

PRINCIPALES

STATISTIQUES

Dans son rapport sur le mal logement de Janvier 2018, la Fondation Abbé Pierre estime à 4 millions le nombre de personnes mal logées en France.

896 000 personnes sont privées de logement personnel et 2 819 000 vivent dans des conditions de logement très difficiles. Selon les estimations de l'INSEE (l'institut national des statistiques), « début 2012, 143 000 personnes sont sans domicile, 103 000 adultes ont utilisé au moins une fois les services d'hébergement et de restauration dans les agglomérations de 20 000 habitants ou plus »ⁱ. Parmi cette population, on compte :

- 81 000 adultes sans domicile
- Ces adultes sont accompagnés de 30 000 enfants
- 8 000 adultes sont sans domicile dans les communes de moins de 20 000 habitants
- 22 500 personnes sont en centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

Selon cette enquête logement de l'Insee, effectuée en 2013 5,1 millions de personnes ont connu un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Pour plus de 2 millions de ceux-ci cet épisode a duré plus d'un an et 440 000 plus de 5 ans.

HAUSSE/BAISSE DU NOMBRE DE SANS-ABRI

Le sans-abrisme augmente de façon considérable. Pour l'Insee, la progression est supérieure à 50% entre 2001 et 2012. Pour la Direction générale pour la Cohésion sociale l'augmentation serait de plus de 75% sur la même périodeⁱⁱ. Selon l'observatoire national des appels d'urgence du 115 pas moins de 97.600 demandes d'hébergement ont été enregistrées en 2014 soit une hausse de 6% par rapport à l'année précédente.

Chiffres clés

La Fondation Abbé Pierre estime à 4 millions le nombre de personnes mal logées en France. Le nombre de personnes sans domicile est estimé à 143 000 personnes. 896 000 personnes sont privées de logement personnel et 2 819 000 vivent dans des conditions de logement très difficiles.

Entre novembre 2013 et novembre 2014, le nombre de demandes d'hébergement via le 115 est resté stable, mais le nombre d'appelants qui n'ont pas bénéficié d'aide a augmenté de 50%. Le nombre de demandes d'aide a augmenté de 4% entre 2012 et 2014. Cela démontre que la pénurie de l'hébergement et la durée limitée des séjours engendrent une répétition des demandes, et que ces personnes ne sortent pas du système de l'hébergementⁱⁱⁱ.

Outre l'hébergement, les demandes pour d'autres services (services alimentaires, prise en charge, hygiène) ont également augmenté de 16% entre 2015 et 2016.

L'Insee comptabilise 88 800 habitations de fortune, soit une augmentation de 4,5 % depuis 2006. Alors qu'une analyse de la DIHAL (délégation interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement) dénombre 16 084 personnes vivant dans 571 bidonvilles en avril 2017.

L'appauvrissement d'une partie de la population commence à avoir un impact : par exemple, les demandes d'aide des ménages ont augmenté de 2/3 parmi les CCAS/CIAS (services municipaux) (68% en 2014), le

logement étant la première demande d'aide au niveau financier (loyer et frais énergétiques).



ÉVOLUTION DU PROFIL DES PERSONNES SANS-DOMICILE

Les familles, en particulier les familles monoparentales, constituent une partie croissante de la population sans domicile. En 2010, le Samu Social de Paris a constaté que, pour la première fois, le nombre de familles appelant le 115 pour bénéficier d'un hébergement était plus élevé que le nombre de personnes seules. En 1999, plus de 12.600 célibataires avaient bénéficié d'un hébergement via le 115, alors que ce service était venu en aide à 1.800 familles. En 2010, il y avait 10.3000 personnes seules et 11.200 familles. Cela représente une hausse de 400% de nombre de familles sans domicile en 10 ans^{iv}.

Les dernières données de l'observatoire du 115 date du mois de septembre 2017. Durant une nuit 4 007 demandes d'hébergement ont été enregistrées auprès du 115 de 40 départements. Ces appels ont concerné pour 53% des familles, 32% des hommes seuls, 8% des femmes seules et 5% des couples sans enfant. Seulement 36% de ces personnes ont été hébergées parmi lesquelles 34% des personnes en famille. Ces sollicitations ont concerné 1 172 mineurs dont 363 enfants de moins de 3 ans. 58 % de ceux-ci n'ont pas trouvé d'hébergement comme 63% de l'ensemble des mineurs^v.

