

# LE SANS-ABRISME EN FRANCE

## PRINCIPALES STATISTIQUES

Dans son rapport sur le mal logement de Janvier 2017, 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.

Selon les estimations de l'INSEE (l'institut national des statistiques), « début 2012, 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 »<sup>i</sup>. 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.

Soit un total de 141 500 personnes sans domicile en France métropolitaine début 2012.

## 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. Alors que les statistiques de la Direction générale pour la Cohésion sociale suggèrent que le nombre de personnes sans domicile a augmenté de plus de 75% entre 2001 et 2012<sup>ii</sup>.

Un observatoire national suit les appels à la ligne d'appel d'urgence du 115 pour les personnes nécessitant un hébergement d'urgence dans 37 départements et à Paris. Pas moins de 97.600 demandes d'hébergement ont été enregistrées en 2014. Cela représente une hausse de 6%

### 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.

par rapport à l'année précédente. 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'hébergement<sup>iii</sup>.

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

Alors qu'une analyse de la DIHAL (délégation interministérielle de l'hébergement et de l'accès au logement) publiée fin janvier 2014, dénombrait que 19.000 personnes vivaient dans 429 bidonvilles en France, il est fait état dans un article du quotidien Le Monde daté du 19 octobre 2017 de 570 sites. A ces chiffres on peut rajouter le fait que 206 600 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions.

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 10.300 personnes seules et 11.200 familles. Cela représente une hausse de 400% de nombre de familles sans domicile en 10 ans<sup>iv</sup>.

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<sup>v</sup>.

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<sup>vi</sup>. 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<sup>vii</sup>.

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<sup>viii</sup>. 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

L'année 2017 a été une importante année électorale : nouveau Président de la République et nouvelle Assemblée Nationale dont la majorité est portée par un courant politique créé pour l'occasion et dont l'objectif est de se distinguer des partis historiques qui ont gouverné la France en alternance depuis 60 ans.

En conséquence, plus que par volonté réelle la politique de l'accès au logement et de la lutte contre le sans-abrisme a été quasiment maintenue lors de la seconde moitié de l'année 2017 mais plus par inertie que par décision. En effet, la nouvelle politique et ses stratégies liées ne deviendront effectives qu'en 2018, par la mise en œuvre d'un nouveau plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022.

### Rappel de la stratégie nationale antérieure

La lutte contre le sans-abrisme est une « priorité nationale » La stratégie de lutte a reposé sur un plan quinquennal 2012/2017.

- **Les objectifs de cette stratégie**

La feuille de route 2012-2017 était axée sur les trois domaines prioritaires depuis le début du plan :

- La prévention des perturbations
- L'aide aux personnes dans le besoin
- Des partenariats proches des territoires/personnes

Le plan de lutte contre la pauvreté a engendré une amélioration des politiques d'hébergement des personnes sans domicile et des politiques de logement social, en vue de répondre à la hausse de la demande et de faciliter l'accès à des logements décents et adéquats pour un plus grand nombre de personnes.

Dans le but de faciliter l'accès au logement, la mise en place progressive de diagnostics territoriaux 360° a visé à améliorer 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 centres d'accueil pour les demandeurs d'asile
- Et 7.360 places dans des logements adéquats.

Par ailleurs, la production de logements sociaux et très sociaux a poursuivi sa progression : de 87 000 sur la période 2002-2004, à 140 000 entre 2011 et 2013 et à près de 190 000 entre 2014 et 2016.

La part de logements très sociaux (PLAI) continue d'augmenter pour atteindre 28% du volume des logements financés en 2016. En outre, la Loi ALUR sur l'accès au logement et un urbanisme rénové de mars 2014 fixe comme objectif une plus grande transparence du processus d'allocation des logements sociaux. Parmi les autres dispositifs mis en œuvre dans le cadre de ce plan, on notera la généralisation de la Clé (caution locative étudiante) à tous les étudiants dépourvus de garants personnels, quels que soient leurs revenus, leur situation familiale et leur nationalité. 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 été disponibles pour soutenir la stratégie, dont 170 millions d'euros sur trois ans pour humaniser l'hébergement temporaire, 200 millions pour lutter contre le logement inadéquat, des fonds pour le programme de médiation locative « Solibail » à Paris, des fonds pour un grand programme expérimental de logement d'abord, et des fonds pour le logement social.

La complexité des sources de financement et la division des compétences entre les échelons de gouvernement font qu'il n'est pas possible 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 753,02 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.

Cependant, dès 2014, la politique nationale d'austérité a provoqué une baisse de financement et des reports dans le temps des mesures inscrites dans le Plan pluriannuel sur la pauvreté et l'inclusion sociale.

- **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. Cette délégation s'est saisie de la mise en œuvre du nouveau plan quinquennal. Un travail est en cours avec l'ensemble des acteurs du logement sur la fin de l'année 2017. Toutefois, au vu des premières réunions, les ONG craignent le manque de dynamiques nouvelles.

- **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. Comme la mise en place dans tous les départements de CCAPEX (Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions). Mais cette démarche mise est restée partielle et insuffisante pour avoir un véritable impact.

La Loi DALO, droit au logement opposable existe depuis 10 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. 671 275 recours logement ont été reçus entre 2008 et 2016. 217 323 décisions ont été favorables et 119 092 bénéficiaires ont été logés. Cette loi prévoit aussi un droit à l'hébergement opposable qui là encore n'est pas toujours mis en application.

