



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

L'état du **mal-logement** en France

20^e

RAPPORT ANNUEL

Nord-Pas-de-Calais

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

2015

En 2015, la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés publie son 20^e rapport sur l'état du mal-logement en France. A cette occasion, une dizaine d'entretiens ont été menés avec des acteurs de l'habitat du territoire qui sont intervenus dans la métropole lilloise et dans la région depuis durant les 20 dernières années. Nous les remercions pour ces moments d'échanges autour du logement des défavorisés et l'évolution des politiques de l'habitat.

Amale BENHIMA, Claire BRUHAT, Francis CHASSARD, Philippe DELAFOSSE, Agnès DEMOTIE, Philippe EECKHOUT, Raymond FRACOLA, Gérard GABILLARD, Daniel GLORIEUX, Caroline LUCATS, Michel MAZAINGE, Henri PELTIER et quelques bénévoles de l'équipe régionale se sont prêtés à l'exercice.

Le présent ouvrage apporte un éclairage sur la situation du mal-logement à partir d'une sélection de données. Il s'appuie sur les publications locales et les éléments d'information échangés en réunion ou présents sur les sites internet. Nous saluons pour le partage d'informations : DREAL, DDTM, CDC, DDCS, INSEE, PDLHI 59, SOES et SIT@DEL, CAF, Conseil régional, conseil général, les EPCI... Dans la seconde partie, parmi les domaines d'intervention de l'agence, 3 thématiques ont été retenues qui font l'objet d'un zoom sur la situation locale ou sur les actions menées par l'agence.

Merci aussi pour leur travail de collecte et de relecture à Josiane Leroy, Philippe Desramaut, Mireille Charonnat (bénévoles), Nicolas Devreese, Malika Brahmia, Clémence Crosnier (stagiaire) et Anne-Claire Vaucher, Manuel Domergue, Victor Paté...

*Stéphanie Lamarche Palmier,
Directrice de l'agence Nord Pas-de-Calais,
Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.*

Région 59/62

4 050 056 habitants

6,4% de la population française
01/01/2012 - (INSEE 2014)

1,6 millions de ménages



113 quartiers

Politique de la ville
900 000 habitants
(avant la réforme)



2 départements

3 communautés urbaines

11 communautés d'agglomération

77 communautés de communes

326 habitants/km²

France métro : **115** hbts/km²

19,7%

Part des Habitants
<Seuil de pauvreté

France = 14,3%
(INSEE 2011)



PIB 2012= **103,2** milliards €

5,1% du PIB national

1 004 270 emplois salariés privés
(Pôle Emploi juin 2014)

150 000 étudiants



REVENUS MEDIANS

Région **16 800**

France 20 100

(en € par unité de consommation)
(INSEE 2014)



221 471

Ménages Allocataires RSA
(Données CAF 09/14)

104/1000 habitants

entre 25 et 62 ans
France métro. 64/1000

SURENDETTEMENT

22 409 dossiers déposés

(Banque de France 2011)

9,5% du total France

(INSEE 2009)

12,9%

Taux de chômage

France = 9,9%

(4° trimestre 2014 Pôle Emploi)

382 601 demandeurs d'emploi
(DIRECTE 2014)

Sommaire

Préambule ③

Cadrage socio-économique ④

Sommaire ⑤

Partie 1 Le mal-logement dans la région ⑥

1.1 Personnes sans domicile personnel

1.2 Les difficultés d'accès au logement

1.3 Les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement

1.4 Des difficultés de maintien dans le logement

1.5 La mobilité difficile et « l'assignation à résidence »

Partie 2 Regard sur 20 ans de politique de l'habitat ① ⑦

2.1 Le partage des compétences de l'habitat

2.2 Les transformations du territoire

2.3 Les évolutions du parc de logements

2.4 la crise sociale a aggravé les difficultés d'habitat

2.5 Les pratiques ont changé

Partie 3 La fondation Abbé Pierre en région ② ⑧

3.1 Bidonvilles et sans-abris

3.2 La lutte contre le logement indigne

3.3 Eclairage sur le mal-logement dans le rural

Éléments de synthèse ④ ③

Glossaire ④ ④

1ère partie / Le mal-logement dans la région

Le terme « mal-logement » a été créé en 1995 par la fondation abbé Pierre pour rendre compte des difficultés rencontrées par les personnes défavorisées, dans leur logement. Hélas, 20 ans après, elles se sont diversifiées et concernent un public de plus en plus large. Dans cette partie, quelques données ont été sélectionnées pour présenter la confrontation des habitants du Nord-Pas de Calais aux différentes dimensions du mal-logement : l'absence de logement personnel, les difficultés d'accès, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour se maintenir dans son logement et enfin les blocages des parcours résidentiels à « l'assignation à résidence ».

1.1 Personnes sans domicile personnel

Les réponses du 115 sont trop souvent négatives

Dans la région, 10 services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO¹) sont chargés de coordonner les demandes d'urgence sociale. Ils reçoivent les appels au 115, notamment les demandes d'hébergement pour les personnes sans domicile. Après le regroupement des SIAO du sud du département du Nord, il en reste 3 dans le Nord et 7 dans le Pas de Calais, un par arrondissement.

Dans le département du Nord, près de 3 appels sur 4 concernent la métropole lilloise (76%). En 2014, les SIAO ont reçu 195 788 demandes provenant de 25 149 personnes différentes. Le nombre de personnes faisant appel au SIAO a augmenté de 5% entre 2013 et 2014 ! 3 sur 4 ont reçu une réponse négative, soit 150 574. Après le territoire lillois, c'est le secteur du Sud du département qui reçoit le plus d'appel (16%), devant le Dunkerquois (8%).

Dans 9 cas sur 10, le manque de place disponible contraint les SIAO de Lille à une réponse négative.

Sur le territoire de l'arrondissement de Lille, en 4 semaines, entre le 1^{er} au 28 janvier 2015, le SIAO a apporté une **réponse positive à seulement 3% des appels** reçus. 72% des réponses positives consistaient en une orientation vers les dispositifs de veille saisonnière dans les autres cas un service ou une réponse en matériel.

En 2014, le SIAO de Lille a souvent été saturé dès le matin, dans l'incapacité matérielle d'apporter une réponse à l'ensemble des appels. En janvier 2014, en moyenne, un ménage a appelé 13 fois, une famille appelle 33 fois. 1479 adultes et 896 enfants ont reçu une réponse négative.

Hébergement d'urgence : un dispositif insuffisant et pas toujours adapté

En 5 ans, les recours « DALO-hébergement » dans le Nord ont été multipliés par 5, traduisant l'augmentation des difficultés d'accès à l'hébergement.

Une étude réalisée par ACADIE pour la communauté urbaine de Lille Métropole, il y a 3 ans, soulignait la longueur des séjours en hébergement sur le territoire de Lille métropole de 1 000 ménages vivaient en

¹ Créées par circulaire le 8 avril 2010, dans le cadre de « Logement d'abord » dispositif chargé de coordonner, les acteurs de l'hébergement d'urgence, réguler les orientations, apporter un soutien à l'accompagnement individuel et observer.

hébergement depuis plus de 3 ans ! Dans 4 cas sur 5, on estimait pourtant que ces ménages étaient suffisamment autonomes pour habiter en logement.

En février 2015, les associations de l'hébergement estimaient que près d'un millier de personnes étaient maintenues inutilement dans leur hébergement, faute d'attribution d'un logement autonome. Environ 400 ménages bloqués dans leur parcours résidentiels et autant de places indisponibles pour les autres ménages qui sollicitent une mise à l'abri. **L'offre actuelle de logements sociaux accompagnés n'est pas suffisante pour leur permettre de passer de l'hébergement au logement.**

Nombre total de places d'hébergement et pensions de familles Région Nord Pas de Calais (Données DRJSCS)	2011	2013	2014
>places en Centres d'hébergement d'urgence (CHU)	2730	2909	nc
>places en hébergement d'insertion (CHRS)	3508	3558	3659
>pension de familles (<i>dont résidences d'accueil+ pensions pour publics vieillissants</i>)	576	750	1007
>places en ALT	1400	nc	nc
>places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)	537	537	nc

Le volume de places d'hébergement de diverses natures n'est pas suffisant pour répondre à la demandes des sans logis dans la région. De plus, la thrombose guette les dispositifs et les places qui se libèrent ne suffisent pas à répondre à la demande. Nombre de places sont occupées pendant des durées anormalement longues faute d'accès au logement ou par des personnes privées de droits sociaux ou de droit au séjour (jeunes sans revenus, personnes sans papier ou réfugiés économiques **Les besoins restent donc importants, en particulier dans la métropole lilloise.**

Accueil des gens du voyage : une demie-réponse

En région Nord-Pas de Calais, le nombre de places créées pour l'accueil des Gens du voyage correspond seulement à une moitié environ des besoins estimés dans les schémas départementaux. Rien que dans la métropole lilloise, il manque 242 places en aire d'accueil et 150 places en aire de grand passage². Cette insuffisance ne laisse pas d'autre choix aux ménages que d'occuper des places non aménagées, dans des conditions d'habitat parfois extrêmement précaires.

Les riverains souvent réticents sont devenus encore plus hostiles à l'aménagement de nouvelles aires d'accueil depuis la résurgence des bidonvilles. Cela pèse sur l'aménagement de nouvelles infrastructures,. Un contexte d'amalgame entre occupation licites et illicites, la répétition des évacuations par les forces de l'ordre et les amalgames éloignent toujours plus la réalisation des objectifs des schémas départementaux.

² Patrick Delebarre, conseiller délégué aux gens du voyage à la MEL (ex-LMCU)

1.2 Les difficultés d'accès au logement

Un accès trop difficile au logement

Le nombre élevé de recours DALO formulés en région traduit les difficultés d'accès au logement. Dans la région, **15 524 recours** ont été formulés entre 2008 et septembre 2014, dont une majorité de recours logement (97,6%). Le volume annuel de demandes se stabilise autour de 2500 à 2600 recours chaque année. Si le rythme de croissance est plus lent qu'en 2008, il traduit néanmoins que la tension reste élevée et amène chaque année plus de ménages à déposer un recours.

Près de 6 recours sur 7 concernent des demandeurs du Nord, notamment de l'agglomération lilloise. Une partie significative (13%) des recours est classée sans objet, car les requérants ont été relogés entre temps, ont changé de département ou sont parfois décédés.

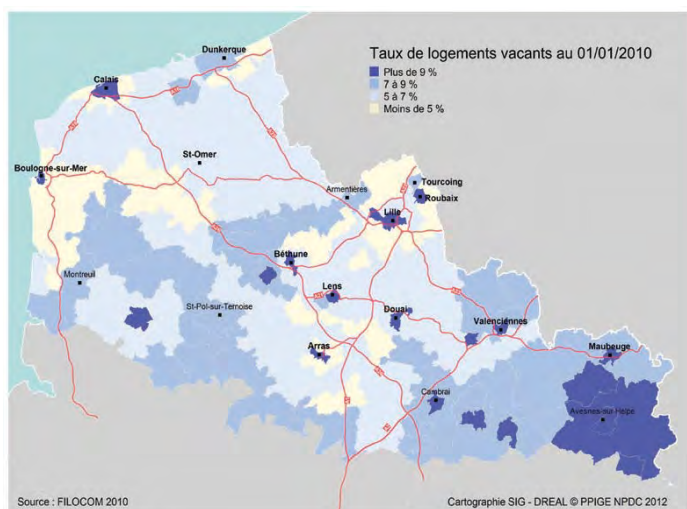
La part des décisions favorables sur l'ensemble des demandes traitées est de 37% (01/01/08-30/09/14). Mais, pour le seul premier trimestre 2014, ce taux chute à 24 % (349 décisions positives sur 1470).

ACTIVITE DALO 1er semestre 2014 Source : InfoDALO	Recours « logement » (nombre)						Recours « hébergement » (nombre)					
	recus	décisions	Dont décisions favorables (reconnus prioritaires et urgents)	logés suite offre	refus d'offre adaptée	bénéficiaires logés + refus + plus à reloger	recus	décisions	Dont décisions favorables (reconnus prioritaires et urgents)	accueillis suite proposition	refus de proposition adaptée	Bénéficiaires accueillis + refus + n'étant plus à accueillir
Nord	1129	1228	269	213	6	252	71	72	22	1	0	2
Pas de Calais	237	242	80	46	0	52	0	0	16	4	0	5
TOTAL REGION	1366	1470	349	259	6	304	71	72	38	5	0	7
TOTAL FRANCE	45 787	45 868	15 397	8 378	285	9 419	5 469	5 556	3 686	535	0	828

Sur près de 7 ans, **3 291 ménages ont été relogés** après avoir reçu une décision favorable. 320 ménages ont été orientés vers une place d'hébergement suite au dépôt de leur recours.

Un parc social relativement dense, mais en tension

Début 2014, la région Nord-Pas de Calais compte **413 000 logements sociaux**³ dont environ 60 000 sont issus du parc minier SOGINORPA. En 2013, 7 600 nouveaux logements ont été mis en service. En nombre, cela positionne le parc régional en 3^e position après ceux de l'Île-de-France (1 199 200) et Rhône-Alpes (449 200). En densité, la région occupe le premier rang avec environ 100 logements sociaux pour 1000 habitants.



Au 01/01/2014, le taux de vacance du parc social n'est que de 1,7%. Après la Corse, c'est le plus faible des régions françaises ! C'est la conséquence de la tension du parc social. Malgré cette tension, l'année dernière, 1 126 logements ont été vendus et sortis du parc social.

Toutefois, les situations ne sont pas homogènes dans la région. Quelques territoires cumulant déprise économique et dégradation du parc social, sont confrontés à une vacance plus élevée.

Depuis plusieurs années, la demande de logements sociaux dans la Région est élevée. Avec **près de 130 000 ménages en demande de**

³ Source : service de l'observation et des statistiques – Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'Énergie

logement social octobre 2014, y compris les demandes de mutations. Au rythme actuel, ces demandes représentent plus de 4 ans d'attributions. La situation est particulièrement tendue dans la métropole lilloise qui concentre **40% de la demande régionale**.

Parmi les demandeurs de logement social :

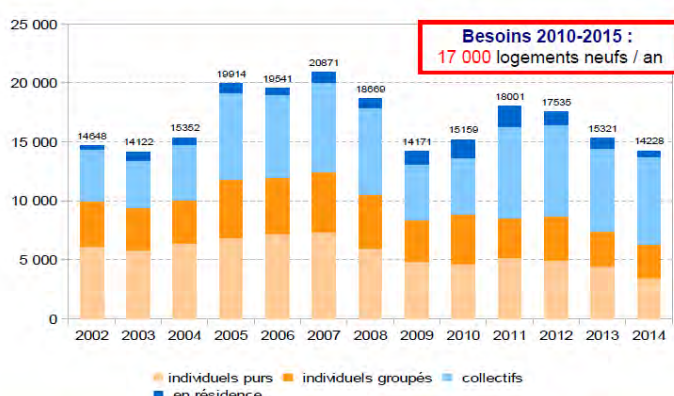
- ➔ 7 ménages sur 10 sont en deçà des plafonds PLAI.
- ➔ 21,40% obtiendront une attribution dans l'année.
- ➔ Attente de 14 mois en moyenne, en cas d'attribution.

Hors mutations internes, on recensait dans la région 75 496⁴ demandes de logements sociaux au 30/06/2014. Cela positionne la demande dans la région en 4^e position derrière L'île de France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes Côte-d'Azur. L'année précédente, 27 004 attributions ont répondu aux demandes hors mutation.

Les difficultés d'accès au logement se sont aggravées comme le montre l'allongement du délai d'attente qui n'était que de 10,4 mois en 2011. 58,11 % des demandeurs de logement social du Nord sont en attente de logement depuis moins d'un an, ils représentent 8,08 % de l'ensemble des demandeurs de moins d'un an en France. (cf tableau ci-après). **La part de ménages en demande est relativement plus importante dans la région qu'en France**, mais plus la durée de la demande s'allonge, moins c'est vrai.

Répartition des demandes en cours par tranche d'ancienneté (situation 30/06/14, données 11/07/14)		Total	< 1 an	1 à < 2 ans	2 à < 3 ans	3 à < 4 ans	4 à < 5 ans	5 à < 10 ans	10 ans ou +
Nord	nombre de demandes	88825	51613	18103	9189	4648	1952	2787	533
	ancienneté moy.	16							
	% Département								
	% Région	69,8%							
Pas-de-Calais	nombre de demandes	38434	27124	6955	2520	998	331	448	58
	ancienneté moy.	11							
	% Département								
	% Région	30,2%							
Nord-Pas-de-Calais	nombre de demandes	127259	78737	25058	11709	5646	2283	3235	591
	ancienneté moy.	15							
	% France	7,07%							
	Nb de demandes	1 799 792							
France	Ancienneté moy. (mois)	20	974348	358531	181388	100578	53486	98357	33104

Pénurie de logements face aux nouveaux besoins



Logements démarrés - Tableau de bord du logement - DREAL février 2015

Evolution démographique 1999-2008	
Nombre de ménages	+8,5%
Nombre d'habitants	+0,8%

Le nombre d'habitants dans la région est relativement stable mais le nombre de ménages augmente, ce qui entretient le besoin en nouveaux logements. Le potentiel de décohabitation est élevé car la taille des ménages est plus élevée que la moyenne française, donc la hausse du nombre de ménages devrait se poursuivre. Sur ces bases démographiques, mais en tenant compte des réalités techniques du parc de

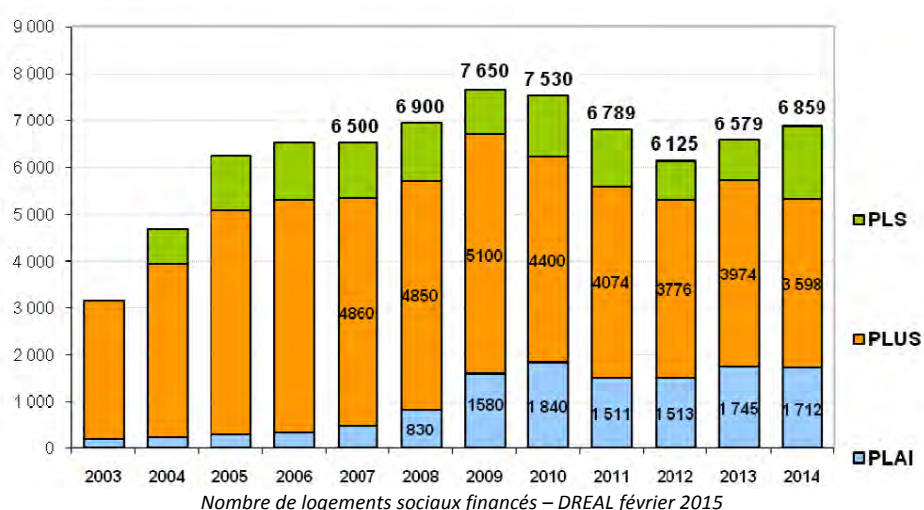
⁴ Source = Système National d'Enregistrement

logement et des besoins en renouvellement du parc, pour la période 2010 - 2015, les besoins en logements neufs avaient été estimés à 17 000/an par la DREAL. Mais, le niveau moyen de construction n'atteint pas ce seuil, creusant encore le déficit en logement de la région.

