



# L'état du mal-logement en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24

## SOMMAIRE

### PREMIER CAHIER

#### ***Aux portes de la rue***

*Quand l'État abandonne les personnes sortant d'institutions*

### DEUXIÈME CAHIER

#### ***Communication ou révolution ?***

*Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain*

### TROISIÈME CAHIER

#### ***Les politiques du logement***

### QUATRIÈME CAHIER

#### ***Les chiffres du mal-logement***

### BON DE COMMANDE



PREMIER CAHIER

## *Aux portes de la rue*

*Quand l'État abandonne les personnes sortant d'institutions*

# L'état du mal-logement

## en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24



## PREMIER CAHIER

# Aux portes de la rue

## Quand l'État abandonne les personnes sortant d'institutions

Des milliers de personnes chaque année subissent des fins de prise en charge par des institutions sans solution de logement à leur sortie, qu'il s'agisse de jeunes majeurs de l'Aide sociale à l'enfance, de personnes sortant de détention ou d'hospitalisation psychiatrique. Au moment où l'État d'un côté tente de reloger les personnes sans domicile, de l'autre il continue à créer de nouvelles exclusions tous les jours.

**A** lors que le plan gouvernemental pour le Logement d'abord vise à accélérer l'accès au logement pour les personnes sans domicile, ces « sorties sèches » constituent une source de ruptures résidentielles d'une grande violence pour des personnes particulièrement vulnérables. Cet abandon institutionnel est une cause majeure

de perte de domicile. **19 % des personnes sans-domicile indiquent avoir perdu leur logement, quand elles en avaient un, suite à une hospitalisation ou une incarcération. 26 % des personnes sans domicile nées en France sont d'anciens enfants placés en protection de l'enfance** (soit plus de 10 000 personnes), alors même que ce public ne représente que 2 à 3 % de la population générale. **Ce taux de placement dans l'enfance atteint même 36 % parmi les jeunes sans domicile âgés de 18 à 25 ans** pour diminuer ensuite avec l'âge (moins de 10 % au-delà de 30 ans). Cet enjeu concerne potentiellement des dizaines de milliers de personnes : 170 000 jeunes sont en effet placés dans le cadre de la protection de l'enfance, tandis que 68 000 personnes sortent de détention chaque année et que 420 000 patients sont hospitalisés en psychiatrie par an. Sans amalgamer les sortants de prison, de l'hôpital ou de l'ASE, il apparaît **pertinent**, pour plusieurs raisons, **d'analyser ici ensemble des parcours qui ont pour point commun les ruptures produites à la sortie des institutions qui les ont un temps accueillis**. Premièrement, le fonctionnement des institutions qui les prennent en charge de manière totale pendant un temps donné

**« J'ai eu l'impression d'être trahi, je ne pensais pas qu'ils allaient m'abandonner comme ça. J'étais perdu. »**

(Étienne, 21 ans, ex-mineur non-accompagné ayant vécu en foyer de ses 17 à ses 19 ans)

**« À la sortie, j'étais à la rue, j'ai dormi dans ma voiture, pendant quatre mois et demi. »**

(Jérôme, 23 ans, sorti après huit mois de détention)

**« Ils nous placent à l'hôpital mais ne trouvent pas de solution après. On me disait que j'étais pas capable d'avoir un logement. Alors je suis resté comme ça, un certain temps à la rue. »**

(Robert, 46 ans, 5 ans de rue et de multiples hospitalisations)



est potentiellement **générateur de ruptures** fortes pour les personnes, à l'entrée comme à la sortie. Deuxièmement, la plupart des diagnostics territoriaux identifient les personnes sortant d'institutions comme **des publics rencontrant des freins particuliers dans l'accès au logement et appelant une réponse adaptée et coordonnée** des différents intervenants. Troisièmement, ces personnes sont largement **surreprésentées parmi la population sans domicile**, même si la majorité des personnes issues de ces institutions parvient à se réinsérer dans la société. **Bref, que les institutions prennent en charge ces diverses personnes pour les protéger, pour les sanctionner ou pour les soigner**, trois fonctions très différentes, **les difficultés d'accès au logement à la sortie sont tout à fait comparables**.

Dans ce chapitre, la Fondation Abbé Pierre souhaite souligner la nécessité d'une **approche préventive** qui devrait trouver davantage sa place dans la politique du Logement d'abord menée sur les territoires. La réussite d'une telle démarche passe par **la prise en compte des souffrances vécues** par ces personnes suivant le contexte propre à chacune des institutions. Nous analyserons ensuite un certain nombre de **mécanismes communs à l'origine du risque de sans-abrisme à la sortie d'institution**. Enfin, fondées sur les principes du non abandon et du Logement d'abord, **des expériences montreront que l'accès direct au logement est possible**, grâce à une meilleure anticipation des sorties.

## LES PERSONNES SORTANTS D'INSTITUTIONS : DES PUBLICS FRAGILES ET PEU ACCOMPAGNÉS

Les jeunes sortants de la protection de l'enfance représentent un public particulièrement vulnérable et susceptible de rencontrer d'importantes difficultés en termes d'accès au logement. Parmi ces difficultés, certaines sont liées à leur enfance et à leur histoire familiale, mais d'autres ont été aggravées ou engendrées par le placement ou la sortie du placement.

### La sortie de la protection de l'enfance : une entrée dans la vie adulte précoce et brutale après un parcours déjà difficile

À l'occasion des changements qui interviennent lors de la prise en charge, le passage par l'ASE contribue parfois à exposer les jeunes à de nouvelles ruptures dans des histoires individuelles déjà chaotiques. Nombreux sont ceux qui connaissent **plusieurs modes de placement au cours de leur prise en charge qui sont autant d'interruptions** qui s'ajoutent aux séparations familiales que ces enfants ont souvent connues : changement de personne référente, de lieu (d'établissement ou de famille d'accueil) ou de type de placement, aller-retour entre l'institution et la famille... Ainsi, 40 % des jeunes de 17 ans interrogés dans le cadre de l'enquête ELAP avaient connu au moins trois lieux de placement différents. Une instabilité décrite comme une « **forme de maltraitance institutionnelle** » par la Cour des Comptes.

Parmi l'ensemble des jeunes placés, les « **mineurs non accompagnés** » (MNA, ex-« mineurs isolés étrangers ») ont vu leur nombre croître récemment (14 908 nouveaux mineurs non accompagnés en 2017). Ils se distinguent par leur parcours migratoire, à l'origine de difficultés spécifiques (difficulté à faire valoir leur minorité, barrière de la langue, enjeu de régularisation de leur situation



administrative à la majorité, existence de troubles psychiatriques chez certains...), mais aussi par les modalités de leur prise en charge, avec des conditions d'accueil revues à la baisse (comme des placements à l'hôtel sans réel accompagnement).

Si la prise en charge des jeunes par la protection de l'enfance n'est obligatoire que jusqu'à leurs 18 ans, **ils peuvent bénéficier d'une aide jusqu'à 21 ans de la part des départements. Mais les contrats jeune majeur sont de moins en moins mobilisés** : entre 2016 et 2017, leur nombre a diminué de plus de 10 % dans plus de la moitié des départements. Certains départements les ont remplacés par d'autres allocations, souvent d'un montant moins important, tandis que d'autres ont défini des modalités d'accès de plus en plus strictes. Si 44 % des jeunes sortants de l'ASE interrogés ont décidé d'eux-mêmes de sortir du dispositif à 18 ans, en revanche **pour 37% d'entre eux, la fin de la prise en charge a été décidée par l'ASE contre leur volonté.**

Même pour ceux qui bénéficient d'un contrat de ce type, il s'agit d'une **aide précaire** (seuls 1 % ont une durée supérieure à un an). À la fin du contrat, le jeune doit à nouveau défendre son projet pour obtenir son renouvellement. Le contrat peut également être interrompu si l'ASE estime que le jeune n'a pas respecté ses engagements. « *En général, ce sont des contrats de trois à six mois, donc tous les trois mois le jeune a un risque de se retrouver à la rue* », explique une éducatrice.

Qu'elle intervienne à 17, 18 ou 21 ans, la sortie du dispositif de protection de l'enfance reste un moment de fragilité important. Elle est vécue à bien des égards comme une « **expulsion programmée** », d'autant plus mal vécue qu'elle s'apparente à une épée de Damoclès que les professionnels ne manquent pas de brandir en rappelant aux jeunes pris en charge que leur suivi a une durée limitée. Même pour ceux qui éviteront *in fine* l'expulsion, sa simple perspective est déjà une violence : « *Ce n'est pas seulement l'expulsion en elle-même qui a des effets, mais également sa menace* », écrit la sociologue Pascale Dietrich-Ragon.

« *Avoir 18 ans, ça me fait peur depuis mes 15-16 ans. L'ASE met beaucoup la pression par rapport à ça. Il faut préparer la majorité. Je savais que je devais partir de ma famille d'accueil à 18 ans, ils me le disaient souvent. En plus, je n'ai personne derrière sur qui compter, ni mes parents, ni famille, ni rien.* », raconte Karine, 17 ans.

Pour les jeunes sortants de l'ASE à leur majorité, le risque d'être sans-domicile est très fort au moment de la sortie, mais ne s'y limite pas, loin de là. Parmi les personnes qui ont connu pour la première fois la rue après l'ASE, 21 % l'ont connue moins d'un an après leur sortie, tandis que 39 % l'ont subie plus de dix ans après. C'est pour cette raison que, outre l'attention particulière à porter au moment de la sortie, c'est aussi la suite des parcours qu'il faut soutenir, en passant d'une analyse centrée sur les sortants d'institutions à une aide plus large aux **personnes sorties d'institutions.**

La préparation à la sortie, qui passe souvent par des changements importants dans sa vie quotidienne et les rappels réguliers de l'échéance des 18 ans peuvent être une telle source d'angoisse pour les jeunes que certains préfèrent quitter d'eux-mêmes les structures ASE pour ne plus subir cette pression. On peut véritablement parler d'une **injonction à l'autonomie, particulièrement précoce** si l'on se réfère à l'âge d'accès à l'autonomie des jeunes, qui se situe en moyenne à 23 ans en France.

Peu accompagnés dans leurs démarches, les jeunes sortant de la protection de l'enfance n'ont que peu de chances de pouvoir accéder à un logement ordinaire. Faute de revenus et de soutiens de leurs proches, nombreux sont ceux qui doivent faire appel aux dispositifs d'hébergement d'urgence, fréquemment saturés et pour lesquels les jeunes isolés ne sont pas prioritaires. Pour les jeunes les plus fragiles, cette rupture peut mener à une situation extrêmement précaire. Parmi ceux interrogés dans le cadre de l'enquête ELAP, sortis en



moyenne depuis un peu moins d'un an du dispositif 8 %, ont déjà connu un épisode de rue. Quand on pose la question à des **jeunes déclarant que c'est l'ASE qui a décidé de la fin de leur prise en charge** (non-renouvellement du contrat jeune majeur), **18 % déclarent avoir connu la rue moins d'un an après leur sortie de l'ASE.**

### La sortie de prison : sans logement, quelle possibilité de réinsertion ?

Près de **68 000 personnes sortent de prison chaque année en France, la majorité suite à une fin de peine, sans libération anticipée ou aménagements de peine** qui ne concernent que 20 % des sortants. D'après l'analyse des enquêtes hebdomadaires « flash logement » réalisées entre 2015 et 2017 par l'administration pénitentiaire, **6 % des personnes sortant de détention sur la période ne disposaient pas de solutions d'hébergement ou de logement, et 16 % disposaient d'une solution précaire**, soit un total de 23 % sur l'ensemble des sortants (près de 19 000 personnes), alors que le logement est l'un des vecteurs déterminants de la réinsertion sociale et de la prévention de la récidive.

Le passage en prison apparaît le plus souvent comme une étape, généralement courte, parfois démultipliée en cas de récidive, dans le parcours des individus concernés. Pour une grande part d'entre elles, le passage en prison les fragilise ; il peut même être à l'origine d'une rupture totale, à la fois sociale (perte du réseau familial/amical), professionnelle (perte d'un travail), résidentielle (perte du logement) et économique (absence de ressources voire accumulation de dettes).

Après huit mois de détention, Jérôme par exemple est sorti de prison en mars 2017, sans logement ni accompagnement : « À la sortie, j'étais à la rue, j'ai dormi dans ma voiture, pendant quatre mois et demi. C'est une voiture que j'avais avant mon

*incarcération, heureusement elle n'a pas été saisie. Quand je suis sorti de détention, j'avais perdu mon appartement car je ne pouvais pas payer mon loyer, et pour avoir un autre appartement, il fallait déjà que je paye mes dettes. Quand j'ai recommencé à travailler, tous les mois je leur versais 150 euros par mois [au bailleur] pour payer ma dette, j'ai mis quatre mois à rembourser. Et du fait que je n'avais pas eu de fiches de paye pendant huit mois, je ne pouvais pas chercher un nouveau logement ».*

**Le risque de sortie sèche sans transition est encore plus élevé pour les peines les plus courtes, inférieures à six mois (98 %)**, alors que tout passage en prison, même de courte durée, peut constituer une rupture. Faute de temps (pour les courtes peines) et de moyens, les détenus se sentent en général peu accompagnés dans leur préparation vers la sortie par leur CPIP, et notamment sur la question du logement. « *Il n'y a pas d'accompagnement. Vous arrivez en fin de peine, ils ont pas le choix, il faut qu'ils vous mettent dehors, la seule chose qu'ils savent vous dire c'est que si vous avez rien, il faut appeler le 115.* » (Vincent, 59 ans, de multiples passages en détention).

La sortie de prison peut aussi susciter des craintes, notamment quand les personnes avaient une situation résidentielle instable avant leur incarcération, ou quand l'incarcération a conduit à la perte de leur logement ainsi qu'à une rupture avec le cercle familial et amical. À l'inverse, chez beaucoup de détenus, les discours sur leur devenir à la sortie de détention sont assez abstraits, notamment quand les personnes sont condamnées à de longues peines. Certains formulent des projets assez flous, parfois fantasmés. C'est notamment le cas des personnes sans solution de logement stable, qui se font héberger chez un tiers (parents, conjoint, famille, amis) pendant quelques mois, jusqu'à la rupture.

## La sortie d'hospitalisation psychiatrique : une double détresse pour les personnes précaires et sans domicile

Si les troubles psychiques ou psychiatriques peuvent concerner des individus de toutes les couches sociales, la problématique de la sortie d'institution psychiatrique est particulièrement prégnante pour les personnes en situation de précarité sociale ou résidentielle.

