, décide de créer son entreprise il y a quelques années. Malgré les formations suivies, son projet n'aboutit pas. Or, les missions d'intérim se raréfient dans son secteur d'activité : « *Je n'ai plus de visibilité sur l'emploi. Par exemple, j'ai su seulement aujourd'hui que je travaillais demain.* ». Dans la mesure où son épouse est femme au foyer, Monsieur K. s'inquiète du paiement du loyer, qui repose sur ses seules épaules : « *Je paie ce que je peux du loyer chaque semaine, 50 ou 100 €, car par mois... je n'y arrive pas. Je vais faire les courses dans les magasins Discount. J'ai une vieille voiture pour le travail mais elle me coûte cher...* »

La famille reçoit un premier avis d'expulsion en 2006. Monsieur K. parvient alors à rectifier la situation en mettant en place un plan d'apurement avec le bailleur. En 2012, il reçoit un second avis d'expulsion, et le versement des APL se trouve suspendu. L'assistante sociale oriente Monsieur K. vers une association qui lui apporte un accompagnement juridique mais aussi

moral : « Je n'ai pas pu le dire à ma femme, ni à ma famille et à mon entourage. C'est lourd, j'ai seul la responsabilité d'un foyer. Je vis avec la peur de l'huissier qui frappe à la porte. Depuis que mon dossier est suivi par l'association et l'avocat, j'ai moins peur. ». Monsieur K. retrouve un peu d'espoir, mais reste pessimiste sur sa capacité à faire face au loyer : « On dit que c'est un logement social, mais les loyers sont trop chers. Les prix sont presque les mêmes que dans le privé. Les APL sont trop basses, et les salaires aussi. ».

Exclusion du logement : des profils qui se diversifient

Dans la période contemporaine, certains profils sont plus particulièrement confrontés à des risques d'exclusion du logement. Leur forte présence parmi les personnes qui sollicitent une aide de la collectivité rend compte du fait que la problématique de l'accès au logement est désormais d'une autre dimension, d'une autre nature.

En matière d'accès à l'hébergement et au logement, **certaines situations émergent de façon massive, comme la croissance du nombre de familles avec enfants¹⁵ qui se retrouvent sans-domicile...** À l'hiver 2013-2014, elles ont déposé près de 174 000 demandes d'hébergement au 115, soit 23 000 de plus que l'hiver précédent selon le baromètre de la Fnars. Si elles sont moins souvent laissées dans la rue ou dans des centres d'hébergement d'urgence que d'autres personnes (notamment des isolés), des absences de prise en charge se produisent parfois et apparaissent alors d'autant plus choquantes qu'elles touchent des enfants. À Paris, la part des nuitées d'hôtel attribuées aux familles par le « 115 » a connu une véritable explosion entre 1999 et 2012 (de 15 % à 83 %), liée à la fois « à la forte augmentation de la demande et au caractère systématique de l'hébergement des familles », selon l'Observatoire du Samu social qui nous alerte toutefois sur les restrictions budgétaires survenues à partir de 2011 et qui « ont obligé les équipes à signifier des refus même pour ce type de demandes »¹⁶.

L'exclusion du logement s'étend aussi chez les jeunes. N'ayant pas le droit au RSA, les moins de 25 ans peuvent éprouver des difficultés particulièrement importantes pour accéder à un logement autonome : loyers trop chers dans le parc privé par rapport à leurs ressources, exigences fortes des propriétaires en matière de garanties... Pour eux, l'accès au parc Hlm est limité, compte tenu du manque de petits logements sociaux et des temps d'attente très longs, peu compatibles avec leur forte mobilité. Au niveau national, les 18-29 ans

¹⁵ En 2012, l'Insee établit à 30 000 le nombre d'enfants accompagnant les adultes « sans domicile ». « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », *Insee Première* n°1455, juillet 2013.

¹⁶ Emmanuelle Guyavarch et Elsa Garcin, « Publics hébergés par le 115 de Paris : une forte progression des familles », CNAF, *Informations sociales* n°182, pp.142-149, 2014.

représentent un quart de la population sans domicile en 2012¹⁷, et les moins de 25 ans environ 40 % des personnes ayant sollicité le « 115 » à l'hiver 2013-2014. Parmi eux, de nombreux jeunes sortants de structures ou de dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) sont frappés par « l'effet couperet » d'une fin de prise en charge et confrontés brutalement à une exigence d'autonomie à laquelle ils sont peu préparés : les personnes ayant été « placées » sont largement surreprésentées parmi les sans-domicile (estimés à 23 % dans une enquête de l'Insee, contre 2 % dans la population générale logée), et cette part atteint les 35 % parmi la tranche d'âge des 18-24 ans)¹⁸.

Parmi les publics les plus exclus de l'accès au logement aujourd'hui, on trouve aussi de nombreux demandeurs d'asile : leur forte progression dans un contexte géopolitique marqué par la multiplication des conflits ne s'est — de fait — pas accompagnée d'une croissance suffisante de places en CADA (centre d'accueil de demandeurs d'asile) auxquels ces personnes ont théoriquement droit. Si ce parc a vu sa capacité quadrupler en 10 ans, sa croissance s'est toutefois ralentie depuis 2008, alors que le nombre de demandeurs continuait à fortement augmenter et que les durées des procédures du traitement de la demande d'asile s'allongeaient. Faute de places, de nombreux demandeurs d'asile se tournent vers l'hébergement d'urgence de droit commun¹⁹. L'allocation temporaire d'attente (ATA) n'est par ailleurs pas suffisante pour leur permettre d'accéder à un logement. Sachant que, contrairement à d'autres pays comme le Royaume-Uni, les demandeurs d'asile n'ont que très rarement le droit de travailler en France, ce qui les prive des ressources suffisantes pour pouvoir se loger.

La présence des « mineurs isolés étrangers » parmi eux doit par ailleurs nous interpeler. Alors que l'on estime fin 2012 qu'ils sont environ 9 000 sur le territoire national dont 3 000 à Mayotte, ces mineurs sont censés être pris en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance, qu'ils soient ou non en situation régulière et quelle que soit leur nationalité. En forte augmentation, ils se heurtent depuis quelques années à la saturation des services de la protection de l'enfance dans certains départements (notamment à Paris, premier département d'accueil où ils sont aujourd'hui 1 900, contre 700 fin 2008). Malgré des financements spécifiques de l'État octroyés depuis 2013 (limités à 5 jours de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation de ces personnes), nombre de ces mineurs se retrouvent aujourd'hui en situation d'errance.

Au-delà de ces populations dont la présence est devenue plus importante dans les dispositifs d'aide publique, **d'autres — depuis longtemps identifiés**

¹⁷ « L'hébergement des sans-domicile en 2012. *Insee Première* n°1455, op. cit.

¹⁸ Jean-Marie Firdion, « Influence des événements de jeunesse et héritage social au sein de la population des utilisateurs de services d'aides aux sans-domicile », 2006, cité dans le Rapport d'information « Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant » de Muguette DINI et Michelle MEUNIER, Sénat, n° 655, juin 2014.

¹⁹ L'Insee explique la hausse de la part des étrangers parmi les sans-domicile (passée de 38 % en 2001 à 53 % en 2012, soit 9 fois plus que dans la population métropolitaine) en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui n'ont pas de place dans les CADA et s'orientent vers les services d'aide aux sans-domicile. *Insee première* juillet 2013, op. cit.

comme « marginaux » — peinent toujours à obtenir des réponses adaptées à leurs problématiques.

De nombreuses personnes malades ou en souffrance psychique se retrouvent également à la rue aujourd'hui, plutôt qu'à l'hôpital, en raison d'une prise en compte très insuffisante de leurs besoins par la collectivité publique. Alors que les hôpitaux ont longtemps joué un rôle de refuge pour les plus exclus, leur procurant un espace où se reposer temporairement, cette fonction « asilaire » s'est érodée au fil du temps. La réduction du nombre de lits en hôpital psychiatrique et la rationalisation des coûts dans le secteur hospitalier qui s'est accélérée depuis le milieu des années 2000 (avec notamment le « Plan Hôpital 2007 ») ont conduit à laisser de côté toutes ces personnes vulnérables, sans que soient proposées d'autres modalités de prise en charge. Lorsqu'elles sont sans famille ou sans réseau de solidarité, c'est auprès des accueils de jour ou des équipes mobiles de rue que nombre d'entre elles reçoivent le soutien dont elles ont besoin.

Comme l'explique une association lyonnaise : « *Pour certains profils, il n'existe tout simplement pas d'offre de logement : les ménages expulsés plusieurs fois, les parcours cabossés (addictions, etc.), les hommes seuls à la recherche de meublés. Pour eux, il n'y a de la place nulle part* ».

QUAND LES DISPOSITIFS D'AIDE PROPOSENT DES RÉPONSES INSUFFISANTES

L'amplification des difficultés d'accès au logement au cours des dernières décennies a incité les pouvoirs publics à déployer divers dispositifs pour améliorer la situation des ménages les plus fragiles. **Ces dispositifs, qui se sont empilés depuis un quart de siècle, constituent aujourd'hui un ensemble particulièrement complexe** dont la logique apparaît mieux quand on les resitue dans une perspective historique.

La question de l'accès au logement se pose dans des termes nouveaux depuis la seconde partie des années 1980, quand il apparaît que la construction des logements sociaux ne suffira pas pour répondre aux besoins des ménages les plus fragiles. Quand on mesure aussi les effets de la réforme du financement du logement en 1977, qui a limité la capacité de la puissance publique à maîtriser la production de logements sans que les aides personnelles au logement ne parviennent à réduire suffisamment l'écart entre le coût du logement et les ressources des ménages. Le décalage entre les caractéristiques de l'offre immobilière et celles de la demande s'est encore accru avec la montée de la précarité. Dans ce contexte, des mesures spécifiques se sont progressivement mises en place pour favoriser l'accès au logement des plus modestes et des plus fragiles : premiers programmes pauvreté-précarité (à partir de l'hiver 1983-1984), premiers fonds d'aide aux impayés de loyer (FAIL) et pour l'accès au logement, fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG)²⁰, incitation des préfets à valoriser leur droit de réservation sur le parc Hlm pour en faciliter l'accès aux personnes en difficulté...

Toutes ces mesures ont été reprises et amplifiées par la loi du 31 mai 1990²¹ « visant à la mise en œuvre du droit au logement » qui fait obligation aux départements et aux préfets de mettre en place des Plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui reprennent les attributions des fonds précédents. La loi met également en place des procédures et des moyens pour élargir l'offre de logement en direction des personnes en difficulté : renforcement des droits d'attribution des logements sociaux par les préfets, création du PLA d'insertion (PLAI) pour les ménages très fragiles, incitation pour les propriétaires privés à maintenir la vocation sociale de leur patrimoine. À partir de l'élan et du cadre de la loi de mai 1990, les actions favorisant l'accès

²⁰ Créés à l'initiative du mouvement associatif (foyers de jeunes travailleurs et CHRS), les FARG permettent d'apporter une garantie aux bailleurs qui acceptent des personnes présentant des risques d'impayés et de distribuer des prêts facilitant l'installation dans le logement (notamment pour les jeunes).

²¹ Le principe du droit au logement avait été affirmé par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

au logement des personnes les plus fragiles se sont multipliées. Ces dispositifs se déploient sur **trois registres d'intervention** qui correspondent chacun à des objectifs, des outils et des logiques spécifiques et complémentaires.

1 - Le premier registre d'intervention regroupe les actions qui concourent à élargir l'offre de logements à destination des populations les plus fragiles.

Elles s'encastrent dans les mécanismes de production et d'attribution des logements sociaux encadrés par des normes édictées au niveau national par la puissance publique. Du point de vue de l'offre de logements, un effort a été fait depuis la fin de la dernière décennie sur l'augmentation de la production de PLAI, dont les loyers sont inférieurs à ceux des logements sociaux « ordinaires » (PLUS). Le parc privé devait également constituer un levier important de cette dynamique de production de logements abordables, mais le « conventionnement » social de ce parc reste très modeste. Par ailleurs, divers dispositifs spécifiques ont été mis en place pour favoriser l'accès au logement social des demandeurs les plus fragiles :

- le **contingent préfectoral** renvoie à la possibilité qu'ont les préfets de réserver une part de logements dans le parc social afin d'y loger des ménages en difficulté. Cette disposition n'a été véritablement réactivée qu'à partir de l'adoption de la loi sur le Droit au Logement opposable (2007), lorsque les préfets ont été tenus d'apporter des réponses aux ménages reconnus prioritaires par des commissions de médiation et devant être relogés en urgence ;

- d'autres dispositions visent à favoriser également l'accès au logement des publics défavorisés : les **accords collectifs** qui fixent des objectifs chiffrés de relogement des publics prioritaires (dont font partie les ménages prioritaires au titre du Dalo), ou encore les **conventions d'utilité sociale** signées entre les bailleurs et l'État, qui précisent la politique sociale de l'organisme (plan d'action pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'hébergement, d'insertion...).

2 - Le deuxième registre renvoie à des dispositifs d'appui pour favoriser l'accès au logement des personnes en difficulté.

Impulsés dans le cadre de la loi Besson, ces dispositifs visent à sécuriser les bailleurs et à conforter les demandeurs dans leurs démarches à travers des mesures d'accompagnement ou des formules d'habitat transitoire (résidences sociales, aide au logement temporaire...). C'est ainsi que s'est développé le **secteur du « logement accompagné »**, adossé à des mesures d'accompagnement (telles que l'ASLL distribué par les FSL, l'AVDL accordé aujourd'hui par l'État) et renvoyant à des modalités de logements spécifiques constituant, en quelque sorte, des étapes dans le parcours qui conduit de l'hébergement au logement (résidences sociales, sous-location, gestion locative adaptée).

3 - Le troisième registre renvoie aux dispositifs d'accès à un hébergement d'urgence et d'insertion.

Depuis une vingtaine d'années, ce parc a connu un développement important à travers l'adoption de nombreuses mesures : Plans départementaux pour l'hébergement d'urgence (1994), Plan Périssol

(1995), Plan de Cohésion sociale (2005), PARSA, plan d'humanisation, loi Dalo (2007)... Au-delà des capacités d'accueil de ce parc, l'accès à une place d'hébergement dépend aussi de l'efficacité des rapprochements entre l'offre et la demande d'hébergement, ainsi que de la fluidité qui s'opère entre les différents segments de l'offre. Alors que les SIAO (services intégrés d'accueil et d'orientation) devaient réduire cette coupure, le 115 demeure aujourd'hui l'outil majeur de traitement de l'urgence. Mais il est mis en échec par l'insuffisance de l'offre, tandis que les SIAO ne maîtrisent pas encore toute l'offre d'hébergement et sont faiblement connectés aux dispositifs d'attribution des logements sociaux.

Ce rapide essai de classification montre la complexité de l'édifice. Tous ces dispositifs visent des objets différents (l'hébergement ou le logement) ; certains tendent à favoriser l'accès au logement (via les processus d'attribution des logements sociaux), d'autres constituent des appuis pour apporter aux ménages en difficulté des garanties, leur imposer parfois un temps de « probation », ou leur proposer des formules intermédiaires avant l'accès à un logement social. Tous n'ont évidemment pas la même ampleur (de plusieurs centaines de milliers d'attributions de logements sociaux à quelques dizaines de milliers d'aides ou de mesures d'accompagnement). Sachant qu'ils font aussi l'objet d'agencements territoriaux très variables qui ajoutent encore un degré de complexité.

Dans un contexte marqué par l'insuffisance de l'offre et par la massification et la diversification de la demande (en matière de logement comme d'hébergement), **toute la pression pèse sur les « dispositifs » : ce sont eux qui sont chargés de gérer le rapprochement entre l'offre et la demande émanant des personnes en difficulté**, de qualifier cette demande mais aussi d'opérer des tris, des aiguillages vers certaines fractions de l'offre, des mises en attente ou à distance... Ce qui provoque inquiétude et parfois incompréhension des demandeurs, frustration, voire désarroi, pour les professionnels. Il convient donc d'**analyser le fonctionnement de ces dispositifs** et de mettre en lumière les ajustements auxquels ils sont soumis. Les conséquences de ces ajustements seront observées à travers le regard et les paroles des personnes qui s'y confrontent, ainsi que ceux des professionnels qui les accompagnent.

Des dispositifs dans la « gestion de la pénurie »

Entre des besoins sociaux qui explosent et une offre particulièrement sous-calibrée dans la plupart des grandes villes, les dispositifs d'aide mis en place par la collectivité publique depuis plusieurs décennies font face à une équation impossible à résoudre. Que ce soit en matière d'hébergement, de logement ou d'aides aux ménages en difficulté, les gestionnaires de ces dispositifs déploient désormais toutes sortes de « stratégies » pour permettre de répondre malgré tout à une partie de la demande. Restrictions des aides et

des prestations offertes d'un côté, resserrement des critères d'éligibilité pour les ménages de l'autre... la « gestion de la pénurie » prend des formes diverses et très variables d'un territoire à l'autre.

Restriction des aides, resserrement des critères d'éligibilité

Dans de nombreux territoires, notamment les plus tendus, c'est finalement une « gestion de la pénurie » qui s'organise afin de continuer à faire fonctionner — même *a minima* — des dispositifs chargés d'apporter des réponses aux ménages en difficulté.

En matière d'hébergement d'urgence, on assiste **dans de nombreux territoires** à un resserrement du **champ des solutions apportées aux sans-domicile**. Pour continuer à répondre au plus grand nombre de personnes, le choix est parfois fait de fixer des durées d'accueil maximales, conduisant à une « rotation » des publics accueillis. Dans le Bas-Rhin, par exemple, certaines structures accueillent les personnes sans abri pour une durée de 5 à 7 jours maximum, puis imposent un délai de 5 jours avant de pouvoir les accueillir à nouveau. D'autres structures ont opté pour la règle de « 3 nuitées dehors / 4 dedans ». Des options dénoncées aujourd'hui par les acteurs locaux qui en pointent les conséquences sur le travail d'accompagnement des personnes sans abri, et la remise en cause du principe de « continuité de la prise en charge²² »

Des évolutions similaires sont à l'œuvre en matière de domiciliation.

Alors que cette procédure est indispensable pour permettre aux personnes sans domicile stable de disposer d'une adresse administrative où recevoir leur courrier et faire valoir leurs droits²³, l'UNCCAS alerte aujourd'hui sur la saturation des organismes de domiciliation surtout dans les territoires tendus²⁴. À budget constant, de nombreux CCAS pratiquent désormais des « économies d'échelle », conduisant à une diminution des coûts unitaires par domiciliation ; d'autres refusent certaines demandes, notamment celles des personnes qui ne sont pas présentes sur le territoire de la commune depuis un certain temps (ou ne sont pas en capacité de le prouver). À Marseille, le CCAS ne parvient plus à faire face à l'ampleur des besoins : arrêt de l'accueil dans certains guichets pendant plusieurs semaines (le temps de traiter les demandes en stock), fermeture d'agences dans certains arrondissements pour mutualisation de l'activité domiciliaire, radiation des demandes non renouvelées au bout de quinze jours... Témoin de cette dégradation des prestations pour les personnes les plus fragiles, la Boutique solidarité de Marseille de la Fondation Abbé Pierre s'est fortement investie dans l'activité de domiciliation, à l'instar de nombreux accueils de jour et d'associations.

²² « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. » (*Code de l'Action Sociale et des Familles*, article L. 345-2-3).

²³ Disposer d'une boîte aux lettres accessible est indispensable notamment pour les démarches suivantes : établissement d'une pièce d'identité, demande d'asile, accès à la couverture maladie, ouverture de compte bancaire, demande de logement social, de prestations sociales, déclaration de revenus, régularisation du séjour...

²⁴ UNCCAS, « Positionnement de l'UNCCAS sur le dispositif de domiciliation », septembre 2013.

En Île-de-France, le dispositif de domiciliation est essentiellement porté par les associations, mais leurs moyens sont insuffisants (leurs agréments ne s'accompagnant en général d'aucune ligne budgétaire dédiée²⁵). Au final, certains publics rencontrent des difficultés plus importantes pour se faire domicilier, notamment les Gens du voyage ou les demandeurs d'asile.

La « gestion de la pénurie » est aussi à l'œuvre au niveau des aides distribuées par les FSL. Face à une recrudescence des demandes, de nombreux départements resserrent désormais les conditions d'octroi de leurs aides. Dans son rapport de 2014 sur l'état du mal-logement²⁶, la Fondation Abbé Pierre montrait que de nombreux Conseils généraux — y compris parmi les plus investis — en venaient à modifier leur règlement intérieur dans un sens plus restrictif : en Seine-Maritime, le resserrement des critères d'accès au FSL a conduit entre 2007 et 2011 à une diminution de 18 % du nombre de ménages aidés. Dans les Alpes-Maritimes, le nombre de dossiers reçus en 2012 a baissé de 27 % suite à la modification des plafonds de ressources...

Ces évolutions sont également perceptibles à l'échelle nationale, et l'année 2012 a marqué à cet égard un coup d'arrêt à la progression continue des aides financières accordées par les Fonds. Un récent bilan réalisé sur 56 départements²⁷ indique qu'après une forte progression entre 2008 et 2011 (de 268 000 à 318 000 ménages aidés), un mouvement de repli s'opère en 2012 (à un peu plus de 300 000 ménages aidés). D'un département à l'autre, les options retenues sont diverses : abaissement des plafonds de ressources pour les ménages aidés, diminution et/ou plafonnement des niveaux d'aide, limitation des durées d'accompagnement dans le cadre de l'ASLL, des durées de cautionnement dans le cadre des aides au maintien locatif²⁸...

On assiste non seulement à une réduction des aides et prestations offertes, mais aussi, bien souvent, à un resserrement de la cible des publics éligibles. Des taux d'effort maximaux peuvent être définis, avec des déclinaisons variables suivant les territoires : dans les Bouches-du-Rhône, ce taux d'effort est limité à 35 %, mais un plafond est fixé pour le quotient familial (400 € contre 1 200 € dans le Var) ; dans l'Hérault, il doit être inférieur à 20 % (loyer résiduel) ou 33 % des ressources globales pour ouvrir droit aux aides à l'accès. En définitive, ces diverses « stratégies » conduisent à resserrer la portée des dispositifs d'aide, et donc à exclure du champ de l'aide publique un nombre

²⁵ D'après une enquête menée par la Fnars Île-de-France en 2014. « Note de positionnement sur la domiciliation administrative des personnes sans domicile stable ».

²⁶ Voir chapitre 5 du Rapport 2014 sur l'État du mal-logement, intitulé « Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement », pp.233-280.

²⁷ L'échantillon correspond aux 56 départements ayant communiqué les données relatives au fonctionnement de leur FSL chaque année entre 2008 et 2012. Le constat est le même en ce qui concerne les montants fournis par les FSL en matière d'aides aux ménages qui ont augmenté dans des proportions importantes entre 2008 et 2011 passant de 149 à 184 millions d'€, puis ont diminué en 2012 pour s'établir à 178 millions d'€. Si les montants des prestations (mesures d'accompagnement et de soutien aux ménages) se maintiennent à un niveau relativement stable en 2012, ce sont bien les aides financières accordées directement aux ménages qui connaissent un coup d'arrêt (-4 %).

²⁸ En Isère par exemple, le nouveau règlement adopté en 2013 indique que le FSL se porte désormais caution pour 9 mois sur une période de 36 mois, dans le parc public comme pour le parc privé, alors que par le passé il pouvait intervenir pour des durées plus longues (18 mois pour le parc privé et 12 mois pour le parc public sur une période de 36 mois dans les deux cas).

important de ménages en difficulté qui y avaient précédemment accès, comme l'illustre la situation suivante.

MADAME G. SE VOIT REFUSER UNE AIDE DU « FSL ACCÈS »

Madame G. vivait dans un logement insalubre avec ses deux filles. Afin de mettre fin à cette situation et ces conditions de vie insoutenables, la famille a entamé une procédure à l'encontre du propriétaire. Toutefois, constatant la lenteur et la lourdeur de la procédure — et dans l'attente du jugement — Madame G., ne pouvant plus supporter ses conditions de vie, a quitté son logement. Étant donnée l'urgence de la situation, Madame G. et ses filles n'ont pas eu d'autre choix que de s'installer dans un logement privé dont le loyer est de 375 € charges comprises. Si ce loyer semble raisonnable au regard du prix du marché, ses ressources étant de 975 €, son taux d'effort s'élève malgré tout à 40 %.

Alors que Mme G. aurait eu besoin de l'aide du FSL accès pour payer la caution de son appartement et les frais liés à son emménagement, son taux d'effort dépassant le 35 %, le Conseil général des Bouches du Rhône lui a refusé le droit au « FSL accès ».

Dans la « boîte noire » des dispositifs : la sélection des demandeurs

Dans un contexte marqué par une offre insuffisante, la question des priorités se pose de manière exacerbée. Il convient dès lors de comprendre les logiques qui conduisent à apporter des réponses à certains ménages plutôt qu'à d'autres. Si des critères légaux et réglementaires régissent l'accès au parc Hlm²⁹ (critères d'éligibilité au logement social, critères généraux d'attribution, critères de priorité...), les acteurs locaux ont la responsabilité de hiérarchiser les demandes en tenant compte des besoins qui s'expriment dans leurs territoires dans un contexte de gestion de la pénurie. Sachant qu'une étape importante de « pré-sélection » des dossiers qui reste à la discrétion des acteurs intervient en outre chez les bailleurs Hlm, en amont des commissions d'attribution.

« On a des critères d'attribution... mais avant, on a le champ libre ! Foncièrement, vous prenez qui vous voulez quand vous faites votre stock. Le règlement d'attribution, c'est au moment de la commission d'attribution. Il ne dit rien sur ce qui se passe avant : quand je prends ma souris et que je vais choisir, je choisis qui je veux ! ». Chargée de gestion locative dans un organisme Hlm³⁰.

²⁹ Des critères d'éligibilité au logement social tout d'abord circonscrivent l'accès au logement social aux personnes de nationalité française ou admises à séjourner régulièrement sur le territoire national, et disposant de ressources inférieures à certains plafonds. Des critères généraux d'attribution par ailleurs, imposent de prendre en compte la composition du ménage, le niveau de ses ressources, ses conditions de logement, l'éloignement du lieu de travail... Des critères de priorité enfin, s'appliquent pour les personnes en situation de handicap, mal-logées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons financières, hébergées ou logées temporairement, reprenant une activité après une longue période de chômage, et victimes de violences conjugales.

³⁰ Marine Bourgeois, « La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des HLM », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2011-8, Paris, Sciences Po.

En matière d'hébergement d'urgence, l'accueil est au contraire censé être inconditionnel pour « *toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* », mais la saturation des capacités d'accueil conduit là aussi à des processus de sélection peu lisibles.

Les situations sont extrêmement diverses d'un territoire à l'autre, et les processus de tri d'autant plus exacerbés que les dispositifs sont soumis à une forte pression. On peut toutefois distinguer deux tendances à l'œuvre en matière de sélection de la demande, qui correspondent à deux logiques distinctes. D'une part, un processus de sélection par le « haut » qui consiste à répondre en premier lieu aux ménages présentant les meilleures garanties, les meilleures ressources ou les meilleurs capacités à évoluer par la suite vers d'autres segments de l'offre : leur choix est guidé alors par la recherche d'une relative « sécurité » pour le bailleur ou la structure, et conduit à prioriser les demandes considérées sans risque. D'autre part, un mouvement inverse de sélection « par le bas » s'observe lorsqu'il s'agit d'apporter des réponses en urgence à des personnes très démunies ou en grande détresse : le choix s'opère alors en fonction du degré de vulnérabilité de la personne ou du ménage, et tend à identifier les situations les plus graves parmi un ensemble de demandes toutes prioritaires. Dans un sens comme dans l'autre, **de larges pans de la demande restent sans proposition, même s'ils répondent aux critères d'éligibilité et de priorité.**

Le processus de sélection « par le haut » peut se manifester pour tous les segments de l'offre. Dans l'accès au logement social, il conduit à mettre sur le haut de la pile les demandes présentant les meilleures garanties, tant sur le plan financier que social. Les revenus du ménage deviennent alors déterminants, tant du point de vue de leur montant que de leur nature. Dans l'Hérault, par exemple, les ménages dont le chef de famille est en CDI, CDD ou intérim sont surreprésentés dans les attributions (47 % contre 37 % parmi les demandeurs)³¹, tandis que ceux dont le chef de famille est au chômage ou à la retraite sont sous-représentés (22 % d'attributions contre 28 % des demandeurs). Bien qu'aucun seuil minimal de ressources ne soit fixé en théorie, les motifs de « reste-à-vivre insuffisant » ou de « taux d'effort trop élevés » sont souvent à l'origine de refus d'attribution notamment dans les territoires tendus. Une sélection qui doit nous interroger si elle conduit à exclure les ménages modestes d'un parc Hlm qui leur est justement dédié³²... Cette notion fait d'ailleurs l'objet d'appréciations diverses d'un territoire à l'autre, d'un bailleur à l'autre. Pour certains bailleurs en Ile-de-France, le reste-à-vivre doit être de 11 € par jour et par personne, tandis que d'autres

³¹ « La demande de logements des ménages modestes et défavorisés : quelles réponses ? » Note trimestrielle de l'Observatoire de l'habitat de l'Hérault n°3 septembre 2014.

³² Le Ceser a établi que « 20 % des ménages franciliens vivent en-dessous du seuil de pauvreté établi à 1 100 € par mois [et que] 35 000 d'entre eux ont un reste pour vivre après règlement des frais [qui reflète] une fragilité qui peut paradoxalement les maintenir hors du parc social ». CESER, « L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France », septembre 2013.

retiendront 8 €, voire moins³³. Par ailleurs, un travail de recherche note que « le bon candidat est celui (...) qui paye son loyer, qu'on estime capable d'habiter de façon normale, qui ne trouble pas le voisinage. Bref c'est le candidat « normal », « standard », conforme à la norme sociale, capable d'habiter et de voisiner en « bon père de famille³⁴ ».

Cette notion de « capacité à habiter » est devenue un motif important d'ajournement des demandes chez certains bailleurs, à tel point que plusieurs territoires (Ille-et-Vilaine, Ile-de-France, PACA, etc.) cherchent désormais à en donner une définition partagée entre bailleurs et associations chargées de l'accompagnement des demandeurs. Parmi l'ensemble des candidats, ceux qui présentent des dettes locatives peuvent susciter la méfiance des bailleurs, comme en témoignent les nombreux « appels de détresse » reçus par la Fondation Abbé Pierre, de la part de locataires Hlm en impayés et qui ne parviennent pas à obtenir une solution de logement plus adaptée à leurs ressources. Il en est de même pour les demandeurs qui ont été, à un moment donné, désignés — eux ou leurs enfants — comme auteurs d'incivilités, de « troubles de jouissance », une notion floue mais qui peut pénaliser durablement une famille dans son parcours de relogement. Quelles solutions dès lors pour tous ces ménages ?

La recherche de garanties, à travers des « ressources suffisantes », se développe même aujourd'hui dans le secteur du logement d'insertion, et notamment en intermédiation locative dans le cadre de Solibail. Dans ce dispositif, l'État finance le différentiel de loyers pour des restes-à-vivre minimum de 7 € par jour et par unités de consommation), de nombreux ménages se voient aujourd'hui refuser l'accès à ces logements au motif de « ressources inadaptées » même si leurs reste à vivre dépassent les 11 € voire 14 € par jour. D'autres motifs sont mis en avant pour compléter la justification des refus (comme « la barrière linguistique (qui) rendrait complexe la mission d'ASLL », « l'insertion professionnelle instable du couple ») ou d'autres orientations préconisées comme un « accompagnement global en CHRS³⁵ ». **Cette même logique se développe au sein des FSL**, lorsque des Conseils généraux fixent des reste-à-vivre minimaux, pour s'assurer que leurs aides financières seront accordées aux ménages qui ont de réelles chances de pouvoir se maintenir dans leur logement. Dans son nouveau règlement intérieur, le FSL de l'Isère indique par exemple que le recours au fonds est possible pour un « disponible mensuel » par personne supérieur à 200 € pour une personne seule ou un couple ; il reste possible si le reste-à-vivre est inférieur à ce montant, mais le

³³ La mission Ile-de-France de la Fondation Abbé Pierre propose depuis plusieurs années que la notion de « reste-à-vivre » utilisée pour l'accès au parc social soit clairement définie et que le mode de calcul en cas de refus pour « ressources insuffisantes » soit clairement explicité.

³⁴ Valérie Sala Pala, « le racisme institutionnel dans le logement social », in *Sciences de la société*, n° 65, 2005, p. 87-102. Dans cet article, Valérie Sala-Pala note en outre que « L'appréhension du risque conduit à une construction de « groupes à risques » (...). Que ce soit sur un plan familial, professionnel, ou dans le rapport au logement, la candidature est évaluée selon son indice de conformité à la norme : norme familiale (couple marié, nombre d'enfants dans la moyenne), norme professionnelle (un emploi, des revenus réguliers et suffisants), norme d'habiter (avoir été antérieurement un bon payeur, etc.) ».

³⁵ Exemple de refus de gestionnaires dans le cadre du dispositif Solibail, pour le motif de « ressources insuffisantes ».

ménage doit alors présenter certaines garanties, comme un « bon réseau » ou des ressources issues d'aides mobilisées par ailleurs. **L'hébergement d'insertion n'est pas totalement épargné par cette surenchère de demandes de garanties**, par exemple lorsque certains gestionnaires de CHRS attendent des demandeurs qu'ils puissent faire la preuve de leur « capacité d'insertion socio-professionnelle » avant d'être admis dans la structure.

En matière d'accès au logement social, des filières spécifiques (comme les accords collectifs) ou la mobilisation du contingent préfectoral permettent fort heureusement de corriger en partie ces tendances inflationnistes en ciblant un certain nombre d'attributions sur des ménages modestes et fragiles. Mais, bien souvent, des mesures supplémentaires d'accompagnement s'imposent (et deviennent même de plus en plus systématiques) dans les territoires soumis à une forte pression, y compris pour des ménages qui n'en auraient pas besoin.

À l'opposé, le processus de sélection des demandes « par le bas » conduit à prioriser certaines personnes parmi toutes celles qui ont besoin d'une réponse en urgence parce qu'elles sont en situation de dénuement ou de grande détresse. Le choix s'opère alors en fonction de leur degré de vulnérabilité. Lorsque l'absence d'offre limite les possibilités de réponse, une frange importante de personnes pourtant très vulnérables est, dans ces conditions, laissée sans réponse.

C'est ce que rapportent des personnes accueillies dans les Boutiques solidarité de la Fondation Abbé Pierre lorsqu'elles essaient d'obtenir une réponse par le 115 : « *La priorité est donnée aux femmes et aux personnes handicapées... c'est de plus en plus compliqué d'accéder aux centres d'hébergement quand on est un homme seul, sans handicap*³⁶ ».

Cette logique est à l'œuvre en ce qui concerne l'attribution des places d'hébergement d'urgence dans les zones tendues, et tout particulièrement à la sortie du dispositif hivernal lorsque des ménages accueillis temporairement durant ces quelques mois demandent à accéder à des places d'hébergement pérennes dont le nombre reste trop limité. Les structures tentent alors d'attribuer en priorité les places aux « plus vulnérables et plus fragiles ». Dans le Rhône, par exemple, au moment de la sortie du dispositif hivernal, des critères informels de priorisation pour l'accès à l'hébergement ont été définis par le SIAO du Rhône en lien avec la DDCS : problème de santé, présence d'enfants en bas âge, isolement et absence de réseau susceptible d'héberger le ménage, signalements multiples, etc. Chaque année, les critères tendent à se resserrer : en trois ans, entre l'hiver 2011-2012 et le volet hivernal actuel, la priorité d'hébergement en sortie d'hiver est ainsi passée des familles avec enfants de moins de 10 ans aux familles avec enfants de moins de 1 an... « *Nous essayons d'être vigilants, notamment quand il y a un risque vital,*

³⁶ Témoignage des personnes accueillies en Boutiques solidarité dans la perspective des Rencontres au sénat du 3 juillet 2014. Voir encadré page 66.

témoignent des acteurs chargés d'opérer cette sélection. *Pour le reste, on laisse les gens là où ils sont : chez des tiers, en squat, en campement, à la rue... »*. Cette logique de resserrement des réponses sur les situations les plus vulnérables laisse dans l'ombre de nombreuses personnes démunies et sans solution.

C'est cette même logique qui est à l'œuvre lorsqu'il s'agit pour les préfets de reloger en urgence les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo. En opposition totale avec l'esprit de la loi, certaines commissions de médiation en viennent ainsi à apprécier et adapter les critères de priorité et d'urgence dans un sens plus restrictif. C'est ainsi que le caractère « prioritaire et urgent » du recours n'est, dans certains départements, reconnu que si le ménage est menacé d'expulsion avec une demande de concours de la force publique formalisée, voire accordée³⁷ ; si le ménage ayant dépassé le « délai d'attente anormalement long » entre par ailleurs dans l'une des cinq autres catégories de priorité définies par la loi ; si la demande de logement social du ménage est antérieure à un an... Cette dérive a été dénoncée dans un rapport d'information parlementaire en 2012³⁸ : *« Contrairement à la lettre et à l'esprit de la loi qui fait obligation aux commissions de médiation d'apprécier les demandes au regard de critères objectifs, certaines commissions ne font pas abstraction de la situation générale du logement social ou de l'hébergement dans le département relevant de leur périmètre ; le caractère prioritaire s'en trouve relativisé »*.

³⁷ Selon les territoires, on constate des différences de définition pour savoir à partir de quel moment on considère la personne comme étant « menacée d'expulsion » : décision de justice, commandement de quitter les lieux, concours de la force publique, etc.

³⁸ Rapport d'information n° 621 « Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits » (2011-2012) de MM. Claude Dilain et Gérard Roche, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 27 juin 2012.

Discriminations dans l'accès au logement social : la « gestion de la pénurie », terreau favorable au développement des pratiques discriminatoires.

