

CAHIER 2

Les politiques du logement



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



CAHIER 2

La politique sociale du logement malmenée

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

Quel est donc l'axe directeur de la politique du logement de la nouvelle majorité ? À la fin du mois d'août, le Premier ministre fixait trois objectifs : « créer un choc de l'offre, afin de construire plus, plus vite, moins cher, là où la situation est la plus tendue », « protéger ceux qui sont les plus fragiles et qui se trouvent dans une situation de plus grande précarité » grâce à la stratégie du « Logement d'abord », et « moderniser les aides au logement pour améliorer l'efficacité d'une politique (...) qui demande, année après année, de plus en plus de moyens budgétaires ». Les actes des premiers mois ont semblé donner la **priorité aux coupes budgétaires et aux critiques contre l'encadrement du marché** de l'immobilier, au détriment de l'ambition affichée de protéger les personnes en difficulté.

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

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

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

Des coupes aveugles dans les APL

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

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



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

Les organismes Hlm ponctionnés comme jamais

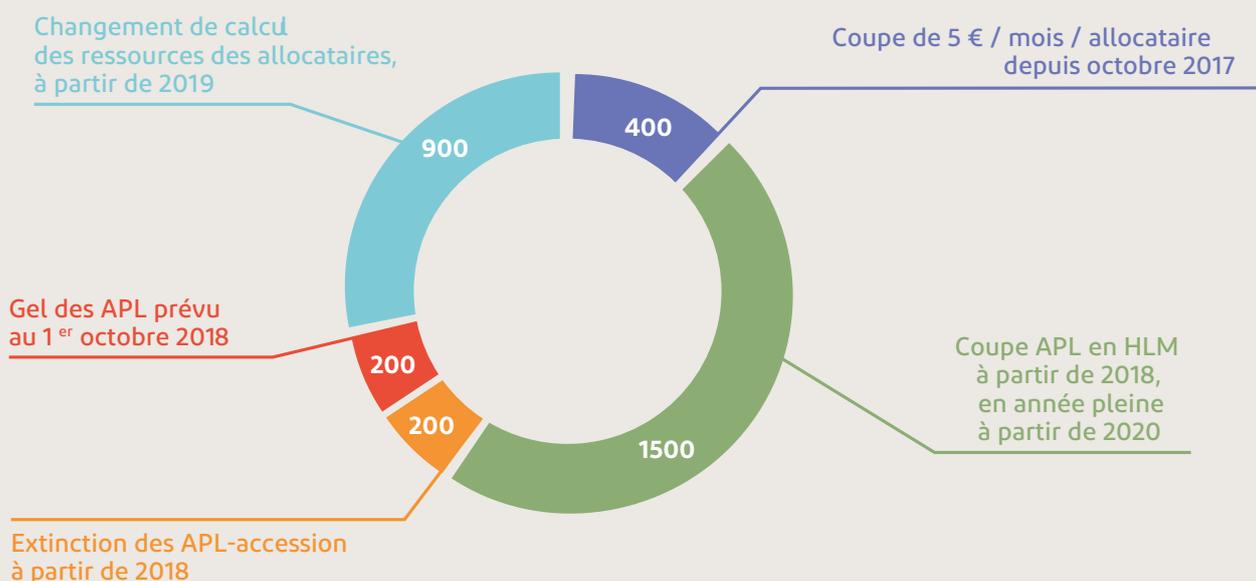
Les attaques contre les APL ont aussi pris la forme d'une mise à contribution des organismes Hlm. Le gouvernement a en effet prévu, à la suite d'un long bras de fer dans le cadre de la loi de finances pour 2018, une baisse d'environ 60 €/mois des APL pour les locataires du parc social. Cette coupe est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

