



*Les cahiers du logement*

## «Les inégalités territoriales et le mal-logement »

Actes du colloque du 5 novembre 2019



## **Accompagnement et Etude réalisés et rédigés par**

FORS Recherche sociale, sous la direction de Didier Vanoni

## **Commande, coordination et suivi de l'étude à la Fondation Abbé Pierre**

*Direction de l'animation territoriale*

Joaquim Soares, directeur

Frédérique Mozer, directrice adjointe

Anne-Claire Vaucher, chargée de mission

## **Contributeurs**

*Direction de l'animation territoriale*

Sylvie Chamvoux-Maitre, directrice de l'agence Occitanie

Eric Constantin, directeur de l'agence Île-de-France

Véronique Etienne, directrice de l'agence Grand-Est

Véronique Gilet, directrice de l'agence Auvergne-Rhône-Alpes

Matthieu Hoarau, directeur de l'agence La Réunion - Océan Indien

Florent Houdmon, directeur de l'agence Provence Alpes Côtes d'Azur

Stéphanie Lamarche-Palmier, directrice de l'agence Hauts-de-France

Stéphane Martin, directeur de l'agence Bretagne

Pascal Paoli, directeur de l'agence Nouvelle-Aquitaine

*Direction des Etudes*

Manuel Domergue

## **Remerciements**

À tous les acteurs locaux et intervenants qui ont accepté de nous donner de leur temps dans le cadre de la préparation et du déroulement de ce colloque.

À Claire Delpech (ADCF), Céline Jarnodalbéra et Augustin Rossi (ADF), Emmanuel Heyraud (France Urbaine) pour leur soutien dans l'organisation de ce colloque.

À Emmanuelle Parra-Ponce (AEF) pour l'animation du colloque.

À M. le Président du Conseil Régional des Hauts-de-France et ses services, qui nous ont permis d'organiser ce colloque dans leurs locaux.

## **Réalisation graphique**

Isabella Marques, atelier444



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE 1 - SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE MENÉE DANS LES TERRITOIRES DES AGENCES RÉGIONALES DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE</b>	<b>5</b>
Des politiques publiques complexes et fluctuantes, une problématique logement diversement appropriée localement	7
Des leviers dans la prise en compte des phénomènes de mal-logement	12
Décalages entre le cadre national et les réalités des territoires	17
Des collectivités et acteurs poussés à l'innovation : des accompagnements qui doivent s'adapter aux ménages les plus éloignés des institutions	19
<b>PARTIE 2 - SYNTHÈSE DES TABLES-RONDES ET DES ÉCHANGES AVEC LA SALLE</b>	<b>25</b>
Table-ronde n°1 : « Face au renforcement du rôle des intercommunalités dans la conduite des politiques de l'habitat, quelle prise en compte des enjeux du mal-logement ? »	25
Table-ronde n°2 : « Équilibre de peuplement et droit au logement : les élus interpellés, le logement social questionné »	36
Table-ronde n°3 : « Revitalisation des centres anciens et lutte contre l'habitat indigne »	43
<b>CONCLUSION</b>	<b>51</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>54</b>

# INTRODUCTION

Depuis plusieurs décennies, le mouvement de décentralisation initié en France a doté les collectivités locales de responsabilités accrues et de moyens d'intervention nouveaux en matière d'habitat. Ce mouvement continue toutefois de susciter de multiples questions sur la répartition des compétences et des moyens entre État et collectivités, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes aux revenus modestes ou en situation de précarité.

L'Acte 3 de la décentralisation portait en lui la promesse d'une meilleure convergence des compétences d'urbanisme, de logement et d'action sociale, notamment à travers la création des métropoles<sup>1</sup>. À la veille d'une nouvelle étape de la décentralisation, annoncée avec le projet de loi « 3D »<sup>2</sup>, la Fondation Abbé Pierre s'interroge, à travers ses agences régionales, sur la manière dont est appréhendée la question du mal-logement à l'échelle locale, ainsi que sur les inégalités de traitement des mal-logés observables entre les territoires. Des leviers d'action existent et sont mobilisés, mais peuvent paraître parfois trop limités, notamment quand les élus et collectivités s'avèrent peu sensibilisés et faiblement outillés sur cette thématique. Cependant, des expériences vertueuses existent aussi, portées par des collectivités et/ou des associations qui permettent à des personnes sans logement, vivant en habitat indigne ou en difficulté pour accéder ou se maintenir dans leur logement, de trouver des solutions.