Dans un contexte d'offre insuffisante et face à des processus de sélection illisibles, les discriminations trouvent un terreau favorable pour se développer de manière souterraine et sont alors particulièrement difficiles à identifier et à dénoncer.

Les sélections en matière d'accès au logement social peuvent être présentes **dès l'étape de la construction des logements** (lorsque le bailleur ou le maire choisit de construire exclusivement des PLS plutôt que des PLAI, des petits logements plutôt que des grands qui permettraient d'accueillir des familles nombreuses etc.) **et jusqu'aux attributions** : certaines pratiques peuvent dissimuler des phénomènes de discrimination, notamment lorsque les refus d'attribution par le bailleur ne sont pas — ou peu — justifiés. **Le moment du dépôt de la demande** est aussi l'occasion de pratiques discriminatoires, lorsque des agents refusent d'enregistrer certaines demandes (celles des ménages qui ne travaillent pas, qui ne résident pas sur la commune, etc.), alors que les seuls critères légaux pour l'accès au logement social sont la régularité du séjour et le non dépassement des plafonds de ressources. Enfin, de nombreux demandeurs se confrontent à des **délais d'attente « anormalement longs »** notamment les ménages d'origine étrangère ou supposée telle, qui d'après de récentes études, mettent plus de temps que les autres à accéder au parc social³⁹.

Si le Défenseur des droits est aujourd'hui saisi sur des questions de « discriminations » dans l'accès au logement social, cette thématique souffre encore d'une absence de visibilité dans son activité⁴⁰.

Les personnes face aux dispositifs : entre sentiment d'injustice et renoncement

Des personnes qui ne reçoivent jamais aucune proposition de logement ou d'hébergement à celles qui essuient des refus en série après le passage de leur dossier en commission ; des situations qui n'apparaissent jamais assez « prioritaires » à celles qui ne le sont plus... **Ce qui se joue dans le fonctionnement des dispositifs peut être particulièrement violent pour les demandeurs** qui restent ainsi dans une attente indéterminée. La parole des personnes qui se confrontent aux différents systèmes de réponse est trop souvent absente des analyses portant sur les processus d'accès au logement ;

³⁹ Selon une étude de l'Ined en 2011, les demandeurs non européens attendent en moyenne plus longtemps que le reste de la population avant d'obtenir un logement social : 28 % d'entre eux attendent plus de 3 ans, soit deux fois plus que l'ensemble de la population. Jean-Louis Pan Ké Shon, Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », *Documents de travail* n° 171, 2011.

⁴⁰ Les saisines en matière de logement social n'apparaissent pas toujours de façon lisible, et sont plus souvent traitées comme « dysfonctionnements de service public » dans le rapport annuel du Défenseur des droits.

celle-ci est pourtant indispensable si l'on souhaite non seulement *connaître* le vécu des personnes, mais aussi *comprendre* véritablement leurs besoins et attentes.

De l'opacité au sentiment d'injustice

« Ce que l'on voudrait, c'est mieux comprendre le mode de fonctionnement du logement social. Parce que leurs affiches ne m'expliquent pas sur quels critères on passe devant la commission. D'une manière générale, j'aimerais qu'on m'indique où se trouve mon dossier dans la pile et me donne une idée du temps d'attente, 1 ans, 5 ans, 10 ans ? »

Femme de 40 ans, en couple avec enfants, locataire du parc privé à Paris.⁴¹

« On me balade. Quand je travaille, on me dit que je dépasse les plafonds et quand je ne travaille pas, on me dit qu'il me faut un emploi. Pourtant, je connais des gens qui ont eu des appartements en 6 ou 7 mois... ».

Monsieur U. en attente d'un logement social depuis 2 ans en Moselle, logé en foyer (FTM). Les deux propositions qu'il a reçues n'ont pas abouti : la première pour dépassement des plafonds de ressources, la seconde pour un motif qu'il ne connaît pas.

Face à la complexité des divers dispositifs, critères et filières de priorité, les demandeurs de logements sociaux sont souvent perdus ; les conditions requises pour accéder au parc Hlm deviennent pour eux extrêmement floues. De fait, une étude réalisée par le ministère du Logement en janvier 2013 montre que 42 % des demandeurs jugent les règles d'attribution "*peu claires*", 45 % les trouvent "*relativement injustes*" et 47 % les estiment "*peu efficaces*". Incompréhension, illisibilité, manque d'information renforcent chez les demandeurs le sentiment d'opacité et d'injustice. Ce sentiment se répand non seulement parmi les ménages les plus pauvres et fragiles qui sont confrontés aux situations de mal-logement les plus dures, mais aussi parmi tous ceux qui, malgré des ressources plus élevées, ne parviennent plus à se loger dans le parc privé dont les niveaux de loyer sont devenus inaccessibles. La mise en concurrence des différentes catégories de demandeurs est alors exacerbée, et renforce l'incompréhension — voire l'amertume — à l'égard de ceux qui parviennent à obtenir une réponse à leur demande.

⁴¹ Fors-Recherche Sociale, Étude sur les Relais information logement habitat (RILH) à Paris, 2012.

« LA MAIRIE ME DIT QUE MON DOSSIER EST BON, MAIS APPAREMMENT IL EST MÊME TROP BON ».

Madame U. et son conjoint ont quitté le domicile de leurs parents pour emménager ensemble en 2007. Ils ont immédiatement déposé une demande de logement social auprès de la mairie des Mureaux, où ils avaient trouvé un studio en location dans le parc privé. En 2010, ils quittent les Mureaux pour Vaux-sur-Seine et un logement plus grand où ils éprouvent des difficultés face au montant du loyer et des charges. Ils y déposent une nouvelle demande de logement social, à laquelle la mairie répond par un courrier accompagné d'un dépliant présentant les services du CLLAJ.

En 2011, Madame U. rencontre la conseillère logement du CLLAJ des Mureaux, souhaitant comprendre pourquoi elle n'a reçu aucune réponse à sa demande de logement social en quatre ans : « *On avait tous les deux des revenus stables et réguliers* ». Ayant le projet de fonder une famille, ils avaient fait une demande de T3. Le CLLAJ leur conseille d'élargir leur demande au type T2, ce qu'ils font lorsqu'ils renouvellent leur demande en 2013.

Un premier logement leur est proposé en novembre 2013, mais après l'avoir visité, ils reçoivent un courrier leur signifiant le refus d'attribution car leurs ressources sont supérieures au plafond (il s'agit d'un PLAI). Une seconde proposition leur est faite peu de temps après, mais à ce jour, Madame U. et son conjoint sont sans nouvelles de la commission d'attribution : « *On dépose des demandes auprès des mairies et des bailleurs, puis on n'a aucune nouvelle. Il n'y a que le CLLAJ qui nous tienne un peu informés* ».

Madame U. ne comprend pas qu'aucun logement ne leur ait encore été attribué à ce jour, alors qu'elle et son conjoint sont employés en CDI : « *On voit beaucoup de monde qui n'a pas de travail et qui est relogé tout de suite, dans les nouveaux appartements à Melun. La mairie me dit que mon dossier est bon, mais apparemment il est même trop bon. Ils prennent plutôt les gens avec des petites ressources. Une amie de ma mère avec quatre enfants, sans ressources, a été relogée dans ces nouveaux appartements. Nous, c'est pas la peine de nous imaginer avoir une proposition là-bas, on n'est pas prioritaires. Ca nous met le moral à zéro.* »

C'est ainsi que l'absence de solution génère parfois de l'amertume à l'égard des autres demandeurs qui ont été jugés plus prioritaires que soi, ou à l'égard des acteurs, comme l'exprime Madame T., contrainte de vivre dans un logement indigne avec ses deux enfants dans l'attente d'une réponse à sa demande Hlm : « *Je ne comprends pas. C'est un acharnement contre moi, un mépris total. On veut maintenir les gens dans la précarité (...)* Il y a des logements vides juste en face, des gens à l'école qui ont eu un logement, un F3 et même un F5, et à moi on me dit qu'il n'y a pas de logement pour moi...».

Le sentiment d'injustice est d'autant plus aigu que les ménages sont fortement investis dans les démarches pour obtenir un logement. Un travail de recherche a récemment montré, à partir d'une enquête de terrain réalisée auprès de personnes hébergées en structures d'insertion, que ces dernières cherchaient à **mettre tout en œuvre pour accroître leurs chances d'obtenir une réponse** : l'accès au logement social apparaît alors comme le « *résultat de leurs efforts, de leur mérite et du fait qu'elles remplissent effectivement les termes du contrat d'insertion* »⁴².

Les démarches à engager nécessitent en outre un suivi très rigoureux : pour l'accès au logement social par exemple, la demande doit être renouvelée chaque année, sans interruption, mise à jour en cas de changement de situation : naissance, mariage, changement de travail, déménagement, etc. Les procédures complexes et longues peuvent être particulièrement difficiles pour des ménages en situation de précarité, d'autant plus lorsqu'ils sont mal à l'aise avec l'écrit ou ne maîtrisent pas la langue française. Le rôle des intervenants sociaux est alors de les informer et de les accompagner dans leurs démarches, ce qui peut susciter des réactions contrastées de la part des personnes : apprécié par certains pour la qualité de leur relation avec le référent, l'accompagnement peut aussi être vécu comme intrusif ou comme une incitation à se désengager.

« Au départ, on a du mal, quand on n'a jamais eu affaire à toute cette organisation. Les démarches sont compliquées. On a l'impression de devoir rendre des comptes. Aujourd'hui, c'est plus simple. On apprend à connaître la personne qui nous accompagne. J'ai bon espoir, je suis bien encadrée. » Madame P. est accompagnée par un travailleur social dans le cadre de l'AVDL.

« C'est compliqué, compliqué... Je vois l'assistante sociale dès que je peux. Je vais voir l'écrivain public, je viens à l'antenne logement. Je ne comprends pas tout ce que je fais, je ne parle pas très bien français. Alors, des fois, je fais un peu ce que l'on me dit de faire. » Femme de 34 ans, en couple avec 3 enfants, locataire du parc social, Antenne logement du 14^e arrondissement de Paris⁴³.

« J'ai maintenant 5 kg de papiers dans mon sac, mais jamais le bon... Avec l'assistante sociale, c'est toujours : « Revenez demain, mon computer est en panne. Revenez lundi, je ne peux pas vous recevoir aujourd'hui. Revenez vendredi, l'imprimante est en panne. Ah désolé, elle est en vacances »... Monsieur A., 45 ans, Boutique Solidarité de Marseille, en attente de régularisation administrative⁴⁴.

⁴² Marie Lanzaro, « Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en IDF. Des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes », 2014.

⁴³ Fors-Recherche Sociale, Étude sur les RILH, op. cit.

⁴⁴ Étude de David Souchet consacrée à l'exclusion du logement à Marseille.

Quand les personnes renoncent aux aides apportées par les dispositifs

Absence de réponse, longueur des délais d'attente, manque de visibilité sur l'état d'avancement de leur demande... de nombreux ménages dans ces circonstances finissent par renoncer à obtenir une réponse, et se replient sur toutes sortes de solutions individuelles.

En matière d'accueil d'urgence, les motifs de renoncement ont fait l'objet d'une récente enquête auprès des usagers des dispositifs de Veille Sociale du Val d'Oise⁴⁵ : alors que 50 % d'entre eux n'appellent plus le 115, ils pointent le caractère « décourageant » du dispositif (l'usure de devoir toujours rappeler, les temps d'attente trop longs, des réponses parfois expéditives, la rareté des réponses positives...). Ils regrettent aussi le caractère « inadapté » des réponses proposées : règles et contraintes des structures, impression d'être « baladé d'une structure à l'autre », solution en hôtel sans accompagnement social, impliquant des changements d'adresse, etc. Par ailleurs, malgré la mise en œuvre du plan d'humanisation des centres d'hébergement depuis 2008, un grand nombre de structures présentent encore aujourd'hui des conditions d'accueil relativement dégradées pour les personnes.

Le 115 et l'hébergement vus par les personnes accueillies en Boutiques solidarité

« Cette musique elle tue, même la nuit tu l'entends dans ta tête ».

« Le 115... Déjà se pose la question de comment appeler : il y a de moins en moins de cabines téléphoniques dans les villes ; et quand on est à la rue, c'est difficile d'avoir un téléphone portable et de trouver où le recharger régulièrement. Le 115 est débordé, les délais sont de plus en plus longs : dans certains départements, il faut attendre des heures avant d'avoir quelqu'un au téléphone. Souvent on nous demande de rappeler plus tard dans la journée, et puis encore plus tard... certains ne trouvent une solution qu'à 23h. »

« Je préfère rester dans le rue que de dormir dans un centre comme ça ».

« Les centres d'hébergement sont souvent loin des lieux de vie ou des lieux de domiciliation, et mal desservis par les transports en commun. Certains centres sont véritablement insalubres : fuites d'eau, cafards, punaises de lit... et certaines personnes préfèrent rester à la rue tellement les conditions sont lamentables. Il y a également des problèmes d'hygiène car il n'y a pas suffisamment de douches... des fois seulement 2 douches pour 50 personnes ! Globalement ces centres manquent d'humanité car ils sont trop grands, l'hébergement en dortoir et la taille des chambres posent problème. Ce n'est pas adapté et la promiscuité crée des tensions : beaucoup de vols et de violences ».

⁴⁵ Enquête auprès des usagers des dispositifs de veille sociale du Val d'Oise, Espérer 95 / SIAO Urgence et Préfecture du Val d'Oise, mars 2014.

« Le 115 ne propose des solutions que pour une seule nuit... ».

« Il y a un véritable ras-le-bol à devoir appeler le 115 tous les jours ! C'est impossible de se reposer sans savoir où l'on va dormir le lendemain. Dans les centres d'hébergement d'urgence, on est forcé de rester dehors de 9 h à 17 h, même si l'on est malade... qu'est-ce que l'on est censé faire toute la journée ? »

Source : Fondation Abbé Pierre, témoignages recueillis et synthétisés dans le cadre des groupes de travail visant à préparer les rencontres des personnes avec les sénateurs (cf. encadré page 66).

**« LE 115, TOUT LE MONDE TE DIT QUE C'EST HORRIBLE (...)
JE PRÉFÉRAIS ENCORE DORMIR DEHORS »**

Originaire du Nord de la France, Monsieur P. arrive à Montpellier il y a plus d'une quinzaine d'années pour y suivre sa compagne. Quand ils se séparent quelques années plus tard, Monsieur P. doit quitter le logement de sa compagne qui l'héberge. Alors qu'il n'avait jamais eu de difficultés en termes de logement, il se retrouve à la rue, à 50 ans.

Monsieur P. cache alors sa situation : « *Je ne voulais pas déranger mes amis. Dans ces cas-là, on a aussi sa dignité. J'ai préféré me débrouiller tout seul* ». Il refuse également de recourir au 115 et à l'hébergement d'urgence : « *On m'avait dit que c'était un repère d'alcooliques. Le 115, tout le monde te dit que c'est horrible. Tout ce que tu as à l'arrivée, tu repars sans. Une fois c'était vraiment la galère donc je suis allé jusque devant l'entrée. Eh bien ça m'a suffi : j'ai vu qui entrait, de quoi ça avait l'air, je me suis dit que ça n'était pas pour moi. Je préférais encore dormir dehors pour ne pas être embêté* ».

Pendant les deux premières années, Monsieur P. réalise des démarches auprès des agences immobilières. Mais sans ressources autres que sa pension d'invalidité (700 €), ni garants pour appuyer son dossier, toutes ses tentatives se soldent par un échec. Découragé, il renonce et décide de « se débrouiller » par ses propres moyens et passe notamment plusieurs années dans des squats sans eau ni chauffage.

Monsieur P. explique qu'à plusieurs reprises pendant ces années de galère, il aurait souhaité être aidé, trouver un refuge... Mais pas à n'importe quelles conditions : « *On nous propose des solutions, mais il faut que ça soit vivable. Si c'est pour avoir des disputes, se faire bagarrer, violenter, je préfère me débrouiller seul et maîtriser ce qui se passe autour de moi, pour moi* ».

Du découragement à l'abandon, de nombreuses personnes ne renouvellent pas leur demande de places d'hébergement ou de logement. Monsieur I. hésite aujourd'hui à le faire, alors qu'il souhaite quitter la pension de famille où il réside et se loger de manière autonome ; sa demande de logement social est en attente depuis 9 ans : « *Au bout de tout ce temps, je n'y crois plus ! À quoi bon renouveler ? Je finis par me dire que je ne suis pas si mal ici, que c'est*

peut-être finalement mieux pour moi de rester là (...). En pension de famille, je suis sans doute moins prioritaire que d'autres prioritaires. J'ai presque l'impression parfois qu'il faudrait que je reparte à la rue pour être considéré comme prioritaire. » Dans ces conditions, **nombreux sont ceux qui finissent par abandonner les démarches et ne plus solliciter les aides auxquelles ils ont droit.**

Dans certains cas, les ménages obtiennent des réponses très éloignées de leurs attentes, qui peuvent engendrer des complications importantes dans leur vie au quotidien : éloignement des réseaux d'aide et de solidarité, du lieu de travail, du lieu de scolarisation des enfants...

POUR SORTIR DE L'INSALUBRITÉ, LA FAMILLE A. A ACCEPTÉ UN LOGEMENT SOCIAL DANS UN QUARTIER ÉLOIGNÉ, CONTRAIGNANT FORTEMENT SON QUOTIDIEN

La famille A., un couple et 4 enfants, habitait dans un logement trop petit et insalubre du parc privé en Seine-Saint-Denis. Il y a quelques mois, bénéficiant d'une procédure de relogement dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine du quartier, la famille s'est vue proposée un logement social qu'elle n'a pas hésité à accepter.

Madame A. ayant conservé son emploi dans son quartier d'origine, elle est aujourd'hui confrontée à d'importants temps de trajet au quotidien pour se rendre à son travail. Cette situation est d'autant plus problématique que Monsieur A. travaille en horaires atypiques, ce qui contraint la garde des enfants. Le couple ne peut plus désormais s'appuyer sur la famille et les amis du quartier pour aller chercher les enfants à l'école et s'en occuper, et il n'a pas les moyens de payer une baby-sitter.

Si ses conditions de logement se sont considérablement améliorées, des difficultés sont apparues suite au changement de quartier, qui a en plus été vécu comme un véritable déracinement : *« J'ai pris le premier logement qu'on m'a proposé, tout de suite, sans réfléchir, je voulais tellement partir. Mais l'appartement où on est, c'est un dortoir pour moi et mes enfants. On est tout le temps dans notre ancien quartier. Je me dis que je ne vais jamais m'habituer. C'est comme me déchirer le cœur de ne plus habiter ici ».*

Lorsqu'ils la jugent inadaptée, **certains demandeurs refusent la proposition qu'on leur fait, que ce soit en matière d'hébergement ou de logement.**

Diverses raisons motivent les refus d'hébergement. Au premier rang desquelles l'écart entre la solution proposée et les attentes du ménage concernant les caractéristiques de l'offre et son environnement, ainsi que les obligations et les engagements liés à un hébergement. Si, pour ces personnes, l'hébergement constitue une bouée de sauvetage, elles le vivent souvent comme un point de passage obligé avant d'accéder à un logement. Personne n'entre dans un hébergement par choix, mais certains après les épreuves

traversées, s'estiment heureux d'en bénéficier. D'autres, en revanche, ont pu avoir l'expérience d'un logement personnel et vivent l'hébergement comme une régression.