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

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



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



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

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

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

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

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

L'avant-projet de loi sur le logement prévoit la création d'un « bail mobilité » pour les logements meublés, d'une durée d'un à dix mois non renouvelable, sans dépôt de garantie. Initialement présenté comme un bail réservé aux personnes en formation, il doit finalement être ouvert à tous. Cette entaille dans le bail de droit commun, faisant mine d'ignorer l'inégalité entre propriétaire

et locataire sur les marchés tendus, risque de précariser les locataires. Pourtant, la loi de 1989 reposait sur un équilibre qui a fait ses preuves entre mobilité et sécurité. **Les locataires ne sont pas à la recherche de précarité**, puisqu'ils peuvent déjà quitter leur logement quand ils le souhaitent, **mais de sécurité et de garantie face à certains bailleurs trop exigeants**. Ce nouveau bail précaire offre aux bailleurs une « période d'essai locative » (avant un éventuel bail classique) et fragilise les locataires face aux pratiques abusives de certains bailleurs, au risque d'accroître les expulsions locatives en fin de contrat.

Le détricotage de l'encadrement des loyers

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

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



Un très hypothétique « choc de l'offre »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

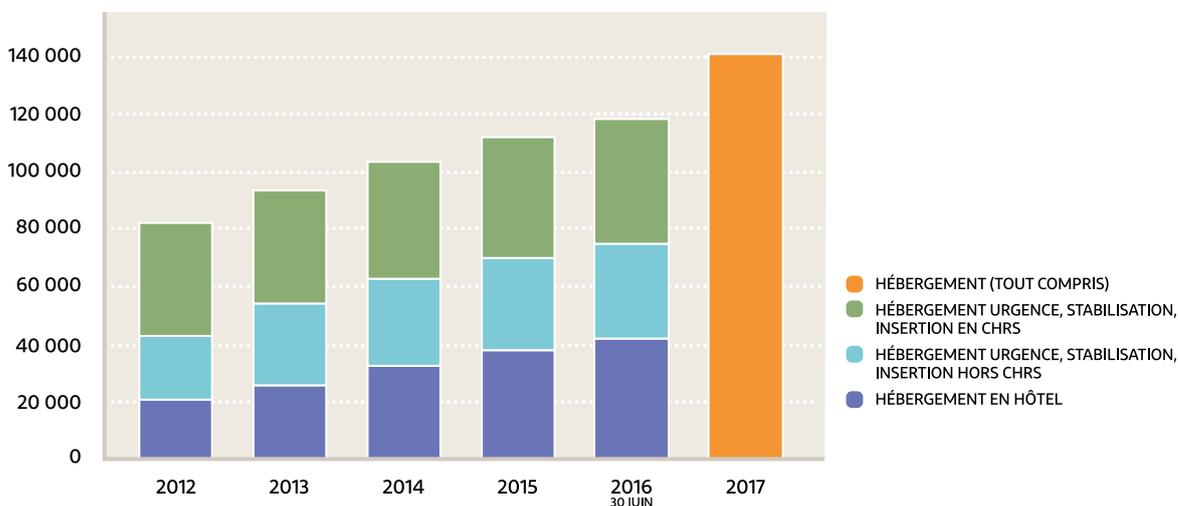
un « appel à manifestation d'intérêt » auprès des collectivités intéressées par une « mise en œuvre accélérée » de cette approche sur leur territoire. Le monde associatif, comme les acteurs du logement social, regardent ce nouveau plan avec intérêt mais sans illusion excessive, voire avec une certaine méfiance. **Beaucoup de réformes ont été menées par le passé**, mais elles n'ont pas suffi à enrayer la mécanique de l'exclusion du logement, ni la fuite en avant vers l'hébergement d'urgence comme réponse principale et pourtant inadaptée au mal-logement.

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



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

Source : DGCS / enquête AH1





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

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

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

Source : baromètre FAS, étude portant sur six départements tendus

DÉPARTEMENTS	PERSONNES AYANT APPELÉ LE 115	PERSONNES JAMAIS HÉBERGÉES	DEMANDES AYANT ABOUTI À UN HÉBERGEMENT
Nord	3 587	87 %	6 %
Bouches-du-Rhône	2 217	53 %	34 %
Rhône	3 158	83 %	8 %
Val-d'Oise	2 521	20 %	39 %
Seine-Saint-Denis	2 134	Nc	17 %
Paris	5 900	Nc	25 %

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

CHANGER DE PHILOSOPHIE, GÉNÉRALISER LE LOGEMENT D'ABORD

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

Aux origines : une inversion du regard

Le docteur Sam Tsember, psychologue dans les années 90 à New York auprès des sans-abri présentant des troubles psychiatriques, se rend compte que les patients qu'il reçoit retournent systématiquement à la rue malgré la prise en charge par les services sociaux de son hôpital. Il élabore alors, avec son équipe, une nouvelle approche : **l'association Pathways Housing First loge sans condition les sans-abri de**

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

L'importation du modèle en Europe...