En 2014, les démarrages de chantiers de logement baissé de 7% par rapport à 2013. Les engagements de programmes de logement sociaux ont atteint 6 859 logements, soit près de 82% des objectifs ambitieux fixés. Par contre la construction privée a diminué et notamment les projets portés par des particuliers. Cette tendance est alarmante et compromet durablement la diminution des tensions du marché du logement sur le territoire.

Dans ce contexte de construction insuffisante, ces dernières années ont néanmoins apporté des améliorations : la part des logements très sociaux est élevée (1712 PLAI sur 5310 logements PLUS/PLAI en 2014) et les performances énergétiques des nouveaux logements. La production des PLS est inférieure à celle des PLAI et concerne en grande partie des projets dédiés aux étudiants ou aux personnes âgées.

Néanmoins, la diminution des aides directes à la pierre et leur rééquilibrage territorial au profit de la métropole lilloise inquiète une partie des acteurs régionaux de l'habitat. Comment assurer les objectifs des PLH quand les enveloppes budgétaires diminuent ?



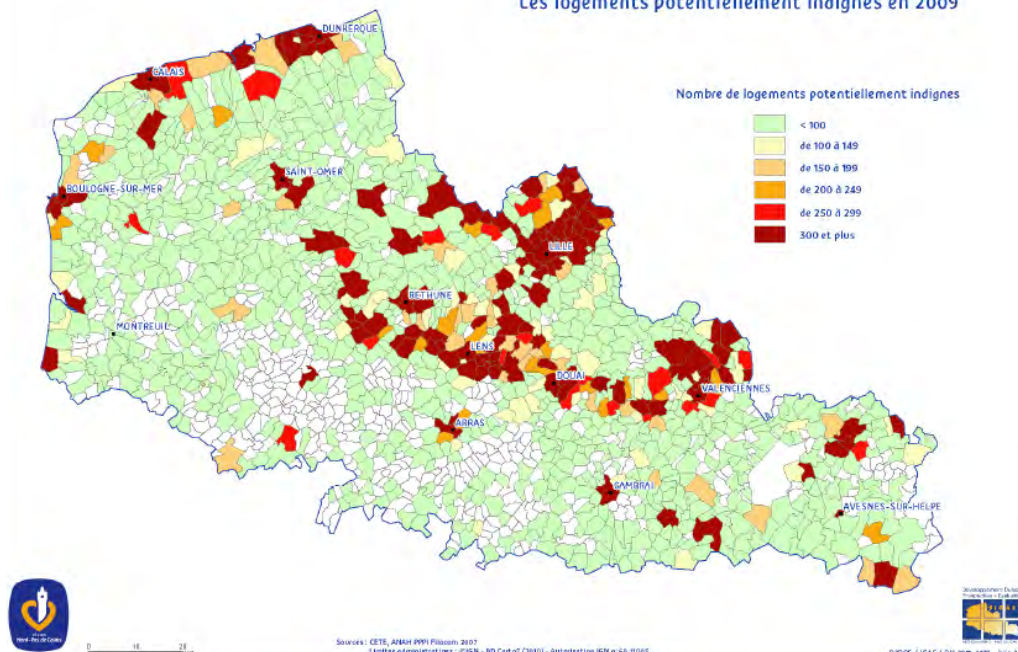
1.3 Les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement

Une part importante de logements inconfortables

La région Nord-Pas de Calais est pénalisée par le nombre de ses logements inconfortables. La part de logements de mauvaise qualité y est plus importante (4,8% INSEE 2006) que dans le reste de la France (3,1%). L'importance du parc ancien, liée à l'essor industriel du XIX^e siècle et ses villes champignons puis les crises sociales et urbaines expliquent cette réalité.

La région dénombre près du quart (156 193) des logements potentiellement indignes de France. Dans le Nord, 9% du parc privé est concerné, 8,5% dans le Pas de Calais, Dans la métropole lilloise, les logements indignes représentent même 17 % du parc privé (56 600 logements) et 23% du parc locatif privé. Leur concentration correspond à la localisation des anciens centres industriels de la métropole lilloise, du bassin minier et du littoral. Dans les secteurs ruraux, le nombre de logements indignes est plus faible, mais le problème y est cependant aigu. Chaque année, ce sont environ 300 logements qui sont frappés par un arrêté d'insalubrité. Un nombre important mais bien en deçà du stock réel de taudis.

Les logements potentiellement indignes en 2009



La rénovation thermique, un enjeu incontournable

L'ancienneté du parc de logements de la région a également pour effet d'exposer davantage ses habitants à la précarité énergétique, puisque **68% du parc est considéré énergivore**, contre 57% du parc en France entière. En 2015, on estime qu'un ménage sur 5 dans la région souffre de la précarité énergétique.

Le parc social est également confronté à la précarité énergétique car il comporte une part importante de logements très anciens (20% < 1952, contre 8% en France). Près d'un logement social sur trois dispose d'une étiquette E, F ou G.

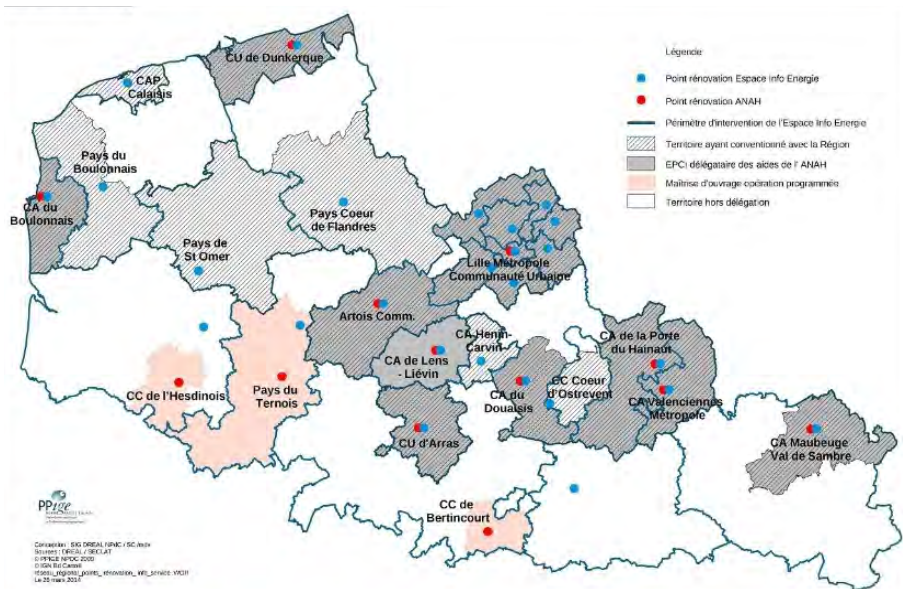
Les acteurs régionaux de l'habitat se sont engagés dans des actions pour lutter contre la précarité énergétique. Les premières démarches ont démarré voilà plus de 20 ans, souvent dans une volonté d'amélioration environnementale. Ainsi la Communauté Urbaine de Dunkerque a mis en place une direction énergie dès 1998. En 2004, la première thermographie aérienne du territoire a posé les bases d'une action ambitieuse à destination des particuliers. Avec le dispositif « REFLEXENERGIE », des accompagnements humain, financier et technique ont été mis en place. En 2012, 1 084 dossiers ont été traités pour une économie totale de 5 285 MWh.

Des acteurs locaux engagés, mais des résultats à amplifier

En 2014, Le budget des aides de l'ANAH a atteint 32,2 millions d'€ en région. Il a été consommé à 98%. Le budget des aides du FART avait atteint 9,6 millions d'€, il a été consommé à 99%. Depuis 4 ans, chaque année les dossiers « Habiter Mieux » ont doublé. La demande dépasse désormais les objectifs qui avaient été fixés. Toutefois, considérant que plus d'un millions de logements sont énergivores, le rythme annuel est insuffisant pour changer rapidement la situation.

Extrait des résultats des aides ANAH engagées en 2014 (En nombre de logement)				
Nature de priorité		objectif	réalisé	Part
Parc locatif	Habitat indigne et très dégradé	180	142	79%
	Habitat moyennement dégradé	120	14	12%
	Energie	90	79	88%
Propriétaire occupant	Habitat Indigne et très dégradé	145	139	96%
	Travaux d'autonomie	510	402	79%
	Précarité énergétique	1740	2273	131%

Le programme Habiter mieux avait connu des débuts au ralenti, mais les mesures incitatives des collectivités et la communication de l'Etat ont amené les ménages à passer à l'acte, au moins en matière d'amélioration énergétique. En 2014, alors que le nombre de dossiers déposés a augmenté, les financements disponibles n'ont pas été suffisants pour répondre à l'ensemble des demandes auprès de l'ANAH. Les EPCI délégataires s'alarment de la faiblesse des volumes disponibles, qui ne leur donnent plus les moyens d'améliorer le parc au rythme qui était planifié dans les PLH. Toutefois, **le rythme actuel de rénovation du parc reste bien insuffisant** au regard de l'importance des logements existants à rénover.



En 2015, la région atteint le 3^e rang en matière de dotations, ce qui améliore les soutiens potentiels notamment pour les ménages les plus modestes. On peut également se satisfaire du développement des secteurs programmés qui couvrent désormais 63% de la population. Néanmoins, en ramenant le volume d'aide (6,43%) à la population (6,72%), la dotation régionale reste insuffisante. Dans un contexte de raréfaction des aides publiques, les acteurs du secteur se mobilisent pour améliorer les dotations.

1.4 Des difficultés de maintien dans le logement

Chaque année, des milliers de ménages confrontés à l'expulsion

Traitement judiciaire des demandes pour impayés de loyers ou défaut d'assurances -2013 (tribunaux d'instance)	2011			2013		
	Nord	Pas de Calais	France	Nord	Pas de Calais	France
Nombre de décisions d'expulsions	3899	2624	113669	4 191	3 184	120 533

En 2013, 11 325 demandes ont été introduites auprès des tribunaux de la région pour des contentieux locatifs. Le nombre de décisions prononçant l'expulsion a augmenté, + 13% entre 2011 et 2013. Pourtant depuis son installation en 2010, la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) du Nord multiplie les avis et facilite les échanges entre acteurs. En matière d'expulsion, le Pas de Calais est surreprésenté. La CCAPEX y a été installée, mais elle n'a toujours pas démarré ses travaux.

Plus de **7 300 décisions prononcées par les 17 tribunaux** de la région en 2013. Celui de Lille traite 25% des situations de la région, devant celui de Lens (62), 14% du total régional. Si les expulsions pour impayés de loyers ont des origines de différentes natures, leur augmentation doit alerter sur les difficultés de maintien dans le logement auxquelles sont confrontés les habitants.

Depuis 2013, une expérimentation, basée sur la médiation, se déroule à Lille pour éviter l'expulsion. Une convention tripartite est établie entre le propriétaire, le locataire et l'association GRAAL. Elle permet de rétablir le dialogue entre les parties et de construire une solution compatible pour le locataire et le propriétaire. Les situations sont orientées par la CCAPEX. L'expérimentation porte sur 25 ménages. Elle est cofinancée par l'Etat, le conseil général du Nord et la fondation Abbé Pierre.

Les coûts du logement pénalisent les plus modestes

Ce sont les ménages modestes qui sont les plus touchés par la hausse des dépenses de logement quels que soient leurs statuts d'occupation, ce qui les expose à une vulnérabilité plus forte face à la précarité énergétique ou l'expulsion. **Entre 2001 et 2006, les dépenses logement avaient augmenté en moyenne de 0,6% en région, mais cette augmentation a été de 2% pour les ménages aux revenus bas ou modestes.**

Les aides au logement jouent un rôle modérateur de l'effort des ménages les plus modestes pour se loger. Au cours des dernières années elles ont permis d'atténuer les effets de la hausse des loyers et des charges sur le taux d'effort des ménages. En dépit de ces aides essentielles, le taux d'effort des ménages aux revenus bas et modestes reste plus élevé que celui des autres ménages. Elles ne suffisent pas à maintenir leur taux d'effort au même niveau que la moyenne.

Taux d'effort des ménages locataires en secteur libre Nord Pas-de-Calais - INSEE 2006	Loyer+charges aides	loyer
ménages à bas revenus ⁵	36,7%	42,7%
ménages modestes	35,2%	33,7%
autres ménages	23%	18,5%

De plus en plus de ménages font appel au FSL pour une dette de loyer ou de fluides. Cela illustre l'insuffisance des aides personnelles à protéger les ménages contre les difficultés de paiement, et la dégradation de leur situation. Ainsi, en 2013, le FSL du Nord a été sollicité par 7 447 ménages, mais seuls 4 400 ménages ont pu bénéficier d'un soutien. De plus, devant la répétition des difficultés, certains ménages atteignent le plafond fixé par le règlement du FSL et doivent attendre plusieurs années avant de pouvoir éventuellement bénéficier d'un nouveau soutien.

5 bas revenus < 60% du revenu médian/UC (9 960 € en 2006) ; revenus modestes entre 60% du revenu médian et le troisième décile, (12 305 € en 2006) ; les autres ménages revenus > au troisième décile (12 305 €)

Des écarts qui se creusent entre les ressources et les loyers



Loyers du parc privé - Source CLAMEUR

Les loyers du parc privé dans la région ont poursuivi leur hausse jusqu'en 2012, les positionnant parmi les plus chers, après l'Ile de France et Provence-Alpes-Côte d'Azur⁶. Le prix du loyer moyen est de 11,5€/m² en 2014 (12,0 €/m² dans le Nord et 9,6€/m² dans le Pas de Calais). Alors que les ménages de la région disposent des ressources les moins élevées de France métropolitaine, ce niveau de loyer entraîne des taux d'efforts importants pour les ménages pauvres et modestes qui louent un logement privé.

Loyer moyen dans le parc locatif social (MEDDE) au 01/01/14	Nord-Pas-de-Calais	France
	5,38	5,59
Loyer moyen dans le parc locatif social privé (CLAMEUR) en 2014	Nord-Pas-de-Calais	France
	11,5	12,7

Les loyers du parc social connaissent une augmentation moindre que ceux du parc privé. Leur relative stabilité creuse l'écart avec les coûts du locatif privé, provoquant l'allongement des durées d'occupation des ménages modestes et à bas revenus. Le parc social loge des ménages dont le revenu annuel moyen (18 166 €) est inférieur au revenu de l'ensemble des ménages (27 231 €), mais en raison de ses capacités d'accueil insuffisantes, beaucoup de ménages éligibles sont néanmoins logés dans le parc privé avec des taux d'effort financiers conséquents. Pour les locataires du parc social, l'augmentation de l'effort est essentiellement due à l'augmentation des charges (22,6% entre 2001 et 2006).

En 2014, le loyer moyen dans le parc locatif social s'élève à 5,38 €/m², légèrement inférieur à la moyenne nationale de 5,59€/m². Par contre, les logements avec des loyers peu élevés sont moins nombreux que dans le reste de la France⁸ alors que les ressources des habitants de la région sont parmi les plus faibles.

Face à cette réalité qui fragilise le maintien dans le logement pour des milliers de ménages, la Ville de Lille a réclamé l'application de l'encadrement de ses loyers. Toutefois, cette démarche restera limitée à la ville centre, la métropole n'ayant pas décidé de suivre la démarche pour le moment.

⁶ Données CLAMEUR février 2015 : indice régional = 93,9 ; France entière 100, PACA = 102,1, Ile de France =145,5

⁷ SOeS, RPLS au 1er janvier 2014

⁸ En France, 25% de logements sociaux ont un loyer inférieur à 4,70€/m². Dans la région, 20% des logements seulement ont un loyer sous ce seuil.