Comme le reconnaît la stratégie quinquennale de l'évolution de l'offre médico- sociale, les personnes concernées « souffrent généralement d'un grand isolement, d'une perte de capacité à entreprendre et à réaliser les actes de la vie quotidienne, voire d'une incurie dans le logement et souvent d'une rupture des liens familiaux et sociaux. Ces effets, conjugués à la stigmatisation attachée aux troubles psychiques sévères et, le cas échéant, à des hospitalisations prolongées ou répétées en psychiatrie, elles-mêmes facteur de désinsertion sociale, amènent fréquemment les personnes à la perte de leur logement, à l'errance, à l'exclusion sociale ». L'enquête nationale des maraudes des Samu sociaux a d'ailleurs révélé que **deux personnes sans abri sur cinq interrogées par une maraude souffrent de troubles psychiatriques.**

Pour les malades en situation de précarité, le virage ambulatoire n'a finalement pas été porteur de l'émancipation et de la réinsertion espérée dans la cité. Bien souvent, la maladie psychiatrique se

manifeste par des épisodes de crise auxquels succèdent des moments de rémission. C'est lors de ces moments où l'institution psychiatrique cesse son accueil que l'entourage et les ressources du patient jouent un rôle prépondérant. **Les publics précaires et notamment ceux qui sont dépourvus de logement subissent violemment cette sortie** et peuvent devenir rapidement sans domicile et parfois sans abri. D'autres, fragilisés, perdant leur logement lors de l'hospitalisation ou peu après leur sortie, subissent le même sort. D'autres encore, se tournent vers leur famille qui, épuisée, peine à maintenir une solidarité familiale.

Répétées ou prolongées, les hospitalisations sont souvent suivies d'une remise à la rue des personnes sans transition ni relais avec l'extra-hospitalier ou le médico-social, comme en témoignent certains services sociaux hospitaliers.

« Nous on est vraiment dans de la sortie sèche avec les personnes dont l'hôpital ne sait plus quoi faire. Ils se présentent chez nous. Un homme par exemple qui a passé 15 ans en unité de resocialisation et un jour on lui a dit tu peux sortir ! Rien n'avait été préparé. Mais ils sont aussi débordés. On a rencontré l'assistante sociale qui travaille sur le secteur. Elles sont deux sur le poste pour 300 personnes. » (Association, région des Hauts-de-France). « Si la personne peut marcher et sortir elle sortira, et elle se retrouvera à la rue si c'était sa situation avant. » (Coordination des services sociaux hospitaliers).



## DES PUBLICS VULNÉRABLES À L'ABANDON : POURQUOI LES SORTIES D'INSTITUTIONS SE PASSENT-ELLES SI MAL ?

Au-delà des problématiques spécifiques à chacune de ces trois institutions et des difficultés distinctes auxquelles se confrontent souvent ces trois publics, on trouve de nombreux points communs dans les parcours des personnes, dans les carences de l'État à des moments-clés et dans les rapports conflictuels à l'institution, souvent empreintes de défiance.

Face à des publics en grande difficulté, ces trois services publics peinent à jouer leur rôle et à passer le relais, faute de moyens et de partenariats. L'accès au logement cristallise l'incapacité fréquente des institutions à anticiper les sorties, dans un contexte de tension qui pénalise des publics victimes de préjugés sur leur supposée « capacité à habiter ».

### Des institutions qui renforcent la vulnérabilité des personnes

Espaces de vie collective destinés à encadrer la vie quotidienne des individus, les institutions sont le fruit d'une longue histoire qui visait à placer ou prendre en charge les plus démunis, souvent à l'écart ou en dehors de la cité. Si elles ont depuis largement su évoluer dans une logique d'ouverture sur leur environnement, force est de constater qu'elles continuent de produire de la rupture entre le dedans et le dehors.

L'éloignement géographique, les contraintes imposées aux familles, la stigmatisation de l'entourage ou le sentiment de honte contribuent à rompre plus ou moins progressivement des liens souvent déjà fragiles. Pour les jeunes placés dans le cadre de la protection de l'enfance, la succession des placements dans certains cas génère également une instabilité dommageable : ruptures de scolarité, fragilisation de la constitution du réseau social du jeune (pairs, travailleurs sociaux).

Ensuite, le « séjour » en institution, plus ou moins long, peut entraîner une diminution ou une rupture nette des revenus. Outre la perte de travail que peut occasionner l'entrée en prison ou le séjour à l'hôpital, la plupart des prestations sociales sont supprimées ou diminuées au bout de quelques mois. L'hospitalisation peut ainsi entraîner une expulsion locative, comme cette femme qui n'a même pas été mise au courant de la procédure : « Elle a tout perdu sans avoir participé, sans avoir compris. Aujourd'hui, elle va sortir mais elle a tout perdu », témoigne une association. Plus généralement, qu'ils soient liés aux restrictions budgétaires ou aux choix politiques ou organisationnels, **des dysfonctionnements** – difficultés de recrutement et turnover des professionnels, défaut d'offre sur un territoire... – **et certaines pratiques renforcent des blessures en infligeant parfois des conditions de vie éprouvantes** : foyers de l'enfance ghettoïsés exposant les enfants comme les professionnels aux violences, conséquences de la surpopulation carcérale au quotidien, utilisation de la contention ou de la camisole chimique en psychiatrie, etc.

Lorsqu'il est prolongé, le « séjour » en institution peut être à l'origine d'un processus de **désautonomisation** en détention ou au cours d'une hospitalisation : absence de liberté de choix et de mouvement, prise en charge totale et dépendance à l'égard du personnel pour la majorité des actes du quotidien (se nourrir, se laver, sortir, téléphoner...).

On constate également **un isolement fréquent** pendant le passage en institution et à sa sortie. L'absence de soutien familial, qu'il soit matériel ou affectif, concerne une part importante des jeunes sortants de la protection de l'enfance. « Quand tu as été à l'ASE tu ne peux compter sur personne. », dit un jeune homme de 21 ans passé par l'ASE.



Quant aux personnes souffrant de troubles psychiatriques, la maladie est souvent en elle-même source d'un isolement profond, alimenté à la fois par la honte de sa propre situation ou la peur d'être discriminé, mais aussi par les symptômes propres à la maladie (délires, décompensations...).

L'isolement renforce également un phénomène récurrent de **non-recours aux droits**. Après avoir été entièrement pris en charge, ces « sortants » sont subitement sommés d'effectuer seuls de nombreuses démarches administratives sans être préparés ni même parfois informés, alors qu'ils sont le plus souvent dépourvus des ressources sociales et même matérielles pour y faire face. Ce phénomène de non-recours parfois volontaire est renforcé par le fait qu'un certain nombre des sortants d'institutions nourrissent **un fort ressentiment à l'encontre des institutions**, en partie lié aux nombreuses ruptures qu'ils ont connues.

### La sortie de l'institution : un moment charnière, témoin des failles institutionnelles

Si personne ne conteste la nécessité d'accompagner et d'anticiper la sortie, force est de constater que les conditions de sa mise en œuvre demeurent encore largement insatisfaisantes. **Cette étape est alors le témoin des difficultés des institutions à coopérer avec l'extérieur.**

Une des problématiques majeures de la sortie d'institution réside dans le fait que **le travail d'accès aux droits se fait le plus souvent après la sortie** : soit parce que certaines demandes ne peuvent être anticipées (c'est le cas par exemple

en prison pour la demande de RSA ou d'APL), soit parce que les intervenants sociaux (éducateurs, CPIP, services sociaux hospitaliers) n'ont pas eu le temps ni les moyens d'amorcer des démarches longues et chronophages.

Pour les professionnels concernés, cela peut être à l'origine d'une grande souffrance : « *Dans le département où je travaillais, on avait un petit fichier qu'on donnait aux jeunes avec la liste des bains publics, des associations où manger gratuitement... Quand on savait que le jeune n'avait aucune solution on leur donnait.* » (Éducatrice).

Les professionnels exerçant au sein de ces trois services publics régulièrement décrits comme « en crise », dénoncent **le manque de moyens pour assurer un suivi social des personnes et ce d'autant plus que les « séjours » en institution sont de courte durée**, en décalage avec la temporalité longue propice aux démarches administratives.

Dans un contexte d'augmentation du nombre de jeunes accueillis par l'ASE, les moyens consacrés à l'accompagnement des jeunes majeurs, facultatifs pour les départements, connaissent ainsi d'importantes restrictions. En ce qui concerne les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), alors qu'un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) devrait avoir un suivi maximal de 50 personnes d'après le Conseil de l'Europe, **l'immense majorité prennent en charge entre 100 et 120 personnes sous main de justice dans les faits.**

Quant à la psychiatrie, la sortie d'un système hospitalier asilaire a été rapide : entre 1976 et 2016, le nombre de lits a diminué de 70 %. Mais le système extra-hospitalier de soins ambulatoires, à domicile et de structures d'accueil alternatives, est largement insuffisant. Dans ce contexte, les soignants



se retrouvent victimes d'un système de soins qui, d'un côté, leur demande d'être de plus en plus efficaces mais, de l'autre, les oblige à soigner l'urgence sans moyens pour la prévention et l'accompagnement psycho-social de long cours.

Les logiques gestionnaires ont des conséquences préjudiciables pour les plus vulnérables : les professionnels sont amenés à prioriser les dossiers qui reflèteront le mieux l'efficacité de leurs orientations. Le repli des institutions sur leurs missions premières se fait ainsi au détriment des démarches " d'aller-vers ". Pour les jeunes de l'ASE, les conditions et modalités d'octroi de la prestation jeune majeur excluent ainsi bien souvent les plus en difficultés et les moins insérés professionnellement et socialement.

Concernant les critères d'éligibilité aux aménagements de peine, les études récentes font le constat d'une injonction contre-intuitive des professionnels du service pénitentiaire vis-à-vis des détenus à présenter un comportement « autonome », « normal ». Ce cadre d'action aboutit à des pratiques discriminantes, les CPIP ayant tendance à privilégier les dossiers les plus « défendables », les profils les moins « complexes ».

## Des difficultés spécifiques d'accès à l'hébergement et au logement pour les sortants d'institutions

Dépourvus des ressources sociales et économiques suffisantes, de nombreux sortants d'institutions rencontrent des difficultés en matière d'accès au logement, à la fois comparables à celles des personnes sans domicile ou disposant de faibles revenus, et spécifiques du fait des nombreuses « empreintes » laissées par le passage en institution.

Dans la gestion des orientations, les SIAO sont ainsi confrontés à **l'impossibilité de concilier le temps de l'institution et celui de l'hébergement ou du logement** : « On établit et on priorise l'urgence de la situation lorsque la personne est à la rue. Le problème, c'est que l'on ne peut pas non plus bloquer une place pour la date fatidique, surtout lorsqu'elle peut changer. C'est la même chose pour les sorties d'hospitalisation... » (Un SIAO du Nord).

Dans des secteurs tendus, les difficultés de réponse aux besoins des sortants d'institutions résultent avant tout d'un phénomène de « **concurrence** » **classique entre les publics** : « Entre un gamin qui va sortir dans 15 jours de l'ASE, et un gamin qui est à la rue, on n'a pas le choix. On prend le gamin à la rue. Idem pour les autres publics. Toute l'anticipation qui est nécessaire, on ne peut pas la faire dans une zone qui est aussi tendue que Paris. » (SIAO)

**Nombreux sont désormais les PDALHPD qui priorisent un certain nombre de publics dits « spécifiques », dont des sortants d'institutions.** Mais certains acteurs font part d'un effet stigmatisant des labellisations pour cause de sortie d'institution et notamment de prison ou d'hôpital psychiatrique. « C'est un vrai marquage qui fait que les bailleurs sociaux ou privés refusent de les loger à leur sortie. » (SIAO)



« **Tout est lié à la réputation des publics. Un sortant de prison et en plus psy et toxicomane, alors là c'est fini, votre feuille de demande de logement, elle passe à la trappe sans même qu'on la regarde** » (Professionnel exerçant en centre d'hébergement).

Les personnes sortant d'institutions ne sont ainsi le plus souvent pas considérées comme aptes à vivre directement dans un logement autonome et ce, au-

delà de la seule question des ressources ou de l'offre effectivement disponible sur le territoire. À l'instar de nombreux publics défavorisés, il est attendu des personnes les plus vulnérables et démunies de ressources sociales et familiales qu'elles fassent la preuve de cette autonomie idéalisée. « *Le logement c'est un droit. Mais eux, on leur renvoie toujours qu'ils ne sont jamais prêts. Jamais assez "beaux"* », conclut ce professionnel d'un accueil de jour.

## **VERS LE NON-ABANDON : COMMENT RÉALISER LE « LOGEMENT D'ABORD » DÈS LA SORTIE DES INSTITUTIONS ?**

Dans ce contexte inquiétant, l'impératif du « Logement d'abord », réaffirmé comme politique gouvernementale depuis 2017, constitue une formidable opportunité de revoir en profondeur notre modèle d'accueil des plus fragiles. Les expérimentations mises en œuvre depuis de nombreuses années le démontrent : en laissant le temps nécessaire aux personnes mal-logées et aux acteurs de l'action sociale, l'accès direct au logement des personnes est possible.

### **Prévenir les ruptures en sortie d'institutions**

Avant toute chose, il est impératif, pour bien agir, de mieux connaître le nombre, les parcours et les aspirations des sortants d'institutions pour amener les institutions et collectivités à conduire des actions adaptées en leur faveur. Cette connaissance est encore aujourd'hui très partielle et insuffisante, notamment dans le champ de l'ASE, où l'on peine par exemple à connaître le nombre de jeunes qui en sortent chaque année.

Concernant l'accès au logement, les acteurs de l'hébergement et du logement doivent accompagner les institutions pour repérer les besoins, puis informer et accompagner en amont de la sortie. Il convient pour cela de **former les professionnels exerçant au sein de ces institutions aux démarches et aux dispositifs d'accès à l'hébergement et au logement**. *A minima*, la constitution d'une demande de logement social devrait être systématisée sans attendre la sortie d'institution.

La prévention commence par le travail sur le maintien du logement pendant le séjour en institution lorsque cela est possible. Le Plan quinquennal pour le Logement d'abord prévoit ainsi d'étudier les modalités de **maintien dans le logement des personnes condamnées à de courtes peines**. C'est le sens du projet « Sortant d'Incarcération vers l'Insertion Locative » (SIVIL) porté par l'association ARSEA dans le Bas-Rhin. Quand une personne est orientée vers l'ARSEA, le travailleur social de l'association va la rencontrer en détention, dans le cadre de ses permanences. La priorité est



de prévenir l'expulsion si la personne est incarcérée pour une courte durée, puis d'aider à résilier le bail et à organiser le déménagement si un risque de dette locative importante ou d'expulsion locative est constaté.

Dans la métropole de Lille, le bailleur social Lille Métropole Habitat (LMH) a créé en 2017 un dispositif avec le SPIP et deux associations pour aider une dizaine de ses locataires condamnés à une peine de prison. LMH s'engage à **traiter leur demande de logement dès leur sortie de détention** via un bail en sous-location, à prendre en charge les deux premiers mois de loyer le temps de l'ouverture des droits, ainsi que les éventuels frais de garde-meuble, et à mettre en place un accompagnement social global. En retour, ces locataires seront incités à mettre fin à leur bail dès leur entrée en détention afin de se prémunir d'une dette de loyer et d'une expulsion.