Bien souvent, les motifs de refus renvoient à la localisation des logements et font intervenir des paramètres importants pour les ménages : l'attachement au territoire où le ménage a ses repères et habitudes, la proximité du réseau amical et familial qui peut représenter un soutien au quotidien, le lieu de scolarisation des enfants, la proximité du lieu de travail et des bassins d'emploi...

« Ma femme n'a pas le permis et travaille à Saint-Nazaire. On nous a proposé trois appartements à Nantes, mais ce n'est pas possible. Il faut que ma femme puisse continuer à aller travailler » (Couple, 2 enfants, Loire Atlantique).

En matière d'accès au logement social, une étude de l'Observatoire social de Lyon dans le cadre de la mise en œuvre du Dalo⁴⁶ indique que les ménages prioritaires au titre du Dalo ayant refusé une offre de relogement ont largement mis en avant l'inadaptation de la proposition : 55 % en lien avec la localisation du logement (le quartier, l'éloignement du travail), 44 % au regard de ses caractéristiques ("trop petit" ou "mauvais état du logement") et 57 % considérant que la proposition faite ne répondait pas du tout à leurs besoins.

Parmi les motifs de refus, les études réalisées sur ce sujet pointent la typologie des logements, leur prix ou les prestations proposées, mais indiquent le poids dominant de la localisation pour les ménages. Notamment lorsque les propositions d'attribution se font dans les quartiers dits « sensibles » (notamment les Zones urbaines sensibles qui disposent d'une offre Hlm plus abondante qu'ailleurs et aux loyers parmi les plus accessibles) : les effets de réputation, le marquage ethnique, l'hypersensibilité à la question scolaire et au devenir des enfants sont ainsi autant d'arguments, fantasmés ou réels, qui motivent les refus. C'est le cas de ménages ayant déjà vécu dans un quartier « difficile » et qui refusent d'y retourner, mais aussi de nombreux locataires Hlm en demande de mutation : *« On habite déjà dans un quartier, je fais une demande de mutation pour améliorer notre environnement et l'on ne me propose que des cités, avec les mêmes caractéristiques qu'actuellement. Je veux favoriser l'intégration de mes enfants, qu'ils aillent dans une bonne école et rencontrent des jeunes de tous les horizons. Si ce n'est pas pour mieux, autant rester où je suis. »* (couple, 2 enfants, Loire-Atlantique).

⁴⁶ La Lettre de l'Observatoire Social de Lyon n°12, « Le Dalo : une loi nationale évaluée au travers de sa mise en œuvre locale » juin 2012.

Les diverses études existantes sur les refus d'attribution indiquent que l'un des moteurs les plus forts du refus de logement est probablement **la peur du saut dans le vide, qu'il faut de plus effectuer dans l'urgence**. Les ménages qui se voient proposer un logement disposent en effet de délais souvent très courts pour se prononcer et s'engager. Des délais qui contrastent alors fortement avec les longs mois, voire années d'attente, sans aucune information sur l'état d'avancement de leur demande. Le témoignage de Monsieur C. illustre bien cette difficulté, au moment où il reçoit une proposition de logement social : *« Je venais de me faire expulser, je logeais alors chez ma belle-mère, donc j' ai récupéré mon courrier en retard, chez mon ancien voisin. Là, j' avais une offre pour un appartement de 56 m² à environ 400 €, mais il était situé à la campagne ! Normalement, on a dix jours pour répondre, mais comme j' ai récupéré mon courrier au bout de neuf jours, je n' avais plus qu' un jour de délai. Je n' ai pas réussi à contacter mon assistante sociale, j' ai dû réfléchir en urgence, et comme le logement était très éloigné et que je n' étais pas véhiculé, je l' ai refusé. Je regrette maintenant, j' aurais dû le prendre. J' aurais préféré être là-bas que là où nous sommes actuellement.⁴⁷ »*

Quant aux personnes hébergées en structures (urgence, stabilisation ou insertion), elles peuvent être amenées à se prononcer sur des propositions de logement en moins de 48 heures, et parfois sans avoir visité le logement. À cette étape décisive, un déficit d'information et d'accompagnement est souvent pointé. D'après l'étude de l'Observatoire social de Lyon, 70 % des personnes ayant refusé la proposition de relogement qui leur était faite dans le cadre du Dalo, ne savaient pas qu'elles n'auraient droit qu'à une seule proposition et 20 % déclaraient regretter d'avoir refusé. L'information et l'accompagnement des ménages sont d'autant plus importants que les refus peuvent avoir des conséquences très dommageables dans la poursuite des parcours des ménages.

⁴⁷ Témoignage de Monsieur C. qui vit avec sa fille de 3 ans dans un garage loué à un particulier (voir encadré page 21).

QUAND MADAME I. REFUSE UNE PROPOSITION TROP ÉLOIGNÉE
ET DOIT QUITTER LE CHRS QU'ELLE OCCUPE DEPUIS 4 ANS AVEC SON FILS

Quand Madame I. se sépare de son conjoint en 2009, elle ne reçoit aucune proposition à la demande de logement social qu'elle a déposée, et elle est hébergée chez un ami, avec son fils. Après avoir déposé en 2010 un recours « hébergement » au titre du Droit au logement opposable, elle se voit immédiatement proposer un studio dans un CHRS de Cergy (Val d'Oise).

À l'été 2014, une place d'hébergement lui est proposée dans un autre foyer : « *Je suis allée visiter ce logement avec mon référent social. Je lui ai dit que je n'en voulais pas car il était trop loin de l'école de mon fils et de ma famille.* » Quelques semaines après avoir refusé cette proposition, Madame I. reçoit un courrier du CHRS qui l'héberge, lui signifiant qu'elle doit quitter la chambre qu'elle occupe : « *Le courrier expliquait que la durée d'hébergement était dépassée et que je n'entraîtais plus dans les critères du CHRS : si j'avais refusé ce logement, c'est que je n'étais plus dans l'urgence.* » Elle ne comprend pas cette « mise à la porte » du CHRS qui l'accueille depuis 4 ans, s'estimant en droit de ne pas accepter une proposition qui générerait des difficultés quotidiennes pour elle et son fils : « *J'avais le droit de refuser ce logement. Je ne voulais pas m'éloigner du père de mon enfant et de ma famille, qui le garde souvent, ni de son école. Et personne ne m'a prévenue que mon refus entraînerait mon exclusion du CHRS. Pour moi, c'était un prétexte. Le CHRS avait besoin de place, car ils avaient trop de demandes.* »

En première ligne face aux personnes, des professionnels démunis

En première ligne, les professionnels de l'action sociale doivent faire face à des personnes rencontrant des difficultés d'accès au logement qui se sont exacerbées, sans avoir les moyens de répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des personnes et des familles qui les sollicitent. Qu'il s'agisse des travailleurs sociaux ou des professionnels du champ du logement accompagné, leurs marges de manœuvre sont souvent très limitées, puisqu'ils doivent composer avec la réalité d'une offre restreinte et souvent inadaptée. Leurs témoignages en disent long sur leur sentiment d'impuissance dans la période actuelle.

« Face à certaines situations, on est désemparé. Par exemple, lorsqu'une femme vient nous voir pour être hébergée, parce qu'elle est victime de violences, mais qu'elle est arrivée sur le territoire français depuis moins de trois ans, nous n'avons pas d'autre solution que de lui répondre qu'elle doit patienter afin d'obtenir ses papiers et d'avoir accès au logement. Notre seule réponse, c'est qu'elle doit rester sous les coups de son mari, et qu'elle peut trouver du soutien auprès d'un accueil de jour... » (responsable de SIAO).

« À quoi sert de faire fonctionner une plateforme téléphonique si c'est pour opposer un refus, dans 95 cas sur 100, faute de place ? (...) Être chaque jour confronté à la détresse sans pouvoir y répondre est désespérant » (éducatrice spécialisée au 115 de Toulouse)⁴⁸.

« Aujourd'hui on est confronté à des situations pour lesquelles il n'y a pas de réponse, du tout... On n'a plus rien à proposer, et de manière durable... Il y a deux ans encore, les femmes avec enfants étaient prises en charge. Un enfant dehors, ce n'est pas quelque chose qui est soutenable humainement dans la durée. On a des travailleurs sociaux qui n'en peuvent plus du tout... Le phénomène d'usure est trop présent pour moi, je ne supporte plus. » (directrice d'association d'insertion et d'accueil des personnes à la rue en Alsace).

Les réponses offertes sont limitées non seulement sur le plan quantitatif, mais aussi qualitatif. C'est le cas lorsque la réponse aux personnes sans-domicile se limite à une simple « mise à l'abri », à la place de conditions d'accueil pérennes dans une structure adaptée. Ou que l'aide de la collectivité se résume par exemple à un simple « kit propreté » (un gant, une serviette, un savon), comme l'indique cette personne sans domicile : « C'est la seule chose qu'elle est en mesure de me donner aujourd'hui. Pendant quatre ans, j'ai pu dormir dans des foyers ou des hôtels, mais depuis un an, plus rien. Même pas un ticket-resto... Juste ce kit ».

Alors que les situations des personnes se sont aggravées, les professionnels de l'accompagnement doivent faire face à des problématiques plus complexes. L'augmentation du nombre de personnes en souffrance psychique, en l'occurrence, les laisse bien souvent démunis — qu'il s'agisse des équipes de la veille sociale ou des associations d'hébergement qui disposent rarement de moyens suffisants et des compétences spécifiques nécessaires à une prise en charge adaptée aux manifestations des troubles (isolement, rupture de dialogue, violences, rejet de la part des autres accueillis ou résidents...).

⁴⁸ *Le Monde*, 9 décembre 2014, « L'accueil d'urgence des sans-abri débordé par la demande croissante de familles ».

Complexité des dispositifs, moyens insuffisants, conditions de travail dégradées

Alors qu'ils doivent activer rapidement les bons leviers pour aider les personnes en difficulté qu'ils accompagnent, les intervenants sociaux se confrontent à un système d'aides devenu particulièrement complexe et fragmenté, dans lequel ils tentent tant bien que mal de (re)trouver leur chemin. A cet égard, une importante « bureaucratisation » en matière de lutte contre l'exclusion est pointée par les acteurs. Le mille-feuille des divers outils est dense, les dispositifs insuffisamment coordonnés entre eux, et les missions de plus en plus floues pour des acteurs chargés de les mettre en œuvre sur le terrain. Sachant que s'y ajoutent bien souvent des particularités locales, liées aux outils et dispositifs mis en place dans les différents territoires. La confusion est palpable dans les propos des acteurs face à des modalités de fonctionnement des dispositifs qui exigent parfois un haut niveau de technicité.

Un acteur du logement d'insertion à propos des mesures d'accompagnement :
« Certains pensent que l'ASLL est un accompagnement plus large, plus global pour les ménages qui sortent de structures d'hébergement ou temporaires, alors que l'AVDL est plus centré sur la thématique du logement. D'autres différencient l'ASLL et l'AVDL en expliquant l'inverse... ».

Un responsable de structure à propos de Solibail : *« On nous a dit qu'on pourrait le proposer à des personnes avec revenus (dont allocations familiales et RSA) et en capacité de gérer un loyer. Pourtant, à un moment, on nous renvoyait que le RSA n'était pas suffisant. Certaines prestations ne sont pas acceptées en réalité. Et les critères changent en permanence. Un coup on prend les isolés, un coup on ne les prend plus. Il faut toujours se tenir à jour et expliquer aux gens que finalement non, on ne peut plus leur proposer... »*

Cette complexité a bien sûr des conséquences directes pour les personnes en difficulté, lorsque celles-ci sont accompagnées de manière segmentée par le CHRS, la CAF, une structure de l'IAE⁴⁹... et doivent reconstituer elles-mêmes leur réseau de soutiens sociaux, éclaté. Par ailleurs, tous les intervenants sociaux ne sont pas égaux et suffisamment formés face aux enjeux des nouveaux dispositifs d'aide : *« L'organisation est telle qu'une assistante sociale qui maîtrise bien les dispositifs relogera un ménage plus facilement, ce qui est profondément injuste : elle connaît les structures, elle est capable de tirer les bonnes ficelles, d'avancer les bons arguments au bon moment, et d'exploiter les failles du système »*, comme l'indique un responsable de SIAO.

Par ailleurs, **les conditions de travail des intervenants sociaux se sont considérablement dégradées, sous l'effet d'une diminution des moyens**

⁴⁹ IAE : Insertion par l'activité économique.

tant sur le plan humain que financier. « On est dans un contexte où les financements publics sont durablement revus à la baisse. Il y a de moins en moins d'associations, beaucoup sont en difficulté, le nombre d'acteurs a tendance à se réduire », souligne un bailleur social de la région lyonnaise. À tous les niveaux, les moyens ne permettent plus de faire face à l'ampleur de la demande. Selon un CCAS de la région parisienne, « il y avait 4 travailleurs sociaux à la CAF il y a 5 ans, il n'y en a plus que 2 aujourd'hui. Cela pose des problèmes en termes de délai de traitement des dossiers APL. C'est la même chose en ce qui concerne la MDPH⁵⁰ : il y a 2 ans d'attente pour avoir sa prestation ».

En matière d'accompagnement des ménages par exemple, les besoins sont loin d'être couverts, notamment pour les ménages hébergés à l'hôtel⁵¹ : « L'État se leurre à penser que les services sociaux des départements ont les moyens d'accompagner les ménages en hôtels. Certains restent là plusieurs années sans le moindre accompagnement », dénonce ce responsable d'un SIAO francilien.

La situation des professionnels, des associations apparaît très précaire. La Fondation Abbé Pierre a pu prendre la mesure de cette fragilité de plus en plus prégnante des associations et organismes œuvrant pour le logement des plus fragiles, notamment à travers une enquête menée en 2012 auprès des structures dont elle soutient les actions⁵² : parmi les évolutions tendancielle sont pointées une diminution du soutien financier de l'État (baisse des subventions publiques pour 46 % des organismes), des compensations relatives des collectivités locales, un accroissement des soutiens privés, une diminution du nombre de salariés (pour 34 % des organismes), etc.

⁵⁰ MDPH : Maison départementale des personnes handicapées.

⁵¹ Un quart des familles hébergées à l'hôtel début 2013 en Ile-de-France n'étaient pas suivies par un travailleur social. D'après l'Observatoire du Samu social de Paris, Rapport d'enquête ENFAMS, *Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France*, octobre 2014, p. 140.

⁵² Entre juin et août 2012, cette enquête a été réalisée auprès d'environ 350 organismes qui ont été soutenus au moins une fois par la Fondation Abbé Pierre entre 2009 et 2011. Ces organismes pratiquent notamment des métiers d'accompagnement des personnes, et de production et gestion d'une offre d'habitat.

LE FOYER PRINCE OZANAM, UNIQUE BOUTIQUE SOLIDARITÉ DE CHAMPAGNE-ARDENNES :
« IL Y A UN VRAI RISQUE DE SATURATION »

Unique Boutique Solidarité de Champagne-Ardennes, le foyer Prince Ozanam accueille chaque jour une centaine de grands précaires : « *Les personnes qui arrivent ont souvent des tas de choses à travailler. On s'attache à prendre en charge toutes les problématiques de la personne : la santé, l'hygiène, la famille, le logement, l'accès aux droits, le budget... Il s'agit d'une prise en charge globale qui permet d'éviter de reproduire la situation d'échec par rapport au logement.* » Imaginées collectivement par l'équipe, les modalités d'intervention du foyer Prince Ozanam auprès des grands précaires sont aujourd'hui largement reconnues pour leur efficacité par les partenaires locaux de la structure (115, SAMU Social, CADA...), qui orientent vers elle de nombreuses personnes.

Si cette reconnaissance croissante a permis au foyer Prince Ozanam de bénéficier de financements diversifiés, les moyens alloués n'ont pas permis d'opérer de nouveau recrutement depuis 4 ans. Or, la charge de travail de l'équipe s'est fortement accrue avec l'augmentation du nombre de personnes accueillies quotidiennement (785 personnes en 2013, et déjà 652 fin août 2014) et l'évolution du profil des grands précaires. Par ailleurs, les travailleurs sociaux du foyer observent une recrudescence des retours à la rue : « *On réaccueille beaucoup de personnes qu'on a déjà accueillies dans le passé. Elles replongent après avoir rencontré des problèmes dans la structure d'hébergement, notamment des problèmes d'impayés qui entraînent une expulsion. Elles retombent alors dans leurs anciennes addictions. Il faut alors recommencer tout le travail d'accompagnement.* »

L'équipe est aujourd'hui soumise à une pression croissante en termes de résultats, la structure étant principalement financée par des appels à projets : « *Les éducateurs doivent justifier du nombre de personnes accueillies, de repas distribués, de douches prises ou encore d'entretiens formels et informels réalisés. Ils disposent donc de moins de temps pour faire autre chose, c'est-à-dire pour le travail d'accompagnement à proprement parler. Il y a un vrai risque de saturation.* »

Le cadre d'intervention de ces professionnels est de plus en plus régi par une logique « gestionnaire » et une culture du résultat : formulation d'objectifs en nombre de rendez-vous, de taux de sorties positives des dispositifs... Une évolution qui peut conduire à des dérives importantes lorsque les ménages aidés sont finalement sélectionnés en fonction de leur « **potentiel de réussite** ».

Entre découragement et abandon

« On a un grand sentiment de frustration. Par exemple, pour des problématiques de logement, on fait des demandes, mais on sait qu'elles n'aboutiront pas. Alors on propose une chambre dans un hôtel miteux ». jeune professionnelle en poste au Conseil général de Seine-Saint-Denis⁵³.

« La reconnaissance comme prioritaire est un miroir aux alouettes. On a l'exemple d'un Monsieur au RSA, SDF depuis 7 ans, qui cherche du travail. On a fait un dossier envoyé à la Préfecture, qui a renvoyé une notification le reconnaissant comme prioritaire pour l'accès à l'hébergement. L'État est censé faire une proposition dans les 6 semaines. 3 ans après, il se ne passe rien du tout », responsable de structure en Seine-Saint-Denis.

Absence de solutions, réponses inadaptées, impuissance,... parce qu'ils savent que leurs chances sont minces d'offrir une solution satisfaisante aux personnes qu'ils accompagnent, **de nombreux intervenants sociaux dans les territoires les plus tendus finissent par** intérioriser les contraintes et **revoir à la baisse les niveaux d'ambitions pour les personnes** qu'ils accompagnent : « On incite nous-mêmes les gens à utiliser leur potentiel et à trouver des solutions par eux-mêmes : sous-location, colocation, hébergement durable chez un tiers... ». Certains professionnels peuvent être tentés de « reformater » les demandes pour les faire entrer dans les cases des dispositifs existants, et mieux coïncider avec l'offre accessible dans les territoires. C'est ainsi que les préconisations formulées auprès des SIAO à Paris portent plus souvent sur des places d'hébergement que sur du logement, sachant que la contractualisation des SIAO avec les bailleurs sociaux est toujours faible à l'heure actuelle⁵⁴ : « Le premier réflexe des travailleurs sociaux participant aux commissions d'orientation de ces familles est de les orienter vers l'hébergement et non vers le logement ».