1.5 La mobilité difficile et « l'assignation à résidence »

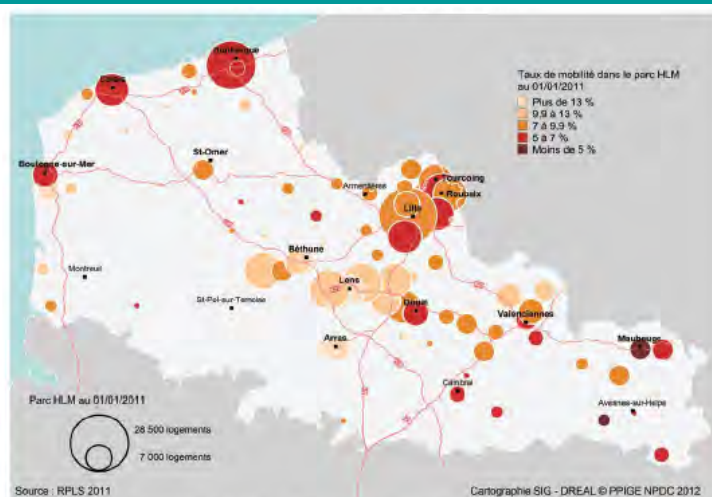
La pauvreté se concentre dans certains quartiers parce que c'est là que se concentrent les logements les plus accessibles. Souvent les logements y sont plus disponibles qu'ailleurs en raison de leur quantité, de l'importance des rotations mais aussi de leur moindre attractivité. Leurs loyers y sont moins élevés, donc plus compatibles avec les bas revenus.

La Fondation Abbé Pierre appelle les acteurs de l'habitat à loger en priorité les ménages à bas revenus, dans tous les quartiers et notamment les quartiers aisés, pour que tous les territoires contribuent à l'effort de solidarité et participent à la lutte contre la ségrégation urbaine, avant tout liée au rejet des populations les plus précaires par les quartiers aisés. C'est sur ces derniers qu'il faut agir en priorité, par production de logements sociaux dans ces territoires, mais aussi par la captation du parc privé, moyen plus rapide pour reloger les ménages.

Faible mobilité résidentielle dans le Nord-Pas de Calais

La mobilité dans le parc locatif régional existe (30,6%) mais elle atteint un seuil plancher alarmant à Lille selon les dernières analyses de CLAMEUR, reflet de la **tension locative de la métropole lilloise**.

Le taux d'emménagement dans le parc HLM y est plus faible qu'en France (8,5% contre 9,8%), avec des différences selon les territoires, en particulier dans le Pas de Calais avec un taux particulièrement faible de 7%. Seules les régions Ile-de-France et PACA ont des taux plus faibles.



En matière d'accès, l'analyse croisée des statuts d'occupation et des revenus montre que parmi les accédants, la part des ménages modestes a chuté de 15 à 6% entre 1992 et 2006.

Solidarités urbaines

Dans la région, l'histoire industrielle a entraîné la construction de logements sociaux dans les plus grandes villes. Souvent, le part de logements sociaux dépassait les 20% de l'article 55 de la loi SRU. : Hem 34,1%, Roubaix 33,1%, Wattrelos 30,9%, Tourcoing 25,6%, Lille 21,2%⁹....

En 2014, 56 communes sont soumises à l'article 55, dont 33 au taux de 25%. Bien que la plupart aient atteint leurs objectifs, certaines sont en carence. 6 communes du Nord en carence ont ainsi été pointées en juillet 2014, faute d'avoir atteint leurs objectifs triennaux et engagé suffisamment de moyens : Baisieux, Cysoing, Hallennes les Haubourdin, Neuville-en-Ferrain, Santes et Sequedin. Dans le Pas de Calais, 4 communes n'ont pas atteint leurs objectifs triennaux, sans que ne soient établis des constats de carence.

Parmi les communes qui y sont soumises, certaines communes sont résistantes, arguant parfois d'un manque de foncier abordable, ou encore d'une absence de demande. Cela traduit en réalité quelquefois le choix « illégal » de privilégier l'entre-soi plutôt la conformité à la loi. « *Je ne peux pas et je ne veux pas le faire* » déclarait ainsi en 2014 le maire de Mouvaux, qui n'a atteint que 25% de son objectif annuel!¹⁰ « *Nous n'aimons pas les lois qui visent à faire de la colonisation électorale...* » déclarait Jan Laarman, conseiller délégué au logement de Wasquehal.

⁹ Données 2011 – Préfecture du Nord

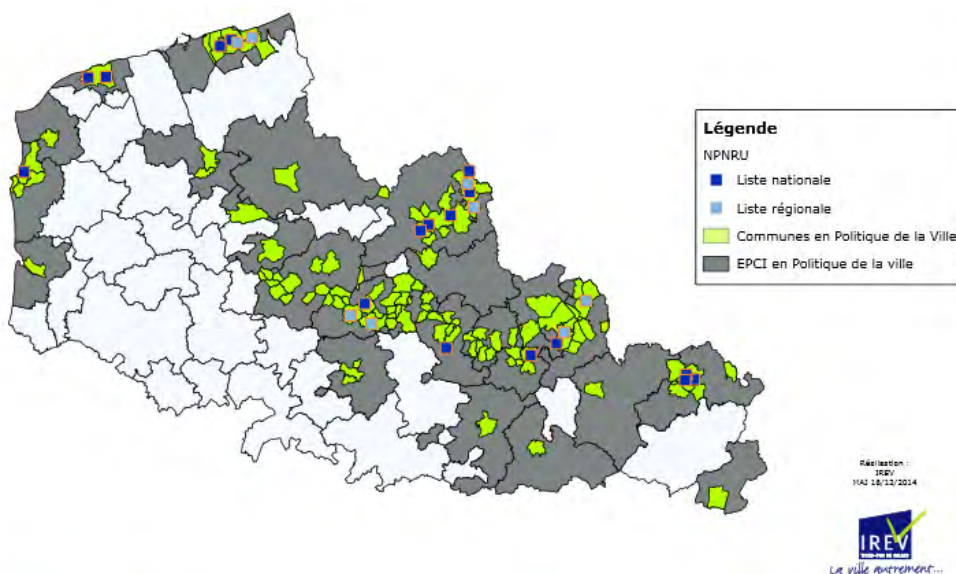
¹⁰ Article Nord Eclair du 5 mai 2014

Nouvelle Politique de la Ville : la Région reste très concernée

Depuis le 1^{er} janvier, les ZUS, CUCS, ZRU et ZFU ont été remplacés par un seul classement. Cette réforme a pour objectif d'apporter un choc de simplification notamment pour les acteurs locaux et les habitants. **113 communes** de la région sont concernées par des quartiers identifiés prioritaires, parmi les 1 300 quartiers en France et les 754 communes.

Avant la réforme, la politique de la ville dans notre région, c'était 73 zones urbaines sensibles où habitaient 410 153 habitants (INSEE 2006). Dans ces zones se situaient 1 logement social sur 4, et 1 habitant sur 10, ce qui en faisait le territoire le plus concerné après l'Île de France. On recensait également 212 nouveaux quartiers prioritaires (NQP) avec 900 000 personnes.

Pour la période 2015-2020, des contrats de ville seront progressivement mis en place à la suite des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Portés par les intercommunalités, ils reposent sur 4 piliers : cohésion sociale ; cadre de vie et le renouvellement urbain ; développement de l'activité économique et de l'emploi ; valeurs de la République et citoyenneté. Ils sont le symbole d'une nouvelle approche basée sur la mobilisation du droit commun des collectivités territoriales et de l'Etat. La place des habitants est renforcée ainsi que la coopération entre les intercommunalités et les régions, gestionnaires des fonds européens, les départements et les acteurs concernés : Pôle emploi, Caisse d'allocation familiale, missions locales, bailleurs sociaux etc. Le contrat de Ville de la MEL a été signé le 23 février 2015.



- ➔ **16 communes sont « entrées » dans les dispositifs :** Hazebrouck, Le Quesnoy, Marcq-en-Baroeul, Ronchin, Barlin, Beuvry, Divion, Haisnes, Noeux-les-Mines, Cauchy-à-la-Tour, Sains-en-Gohelle, Fouquières-lès-Lens, Vendin-le-Vieil, Lillers, Marquise, Aire-sur-la-Lys
- ➔ **44 communes de la région sont « sorties » des dispositifs :** Arleux, Aubigny-au-Bac, Brunémont, Dechy, Féchain, Flers-en-Escrebieux, Guesnain, Hamel, Lallaing, Lécuse, Aulnoye-Aymeries, Recquignies, Aulnoy-lez-Valenciennes, Crespain, Maing, Odomez, Petite-Forêt, Thivencelle, Vicq, Avesnes-sur-Helpe, Bruille-lez-Marchiennes, Fenain, Marchiennes, Monchecourt, Le Cateau-Cambrésis, Anor, Trélon, Wignehies, Bellaing, Haveluy, La Sentinelle, Mortagne-du-Nord, Wavrechain-sous-Denain, Croix, Faches-Thumesnil, Haubourdin, La Madeleine, Auchy-les-Mines, Haillécourt, Noyelles-Godault, Oignies, Marck, Beaurains, Saint-Laurent-Blangy
- ➔ **Les communes restant dans les dispositifs :** Cambrai, Louches, Escautpont, Escaudain, St-Amand-les-Eaux, Wallers, Raismes, Denain, Douchy-les-Mines, Roeulx, Aubry, Waziers, Douai, Sin-le-Noble, Roost-Warendin, Ferrière-la-Grande, Hautmont, Jeumont, Maubeuge, Feignies, Louvroil, Neuf-Mesnil, Vieux-Condé, Fresnes-sur-Escaut, Onnaing, Bruay-sur-l'Escaut, Valenciennes, Anzin, Condé-sur-l'Escaut, Quiévrechain, Beuvrages, Marly, Saint-Saulve, Ecaillon, Pecquencourt, Somain, Masny, Montigny-en-O., Hornaing, Aniche, Auberchicourt, Caudry, Fourmies, Ostricourt, Tétèghem, Coudekerque-B., Dunkerque, Grande-Synthe, Tourcoing, Loos, Wattrelos, Armentières, Roubaix, Lille, Villeneuve-d'Ascq, Wattignies, Mons-en-Baroeul, Seclin, Lambersart, Hem, Bruay-La Buissonnière, Calonne-Ricouart, Béthune, Houdain, Auchel, Marles-les-Mines, Grenay, Lens, Mazingarbe, Wignoles, Angres, Méricourt, Sallaumines, Bully-les-Mines, Liévin, Harnes, Billy-Montigny, Avion, Saint-Omer, Longuenesse, Rouvroy, Evin-Malmaison, Courcelles-lès-Lens, Carvin, Hénin-beaumont, Libercourt, Courrières, Montigny-en-Gohelle, Boulogne-sur-Mer, Outreau, Le Portel, Saint-Martin-Boulogne, Calais, Etaples, Arras, Achicourt, Saint-Nicolas-lez-Arras

2^{ème} partie/ Regard sur 20 ans de politique de l'habitat

Cette année, la fondation Abbé Pierre publie son 20^e rapport sur l'état du mal-logement et comme on l'a entendu en entretien, c'est « au bout de 20 ans que se mesurent les effets d'une politique de l'habitat... » C'est pourquoi nous avons souhaité rencontrer quelques uns des acteurs de l'habitat dans la région pour qu'ils nous évoquent cette période, et leur vision de l'évolution des politiques de l'habitat dans notre territoire.

OBSERVATOIRE REGIONAL DE
L'HABITAT ET DE L'AMENAGEMENT

**l'habitat en région
Nord-Pas-de-Calais**
le livre blanc des enjeux et perspectives



Il y a 20 ans, l'Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement (ORHA) publiait un ouvrage sur les enjeux de l'habitat dans le Nord-Pas de Calais. Parmi les enjeux repérés alors, certains restent d'actualité aujourd'hui comme la dynamisation des aides au logement privé existant, la réponse aux besoins très sociaux ou encore le développement de l'offre foncière et la gestion du resserrement et de la restructuration urbaine, qu'on ne nommait pas encore le « renouvellement urbain ».

La fondation Abbé Pierre a souligné cette année l'enjeu de la connaissance et de l'évaluation de l'habitat et de ses politiques. C'était le premier enjeu cité dans ce travail. Mais aujourd'hui, l'outil régional ORHA a disparu. La connaissance s'est développée à travers d'autres outils, territoire par territoire avec les diagnostics de chaque PLH. La DREAL publie également périodiquement l'Atlas de l'Habitat dans la région, et les données localisées sont accessibles sur de nombreux sites, comme celui du conseil régional.

On peut enfin noter que certains enjeux d'aujourd'hui, comme la lutte contre la précarité énergétique, n'étaient pas identifiés en tant que tels dans cet ouvrage. Le lien avec l'accompagnement, l'habitat adapté ou le secteur de l'hébergement est plutôt faible alors qu'aujourd'hui la préoccupation est plus présente.

Nous remercions nos interlocuteurs et en particulier ceux qui ont dégagé courant février, le temps de nous recevoir :

Amale BENIMHA Responsable de l'Habitat à la DDTM 59

Claire BRUHAT Directrice de l'Habitat pour la MEL

Mireille CHARONNAT retraitée de l'APSA, Présidente de la FNARS 59/62, membre du HCLPD

François CHASSARD, Directeur de l'ADIL du Nord

Agnès DEMOTIE, Directrice Générale du PACT Métropole Nord, présidente du conseil de développement de la MEL

Philippe ECKHOUT Directeur de l'Association Aide aux Sans Abris d'Arras

Raymond FRACOLA, Directeur de l'Association Régionale de l'Habitat

Gérard GABILLARD retraité de la DRE et de l'agence d'urbanisme de Lille, membre du conseil de développement MEL

Caroline LUCATS, Directrice de l'Habitat à la Ville de Lille depuis 10 ans après 5 ans en mairie de Roubaix

Michel MAZAINGUE, retraité de la DDE du Nord, bénévole actif au sein d'ATD,

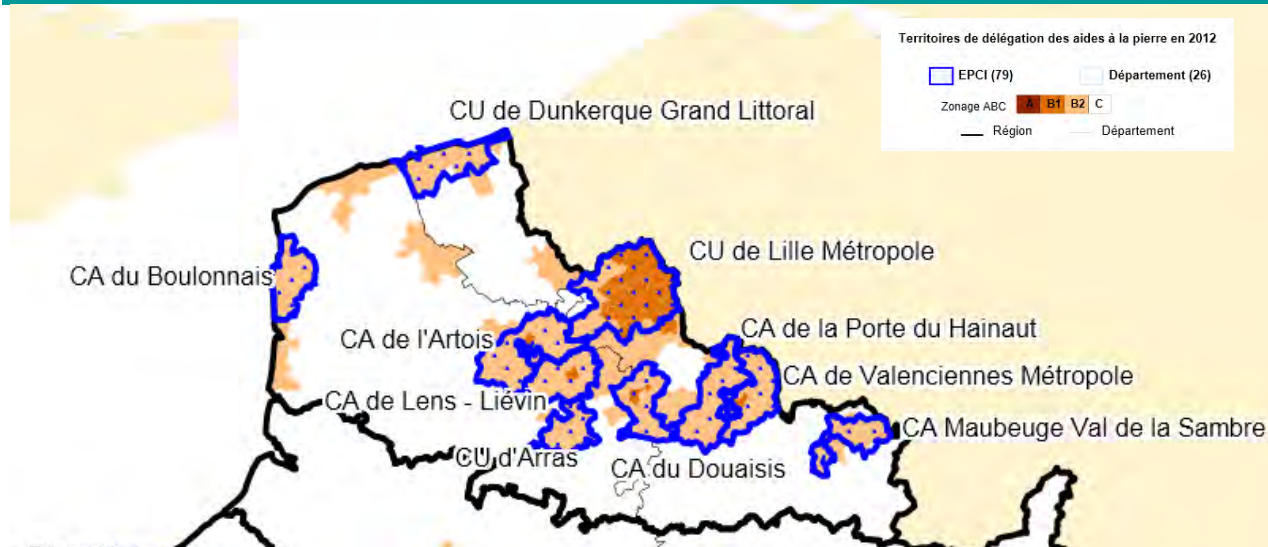
Henri PELTIER, retraité de Martine Bernard (EOLE), membre du CESER 59/62, vice-président de la FNARS 59/62,

La contrainte de l'agenda pour l'exercice a limité le nombre d'entretiens possibles et n'a pas permis à tous de se rendre disponibles. Dommage car l'exercice était très enrichissant.

2.1 Le partage des compétences de l'habitat

Le **transfert de compétences** entre l'Etat et les différents acteurs territoriaux est ressenti comme le changement déterminant de ces dernières années. La politique de l'habitat a considérablement évolué, les collectivités ont développé de **véritables stratégies** dans ce domaine. En grande partie, les réflexions sur le logement que portaient les communes sont reprises à l'échelle des EPCI mais aussi à partir des avis que les **conseils de développement**¹¹ ont bâtis. Dans la plupart des territoires, ils ont impulsé les prises de compétence Habitat par les collectivités et poussé à la formulation des PLH.

L'émergence des intercommunalités



Données DGUHC

Au début des années 1980, quelques communes volontaristes s'étaient dotées de PLH, mais, à l'échelle communale, ils étaient peu efficaces. La décentralisation, puis la loi LOV ont dressé le cadre d'élaboration pour les PLH des EPCI. La communauté urbaine de Dunkerque s'est engagée rapidement dans la démarche puis a obtenu la délégation des aides à la pierre. Plusieurs années plus tard, la communauté urbaine de Lille s'est elle aussi engagée pour mettre en place son premier PLH en 2006.

La prise de compétence par les intercommunalités a complètement transformé les fonctionnements en donnant aux élus locaux plus de responsabilités. En 2000, l'obligation de compatibilité entre les POS et les PLH a amené à plus de cohérence entre l'urbanisme et les politiques de logement. Toutefois cela ne résout pas tout et en particulier les écarts entre les besoins d'attribution et les logements en construction.