En ce qui concerne l'accès aux droits sociaux, faute de temps, de moyens et de formation des professionnels exerçant au sein des institutions, les personnes sont souvent sommées d'entreprendre seules ces démarches après leur sortie. Une carence que certains projets cherchent à corriger, comme **le Numéro vert mis en place depuis 20 ans par l'ARAPEJ** : un service d'information juridique et sociale pour les personnes détenues, leurs proches et les professionnels concernés. Accessible gratuitement depuis la prison, il a permis de traiter plus de 8 000 appels en 2017.

Des modalités d'intervention spécifiques peuvent éviter la « coupure » et faciliter la transition vers la vie en société. **Pour les jeunes de l'ASE** par exemple, **le plan Pauvreté propose de poursuivre leur prise en charge au-delà de 18 ans** en mobilisant, conjointement à l'action des départements, les dispositifs de droit commun, comme

les missions locales. Cette orientation positive mérite encore d'être précisée mais semble moins ambitieuse que la proposition du CESE qui envisageait de créer **un droit spécifique pour les jeunes majeurs sortant de l'ASE**, avec une prise en charge jusqu'à la fin des études ou jusqu'au premier emploi, cofinancée par l'État et les départements et de le rendre obligatoire pour ces derniers. À Paris, des réflexions similaires ont amené à créer un service spécifique, dédié aux jeunes majeurs. Créé en 2015, le « Service éducatif jeunes majeurs » (SEJM) de Paris propose des aides modulées selon les besoins. Le Département insiste sur le « droit à l'expérimentation » et la possibilité pour un jeune de faire une demande plusieurs mois après sa majorité. Les jeunes qui ont quitté l'ASE (sans limitation de durée) peuvent également faire une demande d'aide ponctuelle. Un travail partenarial prévoit que la préfecture de police reçoive les demandes de titre de séjour des MNA avant leurs 18 ans, et un travail avec le CROUS vise à mieux faire valoir le droit à une bourse étudiante. Les jeunes qui ont un contrat jeune majeur peuvent bénéficier d'une place en FJT, en résidence étudiante ou dans le dispositif Louez Solidaire et sont accompagnés au dépôt d'une demande de logement social.

Dans cette approche de transition entre deux mondes, les jeunes de la maison d'enfants à caractère social (MECS) Daniel Brottier de la fondation Apprentis d'Auteuil, à Nantes, passent avant leur majorité par une unité collective de semi-autonomie (des studios individuels rattachés au foyer) pour apprendre progressivement à gérer leur vie quotidienne (budget, repas...), puis par l'Escale, le service d'appartements de la MECS.

Dans le domaine pénitentiaire, l'efficacité des aménagements de peine est largement admise pour contribuer à l'insertion des sortants de détention et à la diminution des risques de récidive, voire éviter le passage en prison. Parmi les différentes mesures d'aménagement possible, **le placement extérieur** représente la solution la plus adaptée pour les personnes fragilisées par une longue incarcération et/ou présentant d'importantes difficultés sociales, comme le démontre l'expérience de la **ferme de Moyembrie** dans l'Aisne, qui appartient au mouvement Emmaüs. Lieu d'agriculture biologique, cette ferme accueille une vingtaine de personnes. La durée moyenne de leur séjour est de neuf mois, un temps qui permet à des personnes fortement marquées par leurs longs séjours en prison de « réapprendre » la liberté.

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), comme l'EHPAD Saint-Barthélémy à Marseille, peuvent apporter une réponse adaptée pour les sortants de détention ou d'établissement psychiatrique, étant donné le vieillissement précoce observé pour ces publics. Il héberge aujourd'hui des personnes passées par de très longs séjours en hôpital, aujourd'hui stabilisées et des personnes sortant de prison, grâce à un partenariat national avec l'administration pénitentiaire.

## Accès au logement, accompagnement, décroisement : trois conditions nécessaires pour réussir le Logement d'abord pour les sortants d'institutions

La philosophie du Logement d'abord peut constituer un véritable vecteur d'insertion pour les personnes, de coordination interdisciplinaire et de changement des pratiques professionnelles, si tant est que cette politique soit dotée de moyens suffisants pour produire des logements abordables et mettre en place l'accompagnement global et très soutenu qui est parfois nécessaire.

Tout d'abord, si les catégories de ménages prioritaires pour l'accès au logement social ne mentionnent pas explicitement les personnes sortant d'institutions, il faut veiller à ce que, du fait de leur vulnérabilité particulière, celles-ci intègrent tout de même les voies d'accès prioritaire au logement social, et soient inscrits et identifiés dans le logiciel SYPLO (Système Priorité Logement).

Les territoires peuvent également s'emparer du sujet dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt Logement d'abord. C'est dans cet esprit que la Métropole du Grand Lyon a choisi de se fixer un objectif de loger et accompagner 500 personnes sortant d'institutions : « **Plus aucune rupture de prise en charge ne [devra] avoir lieu au terme des cinq ans à la sortie de l'ASE, de l'hôpital psychiatrique ou de la prison** ».

Selon les parcours, besoins et aspirations des personnes, la démarche du Logement d'abord peut prendre différentes formes. **Il n'y pas de formule unique pour l'accès direct au logement**, qui peut nécessiter un accompagnement transitoire (sous forme d'intermédiation locative, par exemple) le temps d'assurer l'ouverture des droits, s'appuyer sur des formes d'habitat semi-collectif avec un étayage, des structures ou dispositifs de logement à « bas seuil »...



L'expérience « Un chez soi d'abord » l'a démontré, il est possible de permettre l'accès au logement de personnes souffrant de troubles psychiatriques sans conditionner cette entrée à un engagement dans le soin. D'autres initiatives existent qui promeuvent cet accès au logement sans condition. Ainsi, le dispositif expérimental du Collectif relogement Essonne (CRE) depuis 2015, dans l'esprit de la réduction des risques, vise à reloger des personnes victimes de troubles psychiques, addictions et grande précarité. Aucune obligation de soin n'est assortie au relogement, mais les deux travailleurs sociaux accompagnent les personnes selon leurs besoins, sans durée limitée. De plus, les personnes accompagnées ne doivent pas adhérer à un « projet » : « *On ne contractualise pas l'action, pour éviter que la chose soit trop stressante* ». Le relogement s'effectue la plupart du temps dans le parc social, avec un bail classique.

**Les pensions de famille et résidences accueil** ont également fait la preuve de l'efficacité d'un logement accompagné pérenne. Les résidences-accueil en particulier s'adressent à des personnes souffrant de troubles psychiques suffisamment stabilisés pour vivre en logement autonome, mais dont la fragilité rend nécessaire une présence qui apporte sécurité et convivialité, ainsi qu'un accompagnement social et médico-social.

À Mulhouse. La résidence-accueil de l'ALSA loge, sans limite de temps, des personnes ayant « *des pathologies psy associées à la toxicomanie, des gens dont personne ne veut* » (équipe de la résidence accueil). L'équipe travaille en lien étroit avec les professionnels de la psychiatrie. Les infirmiers passent voir les résidents deux fois par semaine.

La promotion d'**une approche globale et non stigmatisante des personnes sortant d'institutions** s'appuie sur différents principes et postures en matière d'accompagnement : le droit à l'échec et au recommencement, un principe de non-abandon, l'inconditionnalité de l'accueil, une posture d'écoute et d'aller-vers... Préoccupé par le sort réservé aux jeunes en situation de « placement non exécuté », le Conseil départemental du Bas-Rhin a par exemple décidé de soutenir l'action de l'association Le Lieu à Mulhouse dont les pratiques d'aller-vers et d'accompagnement sans condition peuvent inspirer les politiques à venir. Le dispositif est destiné aux mineurs qui rejettent leur placement ou pour qui l'ASE ne trouve pas de solution de placement adaptée. « *C'est une méthode d'aller-vers, on va là où les jeunes sont : dans la rue, sur les réseaux sociaux... On essaie aussi d'associer les parents. On tisse du lien, ça prend parfois du temps. L'idée c'est d'être en lien et que le jeune sache que s'il est en difficulté, s'il a*

*tout essayé et n'a pas trouvé de solution, il peut nous appeler. On est disponibles 24 heures sur 24. On peut aller voir un jeune à 23h, aller en chercher un à Paris... On dit au jeune qu'il n'a pas besoin de faire la preuve qu'il mérite cet accompagnement, on est là quoi qu'il arrive, on ne va pas l'abandonner, jamais le lâcher. »*

En matière d'accompagnement favorisant le développement du lien social, il faut enfin évoquer le développement de pratiques s'appuyant sur **l'entraide entre pairs**. Ces pratiques sont anciennes dans le champ de la santé mentale avec le développement des groupes d'entraide mutuelle qui regroupent des personnes atteintes de troubles psychiques afin de leur donner la possibilité de recréer du lien social et de se soutenir mutuellement, dans leur parcours de réinsertion mais aussi pour faire

face à la maladie. Dans le domaine de la protection de l'enfance, **les ADEPAPPE** (Associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance) ont vocation à venir en aide moralement et matériellement aux personnes admises, ou ayant été admises, dans le service de l'ASE. À Paris, l'**ADEPAPPE REPAIRS!** a été créée en 2015. Les bénévoles de l'association organisent des temps d'échanges et d'entraide collectifs (voyages, repas, activités culturelles...), ainsi que des permanences d'accompagnement individuel. Ils se déplacent également dans des structures d'accueil de l'ASE. L'association peut également apporter une aide financière ponctuelle aux jeunes. Elle mène enfin un véritable travail de plaidoyer auprès des institutions parisiennes ou nationales pour améliorer les conditions de sortie pour les jeunes de l'ASE.

## EN FINIR AVEC LE SCANDALE DES « SORTIES SÈCHES »

Pour ces publics fragiles aux parcours chaotiques comme pour l'ensemble des personnes sans logement personnel, le Logement d'abord constitue un levier essentiel. L'objectif d'accès au logement sans présomption de la capacité à habiter des personnes n'empêche pas de rechercher l'aménagement de phases de transition entre l'institution et le droit commun pour éviter des ruptures trop brusques : logements accompagnés, habitat partagé ou semi-collectif, structures médicalisées, FJT, Chrs, cité universitaire...

Les engagements pris par de nombreuses collectivités territoriales dans le cadre du plan Logement d'abord doivent être l'occasion de mieux prendre en compte les besoins des sortants d'institutions, à travers des objectifs chiffrés et un investissement renforcé des départements sur l'ASE. Sur ce point, **les annonces de l'État** (12 millions d'euros supplémentaires, à travers la contractualisation avec les départements en 2019) issues du Plan pauvreté **témoignent d'une prise de conscience mais restent très hypothétiques**, selon l'engagement ou non des départements. Pour les jeunes

sortants de l'ASE, la prise en charge à leur majorité doit devenir un véritable droit jusqu'à 25 ans, et non plus un contrat octroyé et renouvelé selon le bon vouloir des départements, qui tend à écarter les plus fragiles.

Ce changement d'approche peut être résumé par **l'impératif de « non-abandon »**, guidé par un certain nombre de principes. Du côté des institutions, il reste beaucoup à faire pour que puissent être garantis la continuité de l'accueil (dans les dispositifs de l'ASE et les établissements psychiatriques notamment, pour qu'il n'y ait plus aucune « sortie sans solution ») mais aussi l'accès aux droits (droit au logement, y compris Dalo) ou encore le **« droit à la seconde chance »** (comme le droit au retour dans les contrats jeunes majeurs). Du côté des acteurs de la veille sociale et du logement, la situation des personnes sortant d'institution sans solution impose de mettre en œuvre des **pratiques d'« aller-vers »** (même en cas de refus apparent ou de non-demande des personnes), **de l'accueil inconditionnel et la lutte contre le non-recours**. Le développement de la « pair-ai-



dance » doit également être soutenu pour aider à rompre l'isolement et la stigmatisation, ainsi que l'« **empowerment** » des personnes elles-mêmes. Pour prévenir les sorties sèches et ruptures brutales, une réflexion devrait être menée pour aller, dans la mesure du possible, **vers une réduction des durées de séjours** en institution, et un aménagement plus fréquent de **transitions entre l'institution et le retour au droit commun** : développement des contrats jeunes majeurs, des aménagements de peine, des dispositifs médicaux en ville... Des mesures de portée plus générale seraient également un rempart efficace contre le basculement dans la précarité à la sortie de l'institution, notamment la garantie d'un revenu minimum à un niveau décent pour toute personne et en particulier l'accès au RSA pour les moins de 25 ans. Des aides à la régularisation doivent également être mises en œuvre en direction des mineurs non accompagnés.

Pour mettre en œuvre une véritable stratégie de « Logement d'abord » à l'échelle nationale, **des moyens suffisants doivent être déployés**, comme le montre l'exemple finlandais. Or qu'il s'agisse de l'hôpital, des prisons ou de la Protection de l'enfance, **ces trois secteurs subissent des politiques d'austérité budgétaire** aux conséquences délétères, qui rendent les réformes d'autant plus difficiles à mettre en œuvre. Face à la crise de ces institutions, une réflexion doit être engagée sur les coûts évités liés à des investissements en amont pour prévenir les ruptures. Au regard

des coûts importants que représentent la prise en charge des personnes dans ces trois institutions, ne pas préparer convenablement et dignement leur sortie représente un immense gâchis humain et même en termes de finances publiques.

Si les sorties d'ASE, de prison ou d'hôpitaux psychiatriques, étudiées dans ce chapitre, restent particulièrement emblématiques, **d'autres ruptures de divers ordres peuvent se manifester**, à l'origine de phénomènes de mal-logement. On peut évoquer d'autres sorties d'institutions, comme les sorties de Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) avec ou sans statut de réfugié à la clé, aux sorties de maternité sans solution de logement pour des mères en situation de précarité, voire même à la sortie de l'armée sans préparation du retour à la vie civile. On pense naturellement à des ruptures résidentielles violentes, mises en œuvre par l'État lui-même, à l'occasion des expulsions locatives, dont plus de 15 000 (un record historique) ont été mises en œuvre par les forces de l'ordre en 2017.

La politique du Logement d'abord, permettant de proposer un logement sans délai ni condition à celles et ceux qui l'ont perdu mais aussi à celles et ceux qui risquent de le perdre, peut **faire du droit au logement un socle, un filet de sécurité, un amortisseur des ruptures personnelles** ou institutionnelles. Bref, la pierre angulaire d'un État-providence adapté aux fractures sociales d'aujourd'hui. ■



DEUXIÈME CAHIER

*Communication ou révolution ?*  
*Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain*



FONDATION  
Abbé Pierre

# L'état du mal-logement

en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24







## DEUXIÈME CAHIER

# Communication ou révolution ?

## Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain

Le 31 janvier 2017, à l'occasion de la présentation du rapport sur « L'État du mal-logement en France » de la Fondation Abbé Pierre, le candidat Emmanuel Macron annonçait les grandes lignes de son programme consacré au logement des personnes défavorisées, suivant une ligne directrice : le Logement d'abord. Il proposait des attributions Hlm plus transparentes et mieux ciblées vers les plus précaires, la production de 40 000 logements très sociaux par an, la création de 40 000 places d'intermédiation locative et de 10 000 en pensions de famille en 5 ans...