12 786 recours DALO ont été réorientés DAHO. Un guide des bonnes pratiques diffusé en fin d'année 2017 a pour but de préciser le fonctionnement des commissions et donc la mise en application de la loi.

Selon la stratégie nationale, 10% des personnes libérées de prison en France n'ont nulle part où aller. Le logement des personnes sortant de prison est une priorité. L'évaluation de la stratégie de lutte contre le sans-abrisme a conclu que la coordination entre les administrations de terrain était plutôt bien développée, mais qu'il existait des inégalités au niveau local et que la mise en œuvre pourrait être améliorée, notamment pour les courtes peines.

Autre sujet d'inquiétude, la difficulté pour les jeunes qui quittent à leur majorité les institutions publiques de prise en charge de trouver un logement. Nombreux d'entre eux se retrouvent sans-abri. Des études devraient être réalisées pour comprendre la situation des jeunes quittant les établissements de prise en charge.

- **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.

Selon les évaluations, l'offre de logements accompagnés/adaptés tels que pensions de famille/maisons relais ne répond pas à la demande. En outre, le taux de développement est inférieur à l'objectif du gouvernement.

L'amélioration de l'accès au logement traditionnel pour les personnes à bas revenus a été un des principaux objectifs de la stratégie. Les ressources consacrées à la hausse du parc de logements sociaux ont augmenté considérablement depuis la première partie des années 2000. Toutefois, ces hausses ont été plus faibles que prévues, et le parc reste insuffisant dans de nombreuses régions, notamment en Île-de-France.

La stratégie nationale incluait également différentes mesures pour améliorer la mobilisation du parc existant de logements sociaux. L'objectif était de mobiliser un quota global de 25% des logements sociaux dans chaque département français, que l'État peut allouer aux personnes sans abri et mal logées, ainsi qu'aux personnes reconnues comme prioritaires par la loi DALO. La stratégie nationale a placé également l'accent sur les tentatives visant à rendre le secteur locatif privé plus social via la médiation locative.

L'étendue de ce type d'intervention reste actuellement insuffisante 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 et au niveau régional. 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.

- **Un point de vue sur cette politique**

**Positif**

Développement d'une stratégie nationale intégrée sur le sans-abrisme, consensus et partenariat autour des politiques dirigées vers le logement.

**Négatif**

Le problème de l'accessibilité financière du logement a empiré. Le Comité de suivi de la mise en œuvre de la loi DALO a indiqué que le coût de logement des 20% des personnes les plus pauvres était passé de 32% du budget des ménages en 1992 à 48% en 2006. La classe moyenne est également de plus en plus vulnérable face au mal logement.

Les changements apportés au calcul des allocations sociales, incluant le remplacement d'un type d'allocation pour un autre ont eu un impact négatif sur les ménages. Par exemple, le calcul des allocations logement pour les personnes trouvant du travail et bénéficiant d'un complément de revenus peut aboutir sur une perte soudaine des allocations et engendrer des situations où ces personnes ne peuvent plus payer leur loyer.

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

Le nouveau plan pour le logement s'articule autour de cinq grandes priorités.

**Priorité 1 :** Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées

Axes retenus : la production de logements sociaux et très sociaux ; la mobilisation du parc privé ; le développement du logement adapté ; la transformation des centres d'hébergement en logement

**Priorité 2 :** Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées.

Axes retenus : la connaissance des publics sans domicile ; la priorité au logement dans l'orientation des personnes sans domicile ; l'accès des ménages défavorisés au logement social ; la mobilité résidentielle et géographique.

**Priorité 3 :** mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement.

Axes retenus : l'accompagnement social ; le changement des cultures et pratiques professionnelles ; 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.

Axes retenus : prévention des expulsions locatives, des ruptures résidentielles en sortie d'institutions ; recentrage de l'hébergement d'urgence

**Priorité 5 :** Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe de logement d'abord.

Axes retenus : gouvernance ; territoires de mise en œuvre accélérée.

Les orientations importantes de ce plan portent sur la priorité donnée à l'accès au logement, à la mise en œuvre du Logement d'abord, au recentrage de l'hébergement d'urgence ainsi qu'au renforcement de l'accompagnement.

Pour les ONG, ce plan n'est toutefois que très peu innovant et reprend globalement les directions définies par le plan précédent. Il faut attendre 2018 et plutôt 2019 pour pouvoir mesurer ses premiers effets.

Certaines décisions font toutefois douter de la volonté politique du gouvernement. Notamment :

- la réduction des APL (allocations logement) qui a pour conséquence l'appauvrissement des organismes de logement social et donc la baisse prévisible 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.

## REFERENCES

---

<sup>i</sup> Insee Première n° 1455, juillet 2013

<sup>ii</sup> 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>

<sup>iii</sup> 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>

<sup>iv</sup> 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*

<sup>v</sup> Baromètre du , fédération des acteurs de la solidarité, octobre 2017

<sup>vi</sup> INSEE cité dans Foundation Abbé Pierre (2014) *L'état du Mal Logement En France: 19<sup>e</sup>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](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/rapport_2014_sur_letat_du_mal_logement_en_france.pdf)

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

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