En 2014, **23 PLH sont exécutoires** dans la région, couvrant **636 communes**. Ils concernent plus de **80% des habitants de la région**. Dans la région, 10 EPCI¹² sont délégataires des aides à la pierre, 4 dans le Pas de Calais et 6 dans le Nord. Aujourd'hui, **les EPCI souhaitent aller plus loin** et sollicitent d'être associés à la négociation des prochaines Convention d'Utilité Sociale¹³ (CUS), entre les services de l'Etat et les bailleurs.

La place de l'Etat

En décentralisant une partie de ses compétences, l'Etat a vu le rôle de ses représentations en région évoluer. Les services sont passés d'un rôle d'instructeur et d'exécuteur à un rôle de partenaire associé avec une volonté de mobilisation et davantage impliqué dans le contrôle et l'évaluation. Les services de la DDTM aujourd'hui ont un lien fort avec les départements dans le cadre des PDALPD avec les conventions de

¹¹ Créées à la fin des années 1990 par la loi du 4 février 1995 d'orientation et d'aménagement du territoire.

¹² Pas de Calais : la communauté urbaine d'Arras et les communautés d'agglomération de Boulogne-sur-Mer, de l'Artois (Béthune), de Lens-Liévin, Nord : les communautés urbaines de Lille et Dunkerque et les communautés d'agglomérations de Douai, Maubeuge-Val de Sambre, Valenciennes Métropole et de la Porte du Hainaut (Saint-Amand).

¹³ Introduites par Article 1er de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, c'est une déclinaison locale des objectifs de la politique nationale du logement en termes de développement de l'offre et de mise en œuvre du droit au logement

réserve ou d'attribution. Les DDTM exercent également un rôle important d'assistance et d'ingénierie dans le cadre des programmes d'intérêt général. Les services ont dû apprendre à « faire faire » avec moins de moyens. « *Passer du pouvoir technique ou pouvoir d'entraînement oblige à être très bon.* »

Avec la mise en place de la loi **DALO**, qui fêtait ses 8 ans le 5 mars 2015, l'Etat a affronté ses responsabilités en matière d'attributions de logements sociaux. Considérant les difficultés d'accès au logement dans la région, les services redoutaient un flux important de recours. Pour y faire face, dans les 2 départements, les préfetures ont mis en place des outils pour (re-)mobiliser le contingent réservataire, dont la gestion avait parfois été laissée aux territoires ou aux bailleurs eux-mêmes.

Après 8 ans, il s'avère que le nombre de recours déposés a été moins important que prévu, ainsi que le nombre de recours reconnus prioritaires et urgents par les commissions de médiation. Le flux des dossiers DALO a mis en évidence l'importance de la tension sur le territoire de la métropole lilloise qui concentre la majorité des recours, mais aussi les phénomènes de non recours aux droits et le défaut d'information à disposition des demandeurs de logements.

En 2015, la mise en place du portail grand public pour le suivi des demandes de logement devrait changer cette situation en permettant, à ceux qui dispose de l'accès à internet, de suivre leur demande mais aussi d'avoir des bailleurs présents dans la commune qu'ils souhaitent, la typologie du parc ou sa rotation. Cette « révolution » devrait **mettre fin à l'effet tunnel**, c'est-à-dire à la quasi absence d'informations reçues entre le dépôt d'une demande et la demande de renouvellement ou l'attribution.

Le rôle du département

Au début des années 1990, la loi Besson¹⁴ vise à « Garantir le droit au logement –qui- constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». Cette loi met en place les plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées. Cela a profondément fait évoluer les pratiques locales, au point qu'on se souvient peu de la période « pré-FSL ».

Les 2 départements de la région ont se sont engagés dans la mise en place d'un Plan départemental de l'habitat (PDH). Celui du Nord a été adopté par son assemblée délibérante en décembre 2014, après 2 ans d'études, un diagnostic approfondi et plusieurs rencontres de concertation. Il s'articule en 3 axes : la gestion du parc public, des actions en faveur du parc privé et pour les logements en zone rurale.

A noter, l'engagement d'une politique volontariste par le département du Nord, qui avec son dispositif « Nord Energie Solidarité » souhaite développer une politique plus préventive en matière de précarité énergétique.

Aujourd'hui, le budget du Fonds Solidarité Logement FSL du Nord est de l'ordre de 22 millions d'euros. Il a connu 17% de hausse en 3 ans. Les demandes sont si nombreuses que les conditions d'accès se durcissent, au point que **certain redoutent désormais un effacement des principes de la Besson**, c'est-à-dire des mesures de plus en plus restrictives, qui ne s'adresseraient qu'à une trop faible part des personnes en difficultés.



1 table ronde sur la précarité énergétique - PDH 59

Vers la structuration d'une stratégie partagée

Les acteurs des politiques de l'habitat revoient les années passées comme une étape qui a permis la construction d'approches globales et d'échanges. Si la redistribution des compétences habitat peut avoir abouti à un mille-feuille institutionnel, pour les acteurs, cela a été le moyen de mieux partager et de disposer de diagnostics transversaux. La prochaine étape permettra peut-être une approche plus systémique.

¹⁴ La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

A titre d'exemple, en matière d'ingénierie d'accompagnement, plusieurs dispositifs coexistent : pour la lutte contre l'habitat indigne, pour la gestion locative adaptée, pour l'accompagnement vers et dans le logement. La nécessité d'un accompagnement de qualité ne fait pas débat, mais on pourrait sans doute améliorer la complémentarité des dispositifs et d'avantage évaluer leur compatibilité avec les besoins et les pratiques des intervenants associatifs.

L'action volontariste de la métropole lilloise : l'Accord collectif intercommunal- ACI

L'ACI a deux objectifs : améliorer la prise en charge des ménages prioritaires dans les attributions de logements sociaux et améliorer l'équilibre social des territoires de la métropole lilloise.

Les ménages prioritaires sont composés des ménages reconnus prioritaires et urgents après un recours DALO, des ménages PDALPD et des ménages prioritaires selon les critères locaux comme les jeunes en début de parcours résidentiels en situation professionnelle précaires, certaines personnes âgées modestes et les personnes handicapées en situation de logement inadapté.

En 2009-2010, un diagnostic de peuplement montrait que les ménages prioritaires représentaient 40% de la demande en attente mais seulement 33% des attributions. Le premier principe a été de rétablir l'équité pour atteindre 40% des attributions aux ménages prioritaires. L'ACI constitue l'axe phare de travail de la politique de peuplement élaborée par l'établissement intercommunal depuis 2009. Il a été signé en mai 2013 par les bailleurs sociaux et leur association régionale, l'Etat, le Département et la MEL. Il est intégré dans le PLH. C'est une contractualisation d'objectifs d'attributions déclinée pour chacun des 8 territoires de la métropole, par commune et par bailleur au prorata du parc de chaque bailleur dans chaque commune et d'un indice de fragilité de l'occupation sociale des parcs, issu de l'occupation existante, de la pression de la demande et de la capacité de réponse des territoires (offre de logements sociaux, bonnes pratiques entre les acteurs...). L'ACI comporte également une charte de bonnes pratiques en commission d'attribution de logements et une charte métropolitaine de relogement inter bailleurs pour améliorer le parcours résidentiels des ménages déjà logés et fluidifier les mutations.

2.2 Les transformations du territoire

A l'époque des **Grands plans d'aménagement** du pays, dans les années 1970, le Nord-Pas de Calais a connu une mutation du rural vers l'urbain. La communauté urbaine de Lille a été formalisée en tant que « métropoles d'équilibre » et Dunkerque comme l'une des 2 « super » zones portuaires du pays (Dunkerque et Fos) puis des zones d'aménagement prioritaires à vocation résidentielle ou industrielle. A cette période, l'habitat était encore une compétence de l'Etat, et l'offre devait être augmentée pour répondre aux besoins.

Quand l'Etat était compétent, la localisation des projets de logements sociaux dépendait de l'implication des maires, dans les territoires en manque de logements. Sous l'impulsion de certains d'entre eux, prêts à engager des opérations souvent importantes, une répartition déséquilibrée de l'offre sociale s'est établie. Progressivement, à partir des années 1980, les collectivités ont trouvé un rôle plus important, mais c'est aussi à cette période qu'on avait cru, à tort, que la crise quantitative du logement était finie. Comme la population n'augmentait plus, on estimait que les besoins étaient satisfaits. Sur certains territoires, la programmation de nouveaux logements sociaux a été divisée par 5 !

Puis, progressivement les politiques de « rééquilibrage » de l'offre se sont développées. Toutefois, en dépit de la mise en place des PLH puis de la loi SRU¹⁵ en 2000, puis de l'ANRU¹⁶ en 2003, la région peine à combler son manque de logements et atteindre une répartition plus équilibrée entre les différentes communes. Dans le même temps, on a assisté à l'explosion des constructions dans le périurbain. Les besoins en renouvellement urbain sont encore très élevés notamment avec le recyclage des friches urbaines et la reconversion nécessaire des sites industriels. **Certains territoires redoutent le recentrage des financements publics sur les sites en tensions qui priveraient les territoires en reconversion des moyens de se renouveler.**

¹⁵ loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

¹⁶ Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

La formalisation de la Politique de la Ville

Beaucoup de logements sociaux ont été construits avant les années 1970. A partir des années 1975, on a ressenti les prémices des difficultés de vivre dans les grands ensembles. La notion d'intervention sur l'espace public est apparue. Les programmes « Habitat et Vie Sociale » ont préfiguré les premières interventions sur les quartiers. L'un des 11 sites expérimentaux était le « Faubourg du Château » dans le Valenciennais.

Puis, il y a eu les démarches de « Développement Social des Quartiers » (DSQ) sous le pilotage D'André Diligent, maire de Roubaix après les présidences de la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) d'Hubert Dubedout et François Geindre.

Dès les années 1990, le confort de l'offre d'habitat social pâtit de l'ancienneté des constructions. De nombreux projets de réhabilitation ont été menés à grands renfort de PALULOS, jusqu'à 10 000 logements par an. Mais certaines résidences ou certains quartiers restaient en difficultés, en dépit d'une ou deux opérations de réhabilitation, qui n'avaient pas empêché la stigmatisation de leur image.

Rénovation urbaine

Quand il était maire de Valenciennes, Jean-Louis Borloo avait mené 2 projets de requalification dans des zones d'habitat social qui ont permis de préfigurer la politique de rénovation urbaine. Dès la promulgation de la loi de rénovation urbaine, dite « Borloo », de nombreux projets « ANRU » ont été réfléchis, présentés, puis mis en œuvre dans la région.

- 41 programmes de rénovation urbaine ANRU dans la région
- 60 opérations de réhabilitation (5 000 logements) ont été soutenus par 27 millions d'€ de fonds FEDER.
- 470 millions d'euros de dépenses de réhabilitation et maintenance du parc.

La mobilisation des financements a permis l'engagement de travaux importants et coûteux, qui ont souvent transformé radicalement l'image des quartiers. Globalement, l'offre sociale a subi des rééquilibrages et le patrimoine des bailleurs a été transformé, mais de façon hétérogène. Certains ont supprimé de leur parc des logements obsolètes pour les remplacer par des logements plus récents, d'autres se sont désengagés de certains territoires, où la demande était pourtant importante.

Dans certains cas, les logements de typologie extrême ont diminué, réduisant l'accessibilité au parc social pour les isolés démunis ou les grandes familles. Le montage financier des opérations ANRU a permis à certains organismes de réorganiser « leurs actifs » en permettant de nouveaux développements, la conquête de nouveaux territoires, parfois même en dehors de la région.

Aujourd'hui, les effets de cette politique, interroge encore certains. Les bénéfices sociaux posent question et notamment quand on sait que certains ménages sont sortis des systèmes de suivi de relogement, ne permettant pas de mesurer si la poursuite du parcours résidentiel a été positive. De plus, comme les financements ont été fléchés vers les quartiers prioritaires, ce dispositif financier a interrompu les opérations de réhabilitation isolées ou en dehors des zones non-éligibles.

Mixité et solidarité urbaine

Jusque dans les années 1990, la localisation des constructions dépendait de la programmation sollicitée par les bailleurs et de l'implication des maires. Les services de l'Etat proposaient des analyses mais à l'époque où les logements sociaux se construisaient par plusieurs centaines d'unités à la fois, c'est davantage la disponibilité d'une offre foncière abondante et la possibilité d'être reliés aux réseaux de transports qui guidaient l'implantation des opérations que leur répartition sur les territoires. Certaines villes ne faisaient pas le choix de bâtir.

En 2000, la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains)¹⁷ amène à repenser la répartition de l'offre sociale dans les territoires. Son article le plus notoire, l'article 55, a imposé aux villes de plus de 3500 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux (chiffre porté à 25 % par la loi ALUR¹⁸ selon la

¹⁷ 2000-1208 du 13 décembre 2000

¹⁸ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

tension des territoires). Grâce à cette loi, la répartition des nouvelles constructions a amené les villes en pénurie de logement à accueillir davantage de projets. A titre d'exemple, 65% de la construction de logements sociaux de la métropole lilloise étaient localisés dans les communes dites « SRU » en 2014. Globalement pendant cette période, la répartition de l'offre sociale sur le territoire s'est équilibrée, ainsi à Croix, Wasquehal ou Halluin, en quelques années, elle a dépassé la barre des 20%.

La ville de Lille a mené une politique volontariste : elle a initié la mise en place de servitudes de mixité sociale et la diversité des typologies dans les programmes de construction. Un moyen de limiter la spécialisation de certains de ces quartiers comme par exemple celui de Vauban qui se spécialisait dans l'accueil des étudiants. Aujourd'hui, l'offre sociale est mieux répartie et le relogement des ménages dans le cadre des projets de rénovation urbaine a été proposé dans tous les quartiers.

2.3 Les évolutions du parc de logements

Depuis 20 ans, l'amélioration du parc est restée un enjeu important. Les améliorations dans le parc existant sont importantes en nombre mais insuffisantes en regard des besoins. Tant sur le plan du confort selon l'INSEE ou du nombre de personnes par pièce, l'amélioration de qualité globale du parc est certaine, mais le a peu changé pour les ménages en situation de mal-logement. « *Tout se loue ! Même ce qui est dégradé !* », se désespère-t-on à Lille.

Les constructions neuves n'ont pas atteint un niveau suffisant pour permettre le renouvellement du parc de logements. Faute d'alternative, trop de ménages de la région restent contraints d'habiter des logements indignes et/ou énergivores. Pendant la période passée, les politiques locales de lutte contre l'**habitat indigne et la précarité énergétique** se sont renforcées (cf. pages 10-11, partie 1 – 1.3). Depuis plusieurs années, les volumes de logements traités sont importants et les acteurs sont réunis au sein des pôles de lutte contre l'habitat indigne pour structurer les actions, partager leurs expériences et améliorer l'efficacité des dispositifs. Toutefois, le manque de moyens réglementaires et la difficulté de mener des politiques de prévention limitent les effets.



2 Réhabilitation thermique des Vieux Corons de Douai-Dorignies par le PACT du Douaisis.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le parc de logement minier fait désormais partie du parc social. Maison&Cités est devenu une SA HLM et gère près de 62 000 logements, répartis en corons et en cités jardin. 16 000 logements sont occupés par des ayant-droits des mines.

L'exploitation des mines, pendant 2 siècles et demi, a profondément marqué le paysage et ses habitants. Elle a cessé en 1992. En 1965, le parc de logement construit par les compagnies d'exploitation comptait près de 120 000 logements. Depuis les années 1970, des milliers de logements ont été rénovés chaque année avec les aides de l'ANAH. On estime à 27 000 la quantité de logements dont la rénovation n'est pas achevée.

Le parc privé

En 20 ans, les coûts ont augmenté, beaucoup plus que les ressources des habitants. Il y a 20 ans, les aides à la personne étaient beaucoup plus solvabilisatrices. Le marché du logement est désormais beaucoup plus tendu et il est devenu plus rare de trouver une réponse dans le privé, avec des coûts adaptés. Le développement des allocations logement avait permis à de nombreux ménages de pouvoir louer un logement décent, ce n'est plus suffisant aujourd'hui.

On sait que le logement indigne relève plus d'un processus lié au temps qui passe et les usages qui en sont faits. Hélas, quand certains logements sortent de l'indignité, on constate qu'ils sont remplacés par d'autres, notamment par la division dans le parc privé. Les formes repérées de logement indigne ont évolué. Dans les

grandes villes, on perçoit que l'insalubrité aggravée est moins fréquente, mais le nombre de logements du parc indigne reste élevé.

Dans les années 1950-1960, on luttait contre l'habitat insalubre par îlots entiers, il y a 20 ans on intervenait sur des logements groupés, notamment dans les courées. Aujourd'hui, les interventions sont plus ponctuelles, souvent à l'immeuble. Les pathologies sont plus fréquemment liées à la mauvaise exécution de travaux. Les services sont également plus souvent confrontés à la sur-occupation.

Sur la période, les budgets de l'ANAH dépensés en région ont été élevés, mais le rythme des travaux n'a pas permis de renouveler le parc. A titre d'exemple, la Ville de Lille suit désormais 100 à 120 logements à problèmes chaque année, et 40 arrêtés d'interdiction d'habiter décidés chaque année. Le service d'hygiène prend en charge 1 200 visites par an.

Le parc social

Le parc social est présent dans la moitié des communes, constitue la moitié du parc locatif et loge 1 ménage sur cinq (20,1%). 46 organismes sont présents sur le territoire : 7 offices publics de l'habitat (OPH), 21 entreprises sociales pour l'habitat (ESH), 15 coopératives Hlm, 1 SACICAP et 2 membres associés (Maisons & Cité- SOGINORPA, Union régionale des PACT).

Durant la période, on a constaté le regroupement des **maîtres d'ouvrage**, ils sont **2 fois moins nombreux qu'il y a 20 ans** après les fusions ou les absorptions. Alors, les ressources des bailleurs n'influençaient pas autant qu'aujourd'hui leurs politiques de construction ou de gestion.