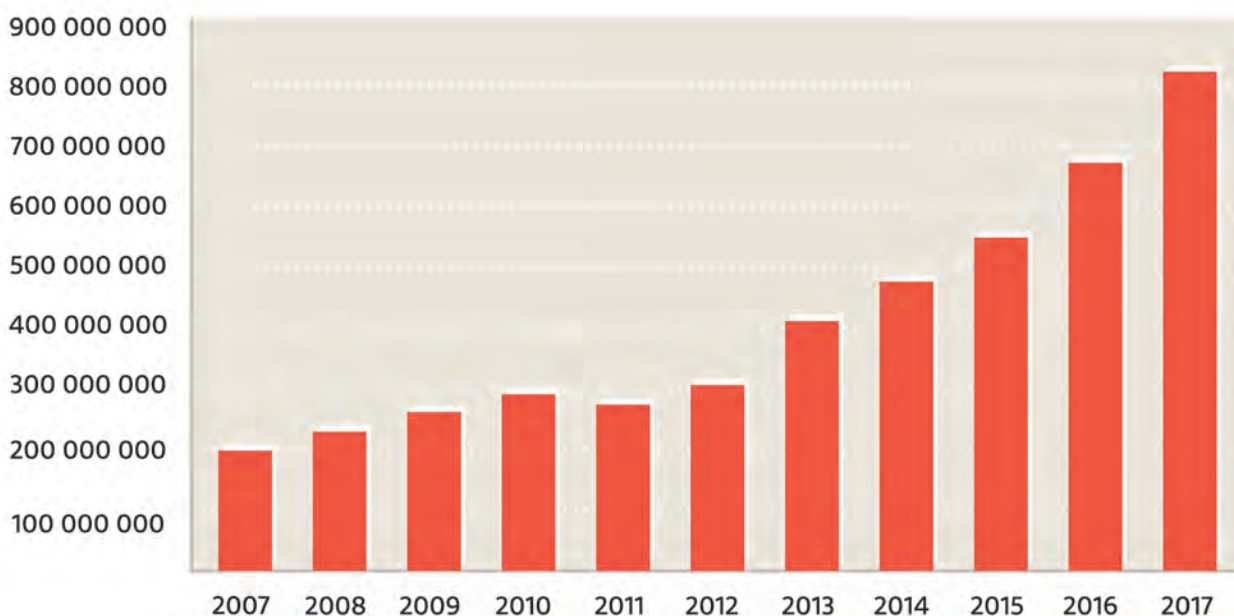
Après son élection et une concertation de quelques mois, le 11 septembre, à Toulouse, le Président dévoilait le « Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, 2018-2022 » : 5 priorités et 16 axes qui balayent la plupart des sujets liés au sans-abrisme et des mots d'ordre du secteur.

Ce relatif consensus de départ n'est pas surprenant. Depuis le succès du programme new-yorkais Pathways Housing First dans les années 1990, le principe de l'accès direct des grands précaires sans abri au logement stable, plutôt qu'un parcours en escalier à travers toutes les strates de l'hébergement, n'a cessé d'inspirer. En France, le secrétaire d'État au Logement Benoist Apparu avait tenté, en 2009, d'en faire la pierre angulaire d'une refondation du système de l'hébergement et du logement, dont le résultat fut limité. L'enjeu du Plan quinquennal aujourd'hui n'est donc plus tant la reconnaissance d'une philosophie que sa mise en œuvre concrète par l'État, les territoires et les professionnels, au-delà de l'expérimentation.

Dans cet objectif, le ministère de la Cohésion des territoires a lancé en novembre 2017 un « appel à manifestation d'intérêt » auprès des collectivités

### LE COÛT DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE A QUADRUPLE EN DIX ANS ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE HORS CHRS (EN M€)

Source : Ministère de la Cohésion des Territoires



pour qu'elles s'engagent dans la « mise en œuvre accélérée » du Logement d'abord. 23 territoires ont été sélectionnés, couvrant 20 % de la population française. **On y retrouve la plupart des métropoles (Lille, Grenoble, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Nice, Strasbourg, Lyon, Metz, Mulhouse...)**, à l'exception de Paris et de Marseille), et quelques départements (Seine-Saint-Denis, Sarthe, Pas-de-Calais, Mayotte).

Toute la difficulté, c'est que cette ambition s'inscrit dans un contexte social et politique plutôt défavorable. À côté du second plan de prévention des expulsions locatives, des instructions pour relancer l'intermédiation locative (IML), la résorption des bidonvilles et les attributions Hlm aux ménages prioritaires, d'autres décisions plus structurelles ont passablement brouillé la piste et braqué les partenaires : coupes dans les APL, ponction budgétaire sur les organismes Hlm, baisse de la tarification des CHRS...

L'analyse proposée dans ce chapitre portera donc sur l'articulation entre les choix politiques nationaux et leur mise en œuvre locale. S'il est encore trop tôt pour formuler un avis définitif et global sur un processus qui démarre lentement et de manière inégale, les projets des territoires et les remontées de terrain montrent la circulation de bonnes pratiques, mais attestent aussi de difficultés récurrentes et de représentations voire préjugés persistants.

## **DES OBJECTIFS SOUVENT TROP MODESTES**

**Les plans locaux s'engagent peu sur des objectifs de résultat à atteindre**, qui permettraient pourtant de juger de la réussite à moyen terme. Certains territoires prennent toutefois ce risque : par exemple, la métropole de **Lyon** prévoit de réduire

par deux le nombre de personnes sans domicile en cinq ans, et **Amiens** une extinction du sans-abrisme en deux ans puis une division par deux du nombre de sans-domicile (y compris les personnes hébergées).

## **De plus en plus de territoires commencent aussi à mener des « Nuits de la solidarité »**

pour compter, à intervalles réguliers, le nombre de personnes dormant dehors, comme ce fut le cas déjà à Paris et à Metz début 2018, et comme le prévoient **Toulouse, Montpellier, Strasbourg, Nantes ou Grenoble**. Ces enquêtes ne se limitent plus aux personnes hébergées ou qui contactent le 115, et prennent ainsi mieux en compte le « non-recours » aux aides. Si elles sont complétées d'approches plus qualitatives, elles permettront de mieux orienter et calibrer l'action publique.

Elles sont aussi indispensables face aux **tentatives récurrentes de minimiser le nombre de personnes sans domicile**, lorsque l'État s'échine à le restreindre artificiellement en créant la catégorie étonnante des sans-domiciles « avérés », dans le **Rhône** ou le **Val-d'Oise**, par exemple. D'autant qu'**à l'échelle nationale, les outils de connaissance sont en jachère**. La Fédération des acteurs sociaux (FAS) ne peut plus établir son baromètre du 115 depuis le déploiement du logiciel SI-SIAO par l'Etat ; l'Insee ne prévoit plus d'étude sur les personnes sans domicile depuis celle de 2012.

Le **tableau de bord national constitué de 28 indicateurs**, suivis par l'État chaque mois, est une avancée mais souffre de certains défauts, notamment le fait qu'il n'est pas rendu public, qui empêchent cet **outil de transparence** de constituer un véritable outil d'observation, d'évaluation et d'orientation des pouvoirs publics locaux.



## UNE MISE EN PLACE LABORIEUSE, UNE GOUVERNANCE INCERTAINE

La mise en œuvre « accélérée » du Logement d'abord se déploie en réalité assez lentement. Au 30 novembre 2018, 16 conventions entre les collectivités et l'État avaient été signées, autant de coordinateurs embauchés et des comités de pilotage ont été réunis au moins une fois. Mais **les actions se déploieront essentiellement à partir de 2019**. Les territoires qui ont démarré des actions concrètes sont ceux qui étaient engagés dans des démarches de Logement d'abord avant le plan.

**Certains territoires sont correctement mobilisés**, comme les métropoles dynamiques (Lille, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux ou Nantes) qui concentrent des compétences favorables à un pilotage efficace (aides à la pierre, PLH, PLUI, parfois même les compétences sociales du département...) ou des territoires qui agissent de concert, comme le Puy-de-Dôme qui s'est associé à Clermont Métropole afin d'éviter que les territoires sous influence autour de la métropole n'échappent au plan.

**Dans d'autres, le portage politique est insuffisant** : il est rare que le principal élu s'implique personnellement et assume des engagements forts et précis ; de nombreux plans sont perturbés par des dissensions politiques locales et des implications très inégales entre partenaires qui devraient agir de concert (le département de l'Isère ne s'associe pas à **Grenoble** ; la **Seine-Saint-Denis** s'engage seule sans la Métropole du Grand Paris). Les dissensions surviennent parfois aussi entre services (direction du logement ou de la solidarité).

La gouvernance opérationnelle prend des formes diverses mais s'articule souvent autour d'un comité de pilotage politique et d'un comité technique plus restreint et les partenaires associatifs sont diverse-

ment associés. **La participation des personnes accueillies ou sans domicile** est souvent un point faible, mais certaines expérimentations sont à saluer : des « focus groups » avec les personnes accueillies à **Strasbourg et Limoges** ; la pair-aide associée au plan à Grenoble ; un « théâtre-forum législatif » avec des personnes accompagnées pour débiter les travaux à **Mulhouse**.

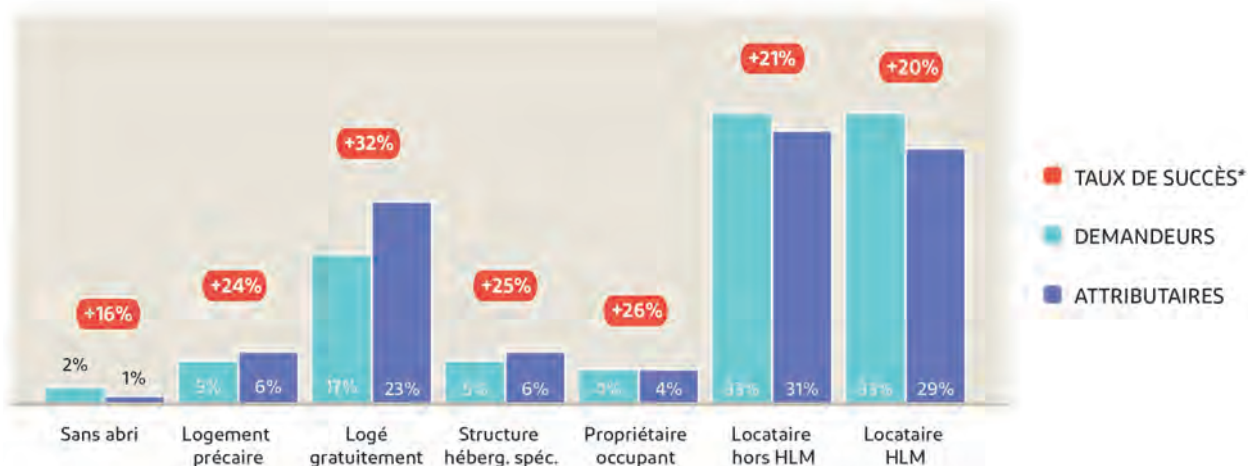
L'AMI repose sur un co-financement de l'État et du territoire. Or, **on retrouve partout des problèmes de financement**. Les financements de l'État sont très modestes (15 millions d'euros sur 2 ans pour 23 territoires, en plus d'un accès facilité aux crédits de droit commun et de 8 millions provenant de l'Anah). La ligne budgétaire spécifique à l'appui au Logement d'abord sur les territoires ne s'élève en 2019 qu'à 4 millions d'euros dans la loi de Finances. **Les collectivités sont pour leur part soumises à des contraintes financières drastiques**, puisque le pacte financier État-collectivités limite l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an. Ces financements insuffisants freinent les projets et favorisent la compétition plutôt que le partenariat, au risque de pousser les associations à la concurrence.

## LES PREMIERS PAS DE LA RÉFORME DES ATTRIBUTIONS : UN GISEMENT ENCORE TROP PEU EXPLOITÉ

Les deux publics principaux du Logement d'abord — sans-abri et hébergés — ne font objectivement pas l'objet d'une priorité d'accès au parc social (ils pèsent 7 % des demandes et 7 % des attributions). L'objectif annuel gouvernemental d'augmenter les attributions de logement social en faveur des ménages hébergés (de 34 %) reste modeste pour l'instant (12 395 en 2017, 13 700 en 2018), mais la progression au second semestre est plutôt encourageante.

## TAUX DE SUCCÈS DES DEMANDEURS HLM SELON LE TYPE DE LOGEMENT ANTÉRIEUR

Source : SNE - Demandes en cours en 2017 et demandes satisfaites en 2017



\* ratio entre le nombre de logements attribués sur l'année 2017 et le nombre de demandeurs à fin décembre 2017

Les deux quotas d'attribution instaurés par la loi Égalité et Citoyenneté de 2017 (un quart des attributions pour les ménages prioritaires et un quart aux 25 % des ménages les plus pauvres en-dehors des quartiers politique de la Ville) sont encore trop peu respectés. Les attributions au 1<sup>er</sup> quartile des demandeurs hors-QPV, au lieu d'atteindre 25 %, s'élèvent à 16,5 % (+ 2 points seulement entre 2016 et 2017). Le nombre de relogements Dalo baisse quant à lui de 9 % en 2017.

Les Conférences intercommunales du logement jouent parfois le rôle de lieu de gouvernance des plans Logement d'abord, comme à **Grenoble** ou à **Lille**, plaçant ainsi les attributions Hlm au cœur du plan. À Lille, la métropole veut poursuivre la hausse des attributions aux personnes sans domicile (453 en 2016, 666 en 2017).

Les SIAO, coordinateurs des dispositifs censés amener de la rue au logement, sont souvent identifiés par les pouvoirs publics comme les pivots du Logement d'abord, mais ils entretiennent des liens

encore tenus avec les bailleurs sociaux, les réservataires (autres que le préfet) et le logement de droit commun en général.

Mi-2018, seuls cinq EPCI s'étaient dotés d'un système de cotation de la demande de logement social, censée faciliter la transparence et la priorité aux ménages en difficulté. Et la plupart du temps, l'absence de logement ou la menace de perdre son logement sont noyés parmi tant d'autres critères et éléments de pondération, que les ménages cibles du Logement d'abord peinent à surnager parmi l'ensemble des demandeurs.

Les bailleurs sociaux sont toutefois de plus en plus volontaires pour mettre en œuvre le Logement d'abord, dont ils constituent un pilier central. Mais ils se montrent encore frileux à accueillir les personnes considérées comme les plus « éloignées du logement », et demandent parfois à des opérateurs associatifs, pourtant plus fragiles, de porter le risque économique et social (via la sous-location).