Face à ce constat d'inégalités de situations ou de moyens dans les territoires et d'hétérogénéité dans les réponses apportées aux mal-logés, la Direction de l'Animation Territoriale de la Fondation Abbé Pierre a souhaité partager ses interrogations avec des élus, des représentants d'EPCI ainsi qu'avec certains de leurs partenaires (bailleurs, opérateurs, associations...) dans le cadre d'un colloque organisé le 5 novembre 2019 à Lille.

Les échanges et débats de cette journée ont permis de mieux cerner la mobilisation des élus locaux et l'action des collectivités territoriales face au mal-logement, et de s'interroger sur la manière dont peuvent être améliorées les politiques publiques locales, en fonction des enjeux propres à chaque territoire. Le colloque a également permis, à quelques mois des élections municipales, de faire le point sur la sensibilité des élus locaux à la lutte contre le mal-logement, et de conforter celles et ceux qui souhaitent s'engager davantage dans ce sens. En amont de ce colloque, une enquête de terrain a été conduite entre mars et juin 2019 par le cabinet FORS-Recherche sociale sur 12 sites identifiés par les agences régionales de la Fondation. Une diversité d'acteurs a pu être rencontrée sur chaque site (élus, opérateurs, associations, techniciens), permettant de documenter de nombreuses thématiques et situations de mal-logement, et de croiser les analyses sur les réponses mises en œuvre dans les territoires. Les situations étudiées ont permis de recouvrir la typologie du mal-logement définie en 5 dimensions par la Fondation Abbé Pierre : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour accéder à un logement, pour s'y maintenir et les blocages de la mobilité résidentielle.

L'ensemble de ce travail a été prolongé par la rédaction d'un chapitre du rapport annuel sur « l'État du mal-logement en France » de la Fondation, présenté au public le 31 janvier 2020, intitulé « Le mal-logement à l'épreuve des Municipales ». Les « actes » présentés ici reprennent l'ensemble des travaux qui ont fondé cette réflexion, à la fois à travers les propos et échanges recueillis lors de la journée du 5 novembre et à travers l'ensemble des matériaux recueillis lors des enquêtes de terrain, menées avec l'implication des agences de la Fondation aux côtés de leurs partenaires.

<sup>1</sup> Voir Fondation Abbé Pierre, « Mobiliser les collectivités territoriales contre le mal-logement » in Rapport annuel sur l'état du mal-logement, 2014.

<sup>2</sup> Projet de loi portant sur la décentralisation, déconcentration et différenciation.

# Partie 1 - SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE MENÉE DANS LES TERRITOIRES DES AGENCES RÉGIONALES DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Parler des inégalités entre les territoires qui composent l'espace géographique et institutionnel français, est presque devenu un lieu commun. Les dynamiques démographiques et économiques différenciées témoignent de niveaux d'attractivité inégaux entre les espaces métropolitains, littoraux et transfrontaliers d'une part, et les espaces davantage délaissés - voire en déprise - dans les villes moyennes et les territoires ruraux d'autre part.

Ces grands constats généraux ne rendent pas compte cependant de la complexité des dynamiques de développement en cours. Ainsi, les métropoles n'ont pas toutes le même niveau d'attractivité, et la concentration des richesses en leur sein ne peut dissimuler la persistance d'importantes inégalités de revenus : selon l'INSEE, 77 % des ménages pauvres vivent dans les grands pôles urbains.

De son côté, le phénomène de stagnation - voire de déclin - démographique et économique des villes moyennes, touche plus particulièrement certaines villes, notamment dans le nord-est et le centre de la France, mais épargne presque toutes les villes littorales, de la Bretagne au Sud-Est. Quant aux territoires ruraux, leurs dynamiques de développement sont fortement impactées par leur environnement géographique et économique : déclin des campagnes très enclavées et des campagnes agricoles et industrielles marquées par la désindustrialisation, mais vitalité des territoires autour des villes, des littoraux et des vallées urbanisées...

Bien plus, l'ensemble de ces espaces fonctionne en interdépendance au sein de bassins de vie où se côtoient des pôles urbains, des communes périurbaines et des municipalités rurales. Mais l'enjeu est bien de tisser des liens de coopération et de solidarité entre ces différents espaces, en mobilisant au mieux les différents échelons institutionnels qui organisent les politiques publiques<sup>1</sup>.