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



pays à l'autre, qu'il s'agisse des publics cibles, du type de logement ou d'accompagnement proposé.

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

... et en France

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

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

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

LES LOGEMENTS SOCIAUX EN PRIORITÉ AUX MÉNAGES LES PLUS MODESTES : APPLIQUER LA LOI

Le deuxième axe du plan « Objectif zéro » de la Fondation Abbé Pierre est sans doute le plus important quantitativement. Il s'agit d'orienter davantage les attributions Hlm vers les ménages modestes, y compris les personnes sans domicile. Plus de 510 000 logements sociaux sont attribués chaque année, environ 10 % du parc. Or, paradoxalement, les ménages à bas revenus ont moins de chances que les autres d'en bénéficier. Idem pour ceux qui sont dans les pires situations de mal-logement : alors que le taux moyen de succès des demandeurs est de 25 %, celui des demandeurs « sans-abri » tombe à 16 %.

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

Source : données SNE 2016 - USH



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



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

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

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

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

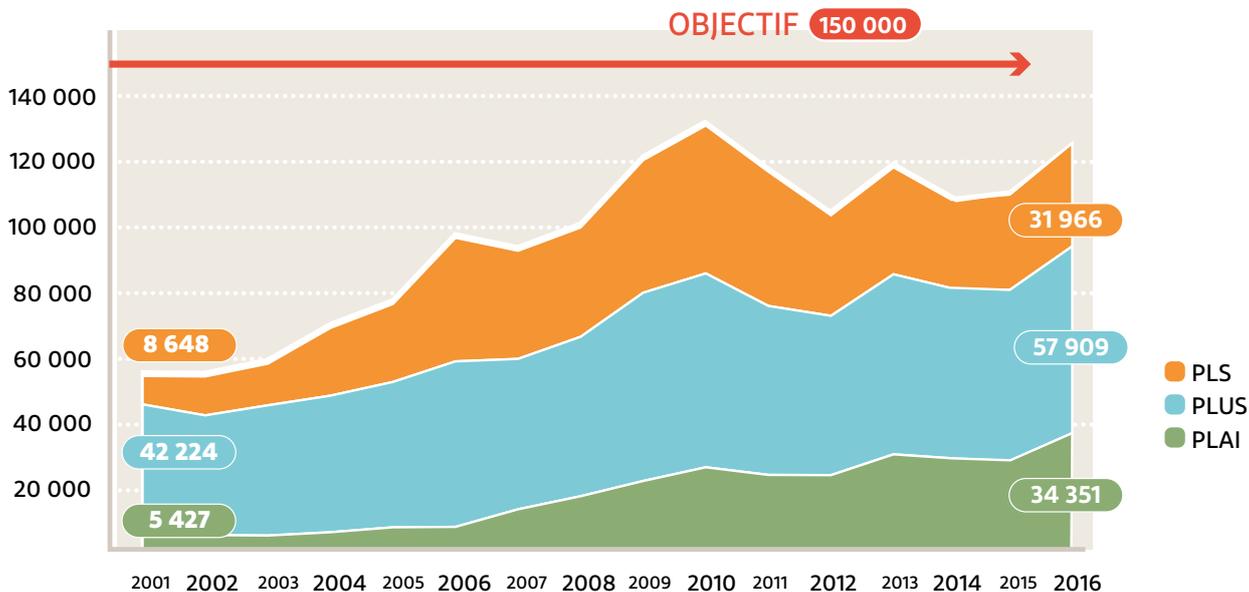
La Fondation Abbé Pierre s'en tient à l'objectif de **150 000 Hlm neufs par an, PLAI et PLUS sous plafonds APL**. Sur ce point, les promesses d'Emmanuel Macron sont restées très vagues. Son seul engagement a été de porter à 40 000 le nombre de PLAI. Cet objectif est positif mais réducteur, car il ne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

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

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



UNE PRODUCTION HLM EN HAUSSE MAIS ENCORE INSUFFISANTE NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS ANRU)



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

La mobilisation du parc privé à des fins sociales n'a jusqu'à présent pas constitué une priorité. Faute de volontarisme politique, de financement à la hauteur et de campagnes de communication simples, continues et massives, elle peine à sortir de la marginalité.