## PLAI, PENSIONS DE FAMILLE, IML : LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES FRAGILISÉE ?

Pour le Logement d'abord, « il faut d'abord du logement », dit-on souvent. Sur ce point, la question de la production d'une offre locative à bas niveau de loyer, dans le privé comme dans le public, a des effets moins rapides qu'une réorientation des attributions Hlm mais potentiellement structurants à long terme.

Au niveau national, la production de PLAI devrait remonter en 2018 autour de 34 500. Mais le maintien d'un tel niveau et son augmentation (l'objectif du gouvernement est de 40 000 par an) sont en partie hypothéqués par la « Réduction de loyer de solidarité » (RLS), la ponction de l'Etat sur les bailleurs sociaux. De plus, la moitié des PLAI offrent des loyers trop chers pour des personnes à très bas

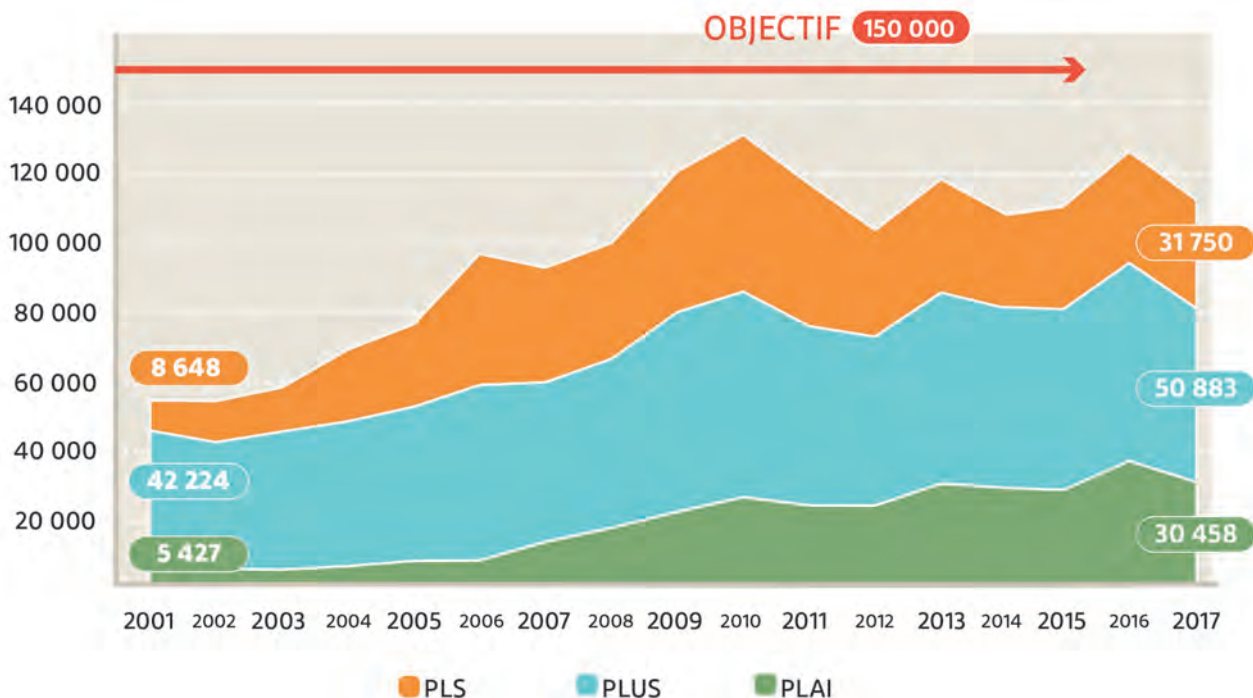
revenus, ce qui constitue l'obstacle principal pour accéder au logement. Des collectivités mettent l'accent dessus, comme **Lorient** Agglomération qui souhaite monter à 50 % la part de PLAI dans la production Hlm.

Les fonds qui abondent le « PLAI adapté », à bas niveau de quittance, augmentent et devraient atteindre 28 millions d'euros en 2019. L'enjeu principal pour l'année qui vient est donc celui de leur utilisation par les collectivités et les maîtres d'ouvrages (bailleurs sociaux compris), car la production reste faible (181 en 2016, 1 014 en 2018). La Métropole de **Nice** a obtenu à cet égard une délégation de crédits du « PLAI adapté » à titre expérimental (3,1 millions d'euros seront affectés sur 5 ans).

### UNE PRODUCTION HLM FRAGILISÉE

#### NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS ANRU)

Source : Ministère de la Cohésion des Territoires



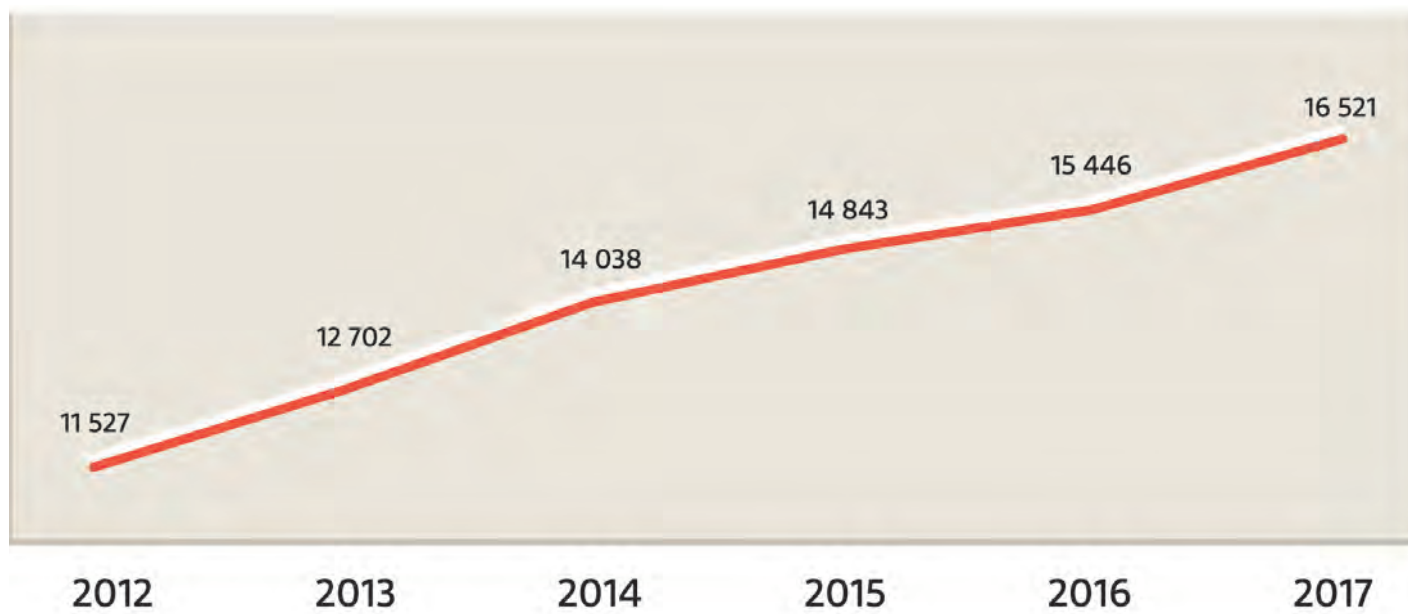
Le plan de relance des pensions de famille marque un regain d'intérêt pour ce chantier emblématique. 1 378 places en pensions de famille ont été ouvertes en 2018 (1 015 en 2017) et l'année 2019 en prévoit plus de 2 000. La plupart des dossiers de candidature à l'AMI intègrent cette question, avec des objectifs parfois ambitieux, malgré un équilibre économique de plus en plus menacé par la réduction des subventions.

**La captation du parc privé quant à elle est partout présente mais insuffisante** pour constituer un vrai complément au parc social, alors que l'objectif gouvernemental est fixé à 40 000 places de plus en IML sur 5 ans, dont le moitié en mandat de gestion. Le dispositif Solibail continue de monter en charge (6 095 places créées en 2018, 5 617 en 2017), mais rarement en mandat de gestion (15 %). Tandis que le nombre de nouveaux conventionnements Anah poursuit sa chute.

8

#### DAVANTAGE DE PLACES EN PENSIONS DE FAMILLE

Source : DGCS

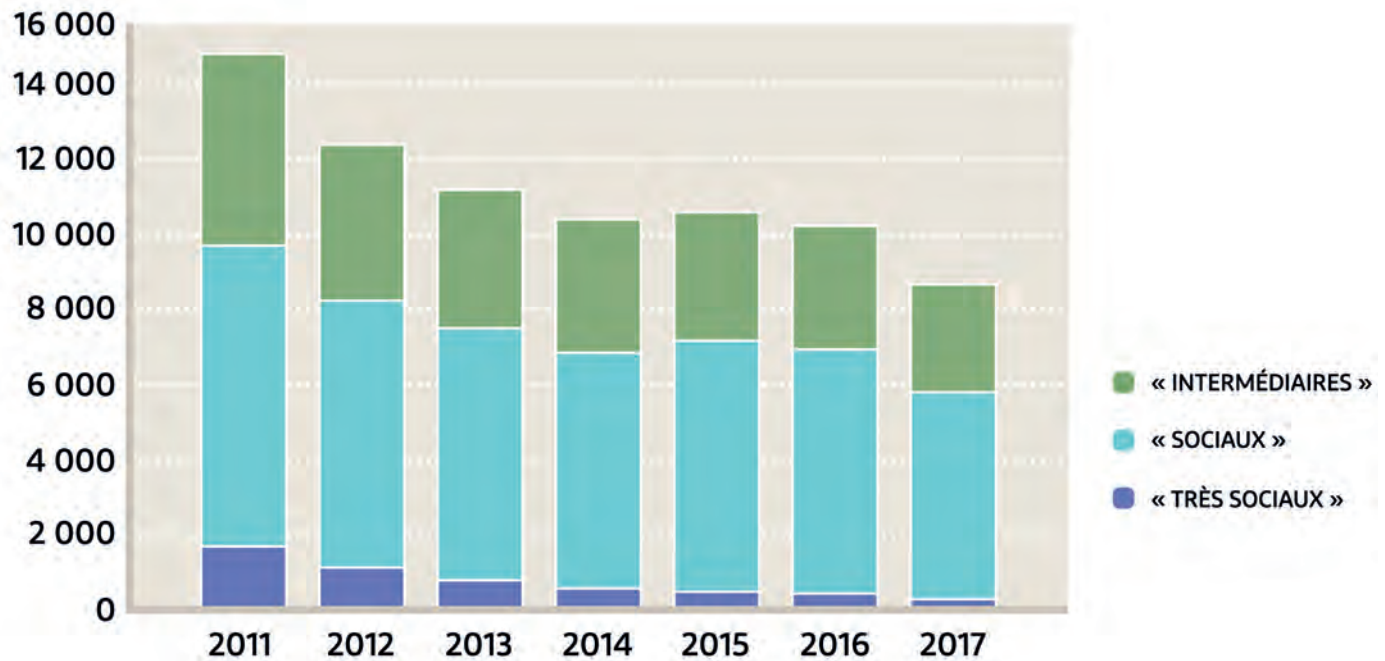




## LA CHUTE DES CONVENTIONNEMENTS ANAH

LOGEMENTS CONVENTIONNÉS ANAH À LOYERS MAÎTRISÉS, AVEC OU SANS TRAVAUX, CHAQUE ANNÉE

Source : Anah



Des collectivités cherchent pourtant à agir, malgré des financements nettement insuffisants face à un parc privé devenu très cher. 500 captations sont prévues dans le Puy-de-Dôme, la moitié en mandat de gestion, et des campagnes de communication, des contacts avec les propriétaires à partir des fichiers de la taxe sur les logements vacants se mettent en place à Strasbourg, Lille, Tours...

La mobilisation de la vacance passe aussi par le repérage de bâtiments durablement ou temporairement vides. C'est ainsi que la Maison Goudouli, à **Toulouse**, est parvenue à concilier lutte contre la vacance et accueil pérenne d'une vingtaine de personnes en grande précarité. Parallèlement, des projets de transformation de centres d'hébergement en logements sont prévus dans certains dossiers, mais restent assez rares et d'ampleur limitée.

## L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES : UNE PLATEFORME ET APRES ?

La logique du Logement d'abord implique un changement de nature et de positionnement de l'accompagnement. Plutôt que d'alimenter l'inflation des demandes de garanties à l'entrée d'un logement, il faut se mettre à disposition des personnes en favorisant l'expression de leurs aspirations et faire preuve d'une réactivité face à leurs besoins.

Or, faute de crédits suffisants, les travailleurs sociaux sont souvent trop débordés pour mener systématiquement un accompagnement de qualité, faire des visites à domicile, nouer des partenariats avec d'autres acteurs.

Localement, les plateformes dédiées en création vont d'une simple coordination ou une mutualisation des dispositifs d'accompagnement, plus opérationnelle, fléchant la prise en charge de tel ou tel ménage vers un dispositif précis et une réponse effective. La **Métropole lilloise** entend profiter de la création de cette plateforme pour former et informer les acteurs de l'accompagnement et organiser des séjours en immersion chez leurs partenaires, pour comprendre les contraintes et le fonctionnement de chacun, et dépasser les incompréhensions.

Le travail autour de l'accompagnement au logement peut s'appuyer sur le succès du programme Un chez soi d'abord, qui repose sur un accompagnement intensif, variable et pluridisciplinaire. Dans cette optique, on peut se réjouir que le déploiement de ce programme, expérimenté initialement dans quatre villes, s'étende à quatre grandes villes supplémentaires par an pendant quatre ans. Au-delà, ce programme doit servir d'inspiration, à plus grande échelle.