Le processus de décentralisation initié en France depuis les années 80 se veut une réponse à cet enjeu de coopération et de solidarité. Dans ce processus, le renforcement de la coopération intercommunale, d'une part, et la montée progressive des compétences des collectivités locales en matière d'habitat, de logement et de rénovation urbaine, d'autre part, ont fait des EPCI des acteurs désormais incontournables en la matière. De ce point de vue, les politiques contre le mal-logement qui se fabriquent à différents échelons territoriaux et politiques, sont « inégalitaires », au sens où elles apparaissent inégalement investies par les acteurs locaux, en fonction de leurs moyens et de la volonté politique existante.

Pour poser les éléments de constat et de débat, une enquête de terrain a été conduite entre mars et juin 2019 sur 12 sites identifiés par les agences régionales de la Fondation Abbé Pierre.

Cette première partie présente de manière transversale et synthétique les principaux apports de ce travail d'enquête<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir références bibliographiques utilisées sur ce sujet, à la fin du cahier du logement.

<sup>2</sup> Une douzaine de monographies ont été réalisées (en troisième partie de ce document dans leur intégralité ou téléchargeables sur le site de la Fondation Abbé Pierre). Chaque site est replacé dans son contexte socio-économique, et pour chacun d'entre eux, sont décrits et analysés les formes locales de la problématique de logement étudiée, les choix locaux d'action ainsi que le positionnement des différents acteurs.

Agences	Sujets	Territoires d'enquête
<b>Auvergne-Rhône Alpes</b>	L'accès au logement dans les territoires ruraux isolés	C.C. des Vans en Cévennes (07)
<b>Bretagne</b>	Lutter contre le mal-logement en territoire rural	Poher Communauté (29 et 22)
	Visibilité et traitement du mal-logement face à une gouvernance en cours de structuration	Quimper Bretagne Occidentale (29)
<b>Grand Est</b>	Les effets du renforcement des compétences intercommunales sur la prise en compte du mal-logement	Mulhouse Alsace Agglomération (68)
<b>Hauts-de-France</b>	L'articulation entre la politique de la ville et les politiques de l'habitat et du logement	Métropole Européenne de Lille et Ville de Roubaix (59)
<b>Île-de-France</b>	L'accès au logement des ménages prioritaires en Île-de-France	Région Île-de-France dans son ensemble
<b>Nouvelle Aquitaine</b>	La solidarité et la complémentarité entre les territoires, un enjeu d'aménagement du territoire	C.A du Pays Basque (64)
	L'action dans un centre ancien qui se paupérise au bénéfice d'une rurbanisation de sa périphérie	C.A. Pau Béarn Pyrénées (64)
	Quelle politique intercommunale du « Logement d'abord » ?	C.U. Limoges Métropole (87)
<b>Occitanie</b>	Les territoires d'exclusion et le parc de relégation en secteur rural	C.C. de la Haute vallée de l'Aude (11)
	L'action contre l'habitat ancien dégradé du centre-ville	Montpellier Méditerranée Métropole (34)
<b>PACA</b>	La réhabilitation de l'habitat ancien dégradé du centre-ville	Ville de Draguignan (83)

## Des politiques publiques complexes et fluctuantes, une problématique logement diversement appropriée localement

### LES INTERCOMMUNALITÉS, CHEFFES DE FILE SUR LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

Les différentes étapes de la décentralisation ont fait des EPCI les chefs de file dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat (obligation d'élaborer des Plans locaux de l'habitat, possibilité de demander une délégation de compétence des aides à la pierre...). Ils ont désormais la possibilité d'agir tant sur la production d'offres immobilières adaptées aux besoins sociaux de leurs territoires, que sur la définition des priorités d'attribution des logements sociaux, et sont amenés à déployer une ingénierie et des outils au service de la connaissance des besoins. De fait, les intercommunalités deviennent également des actrices de la politique du logement des personnes défavorisées, car elles ont à prendre en compte les publics prioritaires et, plus largement les publics les plus vulnérables, aussi bien en matière d'offre à produire que dans l'attribution des logements sociaux.