Les services d'aide aux sans-abri soulignent également que les femmes, parfois poussées dans la rue par la violence domestique, sont de plus en plus présentes parmi la population sans domicile : entre février 2015 et février 2016, les appels au 115 réalisés par des femmes (seules ou avec enfants) ont augmenté de 22% dans les 45 départements français, et de 29% dans la région parisienne. Elles sont en outre proportionnellement plus jeunes que la plupart des appelants du 115.

Des données démontrent que le nombre de jeunes sans domicile a augmenté ces dernières années. L'INSEE indique que les personnes entre 18 et 29 ans représentent 26% de la population sans domicile^{vi}. Entre 2015 et 2016, le nombre de jeunes âgés entre 18 et 24 ans qui ont appelé le 115 a augmenté de 16%, et de 66% pour les mineurs non accompagnés. Quelques 21% des hommes seuls et 28%

des femmes seules qui appellent le numéro d'urgence sont des jeunes de 18 à 24 ans^{vii}.

Les immigrants représentent une part de plus en plus importante de la population sans domicile. Selon l'Observatoire du Samu Social, les personnes de nationalité française représentent moins de 10% des familles séjournant dans les centres d'hébergement parisiens. Parmi les 90% restants, 57% sont d'origine africaine, 21% sont originaires de l'UE et 9% sont d'origine asiatique. La délégation interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement (DIHAL) a indiqué que les services de proximité de certains quartiers de Paris affirment que 40% de leurs usagers sont des jeunes venant de l'Europe de l'Est.

Une problématique qui gagne de l'importance en France est le problème des expulsions forcées des Roms vivant dans des squats. En 2013, le nombre d'expulsions a atteint les 21.537^{viii}. Cela se déroule dans un contexte où l'État rencontre de plus en plus de difficultés pour répondre à la demande qui progresse qu'elle provienne des ménages en situation de sans-abrisme ou des ménages qui se trouvent exclus du logement. Certains groupes (notamment sur base du statut administratif) sont exclus du système et sont obligés d'occuper l'espace public ou privé et de créer des taudis.

POLITIQUES & STRATÉGIES

Les effets des importants changements dans l'organisation de l'Etat français en 2017 (nouveau Président de la République et nouvelle Assemblée Nationale portée par un courant politique dont l'objectif est de se distinguer des partis historiques qui ont gouverné la France en alternance depuis 60 ans), ne se sont que peu fait sentir en 2018.

En effet, les différents textes concernant le sans-abrisme n'ont pas encore été effectivement mis en œuvre. Seule la mise en application du Plan Logement d'Abord a débuté. La Loi Elan, qui concerne principalement le logement n'est pas encore votée au mois de septembre 2018, date à laquelle a été révélé le Plan Pauvreté. En conséquence, la politique de l'accès au logement et de la lutte contre le sans-abrisme n'a que très peu évolué au cours de l'année 2018.

Rappel de la stratégie nationale 2012-2017 et résultats

Ce plan, fondé sur le principe de "la lutte contre le sans-abrisme est une priorité nationale", a engendré une amélioration des politiques d'hébergement des personnes sans domicile et des politiques de logement social, permettant de répondre en partie à la hausse de la demande et de faciliter l'accès à des logements décents et adéquats pour un plus grand nombre de personnes.

Afin de faciliter l'accès au logement, les diagnostics territoriaux 360° ont amélioré l'articulation entre les services d'hébergement.

Concernant les services d'hébergement d'urgence, les objectifs initiaux ont été atteints, avec la création de 7.000 places d'hébergement, 4.000 en centre d'accueil pour les demandeurs d'asile et 7.360 places dans des logements adéquats.

Par ailleurs, la production annuelle de logements sociaux et très sociaux a poursuivi sa progression : de 140 000 entre 2011 et 2013 à près de 190 000 entre 2014 et 2016. La part de logements très sociaux (PLAI) a continué d'augmenter pour atteindre 28% du volume des logements financés en 2016. En outre, la Loi sur l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) de mars 2014 fixe une plus grande transparence du processus d'allocation des logements sociaux.

Parmi les autres dispositifs mis en œuvre dans ce plan, on notera la généralisation de la Clé (caution locative étudiante) à tous les étudiants. Le dispositif de garantie Visale a été mis en application en 2017. Il concerne entre autres l'ensemble des jeunes de moins de 30 ans. En outre, les programmes de prévention des expulsions et les mesures contre les logements précaires et la pauvreté énergétique ont été maintenus.