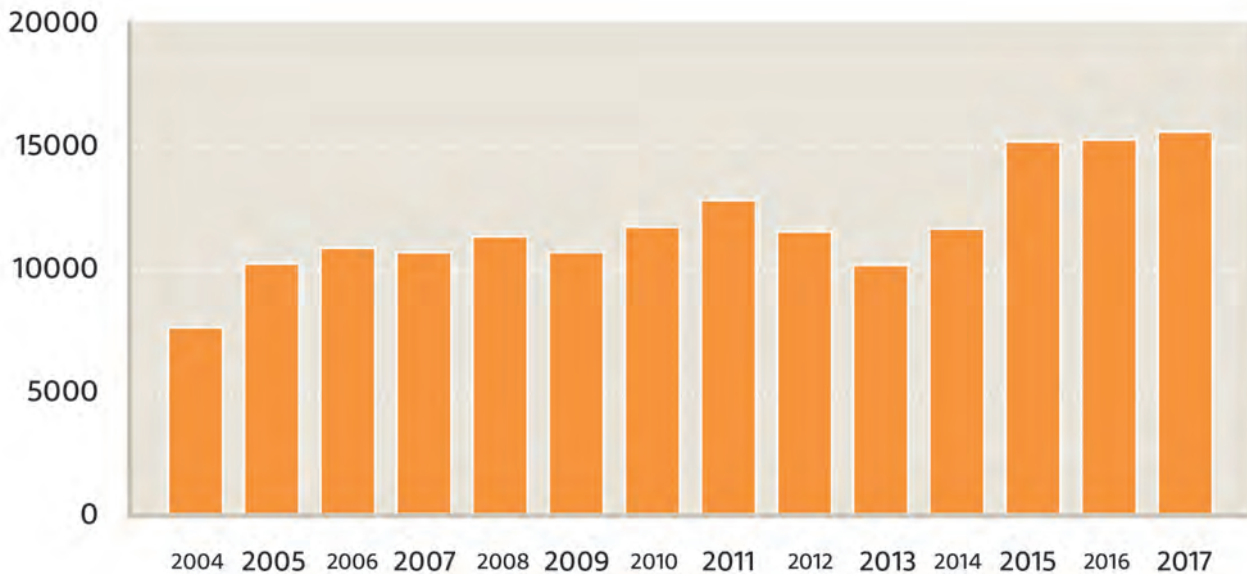
## LE LOGEMENT D'ABORD CHERCHE À AGIR SUR LES CAUSES DU SANS-ABRISME (SORTANTS D'INSTITUTIONS, EXPULSIONS, BIDONVILLES, DROIT AU SEJOUR)

La sortie sèche des sortants de prison, d'ASE et d'hôpital est un enjeu reconnu par les territoires, mais elle est rarement quantifiée. De nombreuses collectivités disposent ou prévoient des référents thématiques désignés au sein du SIAO pour faire le lien entre le monde du logement et les institutions concernées, comme **Lille et Strasbourg**.

Alors que le nombre d'expulsions a atteint un chiffre record en 2017, leur prévention est bien identifiée dans presque tous les territoires, mais très peu s'engagent sur un objectif chiffré de réduction des expulsions. La métropole de Lyon prévoit toutefois d'ici cinq ans « zéro expulsion » sans solution à cause d'un logement trop cher ou de troubles psycho-sociaux ; le Puy-de-Dôme s'engage sur une baisse de 5 % par an du nombre d'octroi de la force publique. Des permanences juridiques et administratives se créent, comme à Montpellier et Nîmes ; la Métropole de Strasbourg compte expérimenter un « bail de sauvegarde », permettant à une association de devenir locataire à la place du locataire en impayé avant de refaire glisser le bail au nom de ce dernier une fois sa dette apurée.

## EXPLUSIONS LOCATIVES AVEC LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE : UN DOUBLEMENT EN 15 ANS

Source : Ministère de l'Intérieur



En revanche, alors que plus de 16 000 personnes vivent en bidonvilles en France métropolitaine, la plupart des dossiers de candidature à l'AMI Logement d'abord passent ce sujet sous silence. Dans les faits, la politique d'expulsions sans relogement des bidonvilles reste un peu partout la norme. Pourtant, des collectivités font face comme Villeurbanne dont le CCAS prend en charge un programme de relogement mobilisant des logements communaux en attendant l'attribution d'un logement social avec un accompagnement à l'emploi.

Le point aveugle du Logement d'abord reste les personnes en situation irrégulière : dans la grande majorité des territoires, elles ne sont même pas évoquées. Certes, elles ne sont pas éligibles au logement social, mais rien n'interdit à une collectivité de les recenser en tant que sans-domicile ; de se soucier de leur hébergement ; de les aider à accéder à un logement dans le parc privé (IML, logements communaux) et à accéder à leurs droits, en particulier dans leurs démarches de régularisation. C'est possible, comme les montrent des projets à Rennes, Lyon, Béziers...

## L'ACCOMPAGNEMENT AU CHANGEMENT : UN FOISONNEMENT D'INITIATIVES PROMETTEUSES QUI SE HEURTENT ENCORE A DES HABITUDES BIEN ANCRÉES

*Le Logement d'abord suscite le débat et bouscule les pratiques.*

De nombreuses formations professionnelles s'engagent. S'inspirant du « Hub Housing First », plateforme associative européenne de promotion du Logement d'abord, le Collège coopératif Rhône-Alpes crée un Diplôme universitaire « Logement d'abord » pour accompagner les acteurs. Cet élan pour les formations bute toutefois sur un manque de moyens.

Les échanges de pratiques entre professionnels s'organisent (club des territoires de la DIHAL, club des territoires Logement d'abord d'Occitanie, annonce d'un club des SIAO...). À Lyon, l'équipe dédiée a mis en place quantité d'outils pour toucher de diverses manières les acteurs du Logement

d'abord (task force, réunions « sans casquettes » pour parler de ses projets et difficultés, séminaire à l'ENS sur la « capacité à habiter »...).

On assiste à une remise en question salutaire des dispositifs habituels, de la part d'associations manifestement prêtes au changement. Le travail de sensibilisation des fédérations associatives est une œuvre de longue haleine mais il permet « de diffuser auprès des opérateurs la philosophie du Logement d'abord. La FAS, la Fondation Abbé Pierre et l'UNAFO ont par exemple organisé un laboratoire d'échanges de cinq jours en octobre 2018 à Mulhouse, après un voyage d'études en Belgique, débouchant sur 20 propositions.

*Une difficulté persistante à dépasser la « capacité à habiter »*

« Capacité à habiter », ménages « autonomes », ménages « prêts au logement »... les critères empêchant concrètement l'accès au logement ou même parfois au logement d'insertion sont particulièrement flous et fluctuants. L'analyse de l'Ansa met en évidence un double mécanisme : « l'exclusion des ménages jugés « pas prêts au logement » en raison d'une trop faible autonomie ; et l'autocensure de la part des travailleurs sociaux trop habitués à voir certaines catégories de demandeurs rejetés. »

La « capacité à habiter » n'est pas seulement un préjugé qu'il suffirait de déconstruire : il est aussi un habillage de la pénurie de logements accessibles, consistant à intégrer en amont de la demande ce déficit et en faisant porter la responsabilité de cette carence sur les défauts supposés des mal-logés eux-mêmes. C'est ce cercle vicieux que cherche à remettre en question le Logement d'abord.

## CONCLUSION

Il est difficile de tirer un bilan après à peine un an de mise en œuvre du Logement d'abord, mais quelques traits communs émergent : des objectifs modestes, sans moyens à la hauteur et portés par des équipes motivées mais rarement avec un portage politique au plus haut niveau ; des procédures d'attributions de logement sociaux plus cohérentes mais sans changement de braquet significatif pour accueillir les plus exclus ; une production de logements très sociaux en légère hausse mais reste fragilisée par la RLS et une mobilisation du parc privé en hausse mais marquée par une certaine précarité (sous-location) ; un accompagnement qui se rationalise mais reste sous-doté ; une prévention des ruptures qui peine à enrayer les expulsions ; des personnes dites « à droits incomplets » écartées ; une dynamique qui bute encore sur des représentations.

Tout le monde a encore en mémoire l'échec du plan Logement d'abord de 2009, qui avait été perçu comme une manière pour l'État de faire des économies sur les dépenses d'hébergement. Les coupes importantes dans les emplois aidés et les APL du début de quinquennat ont déjà déstabilisé de nombreuses associations et ravivé ce souvenir. S'il est devenu essentiel de développer une logique d'investissement social, et d'éviter les coûts humains et sociaux liés au mal-logement, qu'il s'agisse des dépenses d'hébergement d'urgence ou d'hospitalisation, pour réussir, **le plan Logement d'abord doit bénéficier d'un financement supplémentaire immédiat.**

Un des meilleurs signes de cet engagement de l'État consisterait, dès cette année, à revenir sur la ponction subie par le monde Hlm, pour redonner de l'air aux bailleurs sociaux et les inciter à s'engager

davantage dans le plan Logement d'abord et à produire des logements vraiment très sociaux, c'est-à-dire des PLAI sous plafonds APL en nombre accru. Des rigidités administratives ou légales sapent aussi les efforts des acteurs locaux et créent des failles dans la protection sociale qui rendent certaines situations quasiment insolubles, sauf à tordre les règles ou à bricoler des solutions plus que précaires. L'impossibilité d'accéder à un revenu minimal comme le RSA avant 25 ans constitue pour les jeunes en grande difficulté un obstacle majeur à l'accès au logement. Pour les personnes en situation irrégulière, une solution consisterait à faciliter leur obtention de titres de séjour et à revenir sur la règle qui impose, pour entrer dans un logement social, que tous les adultes du ménage soient en séjour régulier.

Si les besoins de financements, de mobilisation, d'assouplissement et de changement de priorité ne sont pas pris en compte, au niveau national mais aussi local, le risque est réel d'une immense déception des acteurs de terrain à l'égard de la politique du Logement d'abord.

Les graines du Logement d'abord sont plantées, il revient désormais à l'État, aux élus et aux acteurs locaux de les accompagner dans leur montée en puissance. Les personnes sans domicile n'ont pas de temps à perdre, la France ne peut pas expérimenter ad vitam aeternam à petite échelle des solutions qui partout dans le monde font leurs preuves.



TROISIÈME CAHIER

## *Les politiques du logement*

# L'état du mal-logement

## en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24



AURIEZ - VOUS  
un petit Local  
à me Louer  
POUR  
La Nuit ?

merci



TEAMWORK  
MAKE IT HAPPEN

TEAMWORK  
MAKE IT HAPPEN  
+33 6 12 34 56 78  
AGENCE

## TROISIÈME CAHIER

# Face au mal-logement et à l'injustice, il faut changer de politique

Le 5 novembre 2018, deux immeubles se sont effondrés aux 63 et 65 rue d'Aubagne, en plein centre-ville de Marseille, faisant huit victimes. Bien connue de tous, la situation de ces deux immeubles vétustes est révélatrice de l'insuffisance dramatique des pouvoirs publics — Ville, métropole et État — en matière de lutte contre l'habitat indigne.

### 2018 : CHRONIQUE INTERMINABLE DE L'INACCEPTABLE

Cette actualité fait écho à d'autres manifestations insupportables mais souvent moins spectaculaires du mal-logement. Les attaques contre le droit à l'hébergement sont à cet égard particulièrement violentes. Au printemps 2018, des critères de remise à la rue de plus en plus durs ont vu le jour avec la fin du plan hivernal, dans certains départements, alors que l'accueil inconditionnel est censé demeurer la règle. Cette réalité n'est pas neuve, mais elle se trouve aujourd'hui de plus en plus assumée, codifiée, officialisée. Hors hiver, les refus au 115 sont la règle : à Toulouse, sur 100 personnes qui appellent au 115, moins de 10 arrivent à joindre quelqu'un, et 95 % n'obtiennent aucune solution. À Paris, le 17 décembre 2018, 500 personnes en famille ont appelé le 115 sans obtenir d'hébergement. En Seine-Saint-Denis, c'est 250 personnes, majoritairement en famille, chaque jour... Une réalité banale qui ne semble devenir choquante qu'en dessous d'une certaine température.

On pourrait poursuivre cette litanie sans fin :

→ À Paris, en mars 2018, la Fondation révèle l'existence d'une dizaine d'appartements indignes entre 0,9 et 6 m<sup>2</sup> loués entre 250 et 480 euros par mois...

→ À Lille cet été, 120 personnes sont évacuées du bidonville « Banay » le 27 juillet ; 135 personnes le sont de celui de « Pasteur » le 20 août ; fin octobre,

271 personnes (les mêmes pour beaucoup) se retrouvent dispersées dans sept lieux différents...

→ À Paris encore, en juin, un couple est expulsé de son logement avec ses trois enfants, sans solution. Ils dorment dans la salle d'attente d'un hôpital, puis s'installent dans le hall du collège de leur fils : les parents d'élèves se cotisent pour leur payer un mois d'hôtel, et aujourd'hui, la famille habite un logement en banlieue, indécent et hors de prix...

Manifestations extrêmes et marginales ? Il est vrai que le confort moyen des Français s'est amélioré depuis des décennies, et cette évolution se poursuit notamment sur le confort sanitaire des logements. **Mais le mal-logement frappe un cercle large de personnes, estimé à 4 millions, et les difficultés de logement sont le lot de 12 millions de personnes**, qu'il s'agisse de précaires énergétiques, de ménages subissant un prix du logement trop élevé ou menacés d'expulsion. Autant d'éléments qui ne devraient pas autoriser les responsables politiques à feindre la surprise quand s'écroule un immeuble vétuste, quand un hôtel meublé s'enflamme ou quand une partie de la population modeste — couches populaires et classe moyenne inférieure — confrontée à l'affaiblissement du reste-à-vivre sous l'effet de la progression du coût du logement, se révolte.

### LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : UN PLAN AMBITIEUX CONTREDIT PAR LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Le mal-logement s'inscrit dans un contexte de montée de la pauvreté et de creusement des inégalités. Après la déception liée au non-plan banlieues (qui n'avait pas repris les conclusions du rapport Borloo), le plan de lutte contre la pauvreté, qui a



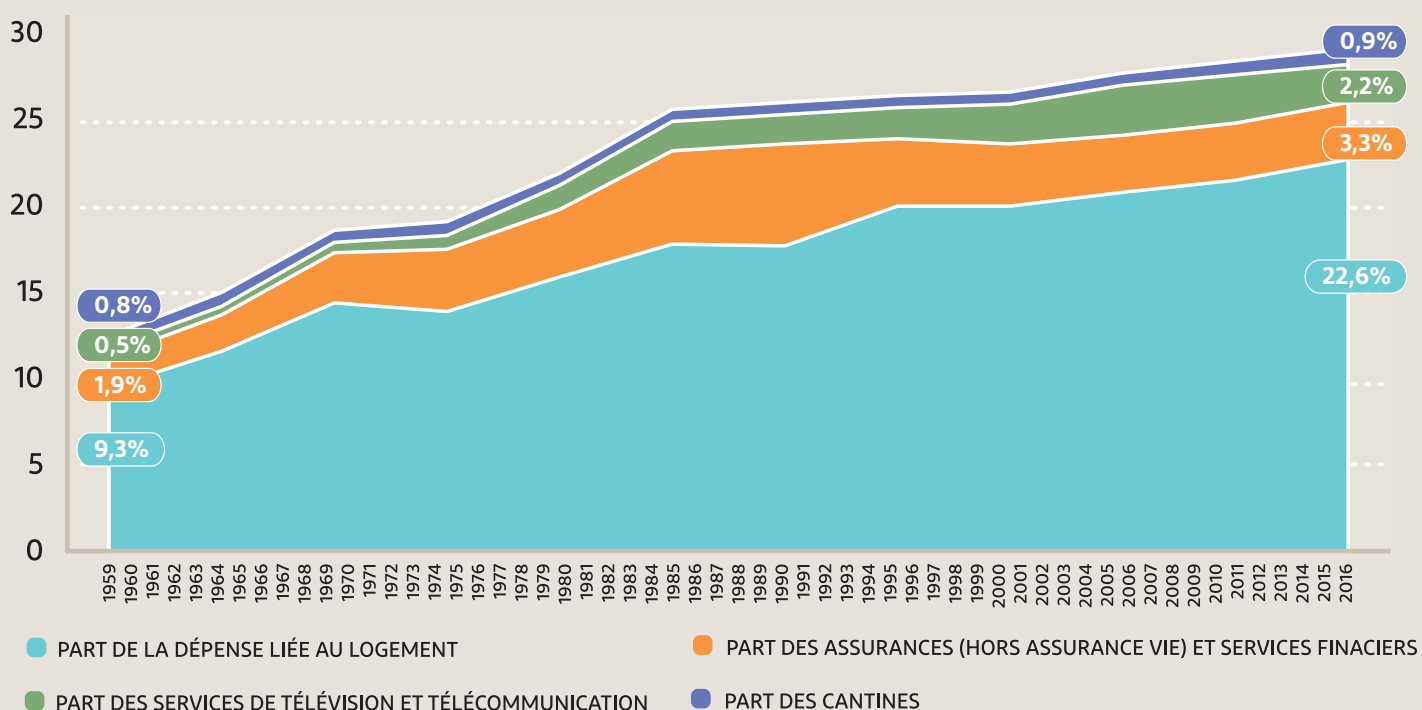


fini par être présenté en septembre 2018 par le président de la République, était donc très attendu. En voulant s'attaquer aux « inégalités de destin » et agir à la racine des processus d'exclusion, de nombreuses mesures du Plan pauvreté semblent aller dans le bon sens : éviter la reproduction générationnelle de la pauvreté (ex : places réservées en crèche, dédoublement des classes de CP et CE1 en REP), éviter les sorties sans formation du système scolaire, lutter contre le non-recours...