Dans ces circonstances, certaines demandes de logement ne sont pas enregistrées ou sont transformées en demandes d'hébergement et des droits essentiels parfois ne sont pas activés. C'est le cas notamment pour des personnes en situation irrégulière pour qui le SIAO n'est plus saisi systématiquement dans certains territoires, remettant en cause le principe de l'accueil inconditionnel : « On sait qu'ils n'ont aucune chance d'aboutir, donc on ne les fait pas... Parce qu'on donnerait à la personne un espoir démesuré par rapport à la réalité du terrain ! Que peut-on lui proposer comme insertion ? ».

⁵³ « Service public : des travailleurs sociaux en perte de repères », *Santé et Travail* n°74, avril 2011.

⁵⁴ D'après l'enquête IGAS auprès des SIAO en 2012, à peine un quart de SIAO avait initié une collaboration avec les bailleurs sociaux. « Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) », rapport de l'IGAS, février 2012.

REPENSER LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

La question de l'accès au logement occupe une bonne place dans la politique du logement depuis plus d'un siècle, et un nouvel élan lui a été donné par la loi du 31 mai 1990, dite loi « Besson », qui a permis de structurer tout un champ d'interventions en faveur du logement des personnes les plus fragiles. Elle a été suivie par la loi Dalo en 2007, le « Chantier prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri » en 2008-2012, le Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA), l'affirmation de l'accueil inconditionnel et de la continuité de la prise en charge dans le secteur de l'hébergement... Les politiques publiques en ce domaine ont plus récemment connu un nouvel essor, avec notamment la « Refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement » à partir de 2009 : impulsée autour du mot d'ordre du « logement d'abord », elle doit s'articuler en théorie autour des trois piliers indissociables que constituent la prévention, l'hébergement et le logement. Ces mesures apparaissent toutefois bien souvent inopérantes, comme nous l'avons montré en première partie de ce chapitre.

Il s'agit donc de **comprendre pourquoi l'action publique visant à favoriser l'accès au logement des plus fragiles est finalement mise en échec** dans de nombreux territoires. L'insuffisance d'une offre de logements accessibles et adaptés aux besoins des ménages modestes doit évidemment être pointée, comme les défaillances des politiques de prévention qui ne permettent pas de tarir suffisamment en amont les sources de l'exclusion pour ceux qui se retrouvent fragilisés par les aléas de la vie.

Alors que l'année 2015 marque le 25^e anniversaire de la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson », il est important de revisiter cette étape fondamentale de l'action publique en faveur des personnes défavorisées. Sachant qu'aux problématiques de l'accès et du maintien dans le logement qui prédominaient dans les années 1990 s'ajoute désormais une autre dimension : celle de la mobilité des personnes et de leurs parcours, marqués trop souvent par des blocages et des retours en arrière pour les ménages disposant de revenus modestes. La Fondation Abbé Pierre souhaite contribuer à repenser l'action publique dans ce domaine, sachant que **l'analyse du fonctionnement des dispositifs d'aide et de la manière dont les ménages s'y confrontent, apporte sur ces questions un précieux éclairage**. En effet, l'exercice n'a de sens que s'il est fondé sur une meilleure appréciation des attentes des personnes modestes, sur une meilleure compréhension des stratégies qu'elles développent et des choix qu'elles opèrent même s'ils sont très contraints.

Cette troisième partie cherchera donc à montrer que les solutions auxquelles recourent les ménages modestes ne sont pas toujours celles des acteurs publics, et ne correspondent pas toujours aux « marches de l'escalier » qui est censé mener de la rue au logement, en passant par l'accueil d'urgence, l'hébergement d'insertion et diverses formes de logement transitoire. En s'appuyant notamment sur des expérimentations mises en œuvre par des associations, bailleurs sociaux, collectivités, la Fondation Abbé Pierre souhaite montrer qu'il est possible de mieux associer les personnes aux réponses qu'on leur apporte, de mieux prendre en compte leurs véritables besoins et attentes et de valoriser leurs ressources pour les rendre actrices de leur parcours d'accès au logement. Les initiatives présentées indiquent que de nouveaux chantiers peuvent être ouverts, de nouvelles approches expérimentées avec succès, et que, malgré le climat actuel de « désespérance collective », une nouvelle page peut — et doit — s'écrire en matière de politiques d'accès au logement pour les plus fragiles.

Mieux comprendre les attentes et les parcours des ménages modestes

Revisiter la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, impose de prendre un peu de recul, de se dégager du fonctionnement des divers dispositifs publics d'accès au logement pour observer les attentes des ménages, la complexité de leurs parcours et leurs décalages par rapport aux réponses institutionnelles. **Car, à porter uniquement le regard sur les dispositifs d'accès et leur fonctionnement, on perd de vue tous ceux qui y échappent, parce qu'ils ne les sollicitent pas ou plus.** En tenant mieux compte du vécu et des parcours des personnes, des questions importantes émergent.

N'est-il pas paradoxal de constater qu'une grande partie de la demande de logement social n'est pas renouvelée d'une année à l'autre ? Que la proportion de logements sociaux attribués mais refusés par les ménages a considérablement augmenté, alors même que l'on souligne l'ampleur de la demande ? N'est-il pas paradoxal d'observer que ces refus émanent aussi de personnes dont les recours ont été reconnus prioritaires et urgents par les commissions de médiation ? De noter que des demandeurs d'hébergement orientés par les SIAO ne donnent pas suite, que des personnes en situation de détresse ne recourent pas au 115 ou ne l'appellent qu'une seule fois ? Quel sens donner à ces réactions qui peuvent susciter l'incompréhension des acteurs gérant l'entrée dans un accueil d'urgence, un hébergement d'insertion ou un logement social ? Tout cela doit nous interroger...

Le refus des parcours administrés

Les abandons de demandes ou **les refus de solutions proposées** par les dispositifs **sont devenus suffisamment importants aujourd'hui pour nous**

alerter et susciter notre réflexion, alors que la demande en hébergement comme en logement est bien supérieure à l'offre disponible. Tant en matière d'hébergement que de logement social, une partie des demandeurs s'évapore avant d'obtenir l'hébergement ou le logement souhaité. Une part significative des appels au 115 pour un hébergement d'urgence n'est pas renouvelée ; de nombreuses demandes exprimées pour une place d'hébergement d'insertion sont annulées par ceux qui y postulent (environ 20 % dans certains territoires ayant observé le phénomène). De la même manière pour l'accès au logement social : on se focalise à juste titre sur l'importance de la demande et la part relativement faible de celle qui est satisfaite (en moyenne, entre une sur trois et une sur quatre au niveau national), mais on ne prête pas suffisamment attention aux demandeurs qui abandonnent la perspective d'y accéder.

Il existe peu d'analyses sur les stratégies des ménages qui renoncent à leur demande d'hébergement. Et nous savons également bien peu de choses sur les raisons qui poussent des ménages à renoncer à accéder à un logement social, sur leurs conditions d'habitat, sur leurs profils (s'agit-il de ceux qui faisaient une demande de mutation, de ceux qui sont logés dans le parc locatif privé, de ceux qui sont hébergés ?)... Certes, des ressources et solutions peuvent être mobilisées dans leur environnement par les personnes les plus modestes, comme l'ont montré les analyses de la Fondation Abbé Pierre sur l'hébergement chez des tiers⁵⁵. Parfois les renoncements correspondent à des solutions alternatives satisfaisantes, trouvées en dehors des dispositifs d'aide, mais c'est loin d'être toujours le cas. **Ces phénomènes peuvent également être le signe d'un refus de parcours administrés par la puissance publique et un appel à mieux prendre en compte la dimension qualitative de la demande.**

À l'abandon des demande s'ajoutent les refus de propositions apportées aux ménages, qu'elles concernent l'hébergement ou le logement. Dans l'agglomération grenobloise, en 2013, plus d'une offre d'hébergement sur trois (37 %) a été refusée ; et si l'on prend en compte les demandes abandonnées avant attribution, c'est environ une demande sur deux à laquelle il n'est pas donné suite du seul fait du demandeur (et cela indépendamment des demandes qui ne bénéficient pas d'un hébergement par manque de place). Du côté des bailleurs Hlm, tous sont aujourd'hui confrontés à des refus de logements par les ménages attributaires. Le nombre de refus est même parfois supérieur à celui des entrées dans le parc : pour certains bailleurs, deux propositions sur trois peuvent être refusées, plus souvent pour les logements situés en ZUS, et davantage pour les PLS que pour les PLAI mais le phénomène peut concerner l'ensemble du parc social.

⁵⁵ Le rapport 2005 sur « L'État du mal-logement en France » a consacré une partie de son premier chapitre à cette question : « l'hébergement chez des proches : la solidarité mise à mal », pages 13 et suivantes.

C'est le cas également de la part de ménages qui ont déposé un recours Dalo, reconnus prioritaires et urgents (en 2013, 1 473 propositions de logement ou de place d'hébergement ont été refusées par les ménages au niveau national, soit 7,3 % du total des bénéficiaires⁵⁶), ces refus ont alors rapidement interpellé les membres du Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo. En 2009, il charge un groupe de travail de rassembler des éléments permettant de comprendre et de formuler des propositions pour réduire un nombre de refus qui « interroge le sens du recours ». Il relève que certains demandeurs s'interrogent : « *Dois-je présenter ma demande dans le cadre du recours que la loi m'autorise à faire, au risque de ne pas pouvoir refuser une offre peu adaptée à ce que je souhaite ? Ne devrais-je pas plutôt poursuivre mes investigations avec les partenaires locaux que je connais, pour un résultat sans doute plus long mais plus proche de ce que je recherche ?* ».

La compréhension des attentes des demandeurs de logement social doit être intégrée dans les réflexions. Quel regard porte-t-on aujourd'hui par exemple sur la situation de cette femme qui élève seule ses enfants et qui ne souhaite pas les voir grandir dans un quartier qui lui fait peur ? Les études consacrées à ce sujet⁵⁷ montrent bien que la **notion de « logement adapté » donne lieu à des interprétations divergentes, entre d'un côté des ménages qui raisonnent en terme d'habitat (le logement et son environnement) et de l'autre des bailleurs qui organisent les attributions à partir de critères relatifs au seul logement**. À l'occasion d'une proposition d'attribution, les ménages prennent en compte bien d'autres enjeux liés à leur projet de vie, au-delà du strict besoin de logement (adaptation à la taille du ménage ou à ses ressources) ; la question de la localisation peut alors devenir centrale, une « bonne » localisation étant considérée comme un facteur déterminant pour une insertion durable et une reconnaissance sociale.

L'abandon des demandes d'hébergement et de logement comme les refus de logement soulignent *a minima* les réticences des ménages face aux solutions qui leur sont proposées et la nécessité de prendre en compte toutes les dimensions attachées à l'occupation d'un logement : la sécurité qu'il procure, mais aussi l'accès aux services et notamment à l'école dont la réputation détermine souvent le choix des familles, la reconnaissance sociale que procurent le logement et son quartier... Beaucoup plus qu'ils ne le sont aujourd'hui, il convient donc de s'intéresser aux raisons et motifs qui conduisent les personnes — même dans une situation très contrainte — à opérer certains choix qui interrogent les prescripteurs et les détenteurs d'offre

⁵⁶ Sur 20 062 bénéficiaires logés/ accueillis, ou ayant refusé, ou n'étant plus à loger/ accueillir au 13 février 2014 d'après les données du comité de suivi Dalo.

⁵⁷ Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, « L'an II du Dalo : priorité à la bataille de l'offre », 2009 ; Observatoire de l'hébergement et du logement, « Les refus de logement dans le parc social », 2009 ; FORS Recherche sociale et Credoc, « Étude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social », pour l'USH, 2012 ; ADIL du Gard, « De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux », 2013.

d'hébergement ou de logement social⁵⁸ et de mieux prendre en compte les stratégies et les attentes des personnes.

Le décalage entre le parcours des ménages et l'organisation du système public de réponses

Les paradoxes que révèlent les abandons de demandes d'hébergement ou de logement, comme les refus après attribution d'une place d'hébergement ou de logement, soulignent **l'écart qui existe entre les solutions proposées et les attentes des ménages**, qui les amène souvent à sortir du cadre balisé par les réponses publiques. Si les solutions mises en place par les acteurs publics sont organisées sous la forme d'un continuum de réponses (accueil d'urgence, hébergement d'insertion, accès au logement essentiellement social même si quelques logements conventionnés privés sont mobilisés), celles auxquelles recourent les ménages à toutes les étapes de leurs parcours sont beaucoup plus complexes et mobilisent des formes d'habitat très diverses qui échappent largement à toute maîtrise publique (non-logement, hébergement chez des tiers, recours à du locatif privé plutôt qu'au logement social). Si une partie des demandes d'hébergement et de logement trouve chaque année une solution, une partie encore plus conséquente ne reçoit pas de réponse positive. **Dans l'attente, les personnes et familles concernées continuent alors de vivre dans des conditions insatisfaisantes** (logements surpeuplés, habitat indigne voire insalubre, hébergement en structure ou chez des tiers).

Par ailleurs, pour ceux qui ont reçu une réponse positive à une demande d'accueil d'urgence, d'hébergement d'insertion ou de logement social, la solution à la sortie ne constitue pas toujours une amélioration. **Les parcours réels des ménages peuvent alors être très décalés par rapport à ce que donne à penser l'apparente organisation « en escalier » des réponses proposées par la puissance publique.**

Malgré l'adoption en 2007 des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge des personnes hébergées, de nombreux accueils d'urgence ne font face à l'ampleur de la demande qu'en remettant les personnes accueillies à la rue, et en organisant une rotation entre les demandeurs toujours plus nombreux que le nombre de places disponibles. De nombreux squats ou bidonvilles sont par ailleurs démantelés ou détruits sans qu'aucune solution ne soit proposée à ceux qui y résidaient. Les sorties de l'hébergement d'insertion et des différentes formules d'habitat transitoire sont loin d'être toujours orientées vers le logement. Si de nombreuses personnes accueillies dans des hébergements ou logements d'insertion accède à un logement, d'autres continuent leur parcours dans le même type de solution ou de façon plus inquiétante dans une solution dégradée par rapport à celle qu'elles pouvaient espérer.

⁵⁸ Le désarroi des élus et des bailleurs sociaux face aux refus de logement qui ne sont généralement pas compris, les conduit parfois à minimiser l'ampleur de la demande et de la crise du logement.

Le logement social qui a longtemps constitué une étape vers le locatif privé ou vers l'accession à la propriété a également vu son rôle évoluer. Certes, il permet toujours d'accueillir des ménages qui peuvent ensuite poursuivre leurs parcours résidentiels vers un logement du parc locatif privé ou vers l'accession à la propriété, mais il constitue aussi une solution durable pour de très nombreux ménages qui n'ont pas d'autre horizon résidentiel à moyen terme, comme en témoigne notamment le nombre important de demandes de mutation. Pour certains encore, le parc social ne constitue pas une protection suffisante, notamment quand ils ne peuvent y demeurer pour des raisons financières, se trouvent en situation d'impayé et sont menacés d'expulsion. L'appareil statistique ne s'est d'ailleurs qu'imparfaitement adapté à ces évolutions et renseigne mieux sur les ménages qui accèdent au parc social et ceux qui sont en mouvement entre les différents segments du parc immobilier, que sur les sorties vers des formes précaires d'habitat.

Et pourtant, **dans la période de crise que nous traversons, il importe plus que jamais de prêter attention à la réalité des parcours des personnes**, aux difficultés qu'elles rencontrent pour améliorer leur situation résidentielle, aux mouvements parfois chaotiques de leurs trajectoires et aux manifestations de rétrogradation qu'elles subissent parfois. Le champ de l'action publique doit prendre en compte l'ensemble des formes d'habitat que les personnes mobilisent pour se loger, surtout quand il s'agit de solutions précaires ou même intolérables. **L'ambition des politiques en direction des plus fragiles ne saurait se borner à assurer le bon fonctionnement des réponses et des dispositifs d'accès existants, elle doit aussi viser à protéger les personnes dans leurs différentes conditions d'habitat et veiller à prendre en charge celles qui quittent un hébergement ou un logement pour des solutions plus précaires.**

Redonner leur place aux personnes dans les procédures d'accès au logement

À l'heure où les politiques du logement des défavorisés doivent être repensées pour retrouver toute leur efficacité, une évolution majeure doit s'imposer dans les modes d'intervention : celle de redonner aux personnes toute leur place dans les procédures d'accès au logement, de rendre les ménages « acteurs » des dispositifs et des politiques qui les concernent. De nombreuses pistes sont explorées en ce sens et sont appelés à se développer à de nombreux niveaux, dans les procédures d'attribution des logements sociaux, les dispositifs favorisant l'accès direct au logement pour les sans-domicile, dans les permanences d'accès aux droits... A travers ce changement de regard sur les personnes (considérées non plus comme des « bénéficiaires » ou des « usagers » - pire, comme des « assistés » - mais à travers leurs ressources individuelles et leurs capacités à se mobiliser), cette évolution pourrait bien être porteuse, à la fois d'une plus grande efficacité de l'action publique et d'une meilleure reconnaissance de la dignité des personnes.

Accès au logement social : vers la « location choisie » ?

Lorsqu'ils sollicitent l'aide de la collectivité publique pour pouvoir accéder à un logement social, les ménages modestes et fragiles se retrouvent bien souvent dépossédés de leur démarche : formulation de leur demande très générale, méconnaissance de l'offre disponible et de ses contraintes, absence d'information sur l'état d'avancement de leur dossier, opacité des procédures de sélection...

Afin d'apporter plus de transparence et de lisibilité aux demandeurs sur les processus d'attribution, plusieurs territoires ont mis en place des systèmes de « cotation » de la demande de logement social. À l'instar de Rennes, des villes comme Paris ou Suresnes s'y engagent désormais⁵⁹. Appelés aussi « *scoring* », ces systèmes doivent permettre en outre une meilleure priorisation des demandes, chaque ménage se voyant attribuer un certain nombre de points en fonction de sa situation, à partir de critères explicites et publics.

Au-delà du système de cotation, le décalage entre les attentes qu'expriment les demandeurs à propos du logement recherché et les modalités d'attribution de l'offre, incite aujourd'hui à renverser l'approche ordinaire des attributions en permettant aux demandeurs de se positionner sur l'offre disponible. Quand les refus concernent parfois deux propositions sur trois dans certains parcs, les bailleurs doivent évidemment trouver des solutions : la « location choisie » en est une.