- **Ressources**

Différents fonds ont permis de soutenir la stratégie, Toutefois la complexité des sources de financement et la division des compétences entre les échelons de gouvernement rendent impossible de quantifier le budget global consacré à la lutte contre le sans-abrisme. Entre 2006 et 2010, les dépenses consacrées au secteur de l'hébergement ont augmenté de plus de 50%, passant de 753 millions à 1,13 milliard. Depuis 2010, les budgets se sont stabilisés et la stratégie vise à privilégier le logement permanent. Les ONG ont critiqué le fait que les budgets centraux n'étaient pas conformes à l'ambition affichée de la stratégie nationale, et que les investissements effectués

dans la prévention et le logement permanent n'étaient pas suffisants.

De plus, dès 2014, la politique d'austérité a provoqué une baisse de financement et des reports dans le temps des mesures inscrites dans le Plan.

- **Gouvernance**

Au niveau de l'Etat, cette politique est animée par la DIHAL (délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement). Créée en 2010 son rôle est de développer, coordonner et suivre la mise en œuvre de politiques sur le sans-abrisme

- **Prévention ciblée**

La stratégie nationale a englobé différentes interventions sur la prévention des expulsions. Des recommandations ont été formulées par le gouvernement sur les interventions précoces. Mais cette démarche est restée partielle et insuffisante pour avoir un véritable impact.

Selon la stratégie nationale, 10% des personnes libérées de prison en France n'ont nulle part où aller.

De nombreux jeunes qui quittent à leur majorité les institutions publiques de prise en charge se retrouvent sans-abri.

- **Le Dalo**

La Loi DALO, droit au logement opposable existe depuis 11 ans. Son application reste difficile notamment dans les zones de logement tendues. D'autant plus que sur certains départements les commissions de médiation qui prennent les décisions raisonnent plus en fonction de l'offre de logement que dans le respect de l'application des critères définis précisément par la loi.

761 370 recours logement ont été déposés entre 2008 et 2017 dont 90 695 en 2017, en augmentation de 3% par rapport à 2016. En 2017, 139 346 bénéficiaires ont été relogés mais 54 367 ménages reconnus prioritaires restent à reloger Cette loi prévoit aussi un droit à l'hébergement opposable qui là encore n'est pas toujours mis en application.

- **Approches dirigées vers le logement**

L'approche dirigée vers le logement s'est inscrite au cœur de la stratégie nationale.

L'expérimentation « Un Chez Soi d'Abord » a permis de tester le logement d'abord pour les personnes sans

domicile souffrant de troubles psychiques dans quatre villes pendant quatre ans.

Le développement de l'offre de logements accompagnés/adaptés tels que pensions de famille/maisons relais n'atteint pas les objectifs et ne répond pas à la demande.

L'amélioration de l'accès au logement traditionnel pour les personnes à bas revenus a été un des principaux objectifs de la stratégie. Si les ressources consacrées à cet objectif ont augmenté considérablement depuis 2000, elles ont été plus faibles que prévues et le parc reste insuffisant dans de nombreuses régions, notamment en Île-de-France.

L'accent a aussi été mis sur la médiation locative afin de rendre le secteur locatif privé plus social. Mais les résultats restent insuffisants par rapport à la demande.

De façon générale, les ONG estiment que la stratégie nationale menée jusqu'en 2017, de placer l'accent sur les mesures dirigées vers le logement doit encore se traduire dans la pratique au niveau local. L'inefficacité de l'hébergement temporaire et les mauvais liens entre l'hébergement temporaire et le logement permanent sont des sources d'inquiétude pour les acteurs.

Pendant plusieurs années, les acteurs sont convenus que les centres d'hébergement étaient trop onéreux. En réponse à ce problème, le ministère du Logement a introduit une dynamique de production de 13.000 hébergements alternatifs devant répondre aux difficultés des personnes, et a redirigé des crédits initialement prévus pour le financement de 10.000 places d'hébergement, ce qui représente 66 millions d'euros pendant 3 ans.