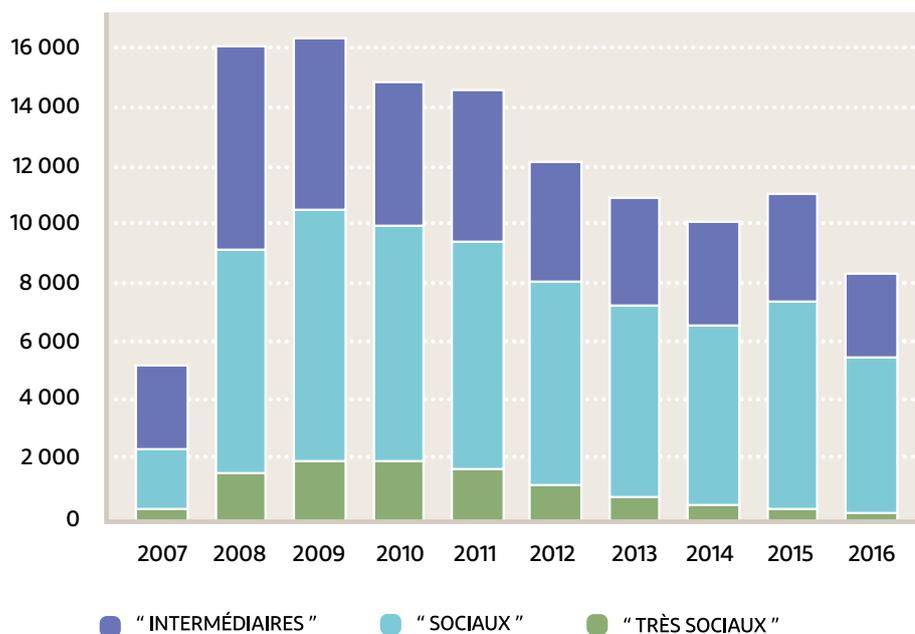
Seul le dispositif Solibail atteint un niveau conséquent, avec près de 28 700 places, soit environ 11 000 logements. L'objectif présidentiel est de porter ce stock à 65 000 places en 2022. Il faut en profiter pour mieux le cibler sur le mandat de gestion (aujourd'hui un quart des places), qui constitue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