L'émergence de l'accession sociale a été une source de profit significative pour certains d'entre eux. Aujourd'hui, une opération de construction n'est plus équilibrée s'il n'y a pas de fonds propres. Sans trésorerie, le bailleur ne peut plus s'engager dans de nouveaux projets.

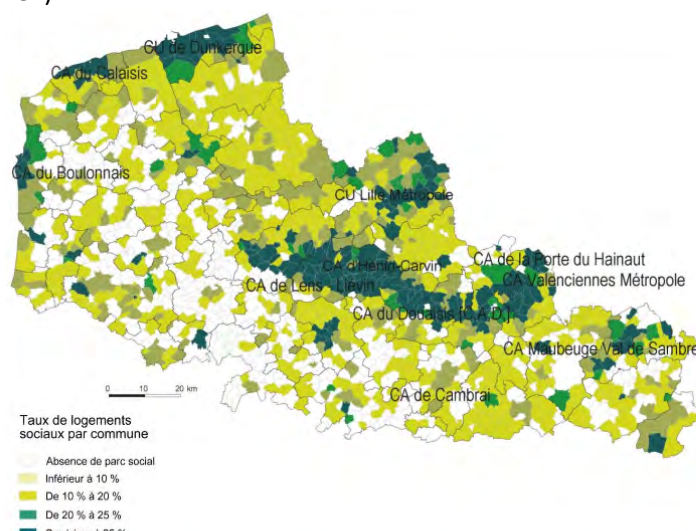
Depuis une trentaine d'années, avec les financements PALULOS, une grande partie du parc social avait bénéficié de rénovation partielle, mais les exigences qualitatives étaient moindres, et

l'efficacité des interventions n'a pas toujours permis une amélioration durable des logements. Depuis 10 ans, en dehors des projets de rénovation urbaine, avec la disparition des financements dédiés PALULOS, les moyens consacrés à la réhabilitation n'ont pas permis une intervention massive sur le parc social. De plus, les pratiques de maintenance ne sont pas toujours suffisantes pour maintenir la qualité des logements. Ces dernières années, plusieurs opérations exemplaires de rénovation thermique ont été menées par les bailleurs, avec le soutien du FEDER, mais les interventions sur le parc diffus et sur les segments les plus énergivores restent insuffisantes.

Le dispositif des aides à la personne montre aujourd'hui ses limites, car le besoin n'a cessé d'augmenter, beaucoup plus rapidement que les dépenses publiques consacrées au logement. En outre, les **aides à la pierre** ont diminué fortement. En 2013, dans les budgets d'investissement des maîtres d'ouvrage, elles ne représentaient plus que 3 à 4 % (1% pour les PLUS, 7 % pour les PLAI). Le soutien de l'Etat se traduit désormais plutôt en mesures fiscales : taux réduit de TVA, exonérations de taxes...

La création des pensions de familles

Cette nouvelle réponse, créée il y a une vingtaine d'années, propose des logements autonomes avec la présence bienveillante d'un hôte. Elle s'est rapidement répartie dans la région. En 2014, les maîtres d'ouvrage ont mis en service plus de 1 000 logements, gérés par des associations locales.



3Cartographie issue de l'atlas Nord-Pas de Calais de la Caisse des Dépôts

L'offre de logements très sociaux

Au cours de la période passée, l'accès au logement des personnes en difficulté est resté très complexe. C'est pourquoi la plupart des collectivités, parfois sous l'impulsion insistante des représentants de l'Etat, ont souhaité développer l'offre de logements d'insertion et mieux prendre en compte l'accès au logement des publics « spécifiques ».

Au début des années 1990 l'offre très sociale à destination des ménages avec des difficultés sociales et économiques était prise en charge en très grande partie par les PACT de la région. Aujourd'hui, les maîtres d'ouvrages intègrent davantage dans leurs politiques les personnes en difficultés. La Formalisation des Conventions d'Utilités Sociales a permis de formaliser des objectifs d'attribution pour les publics prioritaires. Toutefois, quand les bailleurs sociaux (ESH, OPH, SA...) s'impliquent sur ce segment, c'est surtout avec une offre dite « PLAI ressources » plutôt destinée aux ménages aux ressources très faibles, sans cumul avec une autre problématique sociale. Cette production est souvent banalisée au sein de l'offre collective, ce qui est positif pour la mixité, mais pas adapté à tous les ménages. Pour aller plus loin, les bailleurs attendent plus de visibilité sur les moyens de l'accompagnement.

Si l'offre de logements très abordables s'est développée, l'offre très sociale, adaptée aux ménages avec de très faibles ressources et nécessitant un accompagnement reste insuffisante, entre autres car la rotation y est quasi nulle. La prochaine période hérite du défi de la renouveler et l'augmenter.

Dans la région, l'histoire des PACT est ancienne. Les premières associations de « Propagande et Action Contre les Taudis » sont nées à Lille, Roubaix et Lyon. Maîtres d'ouvrage d'insertion, les PACT poursuivent la mission d'insertion par le logement. Au-delà du logement, ils proposent un accompagnement social pour lutter contre l'exclusion. En 2015, le patrimoine régional des PACT est de l'ordre de 4000 logements, auxquels on peut ajouter 4000 logements gérés pour des tiers privés ou publics.

Dans les années 1980-1990 la priorité était donnée au développement du patrimoine pour augmenter les réponses aux ménages et leur éviter d'être à la rue. Les logements faisaient l'objet d'une simple mise à niveau, la production était moins qualitative qu'aujourd'hui. Plusieurs centaines de logements ont été améliorés grâce à des aides de l'ANAH.

Dans les années 1990, ces maîtres d'ouvrage d'insertion ont développé leurs activités pour augmenter le volume de logements pour accueillir les ménages exclus, ils ont quasiment pris en charge l'intégralité de la production de logements d'insertion dans la Région. En 1996, la SA UES Habitat PACT a été créée pour poursuivre la professionnalisation de l'activité de maîtrise d'ouvrage et la réduction des délais de montage.

*On peut saluer la mise au point d'un programme de travaux garantissant une consommation énergétique inférieure à 104 kWh/an/m², le niveau **BBC dans l'ancien**.*

*Le financement des logements par le PACT repose sur les subventions de l'ANAH ou les PLAI, selon les cas. La stratégie des PACT se développe désormais au travers d'un **Plan de gestion sociale et de patrimoine** (PGSP) du PACT, qui prend en compte plusieurs indicateurs sur les usages et les services apportés, dont l'accompagnement par les travailleurs sociaux. Mais, il faut reconnaître que la segmentation des politiques de l'habitat et de l'action sociale ne favorise pas l'approche globale poursuivie, combinant gestion locative et approche sociale. La faiblesse des ressources disponibles pèsent sur l'équilibre des organismes.*

*Aujourd'hui, les PACT sont confrontés à une nouvelle étape de leur développement. Les logements acquis au début des années 1990 se sont érodés. Après le départ de leurs occupants historiques, parfois depuis plus de 20 ans, une partie d'entre eux nécessitent des interventions lourdes pour être renouvelés (isolation, remplacement des menuiseries, mise aux normes ou remplacement des équipements obsolètes...). **Les PACT se confrontent à l'insuffisance des financements actuels.***

2.4 La crise sociale a aggravé les difficultés d'habitat

La « nouvelle pauvreté » s'est installée

Au cours de ces 3 décennies, face à l'apparition de la « nouvelle pauvreté » particulièrement prégnante dans la région, les différents dispositifs ont successivement apporté de nouvelles réponses, se sont inscrits

dans le territoire mais n'ont pas suffi à enrayer l'augmentation de la pauvreté. Les villes de la région sont nombreuses dans le triste palmarès des villes les plus pauvres. Jusqu'en 1984, les personnes trouvaient une réponse en hébergement, puis un emploi et accédaient ensuite au logement. A partir de 1984, les CHRS sont arrivés à saturation, au moment du Plan Pauvreté Précarité. En 1988, avec l'arrivée du RMI, on a imaginé que cela réduirait les besoins en hébergement. Alors, on a fait le choix d'augmenter les places d'urgence au détriment des places d'hébergement.

En 1990, le FSL devient l'outil d'intervention des PDALPD. En 93, Les association préfigurent la gestion partagée de la demande en mettant en place une banque de données pour améliorer la concertation entre les structures. En 1995, l'apparition du SAMU Social et des équipes mobiles, puis les maisons relais. Mais, dans le même temps, la cohorte des « invisibles » a augmenté et le développement des strates dans les parcours multiplie les risques d'échec et la longueur des parcours...

Aujourd'hui les phénomènes de « non-réponse » ont pris le pas sur les issues positives. Désormais, le travail social doit être mené dans un contexte de massification et de complexification des difficultés. Dans le même temps, le sentiment de résignation s'amplifie au sein des ménages défavorisés. Le résultat, c'est l'installation et l'amplification d'un sentiment de méfiance dans le système existant.

Il y a une vingtaine d'années, l'approche était moins globale et transversale qu'aujourd'hui. Peut-être les situations difficiles étaient-elles moins bien repérées qu'aujourd'hui, mais, les années 1990 laissent le souvenir d'une période où les solutions semblaient plus faciles à mettre en place pour trouver un toit. Les problèmes de logement, étaient souvent dus à une problématique économique liée au non-emploi ; la prise en charge aboutissait en quelques mois à une solution. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Certains professionnels s'alarment face au nombre croissant de jeunes dans les dispositifs d'urgence. Le public s'est rajeuni et quand il arrive dans les dispositifs d'urgence, il est souvent dépourvu de soutiens ou d'aides financières. Ce qui interpelle les professionnels c'est aussi l'apparente désillusion que vivent les jeunes, sans formation, ayant parfois connu plusieurs échecs, ils apparaissent souvent désabusé et sans oser exprimer un projet. Les jeunes forment la 3^e génération sans emploi, n'ayant parfois jamais connu de parents ou de famille avec un salaire.

L'accueil : l'organisation des réponses d'inclusion

Dans les années 1990, l'Abbé Pierre a imaginé développer en ville des « **Boutiques Solidarités** », des accueils de jour pour des personnes touchées par l'exclusion, vivant à la rue, en squat ou en situation de logement précaire (hôtel, foyer, hébergement chez des amis...) avec pour principe l'inconditionnalité de l'accueil. Les 2 premières boutiques de la fondation Abbé Pierre ont été ouvertes dès l'hiver 1991-92 à Marseille et à Valenciennes.

A cette période, après la résurgence de la nouvelle pauvreté, le nombre de personnes sans domicile personnel entamait son augmentation. Concrètement, lors de l'hiver 1991-92, une cinquantaine de personnes différentes étaient accueillies à Valenciennes. L'année dernière, plus de mille personnes ont eu recours à ses services, dont environ 200 personnes sans logement ni hébergement. Chaque jour, 95 personnes différentes franchissent son seuil.

Les personnes en situation de précarité trouvent dans ces lieux : accueil inconditionnel avec des services de première nécessité, écoute et soutien et une orientation vers le droit commun. Les personnes peuvent bénéficier d'un espace convivial avec accès aux sanitaires, domiciliation du courrier, journaux, médias, boissons, aide administrative et juridique et le cas échéant une bagagerie, des permanences santé, des repas...

Aujourd'hui, le réseau compte 31 Boutiques Solidarités, gérées en propre ou par des associations. Depuis, la **Margelle à Arras** a rejoint le réseau des Boutiques Solidarités. Il y a 20 ans, l'association n'accueillait que l'hiver. En 1995, elle a ouvert à l'année son hébergement, en 2000 la structure était ouverte toute la journée, en 2005, avec le CHRS, des logements en ALT et une équipe de rue ont complété le dispositif.



Développement de réponses innovantes

Les années 1990 ont été marquées, en France et dans la région, par l'émergence de la **nouvelle pauvreté**. Le Nord-Pas de Calais est durement frappé par la transformation de son tissu industriel. Les ménages en exclusion, les phénomènes d'isolement, les personnes sans domicile personnel ont vu leur nombre augmenter. Le secteur associatif régional s'est mobilisé pour apporter des réponses aux personnes qui se confrontaient de plus en plus durablement à l'exclusion et la pauvreté.

Au début des années 1990, la loi Besson va transformer le cadre d'intervention pour le logement des défavorisés. Elle a permis de qualifier le rôle des associations dans les dispositifs pour les « publics prioritaires » dans le contexte de l'exclusion croissante.

Plusieurs réponses se sont créées pour améliorer l'offre existante ou expérimenter de nouvelles réponses. Citons par exemple la création à Arras de l'**agence immobilière à vocation sociale** créée au début des

années 1990, qui gère désormais plus de 1 000 logements. Aujourd'hui, pour apporter de nouvelles solutions, les acteurs locaux comptent beaucoup sur la mise en place du tiers investisseurs par la région et l'évolution réglementaire qui permettrait d'intégrer la précarité énergétique dans les normes de décence. Après l'expérimentation de l'autorisation préalable de mise en location, beaucoup voudraient généraliser le contrôle sur les locations avec l'instauration d'un « permis de louer ».

Le mardi 15 octobre 2013

L'IMMOBILIÈRE SOCIALE 62 aura 20 ans

La solidarité au cœur de la gestion locative



2.5 Les pratiques ont changé

Beaucoup des acteurs de l'habitat font le constat de la « complexification » du contexte de l'habitat en 20 ans. Le système réglementaire a évolué ; les normes qui s'appliquent aux constructions ou encore aux distributions alimentaires ont évolué, la plupart des métiers de l'habitat exigent davantage de technicité qu'auparavant. Aujourd'hui, les connaissances sociales et techniques ne sont plus suffisantes. Il faut également développer l'ingénierie financière pour parvenir au montage des opérations, mais aussi parfois s'y retrouver dans les différents dispositifs d'aides personnelles en constante évolution.

Ce contexte a impacté les budgets. En tenant compte des normes thermiques qui se sont progressivement renforcées depuis leur apparition en 2000, les coûts des travaux d'amélioration du parc ancien ont augmenté et rendent de plus en plus complexe la faisabilité des opérations en acquis-amélioré, pour les bailleurs sociaux comme pour les propriétaires occupants.

Progressivement, la mixité dans les projets s'est développée depuis 20 ans : mixité de statuts, d'opérateurs, de typologies... Au sein de la même construction ou de la même opération, se retrouvent des logements privés (en promotion ou en accession, parfois sociale) et des logements sociaux. Une part significative de logements sociaux est désormais bâtie en VEFA. En 2013, dans la métropole lilloise, 70 % des logements financés ont été inclus dans des opérations mixtes.

L'arrivée des guichets uniques

Aujourd'hui, alors que l'empilement des dispositifs et la distribution des compétences en matière d'habitat aboutit parfois à la création d'un millefeuille de services, on constate qu'au cours des 20 ans passés, les premières expériences de guichets uniques ont été faites. Ainsi l'ADIL a passé plusieurs années à faire de ce concept une réalité et participer au regroupement sur un même lieu de différents services liés à l'habitat, pas uniquement « sociaux ». L'objectif de ces guichets uniques est de faciliter l'accès à une information globale, puis de simplifier le montage des dossiers et d'accélérer les délais de décision. Progressivement, plusieurs dispositifs s'organisent avec l'objectif de placer l'habitant au cœur du dispositif, entouré de personnes compétentes afin de faire des dossiers complets.

Pour certains financements, d'autres guichets « uniques » ont également été mis en place. Ainsi, sur les territoires des EPCI délégataires, les aides de l'Etat et celles des collectivités sont étudiées concomitamment. Avec l'ANRU, en 2003, c'est devenu l'esprit aussi pour les projets portés par les territoires. La négociation des aides de l'Etat, des collectivités ou des collecteurs, les participations de la

foncière, de l'EPARECA, les fonds régionaux ou les emprunts auprès de la CDC se sont déroulés par le dépôt d'un seul dossier.

Une meilleure prise en compte des personnes

Avant, les besoins étaient observés au travers de la demande et l'offre en matière d'hébergement. Mais, cette méthode a conduit à sous-évaluer la réalité en ne tenant pas compte des personnes « invisibles » qui ne formulaient pas de demande. Elle a souvent entretenu l'idée fausse que si les territoires n'avaient pas développé de réponse, c'est qu'il n'y avait pas de besoins. Depuis, les méthodes d'évaluation du phénomène de mal-logement se sont développées et l'observation des situations de privation de domicile a démarré.

A partir des années 1980, l'accompagnement des ménages dans les politiques de l'habitat a occupé une place croissante, on s'est intéressé à leur insertion dans le parcours résidentiel. Dans la région, on estime que la mise en place du numéro unique pour la demande de logement social puis des SIAO a permis d'améliorer la connaissance des besoins, en limitant les doubles comptes.

Ces dernières années, on peut noter le développement de démarches plus qualitatives dans les processus d'attribution des logements sociaux. Les maîtres d'ouvrage d'insertion et les bailleurs sociaux ont amélioré la présentation des dossiers, la connaissance de leur parc pour se donner les moyens de mener des politiques d'attributions plus cohérentes. Les départements, grâce aux moyens des FSL ont également permis le développement d'ateliers collectifs pour informer les habitants et renforcer leurs capacités de choisir ou d'agir. Pour améliorer encore la réponse aux personnes, collectivités et bailleur misent sur la mise en place de démarches inter-bailleur.

La transformation du travail social

La profession a connu des transformations significatives, les approches parfois paternalistes ont cédé le pas à des interventions plus structurées. Il y a 20 ans, la part des non diplômés était plus grande, désormais, la plupart des travailleurs sociaux sont diplômés après une formation initiale ou continue. D'ailleurs, les écoles de formation de travailleurs sociaux ont plus que doublé durant cette période avec maintenant 14 structures spécialisées : IRTS, EESTS ou ISL, sans compter les filières universitaires et les lycées (ESF).