LE PLAN QUINQUENNAL POUR LE LOGEMENT D'ABORD ET LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

Le 11 septembre 2017, le Président de la République a présenté les engagements du gouvernement pour le quinquennat :

- Porter l'objectif de production de 40 000 logements très sociaux par an dès 2018

- L'ouverture sur 5 ans de 10 000 places en pensions de famille pour les personnes isolées en situation d'exclusion

- la création sur 5 ans de 40 000 places supplémentaires pour les personnes les plus précaires dans le parc locatif privé, via les dispositifs d'intermédiation locative.

La politique du gouvernement se concrétise par la mise en œuvre d'un **plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme pour les années 2018-2022**. Ce plan établi par la DIHAL (direction interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement) repose sur **3 principes** :

- Résoudre les impasses de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement par une approche globale

- Orienter rapidement et durablement les personnes sans-domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire

- Investir pour sortir de la gestion en urgence du secteur de l'hébergement.

Le projet s'articule autour de **5 grandes priorités qui se déclinent en 16 axes** :

- **Priorité 1 : Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées** : produire des logements sociaux adaptés aux besoins des personnes ; mobiliser le parc privé à des fins de logement social ; développer des solutions adaptées en réponse à des besoins spécifiques ; faciliter la transformation de centres d'hébergement en logements selon les besoins des territoires.

- **Priorité 2 : promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées** : améliorer la connaissance des publics et renforcer les dispositifs de veille sociale ; donner la priorité au logement dans l'orientation des personnes ; améliorer l'accès des ménages au logement social ; favoriser la mobilité résidentielle et géographique des personnes en demande de logement.

- **Priorité 3 : Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement** : renforcer l'accompagnement social vers et dans le logement en proposant des approches pluridisciplinaires et coordonnées ; accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles des acteurs ; développer la cohérence entre insertion socioprofessionnelle et accès au logement.

- **Priorité 4 : Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle** : renforcer la prévention des expulsions locatives ; prévenir les ruptures résidentielles des personnes sortants d'institutions ou victimes de violence ; recentrer l'hébergement d'urgence sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse.

- **Priorité 5 : Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du logement d'abord** : mettre en place une gouvernance efficace à tous les niveaux ; soutenir et s'engager avec des territoires de mise en œuvre accélérée.

Ces priorités et objectifs correspondent en partie aux demandes des ONG mais ce plan n'est toutefois que très peu innovant et reprend globalement les directions définies par le plan précédent. Au rythme de sa mise en œuvre, il faut attendre 2019 pour pouvoir mesurer ses premiers effets.

Force est de constater qu'en 2018, la mise en œuvre du plan quinquennal est lente et certaines décisions prises par le gouvernement font douter de la volonté politique de celui-ci de le voir aboutir. Notamment :

- la réduction des APL (allocations logement) qui a pour conséquence l'enchérissement des loyers pour les plus pauvres et l'appauvrissement des organismes de logement social et donc la baisse immédiate et la mise en danger à terme de leur capacité à rénover les logements et à en produire de nouveaux.

- la limitation des normes qui risque d'avoir pour effet entre autres la limitation de la lutte contre la précarité énergétique autant que l'accès au logement de personnes handicapées

- l'affichage d'une politique en faveur du logement des jeunes qui ne risque d'intéresser que les étudiants et de ne pas prendre en compte les autres jeunes.

La lutte contre le sans-abrisme et pour l'accès au logement est aussi intégrée dans différents axes de la politique du gouvernement

La loi ELAN

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a été discutée au parlement au cours de l'année 2018. Elle devrait être votée lors de la première quinzaine du mois d'octobre. Parmi de nombreux points abordés, certains touchent les questions de l'accès au logement des personnes en difficultés.

Certaines mesures concernent le logement social et risquent de modifier la loi SRU qui détermine les obligations de construction pour les communes. et impose 25% de logements sociaux en 2025. Pour la fondation Abbé Pierre, cette loi "ne répond pas aux difficultés rencontrées par les 4 millions de mal-logés que compte notre pays".

Sont notamment visés :

- un retour en arrière sur l'encadrement des loyers qui ne serait plus que facultatif et expérimental pour les 28 agglomérations concernées.

- la création d'un bail mobilité meublé de durée limitée de 1 à 10 mois pour les personnes en formation ou en contrats courts qui risque de se transformer en bail précaire pour les précaires.

- la vente de 40 000 logements sociaux par an y compris à des sociétés privées qui revient à mettre sur le marché une partie du patrimoine national.