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

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

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

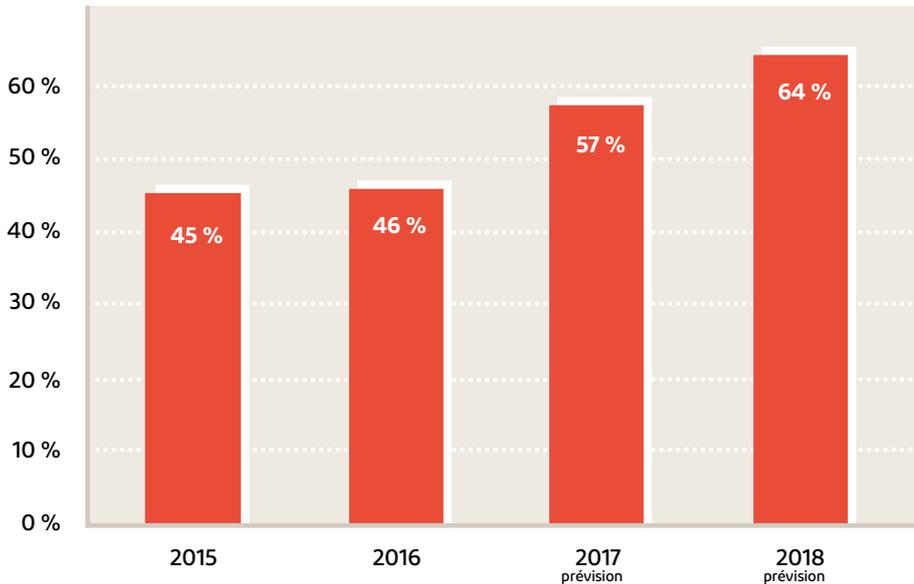
Source : ANAH





UN HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ENCORE TRÈS INSUFFISANT

Source : ministère de l'Intérieur



■ PART DES DEMANDEURS D'ASILE HÉBERGÉS
DANS LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL



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

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

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

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

Trier les personnes dans le cadre de l'accueil en hébergement d'urgence constitue une rupture, non pas de politique migratoire, mais de politique sociale et humanitaire. Se focaliser uniquement sur les demandeurs d'asile enregistrés et les personnes réfugiées et expulser tous les autres, comme le répète le gouvernement, alors que la situation n'est pas aussi binaire, ne constitue pas une politique d'accueil digne, ni même efficace. **Un plan « logement d'abord » digne de ce nom ne doit laisser personne de côté** et apporter des réponses humaines et efficaces à toutes les personnes sans-domicile.

PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES POUR ENRAYER LE SANS-ABRISME

Un plan logement d'abord cohérent doit, outre l'accès au logement des personnes sans domicile, s'attacher à éviter au maximum les ruptures conduisant les ménages en difficulté à perdre leur logement. L'État réitère régulièrement à cet égard son intention de prévenir les expulsions, notamment avec la création d'un Pôle national et la mise d'un plan d'action interministériel, mais son action reste insuffisante, comme le montre la hausse régulière des expulsions. **Les concours de la force publique sont accordés de plus en plus facilement**, faute d'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'expulsion, quitte à dépenser davantage d'argent public au final pour payer des nuitées hôtelières aux familles expulsées. Et la relative protection des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo a tendance à être malmenée.

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

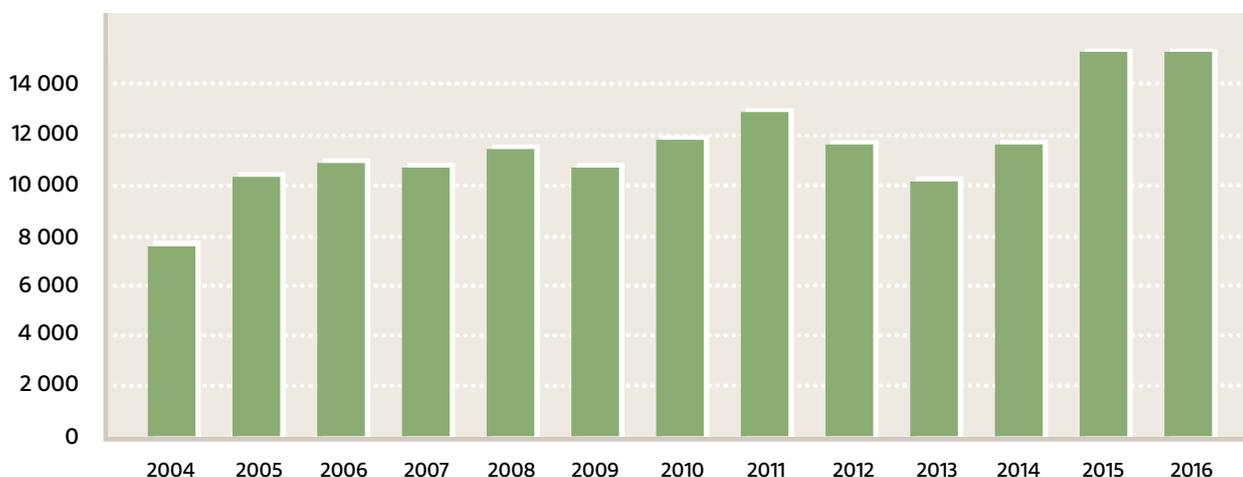
expulsées lors des neuf premiers mois de 2017 (dont 4 538 personnes pour le seul troisième trimestre) tendent à invisibiliser le problème, avant de le reproduire ailleurs en l'aggravant. Parallèlement, les montants mobilisés par l'État pour l'accompagnement social des habitants des bidonvilles sont limités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