Depuis la **loi de 2002**, un contrat lie le travailleur social au ménage, et engage pendant 2 ans les deux parties. Cette pratique s'est rapidement développée dans les conseils généraux, puis dans les associations, et aujourd'hui c'est aussi le cas chez les maîtres d'ouvrages d'insertion. Elle s'appuie sur une approche des droits et des devoirs de la personne, et ne se positionne pas simplement comme la distribution d'une aide légale ou caritative.

Depuis 2011, la stratégie du « **logement d'abord** » vise la transformation de l'accompagnement des personnes non logées en considérant que l'accès au logement est un point de départ du parcours d'insertion, et non son arrivée. Les acteurs de l'hébergement doivent « *se mettre dans l'idée qu'il faut que les gens s'en aillent* ». Mais en 2015, **beaucoup regrettent la multiplicité des réponses d'urgence au détriment de l'insertion** et de la mise en place de solutions de logement durables.

Le travail social s'est structuré, ses intervenants ont gagné en professionnalisme, avec des apports théoriques plus conséquents. La proximité est toujours présente, mais la part administrative est de plus en plus lourde. Le contexte du travail social, aujourd'hui, c'est aussi faire face au turn-over des équipes et à des financements de plus en plus incertains. Les délais de versement se sont également allongés. Il n'est pas rare de ne recevoir les aides au fonctionnement qu'en fin d'année. Désormais, de plus en plus de subventions sont attribuées sur appels d'offres auxquels, chaque année, les structures doivent faire l'exercice d'élaborer des réponses. La liberté de projet semblait plus grande il y a 20 ans.

Devant la cristallisation de certaines difficultés, l'approche de certains travailleurs sociaux est questionnée, notamment dans le rapport à l'(in)activité des personnes accueillies. On peut ressentir un **malaise chez les travailleurs sociaux**. Dans le contexte de pénurie, ils passent plus de temps à gérer l'attente de logement qu'à travailler sur l'accès et le maintien. Une **crise de sens pour beaucoup**, car ils gèrent plus de résignations que de solutions. Les perspectives sont devenues plus incertaines et les dispositifs plus ponctuels.

3ème partie / La fondation abbé Pierre en région

La fondation abbé Pierre est constituée d'une Délégation Générale située à Paris et de 9 agences régionales : Ile-de-France, Nord Pas-de-Calais, Bretagne, Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Ile de la Réunion, Languedoc Roussillon, Alsace Lorraine, Aquitaine. Dans la région, les équipes salariées et bénévoles se répartissent entre la Boutique Solidarité de Valenciennes qui a démarré ses activités en 1991 et les bureaux de l'agence, ouverte en 2009.

Dans cette troisième partie, il vous est proposé de porter un regard sur 3 des thématiques abordées par l'agence régionale et le cas échéant, les actions mises en œuvre. En Nord-Pas de Calais, les équipes contribuent à la mise en œuvre des missions que poursuit la fondation abbé Pierre :

- ➔ **Accueillir** avec 2 « Boutiques Solidarité » à Valenciennes (action propre) et Arras (dégrée par l'ASA, association d'Aide aux sans abris)
- ➔ **Développer** l'offre de logements très sociaux par le financement et le soutien logistique et technique en direction des partenaires associatifs locaux. (Programme Toit d'abord)
- ➔ **Réhabiliter** le parc de logements en contribuant à l'éradication des logements insalubres ou indécents dénombrés en France. (Programme SOS Taudis)
- ➔ **Interpeller et communiquer** en menant des actions de sensibilisation auprès du public ou en diffusant les analyses et les chiffres de la fondation abbé Pierre
- ➔ **Expertiser** en proposant un décryptage de la politique du logement, des éclairages régionaux ou thématiques...
- ➔ **Représenter** la fondation abbé Pierre et les mal-logés dans le débat public et des instances techniques du territoire.

3.1 Bidonvilles et sans abris

La situation des personnes sans domicile

Sans-abrisme, un phénomène qui s'installe

Certains indicateurs permettent de repérer une partie des sans-abri de la région (nombre d'appels au 115 notamment), mais il est difficile d'obtenir des statistiques publiques fiables. Nous disposons de très peu de données sur le nombre de personnes hébergées chez des tiers, vivant en camping ou en squats... Mais, depuis plusieurs années, en particulier à Lille et Valenciennes, le dispositif d'hébergement existant n'apporte pas suffisamment de réponses. Plusieurs milliers de personnes sont privées de domicile personnel, plusieurs centaines restent sans toit tandis que d'autres se bâtissent une solution palliative en bidonvilles.



4Parvis de l'église St Pierre – Calais

Les personnes qui appellent le 115 sont dans des situations variées : intérimaires de passages dans la région, jeunes en rupture avec leurs familles, familles ayant quitté leur logement avant l'expulsion, sortants de prison, personnes récemment arrivées sur le territoire ou ne disposant pas de droit au séjour. L'année dernière, chaque jour, la Boutique Solidarité a accueilli 95 personnes différentes. Au cours de l'année, plus de mille personnes ont recours à ses services, dont environ 200 personnes sans logement ni hébergement.

Quand les personnes retrouvent une adresse, grâce à la domiciliation, et le cas échéant des ressources de solidarité, le retour au logement n'est pas automatique. Les difficultés transforment en parcours du combattant parfois de plusieurs années avec de multiples obstacles, les démarches des personnes.

Un sans-abri sur quatre à moins de 25 ans !

Beaucoup de jeunes de moins de 25 ans rencontrent des difficultés dans l'accès au logement en raison de la faiblesse de leur solvabilité, (une situation de l'emploi incertaine, trop peu ou pas de ressources), de leur mobilité rapide ou encore des exigences de caution ou garantie. Que les jeunes aient un emploi ou pas, le logement devient souvent inabordable et les bailleurs privés se montrent réticents à loger.

Les jeunes en grande précarité et sans soutien extérieur sont de plus en plus nombreux dans les accueils de jour, qui ont observé leur augmentation. Ils sont aujourd'hui les **premières victimes de la crise du logement**. Hélas, face à cette réalité, on observe un déficit de l'offre de logements accessibles, d'hébergement spécialisé et notamment pour les sortants de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

Les jeunes représentent :

- **21% du public en demande pour le SIAO SUD (Valenciennes, Douai, Cambrai et Avesnes)**
- **21 % sur l'arrondissement de Dunkerque ;**
- **16% sur l'arrondissement de Lille.**

Résurgence des bidonvilles

On estime à plus de 4000 le nombre de personnes contraintes de vivre en bidonville, dans la métropole lilloise ou sur le littoral. On a longtemps pensé que les politiques de résorption des bidonvilles, mises en place au milieu des années 1960, étaient parvenues à éliminer durablement ces habitations de fortune du paysage urbain. Pourtant, dans le Nord-Pas de Calais, plusieurs milliers de ménages continuent de subir des conditions d'habitat inacceptables dans des taudis ou des bidonvilles.

Des « lieux de vie » se créent sur différents sites de la région : dans des friches dans la métropole lilloise et dans le Calaisis, où la situation est très médiatisée, mais aussi près des aires de repos où s'arrêtent les chauffeurs de poids lourds (sur l'A26 à Angres, Norrent-Fontes et Tatinghem, sur l'A16 à Téteghem et Grande-Synthe, et sur l'A25 à Steenvoorde). Au cours des derniers mois, le nombre des migrants n'a cessé de croître, on l'estime à environ 2 300¹⁹ personnes, contre 400 l'hiver dernier. La plupart d'entre elles vivent sous des bâches ou dans des abris de fortune, dans des terrains sans point d'eau ni sanitaires. Ces formes d'habitats précaires sont peu à peu redevenues visibles aux portes des grandes agglomérations depuis les années 1990, créant ce que l'on désigne comme des « bidonvilles ». **Les conditions de vie dans les bidonvilles laissent les personnes dans un état de grande vulnérabilité, et menacent leur état de santé.** Ainsi, par exemple, les conditions sanitaires catastrophiques ont favorisé fin mai 2014 le développement d'une épidémie de gale sur le Littoral.

Des personnes contraintes à l'exil

La situation des migrants, parfois demandeurs d'asile potentiels, vivant en squats ou en bidonville à Calais et dans sa région est particulièrement préoccupante. Fuyant des conflits, ou des persécutions dans leur pays d'origine, ces personnes survivent dans des conditions indignes, en se cachant dans des bois, des dunes, des fossés, des bâtiments ou terrains inoccupés...

Certains ont fui leur pays depuis des années et sont empêchés de se fixer paisiblement où ils le souhaitent. Des centaines de personnes dans le Calaisis auraient fait une demande d'asile auprès de la France ; certains vont donc rester, alors que d'autres veulent atteindre l'Angleterre puisqu'ils y ont parfois de la famille bien installée, et estiment qu'ils auront de plus grandes possibilités d'intégration (présumée plus grande facilité à travailler et maîtrise de la langue anglaise). Aujourd'hui, certains migrants se lancent dans des actions désespérées au péril de leur vie. Dans ce domaine, bien qu'aucun décompte officiel ne soit établi, on estime qu'**au moins 15 migrants sont morts à Calais en 2014**. Il n'y a pas de statistiques sur les décès des personnes qui tentent la traversée de la Manche à la nage ou sur des navires de fortune.

¹⁹ préfecture du Pas-de-Calais

La plupart des migrants sont de jeunes hommes isolés originaires d'Érythrée, d'Éthiopie, de Syrie, du Soudan, d'Afghanistan et du Pakistan. Toutefois, le nombre de femmes augmente depuis 2009 : elles représenteraient aujourd'hui 14% de la population migrante présente dans la région²⁰.

Ces derniers mois, le nombre de mineurs a augmenté de façon dramatique : sur les 2 500 migrants dans le Calais, 15 à 20% sont des enfants ou des adolescents²¹. Une situation tout autant alarmante sur la métropole lilloise : sur les 2100 personnes vivant en bidonvilles sur ce territoire, il y aurait près de 800 jeunes (dont 500 à 600 jeunes totalement hors système) selon l'inter-collectif roms.

Des réponses publiques insuffisantes ou inadaptées

Saturation des dispositifs d'urgence

Le dispositif d'urgence se bloque : pas de sorties, pas d'entrées ! Alors que le nombre de places d'hébergement a augmenté, que la région a développé une offre de logements en pensions de famille (plus de mille logements loués en 2014), les services de SAMU social sont toujours dans l'incapacité de répondre à la totalité des appels qu'ils reçoivent ! **Pas assez de places pour toutes les demandes.**

Le système de SAMU social a été mis en place pour répondre aux demandes d'hébergement, mais depuis plusieurs années, le même constat amer ! Chaque hiver, entre 400 et 700 personnes restent sans réponse après avoir fait appel au 115, faute de disponibilité. En premier lieu, le dispositif ne comporte pas suffisamment de places pour le volume de personnes sans abris. C'est pourquoi, chaque hiver, les pouvoirs publics sont amenés à proposer en urgence des places supplémentaires précaires et inconfortables pour réduire le nombre de personnes sans hébergement. En second lieu, la saturation des places existantes provient du manque de possibilités de sorties.

Etat d'urgence pour les sans-abri à Lille : les places hivernales gelées début mars !

Plusieurs centaines de demandes sont restées sans réponse (334 la nuit du 5 au 6 mars à Lille) et ont dormi dehors une nuit de plus. Pourtant, des places, financées jusqu'au 31 mars, étaient vides dans de nombreuses structures ! Mais, début mars, les services de l'Etat ont demandé aux associations de geler les places supplémentaires ouvertes durant l'hiver. Le Conseil Consultatif des Personnes Accueillies et Accompagnées, la FNARS et l'URIOPSS ont exprimé leur **totale incompréhension**.

L'Etat doit trouver des alternatives aux remises à la rue. En effet, théoriquement, la loi prévoit la continuité des droits et la fermeture des places saisonnières seulement quand des solutions sont trouvées. Bloquer les places dès le 1^{er} mars constitue-t-il un moyen détourné de limiter le nombre de relogements le 31 mars ?

Or, si la remise à la rue est interdite par la loi, rappelons que l'accueil inconditionnel en hébergement est lui obligatoire.

Evacuation, expulsion plutôt qu'accompagnement

Les **politiques répressives d'évacuation et d'expulsion** sont encore trop souvent les seules réponses apportées par les pouvoirs publics aux personnes en habitat précaire, ce qui ne fait qu'augmenter leurs difficultés. Le 28 octobre 2014, sur le quartier de Lille Fives, de nouveau 57 personnes ont été évacuées du terrain où elles vivaient, replongeant délibérément les familles dans le plus grand dénuement. Plusieurs d'entre elles ont connu au moins 5 évacuations depuis leur arrivée sur le territoire !

En dépit de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, les expulsions de leurs lieux de vie de familles démunies se poursuivent sans recevoir d'alternative adaptée ou de propositions durables. Pourtant ce texte prévoit des dispositions pour anticiper et accompagner les opérations d'évacuation. Au-delà du coût psychologique et financier, il faut parler des conséquences dramatiques pour les enfants (scolarité, santé, insécurité...).

« **Les demandeurs d'asile et migrants vivant dans le dénuement dans la ville portuaire de Calais sont victimes de harcèlement et d'exactions de la part de la police française** », affirme Human Rights Watch dans son rapport du 20 janvier 2015. Malgré les recommandations du Défenseur des droits ou encore du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, ces pratiques n'ont pas pris fin. L'évacuation, le 2 juillet 2014, de 610 immigrants d'un lieu de vie à Calais en est l'illustration : utilisation de gaz

²⁰ France Terre d'Asile, « Les migrants et le Calais – Quelle sortie de crise ? », octobre 2014, p. 4.

²¹ Maison du jeune réfugié de Saint-Omer.

lacrymogènes, destruction d'effets personnels, personnes placées dans des centres de rétention administrative éloignés de la région...

Il y a quelques mois, le ministre de l'Intérieur a annoncé sa volonté de créer 500 places supplémentaires dans les CADA du Calais et l'ouverture à Calais d'un centre d'accueil de jour. Tout en reconnaissant les avancées, la dimension de l'accueil proposé aujourd'hui semble insuffisante et ne répond que très partiellement aux besoins des personnes.



Un chez soi d'abord ? Mais, pas pour tous !

Le logement doit être le début d'un parcours et la première réponse apportée aux personnes en difficulté, quitte à mettre en place un accompagnement renforcé pour les personnes qui en ont besoin. 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.). Mais rares sont les personnes sans domicile qui se voient proposer aujourd'hui autre chose qu'une place en accueil d'urgence, ou au mieux en hébergement d'insertion. Depuis plusieurs années, les associations d'hébergement ont été invitées à augmenter les sorties vers le logement pour améliorer la fluidité des places et limiter la durée de séjour dans les structures.

Dans un contexte de massification de la précarité et d'intensification préoccupante du sans-abrisme, en lien avec une insuffisance des places d'hébergement et des logements très abordables, les réponses régionales ne sont pas suffisantes.

Quelles sont les perspectives ?

Améliorer les conditions de vie sur les terrains

Les terrains occupés aujourd'hui par des personnes sans domicile ont sommairement été installés. Accès difficiles en cas d'intempéries, absence de sanitaires ou dans des conditions insuffisantes, accès à l'énergie aléatoire et souvent dangereux. Les associations y interviennent dans des conditions inconfortables souvent sans lieu collectif et confortable, ce qui ne facilite pas la mise en place de réponses durables.

Ces conditions portent atteinte à la dignité des personnes qui y vivent, entravent l'intervention des associations et collectifs de citoyens. Elles ne facilitent par un vis-à-vis apaisé. Les migrants sont victimes d'agressions racistes et d'actes délictuels commis par certains groupuscules : un squat de migrants attaqué avec des cocktails Molotov en septembre 2014 ou encore l'incendie à deux reprises du local du Secours catholique utilisé par des migrants pour prendre une douche.

Face aux destructions et aux discours haineux, les associations locales et les collectifs mobilisés dans la gestion de l'urgence ont besoin de soutien pour résister au découragement. Ceux-ci sont aujourd'hui à bout de souffle et manquent cruellement de matériel, qui disparaît au fil des expulsions.

Il est urgent d'améliorer les conditions sur les terrains pour restaurer la dignité de leurs occupants et les conditions d'intervention, améliorer le cadre de vie et l'image de ces installations.



Soutien à l'association Terre d'Errance à Norrent-Fontes (62)

Depuis le milieu des années 1990, des personnes en exil venant de l'Afrique de l'est (Soudan, Érythrée, Éthiopie) s'installent pour des durées variables à Norrent-Fontes, pour avoir accès à l'aire de repos de Saint Hilaire Cottages où s'arrêtent les chauffeurs de poids lourds, avant de prendre la direction du port de Calais.

Après plusieurs destructions de lieux de vie et une mobilisation citoyenne de riverains, l'association Terre d'Errance s'est créée en 2008 pour officialiser l'aide apportée aux migrants. Les bénévoles de l'association sont présents au quotidien sur le terrain pour, avec de faibles moyens, compensant l'absence de réponse publique: distribution de vêtements, de

couverture, de nourriture et de jerrycans d'eau, organisation de douches hebdomadaires, construction ou réparation des abris d'infortune, mais aussi un accompagnement social et administratif, une information sur les droits d'asile, une médiation entre les différents habitants...

Une nouvelle installation a été possible il y a 3 ans grâce à la mobilisation du maire (non-réélu en 2014). Membre du réseau des élus hospitaliers de la région, il a mis en place une politique innovante non répressive, en partenariat avec le Conseil régional, l'association Terre d'Errance, et Médecins du Monde. Le site est composé de 4 chalets avec un espace collectif et des zones d'hébergement.