Mais **des réserves importantes sont à souligner : un RSA non revalorisé, ni étendu aux jeunes de moins de 25 ans, des grands précaires qui restent peu pris en compte... Par ailleurs, le logement en est le grand absent.** Une lacune assez inexplicable alors que les dépenses contraintes (celles qui sont engagées dès que commence le mois) ne cessent de s'alourdir et pèsent de plus en plus sur les ménages modestes (ils y consacrent 40 % de leur budget) et pauvres (60 % de leur budget).

#### LA HAUSSE DES DÉPENSES PRÉ-ENGAGÉES DANS LE BUDGET DES FRANÇAIS ÉVOLUTION DE LA PART DES DÉPENSES PRÉ-ENGAGÉES DANS LE REVENU DES FRANÇAIS

Source : Comptes nationaux - Base 2010, Insee



**60 % DES REVENUS DES MÉNAGES PAUVRES EST PRÉ-ENGAGÉ**  
**PARTS DE DÉPENSES PRÉ-ENGAGÉES PAR ITEM, SELON LE NIVEAU DE VIE**

Source : Insee, Budget de famille 2011



**Plus fondamentalement, l'impact des mesures du plan pauvreté risque d'être fortement réduit par la politique générale du gouvernement**, notamment sur le plan économique et fiscal. **Traiter la pauvreté d'un côté, contribuer à l'accroître d'un autre, ne peut déboucher que sur une impasse.** Et on sait que des mesures spécifiques visant les ménages pauvres et modestes — toujours utiles — pèsent moins que les mesures fiscales de redistribution plus globales dans la lutte contre les inégalités.

Les baisses d'impôts pour les plus aisés (« pré-lèvement forfaitaire unique » et suppression de l'ISF) représentent 5 milliards d'euros par an, alors qu'elles concernent seulement quelques centaines de milliers de ménages. Une hausse des droits de succession aurait pu compenser cette baisse, comme le prévoyait le candidat Emmanuel Macron, mais le Président une fois au pouvoir y a renoncé. Par ailleurs, la fin de la taxe d'habitation s'appliquera à tous les ménages, mais sans profiter aux cinq millions de ménages les plus pauvres

qui en étaient déjà exonérés. Les 20 % les plus riches bénéficieront à eux seuls près de la moitié du cadeau fiscal total, soit 8 à 10 milliards d'euros par an. Si certaines taxes ou cotisations baissent, d'autres augmentent et affectent fortement les catégories populaires et modestes (comme la CSG ou la taxe sur le carbone), deux mesures sur lesquelles le président de la République est partiellement revenu le 10 décembre dernier en réponse aux revendications des gilets jaunes. À l'inverse, alors qu'elles ont un impact considérable sur les catégories populaires et les ménages les plus pauvres, **les restrictions décidées sur les aides personnelles au logement n'ont pas été remises en cause** : coupe de 5 euros d'APL par mois, extinction de l'APL accession, gel des APL en 2018 puis quasi gel à 0,3 % en 2019 et 2020, réduction de loyer de solidarité (RLS) en Hlm, nouveau mode de calcul des APL en « contemporanéité »... En année pleine, ces différentes mesures représenteraient près de 4 milliards d'euros d'APL économisés par l'État à partir de 2020, dont 2,5 milliards sont supportés directement par les ménages.

**4 MILLIARDS D'EUROS DE COUPES APL PAR AN EN 2020**  
**MONTANT DES COUPES DANS LES APL EN ANNÉE PLEINE À PARTIR DE 2020**  
 (EN M€/AN)

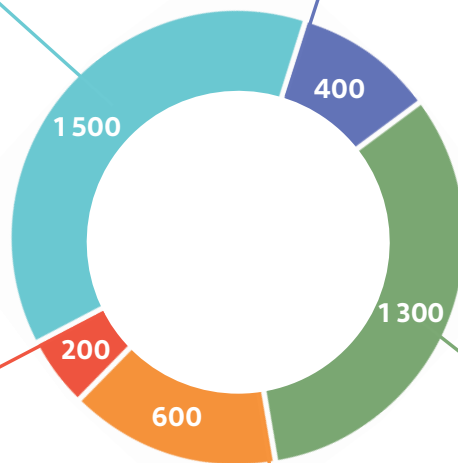
RLS : COUPE APL EN HLM,  
 MONTÉE EN CHARGES DE 2018 À 2020

COUPE DE 5€ PAR MOIS  
 ET PAR ALLOCATAIRE DEPUIS OCTOBRE 2017

EXTINCTION DES APL  
 ACCESSION DEPUIS 2018

CONTEMPORANÉITÉ : CALCUL  
 DES RESSOURCES DES ALLOCATIONS  
 EN TEMPS RÉEL, À PARTIR DE 2019

GEL DES APL EN 2018  
 PUIS QUASI-GEL À 0,3%  
 EN 2019 ET 2020



**Ces arbitrages - fort peu redistributifs - s'inscrivent dans une philosophie de la société inégalitaire plus ou moins assumée.** L'exécutif n'a certes jamais attaqué frontalement « l'assistantat » ou les immigrés comme on avait pu le connaître par le passé, mais il renvoie à des images de la société discutables, qui laissent implicitement planer l'idée qu'il ne serait pas pertinent d'aider davantage les plus pauvres, mais très efficace de relâcher la pression sur les plus aisés. La vision de la pauvreté semble aussi régulièrement distinguer les bons et les mauvais pauvres, dans une approche finalement très traditionnelle du traitement de la pauvreté oscillant entre l'aide et la sanction.

**LE LOGEMENT D'ABORD :  
 UNE AMBITION NÉCESSAIRE DANS  
 UN CONTEXTE DE FRAGILISATION  
 DE LA PRODUCTION HLM**

Dans un contexte plus propice aux reculs sociaux qu'à la conquête de nouveaux droits, les personnes sans domicile font pourtant l'objet d'une politique qui semble très ambitieuse. Le plan Logement d'abord propose un changement de modèle qui a fait ses preuves, consistant à proposer directement un vrai logement pérenne aux personnes sans domicile. Une orientation qui est de nature à désenclaver la dimension la plus sociale de la politique du logement, en offrant aux plus fragiles le même horizon résidentiel que les autres ménages : disposer d'un logement décent et autonome avec un statut de locataire de droit commun. Parmi les



nombreuses conditions nécessaires pour mettre en œuvre le Logement d'abord, la production d'une offre de logements abordables suscite aujourd'hui de nombreuses inquiétudes.

Le gouvernement a en effet annoncé en 2017 une ponction inédite sur les bailleurs sociaux. La « réduction de loyer de solidarité » (RLS), qui se traduit par une baisse des APL et des loyers Hlm, aboutit à un prélèvement de 830 millions d'euros par an en 2018 et 2019, puis de 1,5 milliard à partir de 2020. Elle s'ajoute à la hausse de la TVA dès 2018, pour un coût de 700 millions d'euros par an. **À terme, la RLS amputera les deux tiers de l'autofinancement net des bailleurs sociaux** (de 2,2 milliards d'euros en 2016, il passera à 720 millions à partir de 2020), réduisant à peau de chagrin les fonds propres nécessaires à l'investissement. Des mesures de compensation ont été certes annoncées (allongement de la durée des prêts, stabilisation du taux du livret A, prêts de « haut de bilan », facilités de trésorerie...) mais elles sont loin de compenser la dureté des coupes budgétaires. Ces mesures consistent par ailleurs à échanger des ressources immédiates contre des prêts de long terme, qu'il faudra bien rembourser un jour ou l'autre. Une stratégie risquée à long terme, dans un secteur sur lequel pèse déjà 140 milliards d'euros de dette.

**Les conséquences de ces mesures sur la production sont déjà là.** Les derniers mois de l'année 2017 ont été marqués par une chute de 10 % des agréments, avec une baisse concentrée sur les logements très sociaux (PLAI : - 11 %) et sociaux (PLUS - 12 %) mais n'affecte pas les logements les moins sociaux (PLS). La Caisse des dépôts est venue confirmer à demi-mots ces craintes liées à la RLS. Dans une étude d'octobre 2018, elle estime que « le résultat récurrent généré par l'activité locative se dégraderait fortement au cours des 20 prochaines années, du fait de la RLS qui pèse sur les recettes locatives et de la charge de la dette ». Même dans son scénario le plus optimiste, elle envisage une baisse continue de 38 % de la production

Hlm sous la barre des 100 000 à partir de 2020, puis à une moyenne de 63 000 entre 2027 et 2055. Bien loin des objectifs de 150 000 Hlm à construire chaque année, objectif annuel (jamais atteint) lors du précédent quinquennat. Ces sombres « perspectives » sont partagées par Standard and Poor's ou encore par l'agence de notation Moody's qui écrit que « certains bailleurs sociaux français ne parviendront plus à afficher une capacité d'autofinancement suffisante pour assurer le maintien de leurs plans de développement au niveau actuel ».

Plus pernicieux encore, la RLS risque de forcer le monde Hlm à **chercher un nouveau modèle de financement du logement social**, alors que le modèle actuel a fait ses preuves en France depuis un siècle. Le gouvernement a ainsi invité les bailleurs à **vendre 1 % de leur parc chaque année, soit 40 000 logements, cinq fois plus que le volume de ventes actuel.** Une injonction particulièrement dangereuse à l'heure où plus de deux millions de ménages sont en attente d'un logement social et qui diviserait presque par deux le rythme de croissance annuelle du parc social.

Ces tentations de marchandisation à terme du parc social pourraient remettre en cause son statut de patrimoine de la nation, de bien commun pérenne sanctuarisé, sans but lucratif, destiné à mettre en œuvre le droit au logement et la mixité sociale. Elles vont aussi à **rebours des enseignements en Europe** de ces deux dernières décennies. Vendre massivement des logements sociaux, c'est ce que le Royaume-Uni de Margareth Thatcher avait par exemple mis en œuvre au début des années 1980 avec sa politique du « Right to buy » (le « droit à acheter ») en direction des locataires du parc social. Conséquence : entre 1981 et 2018, le parc de logement social a diminué d'un million d'unités en Angleterre. Aujourd'hui, 4 millions de logements manquent à l'appel, et il faudrait en produire 340 000 chaque année — dont 145 000 sociaux — pour répondre aux besoins... Une situation

qui a poussé Theresa May à annoncer un plan de deux milliards de livres pour lancer de nouveaux programmes de logements sociaux d'ici 2022... Autre exemple en **Allemagne** où il n'existe plus de bailleurs sociaux à proprement parler, mais des bailleurs publics ou privés à but lucratif qui gèrent des logements sociaux à durée déterminée. Notre voisin, aujourd'hui, s'en mord les doigts et Angela Merkel a annoncé en septembre dernier un budget de 5,7 milliards d'euros pour produire 1,5 million de logements sociaux en quatre ans, et pour renforcer les aides et l'accès à la propriété.

## AU-DELÀ DES PAUVRES ET DES SANS-DOMICILE, QUELLES RÉPONSES AUX COUCHES POPULAIRES ET AUX CLASSES MOYENNES ?

Au-delà de la politique de lutte contre la pauvreté et de la stratégie du Logement d'abord, **une politique du logement ambitieuse doit répondre à des ambitions plus structurantes** : façonner les villes, éviter l'étalement, le mitage urbain et la ségrégation spatiale, préserver les sols de la spéculation, agir de manière contracyclique en cas de déprime de l'activité, anticiper les ruptures pour prévenir en amont les risques de tomber dans le mal-logement. **Une politique du logement purement résiduelle serait un faux-ami pour les plus pauvres.** On le voit par exemple avec le revenu universel d'activité (RUA) dans le cadre du plan pauvreté et le risque que les APL soient intégrées aux minima sociaux soumises à l'impératif de retrouver un travail : cette aide deviendrait alors un minimum social sous conditions, avec un risque de nouvel abaissement des plafonds de ressources pour y être éligible. La cohérence entre les deux niveaux de l'action publique est cruciale, car elle permet de distinguer une politique résiduelle en direction des pauvres agissant comme la « voiture-balai » de l'action publique et une autre — que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux — dans laquelle la dimension sociale de la politique

du logement s'inscrit dans une logique de transformation sociale, de lutte contre les inégalités et de rétablissement de la justice sociale.