Inspirée du « *Choice Based Lettings*⁶⁰ » aux Pays-Bas et en Angleterre, la « location choisie » vise à améliorer l'égalité de traitement des demandeurs à travers une plus grande transparence du processus d'attribution des logements. Elle doit permettre de rendre le demandeur acteur de sa démarche et de contribuer à garantir à tous un accès à l'offre disponible. La mise en place de la « location choisie », dans quelques territoires et par quelques bailleurs, permet d'expérimenter cette modalité d'attribution reposant sur l'information des demandeurs concernant les logements à attribuer, et sur la possibilité de se positionner sur le logement qu'ils souhaitent par le biais de petites annonces publiées sur les sites des bailleurs ou des sites généralistes (Leboncoin.fr par exemple). Elle permet de ne plus partir seulement de l'offre disponible pour rechercher des demandeurs compatibles dans la liste des inscrits, mais de prendre en compte le demandeur, de lui redonner de la visibilité sur l'offre de logements disponibles et la possibilité de participer au choix de son logement, tout en luttant contre le sentiment d'assignation à résidence. Cette nouvelle démarche pourrait contribuer à faire évoluer significativement le mode ordinaire d'attribution que les demandeurs considèrent souvent opaques.

⁵⁹ En 2011, une note du Centre d'analyse stratégique (« Le logement social pour qui ? Perspectives européennes », La note d'analyse n°230) évoquait les « rares » expériences de systèmes de cotation développées en France: par la SACVL et Villeurbanne Est Habitat dans le Grand Lyon, les organismes Hlm de l'agglomération rennaise ou encore quelques bailleurs en Savoie. Aujourd'hui, de nombreux autres organismes souhaitent mettre en œuvre de tels systèmes de priorisation chiffrée des demandes, reposant sur des mécanismes de cotation plus ou moins abouties.

⁶⁰ En associant système de cotation de la demande, et mise à disposition des demandeurs les annonces de logement social.

LA « LOCATION CHOISIE » : EXEMPLES EN COURS D'EXPÉRIMENTATIONS

En Isère, le projet de « location active⁶¹ » est né en 2010 de la réflexion de l'association des bailleurs sociaux de l'Isère (Absise) afin de promouvoir l'égalité de traitement dans le logement social. L'expérience a été lancée à partir de 2012 par Actis (principal bailleur de la Ville de Grenoble) ; en 2013, le recours à des petites annonces pour louer des logements s'est mis en place progressivement et près d'un logement sur quatre a été loué de cette façon (255 logements sur 1051 attributions). Les logements présentés à la location sont des grands logements de deux quartiers sensibles (Villeneuve et Mistral), refusés par deux listes de demandeurs (6 ménages), ainsi que les logements les plus chers (PLS et PLI) qui ne trouvent pas facilement preneurs. Les annonces sont publiées sur le site du bailleur qui est très visité.

Depuis le printemps 2014, l'expérience a été lancée dans le Pays Voironnais, en associant les quatre principaux bailleurs qui interviennent sur ce territoire sur la base d'une démarche et de règles communes. L'ensemble des réservataires (excepté Action Logement) met des logements à disposition ; une diversité d'offre est ainsi proposée (y compris dans le neuf) et un logement sur cinq choisi de façon aléatoire est proposé à la location active.

Sur les sites des bailleurs, dans les différents points d'accueil des demandeurs et après 10 jours de parution sur le site « Leboncoin.fr », les annonces décrivent les caractéristiques du logement et mentionnent les conditions de ressources et modalités de la procédure. Jusqu'à dix candidats peuvent se positionner pour une offre de logement. Chaque bailleur traite ensuite les candidatures pour sélectionner trois demandeurs parmi lesquels la commission d'attribution opère son choix.

Dans les deux cas, cette démarche permet d'élargir les attributions à des ménages qui ne se portaient pas forcément candidats à un logement social, notamment des ménages plus jeunes, et des couples avec enfants.

Il faudra mesurer dans les mois et années qui viennent dans quelle mesure l'expérience de la « location choisie » se généralise ou non et les effets qu'elle produit. Les obstacles sont évidents (changement des pratiques professionnelles, perte d'une partie de la maîtrise du processus de peuplement pour les bailleurs et les élus locaux, interrogations sur l'équité du système, etc.), mais les avantages que perçoivent déjà les bailleurs sociaux qui l'expérimentent pourraient conduire à en accélérer le développement : la mise en œuvre de ces objectifs devrait contribuer non seulement à enrayer l'augmentation des refus d'attribution des logements sociaux, mais aussi à contenir le développement de la vacance qui frappe certains segments du parc social.

⁶¹ En Isère, la notion de « location active » a été préférée à celle de « location choisie » pour marquer que si le demandeur exprime sa volonté de choisir son logement et son lieu d'habitat et est actif dans le processus, c'est au final la commission d'attribution du bailleur qui décide de l'attribution des logements.

Indépendamment de ces objectifs, **il est essentiel de redonner aux ménages des possibilités de choix afin de réduire l'écart entre ceux qui ont la possibilité de choisir leur logement et leur lieu de résidence, et les autres.**

Redonner la possibilité aux personnes en situation d'exclusion de devenir actrices de leurs parcours d'accès au logement

Une meilleure association des personnes aux démarches les concernant doit être également recherchée pour tous ceux qui sont en situation de grand dénuement et de précarité. Comme nous l'avons montré précédemment, ce sont aujourd'hui bien trop souvent des règles strictes qui s'imposent aux personnes dans les modes de prise en charge, des dispositifs qui répondent de manière insuffisante aux besoins, des conditions d'accueil très insatisfaisantes lorsque ces personnes ont la « chance » d'être accueillies : ruptures de prise en charge, allers et retours entre l'hébergement et la rue, « sorties sèches » des dispositifs, appels sans réponse au 115, conditions d'accueil très vétustes dans certains centres d'hébergement qui n'ont pas encore été améliorés dans le cadre du programme d'humanisation... Ces situations nourrissent parfois chez elles le rejet des formes institutionnelles de prise en charge, et finalement le renoncement et le repli sur toutes sortes de solutions extrêmement précaires.

Issues d'une réflexion menée en concertation avec des professionnels et des résidents de structures d'hébergement, diverses recommandations ont été formulées par la Fondation Abbé Pierre en 2013 pour favoriser « l'accès à l'habitat des personnes SDF en situation de grande précarité »⁶². Il s'agit entre autres de pouvoir proposer des formes d'habitat qui respectent la dignité et le bien-être des personnes, mais aussi un accueil et un accompagnement à « bas seuil d'exigence » qui ne soit ni imposé, ni intrusif (accueillir les personnes avec leurs addictions, des animaux, avec des « projets » incertains voire inexistantes...), de respecter le principe de non-abandon afin de « laisser le temps » aux personnes (pas d'injonction aux « projets de vie », pas de limite dans la durée d'occupation...) ou encore de prévoir de manière effective la participation des personnes. Celle-ci est essentielle que ce soit en matière d'accompagnement, afin qu'il soit co-construit et non imposé, en matière de règles de vie et de fonctionnement de la structure, afin qu'elles soient co-produites avec les personnes accueillies, etc.

⁶² Fondation Abbé Pierre, « L'accès à l'habitat des personnes sdf en situation de grande précarité. Recommandations », *Les Cahiers du logement*, février 2013.

**LES DÉLÉGUÉS DES USAGERS DU SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL
ET D'HÉBERGEMENT (SASH) À MULHOUSE :
UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE DES PERSONNES LOGÉES EN DIFFUS**

Les délégués des usagers du Service d'Accompagnement social et d'Hébergement ont été mis en place en 2008 par l'association ALSA (Mulhouse), dans le but de favoriser l'expression et la participation des personnes. La présence de délégués représentant les personnes logées et accompagnées par l'association permet de donner une place plus centrale aux personnes, mais aussi une inscription sociale en leur offrant la possibilité de devenir acteurs de leur changement.

Dans cette action de représentation, il s'agit également de reconnaître l'usager comme citoyen à part entière dans l'exercice de ses droits : droit à la liberté d'expression, droit à la transparence et droit à la coopération. Les délégués ont plusieurs fonctions : recueillir la parole des personnes accompagnées, être force de proposition, être un relais dans la transmission d'informations en direction des bénéficiaires et jouer un rôle consultatif pour l'association.

Fondation Abbé Pierre, « L'accès à l'habitat des personnes sdf en situation de grande précarité », février 2013.

Au-delà des démarches coordonnées par le secteur associatif, des initiatives sont prises sous l'impulsion des personnes elles-mêmes, qui doivent être mieux connues, encouragées et soutenues par les pouvoirs publics. Ces démarches témoignent de l'importance des ressources que peuvent mobiliser les personnes, y compris après un long parcours d'errance et de rue. Elles invitent à rompre avec certaines représentations de la vulnérabilité (à partir d'une approche « médicale » et palliative qui a longtemps prévalu dans le secteur de l'hébergement) et à mieux prendre en compte et pleinement intégrer les individus dans la manière dont est conçu leur accompagnement.

LA « PAIR-AIDANCE » DÉVELOPPÉE PAR LE COLLECTIF DES SDF DE LILLE

Le « Collectif des SDF de Lille » a été créé en 2011 par trois personnes sans abri hébergés par l'Armée du Salut. Il vise à défendre les droits des personnes en situation de grande précarité, et à les aider à accéder à un logement autonome. Il accompagne un public de plus en plus nombreux et diversifié, en considérant que nombre de SDF est en capacité d'accéder à un logement autonome, à condition d'être accompagné pendant les premiers mois de son installation.

Le Collectif travaille avec des propriétaires privés qui proposent leurs logements à un loyer n'excédant pas 365 €. Les garanties liées à l'intervention du Collectif (aides du FSL, intervention rapide en cas de

problème dans le logement, relocation du bien facilitée par les nombreuses demandes) lui ont permis de développer un réseau de propriétaires privés partenaires de plus en plus large : « *Au début, on essayait 80 % de refus de la part des propriétaires. Maintenant, la tendance s'est inversée car on parle de nous en bien. De plus en plus de propriétaires nous appellent pour nous prévenir du départ de leur locataire, afin que nous leur proposons une autre personne et éviter la vacance. On travaille aussi avec des agences immobilières de la métropole lilloise* ». L'accompagnement dans le logement (3 mois, renouvelable une fois) est assuré par l'équipe d'éducateurs spécialisés, qui s'appuie sur des associations partenaires pour fournir des meubles et des colis alimentaires au nouveau locataire. Anciens sans-abri ayant accédé à un logement et adhérents du Collectif des SDF, des « pairs aidants » habitant le quartier jouent le rôle de « experts du vécu ». Pour favoriser l'accès de ces locataires au logement social, une demande Hlm est systématiquement déposée, et une personne se consacre aux problématiques de gestion du budget et d'insertion professionnelle.

Trois ans après sa création, le Collectif est représenté dans différentes instances locales et nationales. À ce jour, **il ne comptabilise aucun retour à la rue pour 149 relogements en 2012-2013**. S'il continue à aller à la rencontre des personnes à la rue, le Collectif reçoit un nombre croissant de personnes orientées par d'autres associations. Ses moyens restent cependant limités : constitué exclusivement de bénévoles, il ne dispose pas de local et ne bénéficie d'aucun financement.

La participation des personnes en situation de pauvreté à la vie citoyenne constitue un axe d'intervention pour les pouvoirs publics⁶³, comme en témoigne notamment l'instauration d'un « huitième collège » par le Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE) afin de renforcer et mieux prendre en compte le témoignage et l'expertise des personnes dans les politiques de lutte contre les exclusions. Des Conseils consultatifs régionaux des personnes accueillies (CCRPA) doivent permettre également aux personnes de prendre part aux décisions politiques et dispositifs les concernant. Le besoin de redonner aux personnes leur pouvoir d'agir est aussi très présent dans les réflexions actuelles sur le travail social et ses perspectives de refondation : pour la Fnars, celui-ci doit désormais prendre appui sur les « potentialités » des personnes ou des groupes de personnes : « *L'accompagnement social relève plus du « faire avec » les personnes en difficultés, que du « faire pour elles ou à leur place*⁶⁴ ».

⁶³ Depuis la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.

⁶⁴ Fnars, « Pour une Révolution du travail social. Premières préconisations issues des journées du travail social de la Fnars », document de travail, février 2014.

RENCONTRE AU SÉNAT ENTRE UNE CENTAINE DE PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ET DES PARLEMENTAIRES

Poursuivant son travail autour de la participation citoyenne des personnes en situation de précarité, la Fondation Abbé Pierre a organisé le 3 juillet 2014 une rencontre dans les salons du palais du Luxembourg entre une centaine de personnes résidant dans des Pensions de Famille ou accueillies dans les Boutiques Solidarité et une vingtaine de parlementaires.

Au terme de plusieurs mois de préparation dans le cadre de groupes de travail, ces personnes ont pu porter à la connaissance des élus de la République leurs attentes en matière d'accès au logement, de conditions d'hébergement et d'accès aux droits. Jeunes sans ressources, personnes sans papiers, anciens salariés... tous ont pu témoigner pendant trois heures des réalités de leur quotidien : des parcours du combattant pour accéder à un logement, des dispositifs d'urgence saturés, des centres d'hébergement qui accueillent trop peu les familles et contraignent alors des mères et des pères à se séparer de leurs enfants, etc. « *Il y aura un avant et un après cette rencontre entre ceux chargés de porter la voix des sans-voix et ceux qui vivent les situations* » a assuré Jean-Pierre Bel, alors président du Sénat.

Aider les personnes en difficulté à faire valoir leurs droits

Les associations accompagnant les personnes les plus démunies en témoignent : **plus ces personnes cumulent de facteurs de précarité, moins elles recourent à leurs droits**⁶⁵. C'est le cas lorsqu'elles se retrouvent face à des systèmes d'aides illisibles, à des démarches complexes et des procédures longues, mais aussi face à l'absence d'offre proposée par les divers dispositifs, voire plus simplement l'absence d'informations sur leurs droits ou sur l'état d'avancement de leurs demandes... Les ménages concernés en sont alors réduits à se débrouiller par leurs propres moyens, ce qui empêche, dans la grande majorité des cas, toute forme de solution pérenne et satisfaisante.

À travers le développement du « non-logement » et les renoncements des ménages qui ne sollicitent pas (ou plus) l'aide de la collectivité, c'est finalement la question du « non-recours » qui doit être posée. Il concerne, d'après l'Observatoire des non-recours (Odenore), « *toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre* », que ce soit par méconnaissance (lorsque l'offre ou les aides existantes ne sont pas connues du ménage), par « non-demande » (lorsqu'elles sont connues mais non demandées) ou par « non-réception » (lorsqu'elles sont connues, demandées mais non obtenues). Si la lutte contre le non-recours a constitué l'une des priorités de la « Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » en décembre 2012⁶⁶, elle pose avant tout la question des moyens consacrés par

⁶⁵ Interview de Philippe Warin (Odenore), in *Proteste*, n°123, octobre 2010, pp. 10-12.

⁶⁶ Rapport final du Groupe de travail « Logement, hébergement », Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal logés, dirigé par Alain Régnier et Christophe Robert.

les pouvoirs publics à l'information et à l'accompagnement des ménages, qu'ils soient fragiles ou en difficulté de logement.

« Pour demander, il faut savoir ! » L'accès aux droits vu par les personnes accueillies en Boutiques solidarité

« Beaucoup de personnes ne connaissent pas leurs droits. L'accès à l'information est souvent compliqué (...) il faudrait que les aides et les démarches soient plus claires et dans un langage accessible. Elles sont difficilement compréhensibles, même pour les travailleurs sociaux !

Il faut aussi noter que les lieux pour les démarches administratives peuvent être très loin des lieux de vie (Pôle emploi préfectures, CAF...) ce qui pose la question du coût du transport. De plus en plus de démarches se font grâce à internet... mais tout le monde n'y a pas accès, de même pour le téléphone.

D'une manière générale, les personnes ne sont pas non plus suffisamment informées sur leurs droits et sur l'accès aux différentes prestations : où prendre une douche ? où manger ?... dans certaines villes, il y a des petits livrets mais ils sont rarement complets et à jour. Il faudrait développer ces documents ».

Source : Fondation Abbé Pierre, témoignages recueillis et synthétisés dans le cadre des groupes de travail visant à préparer une rencontre des personnes accueillies avec les sénateurs (cf. page 66)

Favoriser l'accès aux droits renvoie bien sûr à l'ouverture de différentes prestations et *droits sociaux* (APL, allocations familiales, tarifs sociaux de l'énergie, CMU ou AME...), relevant de la mission des intervenants sociaux aux côtés des personnes les plus fragiles. Pour les ménages en difficulté de logement, l'accès aux droits renvoie aussi à la revendication des *droits liés à l'habitat*, lesquels nécessitent aussi un accompagnement dans les démarches administratives mais également sur le plan juridique — le cas échéant à travers des actions en justice : accompagnement des ménages éligibles au Dalo ou reconnus prioritaires par les commissions de médiation, des ménages menacés d'expulsion, de tous ceux qui vivent dans un logement indigne ou indécent, des personnes victimes de discriminations, ou encore des occupants sans droit ni titre sur des terrains ou dans des « squats »...

Parce qu'il **ne suffit pas d'ouvrir un droit pour que celui-ci devienne effectif, de nombreuses associations se sont investies dans cet accompagnement en matière de droits liés à l'habitat**, en réponse aux besoins exprimés localement. Leurs actions sont diverses, tant par leur contenu (permanences généralistes ou centrées sur une thématique) que par leurs modalités d'intervention auprès des ménages. Et elles montrent à quel point les besoins sont importants. L'importance du non-recours au titre du Dalo en témoigne, par exemple, comme la faible part des recours contentieux qui ont été engagés dans ce cadre devant les tribunaux administratifs (5 800 à fin 2013, pour 50 000 ménages prioritaires ayant dépassé les délais d'attente réglementaires sans relogement de la part des préfets).

Pour soutenir ces démarches, 30 permanences d'accès aux droits liés au logement ont été mises en place dans 11 associations franciliennes, sous la coordination de

la « mission Ile-de-France » de la Fondation Abbé Pierre⁶⁷. Par ailleurs, prenant acte du manque de convergence nationale autour de cette problématique, la Fondation a également souhaité constituer un réseau regroupant les associations partenaires œuvrant dans ce domaine (une trentaine sur le territoire), pour créer un espace ressource d'échange et de réflexion, mais aussi d'interpellation des pouvoirs publics. Le but de cette démarche collective est de mettre en lumière — au-delà de l'hétérogénéité des modes d'action — les éléments clés de ce type d'accompagnement des ménages, de le rendre plus lisible et in fine, de valoriser la spécificité et l'enjeu de l'accompagnement juridique des ménages⁶⁸.

DEUX SITUATIONS ACCOMPAGNÉES PAR L'ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT

Monsieur Z. vit dans un logement de 5m² lorsqu'il arrive à l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre fin mai 2013. Sa femme est décédée récemment et ses 4 enfants sont placés du fait de la surface du logement. Il y a un arrêté sur le logement depuis 2010 mais M. Z. continue de verser 250 € par mois au bailleur alors que le paiement du loyer est normalement suspendu. Une demande de logement social avait été faite dans le cadre de l'« accord collectif » et avait reçu un avis favorable en février 2011. M. Z. ne souhaitait tout d'abord pas l'intervention de la Fondation Abbé Pierre et continuait de payer son loyer par crainte des repréailles du propriétaire, jugé agressif. Souhaitant être relogé avec ses enfants, quel que soit le lieu, il élargit alors sa demande de logement social. Après plusieurs contacts, M. Z. accepte d'être orienté vers un avocat du réseau, afin d'assigner son propriétaire au tribunal en raison de l'état du logement. En septembre 2013, il est relogé avec ses enfants dans 80m². En mars 2014, le tribunal lui accorde 9 000 € de dommages et intérêts, et le remboursement des loyers versés. Malgré tout, en octobre 2014 le propriétaire fait appel de cette décision.