En 2014, la FAP a apporté sa contribution financière pour améliorer le confort de ce lieu de vie et améliorer le quotidien de la centaine de personnes qui y vivent : l'installation de toilettes, la pose de panneaux photovoltaïques, et l'aménagement de préau, une stabilisation du sol par la pose de ternaie.

Redonner leur place aux personnes dans les dispositifs

A l'heure où les politiques du logement des personnes défavorisées doivent être repensées pour retrouver 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 ont vocation 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-domiciles, dans les permanences d'accès aux droits... A travers ce changement de regard sur les personnes, 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.

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... 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.

Diverses recommandations ont été formulées par la Fondation Abbé Pierre pour favoriser « l'accès à l'habitat des personnes SDF en situation de grande précarité ». 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 inexistants...), de respecter le principe de non-abandon afin de « laisser le temps » aux personnes ou encore de prévoir de manière effective la participation des personnes.

Accélérer le passage en logement

La Fondation Abbé Pierre plaide 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. 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.

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.

Soutien au Collectif des SDF de Lille expérimente la « Pair-aidance »

« Le « Collectif des SDF de Lille » a été créé en 2011 par trois personnes sans abri hébergées 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 sont en capacité d'accéder à un logement autonome, à condition d'être accompagnés pendant les premiers mois de son installation. À ce jour, le collectif ne comptabilise aucun retour à la rue pour plus de 150 relogements²² ».

Trois ans après sa création, le Collectif est représenté dans différentes instances locales et nationales.

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 d'« 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.



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 propositions une autre personne et éviter la vacance. On travaille aussi avec des agences immobilières de la métropole lilloise ».

²² Chiffre de l'activité du collectif

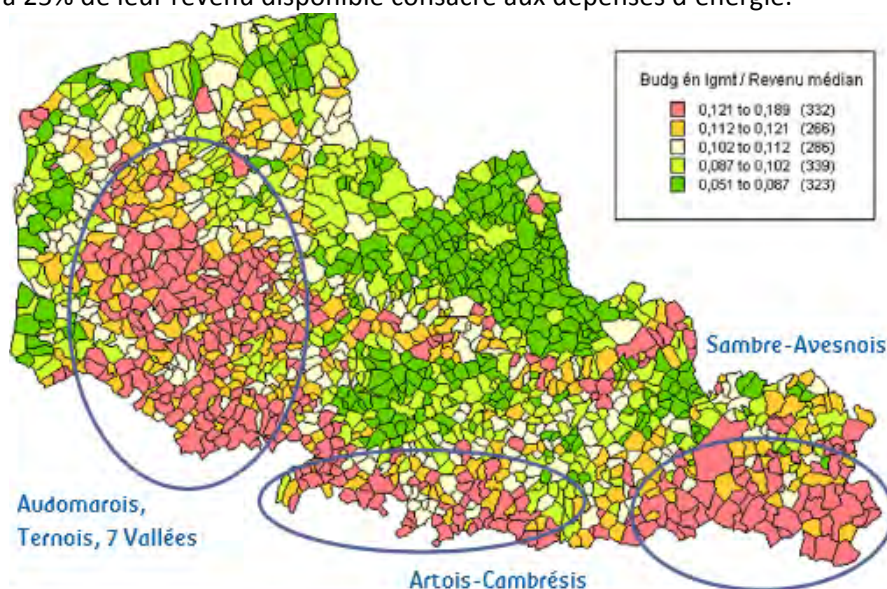
3.2 Lutter contre le logement indigne

Contexte et définitions

Précarité énergétique

La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 définit qu'une personne qui « éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat » est en situation de **précarité énergétique**.

La précarité énergétique dans le logement résulte de la combinaison de 3 facteurs : la faiblesse des ressources des ménages, un bâti énergivore et les coûts de l'énergie. De plus, quand le ménage est éloigné des services ou de son emploi, la précarité peut être aggravée par les dépenses énergétiques des déplacements notamment dans les espaces ruraux qui cumulent habitat vétuste et dépenses de transport (Sambre-Avesnois, Artois Cambrésis, Audomarois-Ternois-Sept Vallées). Les personnes âgées à revenus modestes et les populations les plus modestes des anciens bassins industriels (Roubaix, Bassin minier, Calais) voient jusqu'à 25% de leur revenu disponible consacré aux dépenses d'énergie.



Part des dépenses énergétiques dans le logement dans le budget des ménages (SRADT - Energies Demain - 2007)

La consommation énergétique de la région (8% de la consommation nationale) est relativement plus forte que son poids démographique. C'est d'abord dû à l'histoire de la région et son tissu industriel énergivore et ensuite à l'étalement urbain avec les dépenses liées aux trajets domicile-travail en augmentation (INSEE 2005).

Quatre logements sur cinq ont été bâtis avant 1990. Dans ses dernières estimations, le CESER estimait que 20 à 30% des ménages de la région étaient confrontés à cette réalité. Le Nord Pas-de Calais est particulièrement concerné par les situations de précarité énergétique et la région représente 9% de l'objectif national du Programme Habiter Mieux.

Le logement indigne

C'est l'article 84 de La loi MoLLE qui définit l'habitat indigne. Il comprend les logements qui représentent un péril et menacent la sécurité publique (compétence du maire), les logements impropres et insalubres (compétence du Préfet) et les logements en infraction avec le Règlement Sanitaire Départemental.

Dans la région, chaque département est doté d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). Cette organisation améliore la connaissance mutuelle et permet d'engager des actions transversales pour renforcer les collaborations, le lien avec les professions juridiques, la connaissance des associations...

Lille métropole qui concentre beaucoup de ces situations, s'est activement engagée avec la mise en place d'un protocole de lutte contre l'habitat indigne et la mobilisation de moyens. La problématique est aussi prégnante dans d'autres territoires, le rural en particulier.

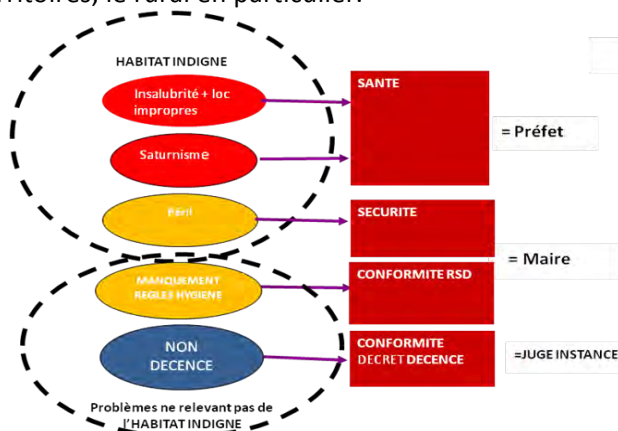


Schéma ADIL59-ARH-FAP, réalisés dans le cadre de la sensibilisation auprès des futurs travailleurs sociaux.

Logement insalubre

C'est un logement (ou un immeuble) qui représente un danger pour la santé ou la sécurité des occupants. Les articles L. 1331-22 du code de la santé le définissent et en précisent les procédures. La lutte contre l'habitat insalubre est une compétence du préfet. L'insalubrité sera appréciée in situ par un agent assermenté de l'ARS ou du service communal d'hygiène et de santé (SCHS). Le cas échéant, le préfet prend un arrêté pour exiger la mise en conformité du logement ou l'interdiction d'habiter.

Logement non-décent

Les caractéristiques de décence, définies par le décret du 30 janvier 2002, concernent les domaines de la sécurité et la santé, les éléments d'équipement de confort, les normes de surface ou de volume.

Habitat très dégradé

C'est le terme que l'ANAH emploie pour désigner des logements en mauvais état indignes ou insalubres.

Des acteurs locaux engagés

Mairies, EPCI, Conseils généraux, Conseil Régional mais aussi bailleurs, secteur associatif la plupart des acteurs locaux de l'habitat s'engagent pour améliorer la qualité du parc de logement.

En 2013, le Conseil régional a été distingué par le prix "Région" du Palmarès 2013 de l'Appel à Projets sur les initiatives locales pour la rénovation énergétique, décerné par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie et par le Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement pour son plan « 100 000 logements ». **Ce plan régional de réhabilitation énergétique et environnementale des logements anciens a pour objectifs le facteur 4** (division par 4 des émissions de gaz à effet de serre) et l'atteinte de **performances énergétiques de basse consommation** (< 104 kWh/m²/an). Il s'articule autour de 3 axes : l'animation de partenariats régionaux et son rôle d'ensemblier, l'effet-levier sur les dispositifs existants ou à élaborer, une stratégie partagée avec les territoires et une mise en œuvre opérationnelle basée sur leurs compétences. Plus de 50 000 logements dans la région en ont déjà profité.

Entre autres actions, la région a par exemple engagé une démarche d'appui-conseil des Audits Environnementaux et Énergétiques et la filière d'auditeurs. La région cofinance la trentaine d'Espaces Infos Énergies et récemment 3 réseaux bancaires ont été mobilisés pour améliorer l'accès aux prêts des ménages aux faibles ressources, le Crédit Agricole du Nord, la Caisse d'Épargne Nord Europe France et la Banque Populaire du Nord. En 2015, la mise en place d'un mécanisme de tiers financement devrait améliorer les conditions de faisabilité des futures opérations. L'Etat a également engagé la mobilisation des acteurs en mettant en place le « **Plan de rénovation énergétique de l'habitat** » et son comité de pilotage en région.

Autre action au service des habitants, la **Maison de l'Habitat Durable à Lille**. **Depuis 2013, les habitants de la métropole lilloise peuvent s'adresser au** guichet unique de la rénovation durable et énergétique pour toute la métropole lilloise. Chacun peut y trouver les informations utiles et de l'aide pour construire, rénover ou mieux habiter son logement dans les différents aspects de l'habitat durable : performance énergétique, cadre de vie, santé...

Les enjeux de l'amélioration du parc

Dans la région, qui combine à la fois un parc très ancien, avec plus d'inconfort qu'ailleurs et des ménages aux ressources les plus faibles de France métropolitaine, les enjeux de lutte contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique sont cruciaux. Considérant le retard de la région en matière de confort, même si l'amélioration de son parc de logements se poursuit, son rythme reste insuffisant.

Engager dans le logement la troisième révolution industrielle

Inscrire la lutte contre la précarité énergétique dans la TRI (Troisième révolution industrielle), c'est reconnaître que l'amélioration des logements pourrait générer de l'activité industrielle et du développement économique pour améliorer la qualité du parc de logement et la situation financière de ses occupants. Ce secteur d'activité est générateur d'emplois non délocalisables mais aussi de nouvelles filières. Comme le préconise le CESER dans un avis récent, la mobilisation des acteurs impliqués (Conseil régional, fédérations du bâtiment, chambres consulaires, collectivités, pépinières...) pour le développement de formations et la création d'emplois pourrait s'inscrire dans une démarche « gagnant-gagnant ».

Participer à l'amélioration de la santé des habitants de la région

La lutte contre le logement indigne et la précarité énergétique est un enjeu pour améliorer le niveau de santé dans la région. Les habitants du Nord-Pas-de-Calais sont, globalement, en moins bonne santé que la moyenne française, comme l'a mesuré l'INSEE en 2002. On constate la prévalence des différentes pathologies et notamment des cancers. Ce constat s'explique entre autres par une moindre prévention, de mauvaises pratiques alimentaires, une surconsommation d'alcool chez les plus âgés, des conditions plus difficiles de travail etc.

Les mauvaises conditions d'habitat s'ajoutent à ce tableau. Le logement insalubre par définition nuit à la santé des occupants, à travers ses conséquences les plus graves comme les incendies, les intoxications au monoxyde de carbone ou le saturnisme. C'est le cas aussi des logements en précarité énergétique comme l'a montré en 2013, une étude menée par la Fondation Abbé Pierre dans l'Hérault et dans le Douaisis, qui a mis en évidence que la précarité énergétique à condition sociale équivalente avait des effets aggravants sur la santé et notamment la dépression chez l'adulte ou les rhumes, maux de têtes et irritations oculaires chez les enfants.

Faire valoir les droits des ménages

Lutter contre le logement indigne et augmenter la qualité des logements est un enjeu pour lutter contre l'exclusion dans la région.

Agir contre les marchands de sommeil et faire en sorte que le droit soit accessible à tous est indispensable pour lutter contre les processus d'exclusion. Or, il ne suffit pas qu'un droit existe pour qu'il soit effectif. Face à la complexification des dispositifs et des procédures, de nombreux ménages, et en particulier, les plus défavorisés peinent à faire valoir leur droit, notamment afférant à l'habitat et les associations sont confrontées à une demande croissante d'accompagnement.

Les pistes d'action

Lutter contre les taudis est un enjeu fort pour la fondation Abbé Pierre. C'est ce qui l'a conduite à créer le programme SOS TAUDIS en 2007. Pour la période 2012-2016, ce programme poursuit 4 objectifs :

- Aider les propriétaires occupants pauvres à sortir de l'habitat indigne, en **contribuant à financer des travaux** dans leur logement,
- Financer des projets qui **expérimenter des réponses efficaces** à diverses difficultés connues,
- Développer **l'accompagnement juridique** des locataires victimes d'habitat indigne (permanences, formations des juristes...)
- **Accompagner** les associations pour la mise en réseau, le partage d'expériences, la formation, le renforcement des compétences...

L'année dernière, dans la région, 33 ménages ont bénéficié d'un soutien SOS Taudis, qui a permis la faisabilité de leurs projets de travaux.



L'agence régionale de la fondation abbé Pierre instruit les demandes des propriétaires occupants, présentées par le réseau des PACT ou d'Habitat et Développement ou encore des bureaux comme Urbanis ou Citémétrie. Ces dossiers montrent les difficultés des propriétaires occupants les plus démunis, en dépit de l'importance des subventions apportées par les acteurs publics.

On constate aussi pour les jeunes accédants, ayant mobilisé le maximum de leur capacité de remboursement pour l'achat, la difficulté de financer des travaux. Même avec des subventions, ils se trouvent dans **l'incapacité financière et technique de réaliser les travaux**, dépassant leurs capacités d'**auto-réhabilitation**. **L'attrait pour la propriété**, la sous-estimation des travaux à mener ou parfois la précipitation financière transforment les rêves d'accession en cauchemar.

Le développement d'actions pour renforcer le pouvoir d'agir des habitants.

Face au besoin en travaux des habitants, locataires ou propriétaires et à la difficulté d'y faire face, plusieurs actions visant à développer des dynamiques de travaux **par** les habitants se sont développées. La métropole européenne de Lille a soutenu un programme de formation des acteurs de l'ESS à l'accompagnement visant à développer les compétences sociales et techniques de structures locales pour assister les personnes cumulant des problèmes de logement et des difficultés sociales et économiques.



En 2013, la loi ALUR a permis la reconnaissance de l'auto-réhabilitation accompagnée (ARA) et plusieurs financements expérimentaux ont été développés par la Fondation Abbé Pierre, la Fondation de France, par les collectivités et à partir de cette année par l'ANAH.

Au-delà de la capacité des ménages à réaliser des travaux par eux-mêmes, faciliter autodiagnostic par les habitants pourrait améliorer le repérage et contribuer à accélérer la prise en charge des situations de mal-logement ou limiter le risque pour les ménages de louer ou acheter un logement à problèmes. C'est pourquoi, il est proposé de finaliser une fiche unique d'auto diagnostic de logement indigne exploitable par tous les acteurs.

Soutien à l'expérimentation du « Centre de CAPACITATION » par le PACT Métropole Nord.

Il s'agit de combiner un lieu-ressources et des actions d'auto-réhabilitation accompagnée pour proposer une démarche de remobilisation à destination des personnes très isolées socialement. L'équipe d'accompagnement propose un espace de travail partagé, propice à la réalisation de projets, en articulant de façon dynamique les compétences des habitants.

Au-delà de l'amélioration apportée à leur logement, les personnes développent leurs connaissances, retrouvent leur confiance et estime de soi et même une forme de participation citoyenne. Après les avoir acquis, les habitants sont en situation de transmettre leurs compétences sur leurs lieux d'habitat respectifs.

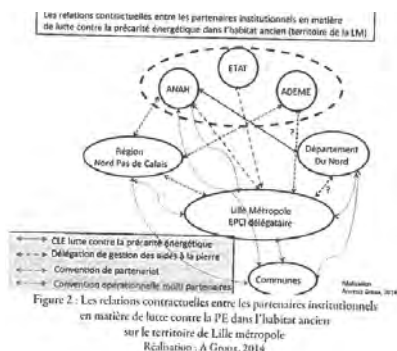
Mieux vivre son logement, conduire des actions collectives, permet de révéler des compétences et de se projeter dans des projets d'insertion sociale et professionnelle.

Pour une approche systémique des politiques d'amélioration

La mobilisation financière pour l'amélioration de l'habitat de l'Etat ou des collectivités locales est significative. Mais, chaque année, paradoxalement, la lutte contre l'habitat indigne n'atteint pas ses objectifs, entraînant parfois leur révision à la baisse. La lutte contre l'habitat indigne ou la précarité énergétique est à la fois une question technique, sociale et de politique urbaine, c'est pourquoi elle appelle une vision systémique. Depuis de nombreuses années, une meilleure synergie entre les acteurs est recherchée pour améliorer l'efficacité des dispositifs et surtout accélérer l'amélioration du parc existant, notamment en diminuant les difficultés de repérage et le manque de transversalité.

L'analyse des dispositifs de pilotage et de suivi ou la coordination de l'intervention publique illustrent l'enchevêtrement des dispositifs et la multiplicité des acteurs. De l'extérieur, les observateurs sont parfois étonnés de l'organisation en multiples commissions et comités de tout genre et les habitants concernés ne savent pas toujours où trouver l'information. L'empilement des dispositifs relève parfois du millefeuille politique, et l'on peut penser que cela limite l'efficacité des actions mises en place ou la capacité à prendre en charge des questions techniques apparemment simples comme, par exemple, l'écriture d'un cahier des charges de l'ingénierie dédiée au traitement du logement indigne (cf. bilan du PDALPD 59).