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



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

Source : ministère de l'Intérieur





INVESTIR DANS UNE POLITIQUE GLOBALE DU LOGEMENT ABORDABLE

Le logement d'abord nécessite des investissements publics de départ pour financer des logements abordables, des baisses de loyer, un accompagnement renforcé, la transformation d'hébergements en logements, un accès aux droits, qui permettront ensuite de réduire les coûts économiques et sociaux du mal-logement. **Ce n'est qu'au prix d'un investissement politique et financier important et sans faille que le nombre de sans-domicile peut réellement diminuer**, comme le montre l'exemple de la Finlande.

LE MODÈLE FINLANDAIS : POURQUOI ÇA MARCHE ?

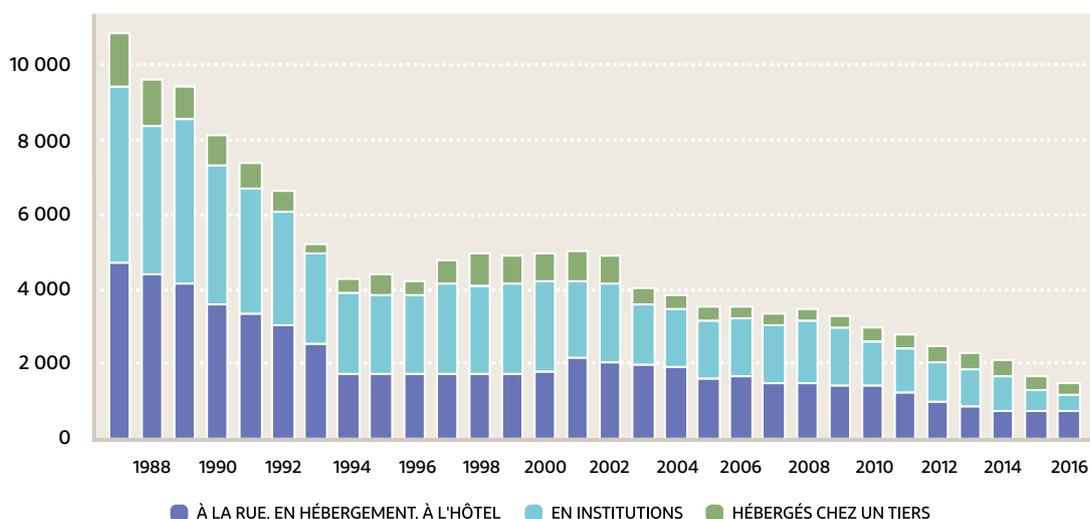
Alors que le nombre de sans domicile augmente partout en Europe, la Finlande, est parvenue à diviser leur nombre (au sens de l'Insee) par cinq en 20 ans. **Un premier programme est lancé en 1987 avec l'objectif de réduire le sans-abrisme en**

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

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

LA CHUTE DU NOMBRE DE PERSONNES SANS-DOMICILE EN FINLANDE

Source : ARA



Ces chiffres encourageants sont le résultat d'une politique ambitieuse basée sur la coordination des acteurs, chacun assumant ses responsabilités, le développement rapide d'une offre de logement destinée aux sans-abri et la transformation du secteur de service social et de l'hébergement. Il existe une implication forte des décideurs politiques, des acteurs de terrain et des chercheurs en charge de l'évaluation qualitative et quantitative des politiques menées, mais aussi de travailleurs pairs, pour un programme national correctement financé par l'État sur la durée.

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

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

Il est encore temps, en ce début de quinquennat, de redresser le tir et d'engager enfin une vraie politique sociale du logement couplée à une politique, cohérente et fédératrice, de logement d'abord.

LA CHUTE DE L'EFFORT PUBLIC POUR LE LOGEMENT

Source : ministère de la Cohésion des Territoires







Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

fondation-abbe-pierre.fr