Madame T. a engagé une procédure pour discrimination à l'accès au logement avec le soutien de l'Espace Solidarité Habitat (ESH). Après avoir vu son dossier Dalo accepté en décembre 2011, Mme T. reçoit à ce titre une proposition de logement en décembre 2012. Sa candidature sera finalement refusée pour des raisons économiques par le bailleur social, alors même que Mme T. présentait un taux d'effort de 13%. *« Pour me battre moi toute seule contre le PDG d'un organisme de logement social et le Préfet, il faut des épaules très larges »*. L'ESH accompagnera Mme T. afin de contester devant le tribunal d'instance ce refus d'attribution du bailleur social. Malheureusement, le tribunal d'instance peu habitué à ce type d'affaire, renverra le dossier devant le tribunal administratif. Mme T. reste mobilisée, malgré la complexité des procédures engagées : *« Ils nous ont dit qu'on n'avait jamais condamné un organisme privé de logement social et nous ont renvoyés vers le tribunal administratif. Si on n'a pas de réponse d'ici un an, on ira au tribunal des conflits pour savoir quel tribunal est compétent. Deux ans par-ci, deux par-là... J'ai confiance dans la justice, mais elle est très lente, il faut tenir le coup. »*

⁶⁷ En 2013, les 30 permanences du réseau sont venues en aide à 3 280 ménages.

⁶⁸ Voir à ce sujet la brochure de la Fondation Abbé Pierre sur les « Principes fondamentaux de l'accompagnement des droits liés à l'habitat » (ADLH), juin 2014.

Améliorer l'efficacité et la cohérence des dispositifs d'accès au logement et à l'hébergement

Les interventions publiques mises en œuvre depuis plus de 25 ans contribuent à favoriser l'accès au logement (ou à un hébergement) pour les ménages modestes et fragiles, mais elles sont loin d'avoir réussi à endiguer toutes les situations d'exclusion du logement. Cela s'explique, bien sûr, par la montée de la précarité et de la pauvreté dans notre pays — dont les politiques mises en œuvre n'ont pas suivi le développement massif — mais aussi par un manque d'efficacité de l'action publique, ou du moins de certaines de ses composantes.

L'amélioration de la réponse publique doit donc passer par une mise à plat des dispositifs pour mieux comprendre les logiques d'action qui les pilotent aujourd'hui. S'ils visent dans leur ensemble à faciliter l'accès au logement ou à un hébergement des ménages les plus fragiles, ils ne constituent pas pour autant un ensemble cohérent ; se déployant sur des registres d'intervention différents, ils ne participent pas toujours de la même logique d'action, et sont le reflet d'un enchevêtrement de compétences entre les collectivités publiques et les divers acteurs conviés à leur mise en œuvre.

Qu'il s'agisse des dispositifs facilitant l'accès des ménages les plus modestes et fragiles au parc social, de ceux qui relèvent du « logement accompagné » (mesures d'accompagnement, formules d'habitat transitoire...) ou encore des dispositifs d'accès à l'hébergement d'urgence ou d'insertion⁶⁹, tous sont confrontés à des questionnements importants et doivent faire face à des défis d'un genre nouveau.

1 - L'amélioration des procédures d'accès au logement social constitue un premier enjeu de taille pour s'assurer, comme le stipulait l'article 56 de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, que « les personnes défavorisées » aient toute leur place dans le parc locatif social aux côtés des « personnes aux ressources modestes ». Cela passe bien sûr par la production d'une offre de logements sociaux suffisante et accessible (notamment en PLAI), sachant qu'une partie importante des nouveaux logements financés est devenue trop chère pour la majeure partie des demandeurs. Cela passe également par l'amélioration des dispositifs destinés à garantir l'accès à l'offre Hlm aux plus modestes et aux plus fragiles, dans le cadre des procédures d'attribution, des contingents préfectoraux et des dispositifs contractuels (accords collectifs, accords entre État et Action Logement pour accueillir des prioritaires Dalo sur les logements réservés par les entreprises, conventions d'utilité sociale). Ces procédures sont régies par des normes et règlements nationaux pour protéger les demandeurs, mais sont également soumises à d'importantes modulations locales qui élargissent plus ou moins fortement le périmètre des logements dédiés aux plus fragiles.

⁶⁹ Pour une présentation plus détaillée de ces trois registres d'intervention, se reporter à l'introduction de la 2^e partie de ce chapitre, page 29.

La multiplicité de ces dispositifs a conduit le Gouvernement à rechercher une meilleure cohérence de ces divers instruments de l'action publique en faveur du logement des plus fragiles, dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de janvier 2013. Les circulaires du 4 et du 20 janvier 2013⁷⁰ préconisent d'utiliser les dispositifs de mobilisation du parc locatif social existant comme leviers d'action pour développer l'accès au logement de droit commun des personnes en rupture ou exclues du logement. Ces circulaires appellent à vérifier la cohérence des dispositifs et insistent sur le fait que les objectifs inclus dans les engagements pris par les bailleurs sociaux dans l'ensemble des documents contractuels doivent être cohérents entre eux. L'intention est louable, sa mise en œuvre sur le terrain plus incertaine.

Le système actuel des contingents lié au financement des opérations de logement social ou au droit de réservation de l'État, qui permet de faire une place dans le logement social aux personnes défavorisées, **va en outre être percuté par l'évolution des modalités d'attribution des logements sociaux** à laquelle incite la loi Alur : simplification de la demande avec un dépôt unique de dossier, meilleure information des demandeurs sur le processus d'attribution et l'offre disponible, organisation et pilotage de la politique d'attribution au niveau intercommunal et possibilité de lancer des expériences de cotation de la demande ou de « location choisie ». Ces évolutions vont contribuer à remettre en question de façon générale les filières d'accès au logement social propres aux différentes catégories de réservataires, et notamment les filières dédiées aux personnes défavorisées qui prennent principalement appui sur le contingent préfectoral. La Fondation Abbé Pierre veillera à ce que ce progrès annoncé pour l'ensemble des demandeurs de logement social ne se retourne pas *in fine* contre les plus modestes d'entre eux.

2 - Un autre enjeu important concerne la mise en cohérence des dispositifs du « logement accompagné », au sein des PDALHPD. Ce secteur s'est constitué aux marges du logement pour en faciliter l'accès aux personnes en difficulté, mais aussi à la frontière de l'hébergement pour construire des passerelles vers le logement. Au fil du temps, il s'est enrichi de nombreux dispositifs qui constituent aujourd'hui un vaste ensemble dans l'arsenal de la lutte contre l'exclusion du logement.

Un récent rapport de l'IGAS⁷¹ souligne ainsi que les outils et supports de programmation de l'action dans ce secteur sont passés de 1 à 13 entre 1985 et 2010 : Plan départemental d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD), Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI), Plan départemental pour l'hébergement d'urgence (PDHU), CCAPEX, SIAO, Dalo et commissions de médiation...

⁷⁰ La circulaire du 4 janvier est relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver. La circulaire du 20 janvier est relative à la mobilisation des attributions des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et de l'Association foncière logement (AFL) ou de ses filiales en faveur du Dalo.

⁷¹ Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) », février 2012, p. 41.

Ces divers dispositifs favorisent le développement de solutions qui reposent pour beaucoup sur les outils du « logement accompagné », mobilisant des compétences au croisement du social et du logement : aides financières à l'accès et ouverture de garanties face au risque d'impayé, accompagnement de certains ménages bénéficiant de l'attribution de logements sociaux dans une logique de sécurisation du ménage et du bailleur, développement de formules d'habitat transitoire et probatoire (sous-location, intermédiation locative...). Autant de réponses importantes mais qui demeurent partielles ou temporaires.

Les personnes qui en bénéficient sont dans un rapport spécifique à ceux qui distribuent ces aides : proposées par des travailleurs sociaux ou les bailleurs, elles ne sont pas réellement « négociables » par le ménage puisqu'elles conditionnent – et même de plus en plus compte tenu de l'élévation des garanties demandées aux ménages – leur accès au logement. Les personnes concernées n'ont alors bien souvent d'autre solution que d'accepter ou de renoncer à bénéficier d'un logement accompagné. Une situation qui interroge actuellement de nombreux acteurs locaux, et a conduit à certaines réflexions au sein du secteur associatif sur les modalités d'intervention pour accompagner au mieux les ménages.

« LE LIVRET DES PRATIQUES DE L'ACCOMPAGNEMENT » DE LA SNL

L'association Solidarités nouvelles pour le logement (SNL) a élaboré en 2013 un livret des pratiques de l'accompagnement, proposant un cadre et des repères pour aider les locataires et leurs accompagnateurs à construire au jour le jour la relation d'accompagnement. Autour d'un certain nombre de situations rencontrées de façon récurrente par ces professionnels du logement accompagné (sur les risques d'intrusion dans la vie privée du locataire, les refus de tout accompagnement de la part des locataires, les refus de relogements, les conflits de voisinage...), cette démarche témoigne de l'exigence d'un questionnement qui se diffuse aujourd'hui parmi les acteurs associatifs et d'une volonté de faire converger les pratiques.

La réduction de la complexité de cet ensemble de dispositifs concourant à la lutte contre l'exclusion du logement, comme la meilleure efficacité des interventions dans ce domaine, passeront par la capacité des PDALHPD (qui ont désormais intégré la dimension hébergement) à piloter l'action publique. Ils constituent en effet des instances de programmation, d'impulsion et de pilotage de ces diverses mesures qui d'un département à l'autre connaissent de très fortes modulations : la carte et le périmètre de leur intervention varient, les modalités d'accès diffèrent selon les territoires... Finalement, ils dépendent fortement de la mobilisation des instances locales de l'État et des services des départements qui contribuent à leur mise en place en s'appuyant sur les acteurs locaux.

3 – Du point de vue de l'analyse du fonctionnement des dispositifs, **un dernier enjeu majeur renvoie au secteur de l'hébergement d'urgence ou d'insertion.** Ce vaste ensemble est actuellement très éclaté, et son accès reste encore majoritairement piloté par les détenteurs de l'offre. La segmentation de la prise en charge des personnes en difficultés de logement - notamment la dissociation entre les lieux fonctionnant sur le mode de l'urgence humanitaire (lieux pour manger, se soigner, dormir) et ceux qui travaillent dans une perspective d'insertion durable - est pointée du doigt par de nombreux acteurs. C'est ce constat qui conduit des PDALPD comme celui des Pyrénées-Orientales à vouloir améliorer la prise en charge des personnes confrontées « à un aller-retour en spirale entre hébergement et dispositif de veille sociale ».

La fusion entre le volet « insertion » et le volet « urgence » qui doit se faire dans le cadre des SIAO, vise à favoriser le rapprochement entre l'offre et la demande d'hébergement dans les différents territoires. Mais la pression qui s'exerce actuellement sur le secteur de l'accueil d'urgence, comme l'insuffisante fluidité entre l'hébergement d'insertion et le logement, conduisent en fait souvent à une gestion de la pénurie ; ces situations provoquent alors d'importantes tensions entre les acteurs et d'évidentes difficultés pour toutes les personnes en attente d'un hébergement. Par ailleurs, si les SIAO ont permis de recenser les différentes places d'hébergement à l'échelle des départements, ils n'ont pas encore réussi à faire de même pour l'offre de logements ; et encore moins d'assurer les connexions et passerelles indispensables vers les dispositifs d'accès au logement, en intégrant toutes les composantes de l'offre de logement dans un processus concerté d'attribution.

Si des marges de manœuvre importantes sont attendues d'une meilleure articulation entre les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion, certaines orientations politiques sont également de nature à transformer radicalement les modalités de prise en charge et la qualité des réponses apportées aux personnes. C'est le cas, notamment, en ce qui concerne la sortie de la « gestion saisonnière » de l'urgence que les associations de lutte contre les exclusions appellent de leurs vœux, mais qui perdure, année après année, lorsque sont refermées à la sortie de l'hiver des places d'urgence temporaires et que sont remises à la rue des personnes sans domicile qui y avaient trouvé refuge. La stabilisation des personnes est pourtant indispensable, et les ruptures de prise en charge doivent être évitées par la mise en œuvre de solutions tout au long de l'année. Par ailleurs, l'accès direct au logement doit devenir une priorité pour les personnes sans domicile — sans passage obligé par toute la gamme de solutions d'hébergement et de logement de transition ou temporaire. Prenant appui sur des expériences menées avec succès dans des pays d'Europe du Nord, la réforme du « logement d'abord » vise à favoriser l'accès direct au logement des personnes sans domicile, avec un accompagnement adapté selon les besoins. Impulsée en 2009, cette réforme est restée inaboutie en France. Son principe pourrait constituer toutefois le point de départ d'une nouvelle dynamique d'action publique en faveur du logement des ménages modestes et fragiles.

REDONNER DU SENS ET DE LA COHÉRENCE À L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Alors qu'elle s'est déployée et enrichie depuis un quart de siècle pour aider les ménages les plus fragiles à accéder à un logement et à s'y maintenir, **l'intervention publique en faveur du logement des personnes défavorisées est aujourd'hui en échec**. Elle laisse des centaines de milliers de personnes aux portes du logement et ne parvient pas à donner un espoir à ceux qui ne disposent pas d'un toit et vivent dans des conditions inacceptables. Certes, l'action publique en la matière a aussi des succès dont elle peut se prévaloir : de nombreuses personnes à la rue obtiennent des réponses en urgence et, pour certaines, accèdent directement à un logement ; les formes d'hébergement et d'habitat temporaire se sont diversifiées et offrent une palette de solutions à ceux qui sont privés de domicile ; des milliers de personnes bénéficient d'une aide ou d'un accompagnement pour accéder à un logement ; les ménages les plus modestes représentent une part significative de ceux qui accèdent chaque année à un logement social... Mais **malgré tous les efforts engagés depuis tant d'années, l'action publique mise en œuvre ne parvient pas à réduire le problème de l'exclusion du logement** dans notre pays, **tout juste à l'endiguer et à en limiter les conséquences les plus violentes** — qui restent malgré tout présentes, comme en témoignent encore dramatiquement les décès de personnes vivant dans la rue.

Cela nous invite collectivement à porter un regard attentif et critique, ainsi que nous avons tenté de le faire dans ce chapitre, sur les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour favoriser l'accès au logement des plus fragiles ; les témoignages des ménages, la réalité de leurs parcours et leur vécu face à ces dispositifs se révèlent à cet égard particulièrement éclairants.

La situation actuelle nous invite aussi à nous interroger sur le sens de cette action publique qui mobilise tant d'efforts de la part des acteurs de terrains sans produire de résultats suffisants, générant chez ces « fantassins » de la lutte contre l'exclusion incertitude et désespérance, qui se répercutent sur les personnes qu'ils accompagnent. Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, la tentation est plus grande que jamais de **resserrer toujours plus les critères d'éligibilité aux aides**, de restreindre encore davantage la cible des populations visées par ces différents dispositifs. Mais à l'analyse, cette stratégie apparaît de bien « courte vue », puisque les situations de fragilité qui

n'obtiennent aucune réponse de la part des pouvoirs publics finissent par s'aggraver, avec des conséquences de plus en plus lourdes (dans le domaine de la santé, de la scolarité, de l'exclusion sociale...) et des coûts toujours plus élevés pour la collectivité, qui paie finalement au prix fort son insuffisante mobilisation en amont. Redonner du sens à l'action en faveur du logement des défavorisés ne saurait se traduire efficacement par la « résidualisation » des réponses publiques, mais doit se pencher au contraire sur ce qu'il advient réellement de toutes ces personnes qui passent entre les mailles du filet de la protection. Quelles solutions pour ces ménages évincés de l'accès aux dispositifs d'aide, à cause des effets de seuil ? Et quelles conséquences pour la société dans son ensemble, quand ceux qui se sentent abandonnés par la puissance publique en nourrissent un profond ressentiment à l'égard des pouvoirs publics, ou une certaine hostilité vis-à-vis de ceux qui ont pu être aidés ?

Au-delà de la production d'une offre massive de logements et de la recherche d'une meilleure cohérence des dispositifs d'action publique, **nous avons besoin aujourd'hui d'une ambition mobilisatrice pour redonner du sens à l'action, et d'un pilotage plus cohérent des multiples interventions censées faciliter l'accès au logement.**

Faire converger les interventions qui favorisent l'accès au logement

L'action en faveur de l'accès au logement des personnes en difficulté telle qu'elle s'est progressivement développée depuis vingt-cinq ans, se trouve aujourd'hui dans une situation incertaine. **S'il existe un processus incontestable de rapprochement du secteur de l'hébergement de celui du logement des personnes défavorisées, les multiples dispositifs qui favorisent l'accès à un hébergement ou un logement fonctionnent de façon trop éclatée.**

Les deux secteurs du logement et de l'hébergement, totalement indépendants et qui s'ignoraient même dans les années 1990, se sont fortement rapprochés dans la période récente, à travers notamment la mise en œuvre de dispositifs articulant ces deux domaines et les nombreuses coopérations qui se sont développées entre leurs acteurs. Ce processus devrait être renforcé par la prise en compte des préoccupations relatives à l'hébergement dans les PDALHPD et par l'incitation faite aux collectivités locales de les intégrer dans leurs programmes locaux de l'habitat. Bref, le processus en cours a conduit à **la constitution d'un vaste champ d'intervention qui couvre l'ensemble des solutions qui vont de l'accueil d'urgence au logement social**, en passant par les diverses formules d'hébergement ou de logement d'insertion. Le volet logement du Plan quinquennal de lutte contre la

pauvreté présenté en janvier 2013 s'inscrivait dans cette logique d'action et la confortait. Il articulait en effet des mesures de portée générale (produire 150 000 logements sociaux par an) et des mesures davantage ciblées sur les ménages les plus fragiles visant autant l'urgence sociale (mettre fin à la « gestion au thermomètre » de l'accueil d'urgence) que l'accompagnement des personnes les plus fragiles vers le logement.

Pour autant, même si ces dispositifs sont censés concourir à un objectif commun, celui de favoriser l'accès au logement des personnes en difficulté, ils fonctionnent toujours aujourd'hui de façon sinon éclatée, du moins insuffisamment articulée. La recherche d'une meilleure cohérence de ce système qui s'est profondément complexifié au fil des années est un des enjeux marquants pour la période à venir.