Pour améliorer l'efficacité des dispositifs, il est sans doute indispensable d'adopter une démarche plus systémique en parvenant à ajuster les modes de gouvernance des différents dispositifs. Complémentairement, il est également indispensable de construire des systèmes de financements plus pérennes, pour faciliter l'engagement dans la durée.



La stratégie des politiques de rénovation énergétique n'est pas toujours lisible. Les objectifs énoncés de la rénovation thermique sont multiples : réduire la facture énergétique, sécuriser les approvisionnements énergétiques, contribuer aux politiques climatiques ou prendre en compte les inégalités environnementales et sociales.

Mais, dans la définition de ses attendus, on note parfois l'absence de la lutte contre l'habitat indigne. Le schéma ci-contre, issu d'un article de recherche²³ sur la situation dans la métropole lilloise illustre la complexité du dispositif territorial.

Améliorer le repérage des ménages

Identifier les ménages en difficultés, c'est souvent le premier obstacle en matière de lutte contre l'habitat indigne. Les mesures sont trop curatives, plutôt que préventives. Améliorer le repérage, aider les habitants à identifier les situations à risque est indispensable pour mener des politiques plus préventives.

Dans le cadre du pôle de lutte contre l'habitat indigne, il a été constaté qu'en sensibilisant les travailleurs sociaux au logement indigne, on pourrait leur donner les moyens de repérer les logements à risques lors d'entretiens avec les ménages ou lors de visites à domicile. Des actions à destinations des travailleurs sociaux de la CAF et du CG59 ont été organisées par l'ADIL. Habitat et Développement réalise des formations dédiées au repérage de la précarité énergétique. L'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre en association avec l'ARH et l'ADIL a également mis en place une action de sensibilisation auprès des futurs travailleurs sociaux de la région.

Pour améliorer le repérage, des actions spécifiques pourraient être construites en direction de publics ciblés, particulièrement vulnérables comme les personnes âgées, les propriétaires occupants disposant de très faibles ressources, les jeunes isolés... Il faut ensuite tirer des enseignements des expériences menées, comme par exemple « REFLEXENERGIE » mené par la Communauté Urbaine de Dunkerque.

²³ « Transition énergétique et aide à la pierre dans le secteur résidentiel : l'exemple des propriétaires occupants dans l'habitat ancien dégradé de Lille métropole » HJ SCARWELL, D. LEDUCQ, A GROUX.

3.3 Eclairage sur le mal-logement dans le rural



Partant du constat que les territoires urbains étaient les plus visibles, lors des présentations de l'éclairage régional sur le mal-logement en 2014, l'équipe de la fondation Abbé Pierre a souhaité mieux appréhender les spécificités de la thématique du mal-logement en dehors des zones urbaines.

*Les difficultés sont-elles moins nombreuses ?
Sont-elles comparables au reste du territoire ?
Quel est le niveau de repérage ?*

Pourquoi cette étude ?

Idées reçues et intuition

La profusion des informations dans les agglomérations occulte sans doute les réalités des territoires moins urbains, l'équipe de l'agence régionale a souhaité pouvoir s'impliquer sur les secteurs délaissés par la statistique publique, car les territoires ne sont pas suffisamment denses pour produire des données significatives. Dans ce contexte, la question du mal-logement en milieu rural constitue une réalité peu visible, nécessitant ce travail de compréhension des ressorts qui la caractérisent.

L'action est mise en place pour définir des pistes d'intervention mieux adaptées à des territoires qui souffrent d'une visibilité limitée et de la difficulté de mesurer les conséquences sociales des difficultés dans l'accès à la mobilité, aux soins, à l'emploi ou au logement... Pour mener ce travail d'analyse, une mission d'étude a été confiée à ExtraCité, coopérative de conseils, sous la direction de Nicolas Verhaeghe.

Questionnements

→ Comment la situation des territoires ruraux est-elle observée ?

Il s'agit de questionner la connaissance et la diffusion des données sur ces territoires, qu'on estime mal connaître. Les dispositifs d'observation classiques ou les dispositifs statistiques sont-ils compatibles avec leurs réalités ? Comment améliorer la veille ? Les méthodes habituelles d'observation permettent-elles d'appréhender les phénomènes de mal-logement ?

→ Quelle est la situation du logement ?

Quelles sont les problématiques des territoires ? On a plusieurs idées reçues sur la proximité et la solidarité qui, dans le rural, permettraient de prendre en charge les difficultés, est-ce bien le cas ?

L'urbanisation croissante les transforme-t-elle en « territoires de relégation » ? Plus largement, comment ces territoires abordent les évolutions démographiques, les transformations institutionnelles ?

→ Quels leviers d'intervention pour agir ?

Comment appréhender la lutte contre le mal-logement ? Dans quel sens orienter ses moyens ? Quels soutiens apporter au secteur associatif ?

Définition de « territoire rural »

L'unité urbaine au sens de l'INSEE est constituée d'une seule commune ou d'un ensemble de communes entières et jointives sur le territoire desquelles s'étend une zone bâtie peuplée d'au moins 2 000 habitants, telle qu'aucune construction ne soit distante de la plus proche de plus de 200 mètres.

L'INSEE a une **définition « par défaut » du rural, qui englobe selon elle** les communes ou espaces ne répondant pas aux critères d'appartenance à une unité urbaine. Ces critères ne relèvent donc pas d'une explication clairement définie qui renverrait aux réalités des territoires.

Cette définition n'est pas toujours en adéquation avec le ressenti des habitants car les critères conduisent à considérer comme urbains des territoires dont la morphologie correspond à l'image

ressentie du rural. C'est particulièrement le cas dans notre région où la densité est élevée. Davantage de territoires sont vécus comme ruraux que ceux qui répondent strictement à la définition de l'INSEE.

La démarche engagée

Choix des territoires d'étude

Ayant choisi d'observer 2 territoires de la région afin de croiser les regards et analyses, sur les dynamiques sociales et les questions liées au mal-logement, nous avons recherché les moyens de choisir les sites d'études pertinents. Les sites d'études seront **en dehors des zones denses de la région (métropole lilloise, bassin minier et littoral) qui accueillent 90% de la population.**

L'observation a été faite sur une aire d'intercommunalité pour travailler dans une zone homogène, avec différents niveaux possibles de connaissance, et d'intervention. On a choisi de mener cette approche au sein d'un même département, le Nord, couvert par le même PDALPD. **3 critères complémentaires** ont été définis pour déterminer les territoires permettant d'aborder un « fait rural » au regard des caractéristiques du Nord-Pas-de-Calais :

- La faiblesse de l'influence des aires urbaines jouxtant les territoires
- La faiblesse de la densité des territoires
- La taille de la commune centre : petite ville ou gros village

Les territoires

Les territoires retenus sont ceux de Cassel et de Landrecies. Ils ne sont pas « ruraux » au sens de l'INSEE. Les communes-centre relèvent des pôles de proximité aux dimensions relevant du périurbain et les autres communes sont des villages ou des bourgs ruraux. Ils présentent **des caractéristiques communes** :

- Stabilité du nombre d'habitants, mais population vieillissante.
- Problématique forte de mobilité (physique et freins psychologiques)
- Accentuation des problématiques sociales en cas de faible mobilité
- Augmentation de la précarité (éloignement de l'emploi, déficit de qualification, difficultés financières)

Le territoire de Cassel, Ex-Communauté de Communes du Pays de Cassel

Ce périmètre échappe aux zones d'influence d'Hazebrouck et Bailleul, dans une zone davantage péri-urbaine que "rurale". Cette zone est peu dense (0 à 100 hab. au km²) et avec des revenus médians moins élevés.



- 10 143 habitants en 2011,
- 13 communes
- Densité = 86,5 hbts/km²
- « commune centre »
= Cassel

• Cassel	2 290 hab.
• Arnèke	1 549 hab.
• Bavincrove	955 hab.
• Rubrouck	772 hab.
• Sainte-Marie-Cappel	688 hab.
• Noordpeene	674 hab.
• Zuytpeene	469 hab.
• Buysscheure	453 hab.
• Hardifort	366 hab.
• Oxelaère	362 hab.
• Ochtezeele	242 hab.
• Wemaers-Cappel	230 hab.
• Zermezeele	178 hab.



Le territoire de Landrecies, ex Communauté de Communes de Mormal et Maroilles :

Pour autant, une partie de ce territoire est en zone rurale (notamment au sud). Et on retrouve des espaces qui ne sont pas polarisés par une zone urbaine précise. Les habitants de ce territoire sont confrontés à des difficultés socio-économiques.

- 10 027 habitants en 2011,
- 10 communes
- Densité = 52,9 hbts/km²
- « commune centre »

=Landrecies

• Landrecies	3 858 hab.
• Bousies	1 683 hab.
• Maroilles	1 384 hab.
• Preux-au-Bois	807 hab.
• Fontaine-au-Bois	654 hab.
• Forest-en-Cambrésis	541 hab.
• Le Favril	403 hab.
• Locquignol	340 hab.
• Croix-Caluyau	213 hab.
• Robersart	170 hab.



Méthodologie de l'étude

Lancement : cadrage de l'étude et du contexte

Phase 1 : Choix des territoires

Phase 2 : Analyse documentaire

Phase 3 : Entretiens avec les acteurs de terrains (élus, CCAS, associations, etc.)

Bilan : Formalisation de portraits de territoires et analyse du mal-logement, repérage d'actions

Nous remercions les différents acteurs qui ont pris le temps de nous recevoir : l'Agence Régionale de Santé, PACT ARIM, la DREAL et pour le territoire de Cassel : Mairie de Bavinchove, Mairie d'Arneke, Syndicat Mixte du Pays Cœur de Flandres, Mairie et CCAS de Cassel, CAF, Espace Info Energie, Mission locale Flandres Intérieur, pour le territoire de Landrecies : Mairie de Landrecies, Mairie de Maroilles, Centre Social et Culturel Edouard Bantigny, Club de l'amitié Landrecies, Mission locale rurale de l'Avesnois, association ACID, Partenord, Secours Catholique Le Quesnoy, Restos du Cœur, Pact avesnois, association Prim'toit, CAF, ADIL.

Les premiers résultats

Les caractéristiques des ménages

- 🐾 Faiblesse relative du nombre de sans-abris en raison de phénomène d'hébergement par des proches.
- 🐾 Importance du nombre de propriétaires occupants de logements anciens
- 🐾 Forte demande locative locale
- 🐾 Une mobilité limitée, résidentielle mais aussi pour les déplacements courants.
- 🐾 Une population vieillissante, mais au même rythme que le reste du territoire.

La situation du logement

Le parc de logements manque de diversité.

Faiblesse de l'offre en petits logements, insuffisance d'une offre accessible pour les jeunes

Peu de logements adaptés aux ménages âgés

Nombreux immeubles anciens à conforter.

Les niveaux de confort sont très variables, mais la plupart des immeubles anciens n'ont pas subi de rénovations

Croissance timide du parc locatif social.

Arrivée des bailleurs sociaux, surtout dans les centres bourg, répondant à un besoin avéré.

Apparition d'un parc locatif privé à « risques »

Mise sur le marché de petits logements par division d'immeubles anciens. Cette offre est peu visible et comporte des risques d'inconfort

Des problématiques territoriales spécifiques

Un repérage des situations de mal-logement fortement basé sur la déclaration

Des phénomènes de précarité bien repérés dans le secteur locatif public, mais pas de visibilité sur l'état du parc privé, notamment en propriété occupante. Des freins liés aux réseaux d'interconnaissances : certains ménages n'osent pas faire savoir leurs difficultés, par gêne ou honte.

Une faible structuration des politiques locales de l'habitat, une gestion du logement « au cas par cas »

On constate une non-représentation des difficultés. Un manque d'ingénierie territoriale pour porter des politiques sociales, logement ou des dispositifs d'amélioration de l'habitat. C'est un futur enjeu pour les nouvelles intercommunalités (en cours d'harmonisation depuis janvier 2014).

Un maillage du territoire peu structuré et basé sur le relationnel avec peu de relais entre acteurs

Les élus locaux contribuent à l'idée reçue selon laquelle la proximité plus forte en campagne permettrait le repérage, mais la réalité le dément parfois. Une réflexion doit être portée pour gagner en efficacité sans perdre en proximité.



Éléments de synthèse

La région Nord-Pas-de-Calais est une des régions les plus peuplées de France, caractérisée par une pauvreté des ressources des ménages. Sa population est nombreuse et concentrée dans une vaste conurbation en progression. Son développement économique est marqué par un essor rapide au XIX^e siècle puis un déclin rapide des grandes industries (mines et ensuite métallurgie, automobile...) générateur, depuis 20 ans, de précarités multiples et persistantes. Néanmoins, le territoire n'est pas un ensemble homogène, mais la somme de territoires aux identités de plus en plus marquées avec le bassin minier, la métropole lilloise, le littoral et les secteurs ruraux.

Les difficultés face au logement sont réparties sur presque la totalité de la région Nord-Pas-de-Calais :

- ✦ **Des blocages en chaîne pour l'accès au logement**, des réponses institutionnelles insuffisantes pour ne laisser personne sans abri, des sorties difficiles des dispositifs d'hébergement, les coûts élevés du parc privé qui freine la mobilité dans le parc social, ralentissant voire bloquant l'accès de nouveaux ménages, un développement de l'offre insuffisant pour répondre aux nouveaux besoins... Des attentes insatisfaites pour des centaines des milliers de personnes !
- ✦ **Des problèmes d'habitat dégradé** qui entretiennent les situations les plus difficiles d'habitat indigne malgré des améliorations certaines. Cela développe des situations de précarité énergétique qui fragilisent les ménages. Les FSL sont de plus en plus sollicités au titre des impayés, notamment des impayés d'énergie au détriment de politiques plus préventives.
- ✦ **Des difficultés de maintien dans le logement**: les ménages modestes et à bas revenus logés dans le parc locatif privé ont vu leur taux d'effort augmenter, l'accession est de moins en moins accessibles aux catégories modestes. Sans surprise, la cherté croissante du logement se traduit par des procédures d'expulsions encore trop nombreuses.

Face à ces difficultés, les acteurs de l'habitat se mobilisent, mais cet engagement n'est pas suffisant pour enrayer une crise du logement qui se double d'une crise économique et sociale persistante, alors même que les conséquences sociales de la désindustrialisation sont encore prégnantes pour la population du Nord-Pas-de-Calais.

Il convient de poursuivre les efforts pour répondre à l'enjeu quantitatif que constitue aujourd'hui le mal-logement dans le Nord-Pas-de-Calais : produire une offre très abordable (avec un PLA-I positionné notamment comme une réponse qualitative à des besoins spécifiques), soutenir l'amélioration massive du parc de logements en luttant particulièrement contre la précarité énergétique et faire bénéficier les ménages les plus prioritaires d'un meilleur accès au logement et de mesures d'intervention sociale adaptées.

Dans ce contexte, le soutien aux associations d'insertion par le logement dans la diversité de leurs composantes doit se poursuivre à la hauteur des besoins nouveaux générés par la crise économique et sociale. Elles sont des relais de proximité à une action publique face à la massification des problèmes de logement.

AAH	Allocation pour Adulte Handicapé
AHI	Accueil Hébergement Insertion
ALT	Aide au Logement Temporaire
ALUR	Loi pour l'Accès au logement et un urbanisme renouvelé
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
ARS	Agence Régionale de Santé
BOP	Budget Opérationnel de Programme
BOP 177	le BOP « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »
CADA	Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
CCAPEX	Commission (départementale) de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives
CAF	Caisse des Allocations Familiales
CDAD	Conseil Départemental d'Accès au Droit
CDC	Caisse des Dépôts et des Consignations
CMU	Couverture Maladie Universelle
Contingent Réservataire	Part de logements sur lesquels un financeur peut proposer une attribution
CRH	Comité Régional de l'Habitat
CROUS	Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires
CUCS	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DALO	Droit Au Logement Opposable
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
ECLN	Enquête sur la Commercialisation des Logements Neufs
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPTB	Enquête sur le prix des terrains à bâtir
ESH	Entreprise Sociale de l'Habitat
LHI	Lutte contre l'Habitat Indigne.
NPNRU	Nouveau programme National de renouvellement Urbain
OPH	Office Public d'Habitat
OSIRIS	Observation Sociale Intégrée Régionale pour l'Insertion Sociale
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PDAHI	Plan Départemental Accueil Hébergement Insertion
PDLHI	Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH	Plan Local d'Habitat
PLS	Prêt Locatif Social
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
POS	Plan d'Occupation des Sols
PTZ	Prêt à Taux Zéro.
RSA	Revenu de Solidarité Active
SIAO	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
SOeS	Service de l'Observation et des Statistiques
SYPLO	Système Priorité Logement, gestion informatique des demandes prioritaires de logement
ZAC	Zone d'Aménagement Concertée.
ZUS	Zones Urbaines Sensibles

NOTES

[illegible]

NOTES

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a guide for handwriting or typing. There are no margins, text, or other markings on the page.



**Fondation
Abbé Pierre**
pour le logement
des défavorisés

**AGENCE RÉGIONALE
NORD-PAS-DE-CALAIS**

55, rue Pascal
59000 LILLE
Tél. : 03 20 14 34 84
Fax : 03 20 14 34 54

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3-5, rue de Romainville
75019 PARIS
Tél. : 01 55 56 37 00
Fax : 01 55 56 37 01

L'état du
mal-logement
en France
20^e RAPPORT ANNUEL



www.fondation-abbe-pierre.fr