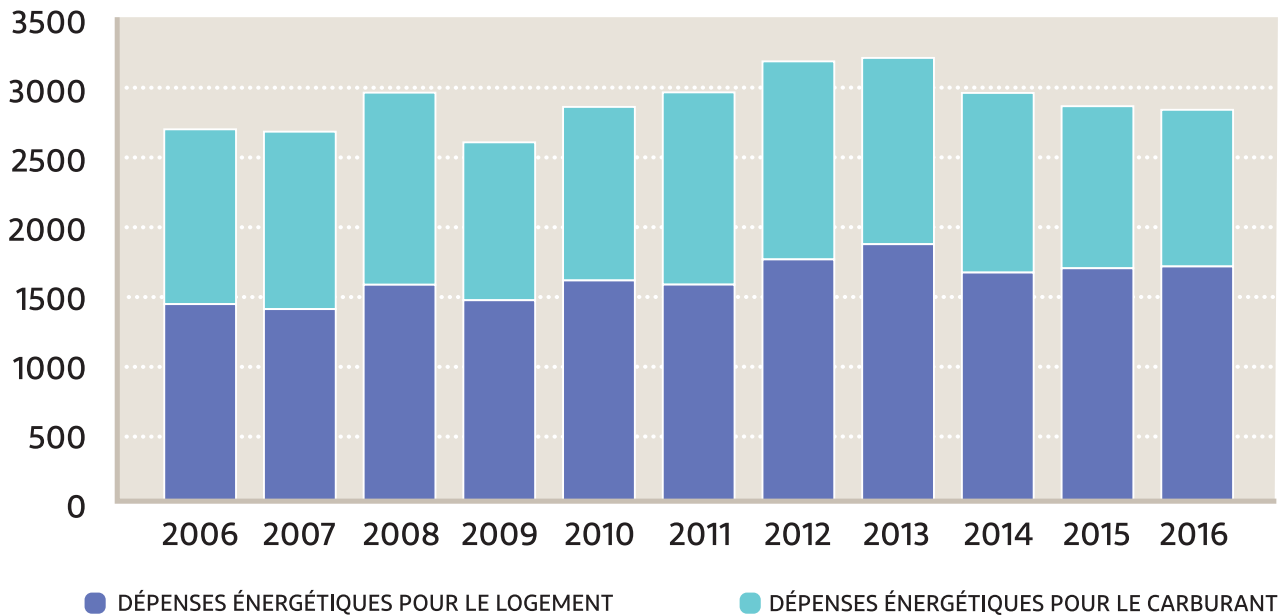
Pour réduire l'impact du coût du logement sur le budget des ménages pauvres et moyens, l'encadrement des loyers dans le secteur privé avait dans cet esprit été introduit dans la loi Alur en 2014, mais son application, enrayée dès août 2015 par le gouvernement de l'époque, a été annulée par le tribunal administratif là où elle avait été amorcée à Paris et à Lille, pour des raisons de forme. **Cet encadrement avait pourtant fait la preuve, encore timide mais bien réelle, de son efficacité** (ex : réduction des dépassements de loyers de 26 % en 2015 à 21 % en 2017 et baisse du montant des dépassements de 186 euros en 2015 à 134 euros en 2017 à Paris). La disposition a été réintroduite par la loi Elan en novembre 2018, mais sa mise en œuvre — temporaire et expérimentale — a été laissée à l'initiative des collectivités locales, dont on sait que probablement seules deux ou trois s'en saisiront.

Enfin, **le mouvement des gilets jaunes a placé en haut de l'agenda la vulnérabilité énergétique des classes populaires et moyennes**, et la question de leur pouvoir d'achat grevé par des dépenses énergétiques étouffantes pour se déplacer ou se chauffer. Si l'accent a plus souvent été mis sur les dépenses de carburant que sur le coût du chauffage du logement, il faut souligner que les dépenses énergétiques pour se chauffer pèsent moitié plus que les dépenses de carburant dans le budget des Français.

Avec près de 1 800 euros de dépenses de chauffage par an en moyenne, la mauvaise performance énergétique du parc de logements français provoque un problème de pouvoir d'achat, mais aussi un manque de confort, avec une hausse continue de la sensation de froid des ménages (19 % s'en plaignent en 2013, contre 11 % en 1996 d'après l'Insee). Mais le gouvernement ne semble pas

**LE LOGEMENT REPRÉSENTE 60 % DES DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES DES MÉNAGES**  
**DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES POUR LE CARBURANT ET POUR LE LOGEMENT**  
**(EN EUROS/MÉNAGE)**

Source : SDES



avoir pris la mesure de ces enjeux. **Alors que le candidat Macron souhaitait éradiquer les 7 millions de passoires en 10 ans, le plan de son gouvernement n'affiche plus qu'un objectif de rénovation des 1,5 million de passoires « appartenant à des propriétaires occupants modestes », sans mentionner celles — très nombreuses — occupées par des locataires.** Au final, l'objectif reste le même qu'auparavant : 500 000 rénovations par an, dont 250 000 logements occupés par des ménages modestes (100 000 en Hlm et 150 000 donc dans le privé) ... et on en est toujours aussi loin. En 2018, pour la première fois depuis six ans, les investissements dans la rénovation ont stagné et la France s'éloigne chaque année du chemin à prendre pour rénover tout son parc d'ici à 2050. Cela ne signifie pas que rien n'est fait, puisque le budget de l'Anah est en hausse, de même que le nombre de logements rénovés dans le cadre de son programme « Habiter Mieux » (environ 62 000 en

2018 contre 52 000 en 2017). Le gouvernement a aussi annoncé que le crédit d'impôt transition écologique serait transformé en prime pour les plus modestes et ouvert aux bailleurs privés. Mais **les dispositifs peinent toujours à monter en puissance, faute de stabilité, de lisibilité, de financements accrus et surtout faute d'accompagnement humain dans le dédale des travaux et des aides existantes.** En attendant que la rénovation des logements porte ses fruits et que soit donner une impulsion plus fortes en la matière, il est indispensable d'aider les ménages modestes à payer leur chauffage pour éviter le froid : le « chèque énergie » vient d'être augmenté de 50 euros pour 3,6 millions de ménages (porté à 200 euros en moyenne par an), puis élargi à 2,2 millions de ménages supplémentaires. Des avancées réelles mais qui ne sauraient suffire à faire sortir de la précarité énergétique les ménages qui la subissent au quotidien.

## NOUS POUVONS FAIRE AUTREMENT !

La période d'instabilité majeure dans laquelle nous nous trouvons donne lieu à un vigoureux débat autour des inégalités de richesse. La bonne nouvelle toutefois, c'est que personne, désormais, ne peut laisser entendre « qu'on ne savait pas vraiment », tant, au cours des dernières semaines de 2018, les budgets des ménages ont été décortiqués. L'autre bonne nouvelle c'est que l'on pourrait vraiment faire autrement.

**Faire autrement, ce serait partager davantage les richesses au sein de la société via une fiscalité plus redistributive**, en imposant de façon plus progressive les revenus, les patrimoines des ménages et la transmission de ce patrimoine. Augmenter le taux moyen d'imposition des héritages d'un demi-point, en passant de 6 à 6,5 %, rapporterait par exemple un milliard d'euros ; instaurer une sorte de « taxe Tobin » de l'immobilier de luxe (en augmentant les droits de mutation sur les biens immobiliers les plus chers) permettrait de redistribuer cette somme pour lutter contre la ségrégation urbaine ; réformer la valeur locative cadastrale totalement obsolète conduirait à taxer à leur juste valeur les logements et le foncier à travers la taxe d'habitation et la taxe foncière.

**Faire autrement, ce serait accélérer la transition écologique**, en réattribuant toutes les ressources générées par la fiscalité carbone aux plus pauvres et modestes et profiter de cette occasion historique pour lancer le grand chantier de rénovation des 7 millions de passoires énergétiques.

**Faire autrement, ce serait lancer un plan d'éradication de l'habitat indigne en dix ans, en traitant 60 000 logements par an.**

**Faire autrement, ce serait ne plus opposer les difficultés sociales et territoriales.** Celles entre les personnes pauvres d'un côté et les fragiles

de l'autre. Mais aussi celles rencontrées dans les zones péri-urbaines ou rurales, et celles que vivent les habitants des quartiers populaires.

**Faire autrement, ce serait enfin sortir d'une lecture dogmatique, notamment sur la régulation des marchés**, pour prendre des mesures peu coûteuses mais efficaces pour les plus pauvres et modestes : l'encadrement des loyers, mais aussi l'instauration d'une Garantie universelle des loyers qui faciliterait l'accès et le maintien dans le logement de ceux qui ne disposent pas de garant ou de caution. Bref, aligner les protections vers le haut plutôt qu'alimenter le dumping social à la baisse, comme le fait par exemple la loi Elan en créant un « bail mobilité » de 1 à 10 mois, bail précaire pour les précaires.

Alors oui, **lançons rapidement un débat national** sur la manière de répondre aux besoins sociaux et territoriaux. Sachant que les principaux choix politiques et fiscaux du quinquennat ont été faits, rendant étroites les marges de manœuvre, il faut aujourd'hui **revenir sur un certain nombre d'orientations structurantes, qu'il s'agisse des cadeaux fiscaux aux plus aisés ou des coupes dans les APL et les Hlm.**

Si l'année 2018 a été marquée par de nombreux faits et déclarations choquants au détriment des plus modestes, elle a aussi été marquée, symboliquement, par une victoire en justice contre le « délit de solidarité », quand le Conseil constitutionnel en juillet 2018 l'a partiellement annulé à la demande de citoyens qui ne faisaient rien d'autre que de venir en aide à des personnes migrantes démunies à la frontière franco-italienne. Le Conseil l'a fait au nom **du principe désormais constitutionnel de « fraternité »** qui figure dans la devise de notre République. Puisse ce principe guider un tant soit peu l'année 2019. ■



FONDATION  
Abbé Pierre

QUATRIÈME CAHIER

*Les chiffres  
du mal-logement*

# L'état du mal-logement

**en France 2019**

RAPPORT ANNUEL #24





# Les chiffres du mal-logement

	MÉNAGES	PERSONNES
<b>4 millions de personnes mal logées</b>		
<b>Personnes privées de logement personnel</b>		
dont personnes sans domicile <sup>(1)</sup>		143 000
dont résidences principales en chambres d'hôtel <sup>(2)</sup>	21 000	25 000
dont habitations de fortune <sup>(3)</sup>		91 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers <sup>(4)</sup>		643 000
<b>TOTAL</b>		<b>902 000</b>
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b>		
dont privation de confort <sup>(5)</sup>	939 000	2 090 000
dont surpeuplement « accentué » <sup>(6)</sup>	218 000	934 000
<b>TOTAL (sans double compte)</b>	<b>1 123 000</b>	<b>2 819 000</b>
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat <sup>(7)</sup>		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités <sup>(8)</sup>		24 000
<b>TOTAL des personnes mal logées (a)(sans double-compte)</b>		<b>3 953 000</b>

	MÉNAGES	PERSONNES
<b>12,1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement</b>		
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté <sup>(9)</sup>	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges <sup>(10)</sup>	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré <sup>(11)</sup>	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique <sup>(12)</sup>	1 443 000	3 558 000
Personnes en situation d'effort financier excessif <sup>(13)</sup>	2 713 000	5 732 000
<b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)(sans double-compte)</b>	<b>4 952 000</b>	<b>12 138 000</b>

<b>TOTAL GÉNÉRAL (a+b)(sans double-compte)</b>		<b>14 620 000</b>
--	--	-------------------

## SOURCES :

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

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

(3) Recensement de la population 2014 (France hors Mayotte). Certaines personnes en habitations de fortune sont également comptées parmi les sans domicile.

(4) ENL 2013, calculs FAP. Ce groupe comprend un noyau dur (personnes de 17 à 59 ans hébergées par des personnes sans lien de parenté direct, qui n'ont pas les moyens de décohabiter) ainsi que les plus de 25 ans contraints, après une période de logement autonome, de revenir habiter chez leurs parents ou grands-parents faute de logement autonome, et les personnes de plus de 60 ans hébergées chez un tiers sans lien de parenté direct. À ce périmètre, semblable à celui des éditions précédentes défini par l'Insee, sont ajoutés les enfants non-étudiants de plus de 25 ans chez leurs parents qui n'ont encore jamais décohabité, souhaiteraient le faire mais n'en ont pas les moyens.

(5) ENL 2013, calculs FAP. Comprend les logements remplissant au moins un de ces critères : pas d'eau courante, douche, WC intérieurs, coin cuisine, ou moyen de chauffage ou façade très dégradée. Notre définition de la privation de confort a évolué et n'est pas comparable à celle de l'édition précédente.

(6) ENL 2013. Ménages auxquels manquent deux pièces par rapport à la norme de peuplement. La norme de peuplement est la suivante : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant.

(7) FNASAT, « Ancrage et besoins en habitat des occupants permanents de résidence mobile », juin 2016.

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

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

(10) ENL 2013, calculs FAP.

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

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

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



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

## 4 millions de personnes mal logées

Tout d'abord, parmi les 902 000 personnes privées de logement personnel, **l'enquête Sans-domicile de l'Insee 2012 compte 143 000 personnes sans domicile**. Le recensement de la population dénombrait en outre, en 2014, 91 000 personnes en habitations de fortune tandis que 24 733 personnes vivaient à l'hôtel en 2013. Parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent enfin 643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte.

Ensuite, les mal-logés se composent de **2 819 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles** du point de vue du confort et 934 000 personnes vivent en surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres 24 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, on estime que **208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions**, d'après une enquête récente de la FNASAT, dans notre décompte des personnes mal-logées, et qui explique l'atteinte du chiffre de 4 millions.



## 12 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

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

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

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

## Des tendances à l'aggravation

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

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

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



# L'état du mal-logement

## en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24



**L**e mal-logement est un fléau social persistant qui touche quatre millions de personnes. Au-delà du mal-logement en tant que tel, 12 millions de personnes sont fragilisées à un titre ou à un autre, par des difficultés liées au logement. Plus d'un cinquième de la population est donc concerné par un problème de logement dans notre pays. La 24<sup>e</sup> édition de ce rapport annuel sur « L'État du mal-logement en France » en dresse un portrait statistique approfondi accablant, mais ne se limite pas à en observer les stigmates. Elle cherche aussi à infléchir les politiques publiques au travers de solutions concrètes au profit des mal-logés.

Ce rapport met en évidence en particulier le sort des personnes sortant d'institutions (aide sociale à l'enfance, prison et hôpital psychiatrique), souvent sans accompagnement ni solution de logement. Il montre que ces « sorties sèches », qui vont jusqu'à s'apparenter à des expulsions de fait, aggravent la détresse de personnes particulièrement vulnérables et les conduisent parfois « aux portes de la rue ».

Face au sans-abrisme, la Fondation soutient depuis des années des expérimentations en France et à l'étranger montrant que l'approche du «

Logement d'abord », qui consiste à orienter directement les personnes sans-domicile vers un logement autonome, est plus efficace et plus digne que les parcours chaotiques au sein du système d'hébergement d'urgence.

Cette philosophie, soutenue par le candidat Emmanuel Macron devant la Fondation Abbé Pierre en janvier 2017, fait désormais l'objet d'un plan gouvernemental. Elle est entrée en 2018 dans sa phase opérationnelle avec la désignation de 23 territoires chargés de le mettre en œuvre de manière accélérée.

La Fondation en dresse ici un premier bilan des timides premiers pas, dans un contexte social et politique défavorable, marqué par les coupes budgétaires majeures subies par la politique du logement.

## BON DE COMMANDE

**Je souhaite commander gratuitement le rapport annuel « L'État du mal-logement en France 2019 »  
(Un exemplaire par commande. Merci de remplir le bon de commande en lettres majuscules)**

PRÉNOM .....

NOM .....

ORGANISME .....

ADRESSE .....

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

TÉLÉPHONE (FACULTATIF) .....

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

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