Cette complexité tient évidemment — comme nous l'avons signalé précédemment⁷² — au rapprochement qui s'est opéré entre des domaines d'action différents disposant chacun d'une logique, de règles et d'outils spécifiques. L'un est encastré dans les dispositifs d'attribution des logements sociaux de façon à assurer la prise en compte des ménages les plus fragiles dans l'accès au logement social, à travers la constitution d'une filière (le contingent préfectoral) et de mécanismes spécifiques (accords collectifs, conventions d'utilité sociale, accord Action logement, etc.). Un autre, le secteur du « logement accompagné », qui s'est constitué dans le sillage de la loi Besson du 31 mai 1990, visait à favoriser l'accès au logement des plus démunis à travers de multiples mécanismes et outils. Un dernier domaine, celui de l'accueil et de l'hébergement (qui s'est particulièrement complexifié depuis deux décennies avec la constitution de nouvelles formes d'hébergement) s'est progressivement greffé aux deux précédents, sans que la cohérence de l'ensemble ne soit pour autant assurée.

Si l'articulation de ces trois domaines d'action n'est pas satisfaisante et ne garantit pas l'efficacité de l'action, la convergence de leurs interventions n'est pas davantage assurée car ils sont pour chacun d'eux soumis à des évolutions spécifiques et parfois travaillés par des logiques centrifuges. Critiqué pour son opacité et la mise à distance des demandeurs, le système d'attribution des logements sociaux est engagé dans une mutation que la loi Alur encourage : simplification de la demande, meilleure information des demandeurs, expérimentation possible de la cotation ou de la « location choisie »... Cette dernière qui répond à la fois aux attentes des demandeurs et à celles des organismes (réduction de la vacance et des refus de logement) est amenée à se développer dans les années à venir. Avec ces évolutions, c'est l'ensemble des mécanismes appelés à favoriser l'accès au logement social des personnes les plus fragiles à travers des filières et des dispositifs spécifiques, qui va être

⁷² Voir sur ce sujet, le dernier point de la troisième partie de ce chapitre : « Rendre plus efficaces et cohérents les dispositifs d'accès au logement et à l'hébergement ».

percuté. **L'amélioration des procédures d'accès au logement social doit être l'occasion d'apporter aux ménages les plus modestes et fragiles des garanties nouvelles.**

Le champ du « logement accompagné » s'est par ailleurs fortement développé au cours des deux dernières décennies : adossé à des mesures d'accompagnement et des modalités de logement particulières (FJT, FTM, résidences sociales, pensions de famille), ses dispositifs se sont ajoutés les uns aux autres, comme si la réponse à l'exclusion passait par une accumulation d'outils répondant chacun à des problèmes spécifiques. Ce champ est devenu d'une telle complexité qu'une partie de l'énergie des acteurs qui le pilotent (essentiellement les services territorialisés de l'État et des conseils généraux) est mobilisée par la gestion des outils, la recherche d'une meilleure articulation entre eux, la construction de partenariats pour les faire fonctionner... au prix de ce qui apparaît aujourd'hui comme **une « bureaucratisation » de la lutte contre l'exclusion**, sans que la cohérence et l'efficacité de l'ensemble ne soient pour autant assurées.

Enfin, le domaine de l'hébergement est lui aussi confronté à des difficultés qui remettent en cause son mode de fonctionnement et son articulation nécessaire avec le secteur du logement. Alors qu'en prenant appui sur des structures de premier accueil, puis sur celles de l'hébergement d'insertion, les personnes démunies pouvaient suivre des parcours conduisant au logement ou à des solutions pérennes (par exemple les maisons-relais), la situation a profondément évolué ces dernières années sous l'effet du développement massif de la précarité et de l'arrivée de personnes dont la situation administrative ne permet d'accéder qu'à un accueil d'urgence sans pouvoir postuler à un autre hébergement ou à un logement social. Il en résulte un engorgement des places d'accueil d'urgence (dont témoigne la faiblesse des réponses positives du 115) et **une rupture entre les structures d'urgence saturées et celles dévolues à l'insertion**, qui mettent à mal les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge. S'en trouve déstabilisé tout un secteur qui s'était construit sur la notion d'« insertion » et de parcours vers l'autonomie.

Redonner du sens à l'action publique à travers l'objectif du « logement d'abord »

Face à la complexité du système concourant à l'accès au logement, une meilleure architecture des dispositifs doit être bien entendu recherchée, ainsi qu'un meilleur réglage de leurs mécanismes ; mais plus fondamentalement encore, il est impératif de dégager un principe d'action commun capable de redonner du sens à l'action publique dans ce domaine.

S'interroger sur le sens de l'action publique, conduit d'abord à prendre acte du recul du paradigme de l'« insertion », qui a orienté le volet social de la politique du logement au cours des années 1990 et 2000 et mobilisé les acteurs de ce secteur. La loi du 31 mai 1990, fondatrice de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées a en effet été adoptée dans le sillage de deux lois importantes. Celle de juillet 1989 proclamant le droit à l'habitat comme un droit fondamental, et celle de décembre de la même année, instituant le RMI. La notion d'« insertion » que celui-ci a popularisée, a inspiré pendant deux décennies les actions de lutte contre l'exclusion dans le domaine de l'emploi, du logement et de bien d'autres. Aujourd'hui, une telle référence fait défaut, et si elle est encore évoquée par les acteurs sur le terrain, elle n'a plus la même résonance, ni le même pouvoir mobilisateur que précédemment.

Ne faut-il pas alors réaffirmer la priorité qui devrait être donnée au mot d'ordre du « Logement d'abord » qui avait montré sa capacité mobilisatrice dans le cadre de la Refondation de la politique de l'hébergement et d'accès au logement impulsée en 2009 ? La Fondation Abbé Pierre plaide en ce sens, pour que l'accès *direct* des personnes au logement devienne une véritable priorité de l'action publique, sans passage obligé par différentes formules d'hébergement plus ou moins adaptées aux besoins des personnes sans domicile. Tel est d'ailleurs le sens des attentes formulées par les personnes, lorsqu'elles sont invitées à s'exprimer, comme dans le cadre des témoignages recueillis pour la préparation de ce rapport. À travers le principe du « Logement d'abord », **le logement n'est plus considéré comme la fin d'un parcours d'insertion vertueux, mais bien comme le support du retour à l'autonomie et à la reconstruction de soi. Il affirme un cap, celui du droit au logement, et propose un moyen et une démarche pour le mettre en œuvre.**

C'est un véritable changement de paradigme qui sous-tend cette réforme, inspirée du modèle britannique « *Housing first* » qui consiste à faire sortir de la rue les personnes sans domicile par leur accès *direct* à de véritables logements — avec un accompagnement adapté le cas échéant. Ce principe a été fortement affirmé et promu en 2009, mais n'est de toute évidence pas encore à l'œuvre dans notre pays, où rares sont

les personnes sans domicile⁷³ qui se voient proposer aujourd'hui autre chose qu'une place en accueil d'urgence, ou au mieux un hébergement d'insertion. Le « **Logement d'abord** » en France s'est finalement inspiré des expérimentations menées avec succès dans des pays d'Europe du Nord, sans en mobiliser tous les moyens. Par ailleurs, c'est une vision plus large du « Logement d'abord » qui a été soutenue en France par les acteurs associatifs, dont la Fondation Abbé Pierre, considérant que ce qui peut fonctionner pour des personnes en situation de grande exclusion, peut *a fortiori* être développé pour tous ceux qui éprouvent des difficultés à accéder à un logement. L'accès direct à un logement, avec accompagnement si besoin, devrait être ainsi favorisé par rapport aux diverses formules d'hébergement pour tout ménage expulsé, pour des personnes sortants d'institution, de prisons, etc. Le logement d'abord doit par ailleurs s'appuyer sur des politiques de prévention plus efficaces pour éviter que les ruptures qui jalonnent bien souvent les parcours de vie des ménages (perte d'emplois, séparations conjugales...) ne se traduisent par des situations de grande fragilité, voire d'exclusion.

Replacer l'objectif du « Logement d'abord » au cœur de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées invite à repenser l'essentiel, et à ne pas se perdre dans le dédale des dispositifs. Cela conduit tout d'abord à souligner qu'il ne s'agit pas seulement d'améliorer le « mécano opérationnel », la coordination entre les dispositifs, mais qu'il faut en premier lieu des logements accessibles pour les ménages modestes et tous ceux qui ne parviennent pas à se loger sans une aide de la collectivité, partout où des besoins s'expriment : cela doit passer, bien sûr, par le financement d'une offre de logements sociaux, mais aussi privés à vocation sociale, qui soit à la fois suffisante au regard de l'ampleur des besoins, mais aussi financièrement plus accessible sachant qu'une partie du parc Hlm est désormais hors de portée des ménages pauvres et modestes.

La réforme du « Logement d'abord » impose également de repenser la question de l'accompagnement des personnes. Mieux tenir compte du vécu des personnes confrontées à des prises en charge inadaptées, permet de mesurer en effet à quel point les conséquences peuvent être dommageables sur les parcours des ménages vers le logement. Souvent nécessaire, l'accompagnement doit pouvoir être proposé, de manière adaptée à chaque situation et déconnecté du domicile. Si différentes modalités ont déjà prouvé leur efficacité (accompagnement global proposé par les CHRS en diffus, ASLL, AVDL...), les initiatives inter-partenariales doivent être encouragées dans la mesure où elles permettent de mieux orienter les personnes, d'évaluer leurs situations, et d'adapter les formes, l'intensité et la durée de l'accompagnement, tout en appréciant mieux les besoins et les redéploiements nécessaires

⁷³ Par exemple, « La maison Goudouli » à Toulouse, « Totem » à Grenoble.

entre dispositifs. Des formes d'accompagnement croisé dans les institutions publiques (hôpital, SPIP, ASE...) doivent être promues pour une prise en charge plus efficace des personnes.

Dans la logique du « Logement d'abord », la meilleure prise en compte des attentes des personnes conduit également à redéfinir les frontières entre l'hébergement et le logement. Pour la Fondation Abbé Pierre, **l'hébergement doit redevenir une solution exceptionnelle et temporaire** pour certains publics ou pour des situations d'urgence (demandeurs d'asile et étrangers sans droit ni titre sur le territoire national, jeunes en rupture sans accès au travail, personnes victimes de violences conjugales, etc.). Sachant que, dans ces situations, on ne saurait se satisfaire de conditions d'accueil qui ne respectent pas des normes minimales de décence et de confort⁷⁴ ; ce qui implique de poursuivre avec détermination le programme d'humanisation des centres d'hébergement engagé en 2008. Enfin, pour des personnes isolées fortement fragilisées, qui peuvent être réfractaires aux formules d'hébergement et très éloignées du logement de droit commun, une offre adaptée d'habitat doit pouvoir être proposée, tout en respectant un certain nombre d'exigences : la Pension de famille en constitue une figure possible⁷⁵.

À l'évidence, la mise en œuvre du « Logement d'abord » nécessitera des évolutions importantes pour les acteurs de ce secteur, à la fois dans leurs pratiques professionnelles et au niveau des projets de structures qui seront appelés à évoluer pour mieux s'adapter aux besoins des personnes. Ces évolutions ne pourront être engagées pleinement que dans un cadre favorable, à travers une dynamique mobilisatrice capable de redonner du sens à l'action collective, mais aussi d'un point de vue financier, sachant que de nombreuses associations (notamment celles issues de la dynamique de la loi Besson) pâtissent depuis plusieurs années de sévères coupes budgétaires. Alors que ces structures ont toujours été porteuses de pratiques innovantes, la période qui s'ouvre doit être l'occasion de leur permettre de jouer à nouveau pleinement leur rôle.

⁷⁴ Notamment normes réglementaires du logement décent, chambres individuelles, garantie de maintien dans les lieux jusqu'au relogement, respect des droits et modes de vie des occupants...

⁷⁵ Cf la « Charte des Pensions de famille » élaborée par la Fondation Abbé Pierre qui énonce un certain nombre de principes et de valeurs définis collectivement, et définit des engagements réciproques entre la Fondation et chaque association gestionnaire de pensions, pour une durée de 3 ans.

Faire le choix d'une gouvernance locale

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées, comme la politique du logement en général, est confrontée à un problème de gouvernance⁷⁶. Celui-ci est encore plus vif depuis la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation qui s'est ouvert à partir du milieu des années 2000. En confiant la responsabilité de la production de l'offre nouvelle de logements à vocation sociale aux intercommunalités, en donnant aux départements la pleine responsabilité des Fonds de solidarité pour le logement, en ne modifiant pas les compétences des communes en matière d'urbanisme... **la décentralisation opérée en 2004 a ventilé les responsabilités entre les collectivités territoriales, rendant plus complexe la recherche de solutions qui mobilisent tous ces champs d'action.** Il en est ainsi quand — pour développer une offre de logements accessibles pour les plus modestes — il faut convaincre les communes de libérer des sols, les intercommunalités d'y affecter les ressources nécessaires et les FSL de prévoir les aides ou les mesures d'accompagnement pour que les logements produits soient effectivement affectés aux personnes en difficulté, sans parler bien sûr de l'État qui doit garantir un cadre général facilitateur.

Au-delà de cet éclatement des compétences entre les collectivités publiques, le processus en cours conduit à un renforcement du rôle des intercommunalités dans l'élaboration et la conduite de la politique du logement sur leurs territoires. Elles disposent avec les programmes locaux de l'habitat d'un document programmatique à un niveau territorial pertinent et, avec la délégation des aides à la pierre, de moyens pour le mettre en œuvre. De façon constante, le législateur a élargi leur champ d'action⁷⁷ depuis plusieurs décennies, et leur a par exemple donné récemment un rôle pivot dans l'organisation et le pilotage de la politique d'attribution des logements sociaux.

Pour autant, des freins existent à cette montée en responsabilité des intercommunalités en matière de logement. Malgré les incitations qui leur sont faites d'intégrer la question de l'hébergement et de l'accès au logement dans leur champ d'action, elles hésitent à s'engager, parfois se dérober, laissant cette responsabilité à l'État qui en a, de fait, la responsabilité et dispose des moyens, bien souvent insuffisants, pour le faire. Le manque d'intégration de la question de l'hébergement dans les politiques locales de l'habitat se mesure concrètement quand on constate que les SIAO mis en place sous la responsabilité des services de l'État, s'ils gèrent effectivement le rapprochement de l'offre et de la demande d'hébergement, sont très faiblement connectés aux dispositifs d'attribution des logements sociaux qui restent maîtrisés par les

⁷⁶ La réflexion sur ce point est développée dans la quatrième partie du chapitre 2 de ce rapport.

⁷⁷ Comme il vient de le faire avec la loi Alur et la loi MAPTAM en ce qui concerne les métropoles.

organismes Hlm et les collectivités locales (et à un degré moindre par les collecteurs du 1 % et par l'État pour les contingents dont ils disposent). Alors que la finalité de l'hébergement est de conduire vers le logement, on ne peut laisser la question de l'hébergement hors du champ des politiques locales de l'habitat qui organisent le développement de l'offre locative sociale.

Il n'existe en effet pas d'autre solution que d'intégrer l'action en faveur du logement des personnes défavorisées dans les politiques locales de l'habitat et de **donner aux intercommunalités un rôle majeur pour organiser l'ensemble de la chaîne des réponses allant de l'accueil d'urgence au logement social en passant par l'hébergement et le logement d'insertion**. Cette intégration territoriale apparaît comme la meilleure réponse au défaut de cohérence de l'action en faveur des populations les plus fragiles, à condition qu'elle soit fondée sur l'observation des besoins et de la demande, de tous les besoins, de toutes les demandes. Le développement d'outils d'observation fins à l'échelle des territoires sera déterminant pour mieux appréhender la réalité du mal-logement et la diversité de ses formes et être en capacité d'y répondre plus efficacement.

La tendance à une meilleure intégration territoriale des différents formes d'action en faveur du logement des personnes défavorisées est en cours, et les lois MAPTAM et Alur⁷⁸ devraient contribuer à renforcer l'intégration des actions concernant l'accueil d'urgence, l'hébergement, l'accès au logement social. Mais le processus doit être renforcé et sa mise en œuvre accélérée car il constitue pour la Fondation Abbé Pierre un des seuls garants d'une meilleure prise en compte des populations les plus fragiles au niveau local.

Au-delà de ces évolutions institutionnelles majeures, se pose la question de l'implication politique des différentes collectivités territoriales. Chaque commune, département, région, EPCI a pu organiser sous des formes différentes, une réponse publique qui couvre plus ou moins la réponse globale à apporter aux personnes en situation d'exclusion, ce qui génère des différences de traitement en fonction des territoires. Pour les EPCI, cette diversité des politiques locales de l'habitat tient essentiellement à l'implication inégale des responsables politiques locaux.

Le rôle majeur conféré aux intercommunalités ne doit pas conduire par ailleurs à relayer au second plan les missions essentielles exercées aujourd'hui par les conseils généraux ; celles-ci qui devront impérativement être pérennisées, quels que soient les découpages opérés au sein des territoires et le destin incertain de certains départements.

⁷⁸ Notamment avec le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des requérants pour le logement social.

Cela ne signifie pas non plus que l'État, affaibli au niveau local, doive se désengager. Loin de là. Non seulement parce que les PDALPD ont montré leur intérêt pour définir des objectifs partagés et construire des modalités d'intervention concertées dans les départements. Mais aussi parce que l'État, garant de la solidarité nationale, doit s'assurer que des réponses sont apportées à l'ensemble des personnes modestes ou fragiles, quels que soient les territoires où elles vivent. L'État garde un rôle essentiel au niveau national, pour réduire les inégalités entre les territoires (en termes de ressources financières, de moyens humains et d'ingénierie,...) et pour faire en sorte que les engagements des collectivités à l'égard des ménages en difficulté soient pleinement mis en œuvre. Le contrôle strict de l'application des lois constitue une de ses prérogatives majeures, et il se doit d'en faire usage, de manière déterminée (application stricte des constats de carence au titre de la loi SRU par exemple, quintuplement des prélèvements financiers, substitution réelle des préfets...).

Le diagnostic que nous venons d'établir dans ce chapitre est suffisamment lourd, les situations auxquelles sont confrontées les personnes aux portes du logement suffisamment dramatiques, pour susciter la mobilisation de tous. Celle de l'État, et des intercommunalités qui sont appelées à intensifier leur action sur le volet social des politiques locales du logement. Celle des communes également, qui composent ces intercommunalités et se montrent parfois bien frileuses pour accueillir les ménages les plus pauvres, et faire une place dans la ville à tous ceux qui sont vulnérables ou exclus : le recours très choquant de certaines communes à des « arrêtés anti-mendicité » ou l'évolution plus sournoise du mobilier urbain dans de nombreuses villes⁷⁹ (pour dissuader les personnes sans abri de s'asseoir ou s'allonger dans des lieux publics), montre qu'il n'est pas inutile, dans la période actuelle, de rappeler chacun à ses responsabilités en matière d'accueil des plus fragiles. Notre pays a besoin d'une action volontariste et déterminée, à tous les niveaux, pour permettre à chacun d'accéder à des conditions de vie dignes. Plus que jamais, la solidarité doit être remise au cœur de l'action publique, afin d'apporter aide et soutien à tous ceux qui en ont besoin, sans oublier les personnes les plus fragiles.

⁷⁹ Bancs publics remplacés par des sièges individuels, barres métalliques et plots de béton le long des vitrines ou dans les couloirs du métro,...