Le collectif Alerte qui regroupe au sein de l'Uniojps les associations dont la finalité est la lutte contre l'exclusion partage cette analyse et souligne, de plus, l'abaissement à 20% contre 100% aujourd'hui, de la production de logements neufs accessibles par tous au détriment donc des personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie.

Le Plan de lutte contre la pauvreté.

Attendu en juillet, le plan de lutte contre la pauvreté a été annoncé le 13 septembre. Il ne concerne qu'à la marge la lutte contre le sans-abrisme. A noter cependant :

- des dispositions prises pour éviter les sorties sèches des jeunes de 18 ans pris en charge jusqu'à cet âge par l'Action Sociale à l'Enfance.

- des crédits supplémentaires pour 2019 à hauteur de 125 millions € dédiés à l'accompagnement social à l'hôtel, à l'humanisation des centres, au renforcement de l'accompagnement social dans le logement et au financement de projets innovants dans l'hébergement. Ces sommes restent toutefois très insuffisantes face aux besoins.

Pour les ONG, l'élaboration du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, le vote de la loi ELAN et l'annonce du plan de lutte contre la pauvreté ne sont pas suffisants. Il reste encore à mettre effectivement en œuvre la politique et les mesures que ces textes proposent.

De plus, les acteurs de terrain de la lutte contre le sans-abrisme sont inquiets de certaines décisions qui pourraient être issues de la loi de Finances 2019 et qui menacent certaines orientations alors qu'elles ne sont pas encore concrètement mises en œuvre.

REFERENCES

¹ Insee Première n° 1455, juillet 2013

¹FNARS *Nul ne doit être contraint de vivre à la rue" : un engagement du Gouvernement suivi de très près par le baromètre hivernal du 115*, disponible sur <http://www.fnars.org/index.php/observatoire-national-115/359-observatoire-national-115/3588-barometehivernal>

¹FNARS Baromètre 115, Rapport annuel 115 pour l'année 2014, disponible sur <http://www.fnars.org/publications-fnars/barometre-115/barometre-archives-menu/6028-rapport-annuel-115-pour-l-annee-2014>

¹Cour des Comptes (2011) *RAPPORT D'EVALUATION : LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'HEBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE : COMMUNICATION AU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR LE COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES*

¹ Baromètre du , fédération des acteurs de la solidarité, octobre 2017

¹INSEE cité dans Fondation Abbé Pierre (2014) *L'état du Mal Logement En France: 19^eRapport Annuel*, disponible sur http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/rapport_2014_sur_letat_du_mal_logement_en_france.pdf

¹ FNARS, Baromètre 115 Juillet 2016, <http://www.fnars.org/publications-fnars/barometre-115/7010-barom%C3%A8tre-115-de-juillet-2016-sans-abri-les-oublis-de-l-%C3%A9t%C3%A9-2>.

¹Ligue Des Droits d'Homme (2013) <http://www.ldh-france.org/Evacuations-de-Roms-des-niveaux,5219.html>

ⁱ Insee Première n° 1455, juillet 2013

ⁱⁱ FNARS *Nul ne doit être contraint de vivre à la rue* : un engagement du Gouvernement suivi de très près par le baromètre hivernal du 115, disponible sur <http://www.fnars.org/index.php/observatoire-national-115/359-observatoire-national-115/3588-barometehivernal>

ⁱⁱⁱ FNARS Baromètre 115, Rapport annuel 115 pour l'année 2014, disponible sur <http://www.fnars.org/publications-fnars/barometre-115/barometre-archives-menu/6028-rapport-annuel-115-pour-l-annee-2014>

^{iv} Cour des Comptes (2011) *RAPPORT D'EVALUATION : LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'HEBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE : COMMUNICATION AU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR LE COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES*

^v Baromètre du , fédération des acteurs de la solidarité, octobre 2017

^{vi} INSEE cité dans Fondation Abbé Pierre (2014) *L'état du Mal Logement En France: 19^e Rapport Annuel*, disponible sur http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/rapport_2014_sur_letat_du_mal_logement_en_france.pdf

^{vii} FNARS, Baromètre 115 Juillet 2016, <http://www.fnars.org/publications-fnars/barometre-115/7010-barom%C3%A8tre-115-de-juillet-2016-sans-abri-les-oubl%C3%A9s-de-l-%C3%A9t%C3%A9-2>.

^{viii} Ligue Des Droits d'Homme (2013) <http://www.ldh-france.org/Evacuations-de-Roms-des-niveaux,5219.html>