**L'élargissement du champ d'action des intercommunalités est incontestable et leur permet d'être en capacité d'apporter des réponses aux manifestations du mal-logement.** C'est ce que souligne un élu communautaire rencontré au cours de l'enquête : « *Maintenant nous avons le Logement d'abord pour les personnes privées de logement, le PLH (programme local de l'habitat) pour répondre aux besoins de tous, et les outils de la Conférence intercommunale du logement pour ouvrir les portes du logement social aux plus démunis.* »

**Toutefois, le processus en cours a contribué à creuser les écarts entre les collectivités** car elles n'ont pas toutes accès aux différents leviers leur permettant d'élargir leurs compétences, parce qu'elles n'ont pas la taille suffisante pour disposer par exemple de la délégation des aides à la pierre, ou pour mobiliser les ressources financières et humaines, parce qu'elles restent en dehors de la politique du « Logement d'abord » qui se déploie sur un nombre limité de territoires, etc. Un paradoxe doit être ici pointé entre un État soucieux de l'équité territoriale et de la solidarité nationale, et les mesures qu'il prend et qui ne donnent

pas à tous les acteurs locaux les mêmes capacités pour intervenir.

Les sites sélectionnés pour notre enquête représentent une gamme assez large de situations tant sur le plan institutionnel que sur celui du contexte immobilier et social :

- 3 Communautés de communes : la C.C. des Vans en Cévennes (07), celle de la Haute vallée de l'Aude (11) et de Poher Communauté (29 et 22) qui rassemblent des territoires à dominante rurale et encore peu structurés en matière de politiques l'habitat (pas de PLH, peu de moyens en ingénierie, sauf pour la CC des Vans qui a lancé une étude préalable à la mise en œuvre d'un PLH) ;
- 4 Communautés d'agglomération : Quimper Bretagne Occidentale (29), Mulhouse Alsace Agglomération (68), C.A. du Pays Basque (64) et C.A. Pau Béarn Pyrénées (64), qui avec la Communauté urbaine de Limoges Métropole (87) peuvent illustrer comment s'effectuent la prise en charge de la compétence Habitat et l'appropriation des outils de la politique de l'habitat (PLH, CIA...) avec des sujets plus ou moins investis selon les contextes ;
- d'autres territoires qui permettent des éclairages sur des thématiques particulières, qu'il s'agisse de communes, notamment Roubaix (59) au sein de la Métropole Européenne de Lille ou Draguignan pour son intervention sur la lutte contre l'habitat indigne, ou qu'il s'agisse de la région Île-de-France dans son ensemble, pour donner à voir les enjeux de l'intercommunalité dans ce contexte.

La plupart des intercommunalités de notre panel sont engagées dans la mise en œuvre ou le renouvellement d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) ; toutes sont engagées par ailleurs dans des interventions sur l'habitat ancien avec une ou plusieurs Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) ou Programme d'Intérêt Général (PIG). Un certain nombre ont fait le choix d'une délégation des aides à la pierre, comme Quimper Bretagne Occidentale, Pau Béarn Pyrénées, la CA de Draguignan, la Métropole Européenne de Lille, Mulhouse Alsace Agglomération... À la date de l'enquête, aucune communauté de communes n'était dotée d'une Conférence intercommunale du logement (CIL), contrairement à toutes les intercommunalités fortement urbanisées (métropoles, communautés urbaines ou d'agglomération) qui avaient mis en place cet outil, soit de façon formelle, soit de façon plus concrète et avec une antériorité (Métropole Européenne de Lille par exemple).

## LES GRANDES ÉTAPES DE LA DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

**L'acte I de la décentralisation (1982-1983) instaure les programmes locaux de l'habitat imaginés par l'État pour adapter la programmation des aides à la pierre aux besoins locaux.** Ils ont fait depuis l'objet d'une diffusion et d'une appropriation importante par les intercommunalités accompagnant la montée en puissance des services intercommunaux de l'habitat. Fin 2018, les PLH couvraient 75 % de la population française et pour la moitié d'entre eux, ils ont été mis en place sans obligation légale, dans des EPCI de moins de 30 000 habitants.

**Au début des années 2000, l'habitat devient une compétence obligatoire des communautés d'agglomération** (comme il l'était depuis plus longtemps pour les communautés urbaines) au même titre que la politique de la ville. Peu de temps après, la loi du 13 août 2004 organise la délégation des aides à la pierre (production HLM et aides de l'Anah) aux intercommunalités (ou aux départements), leur donnant les moyens de mettre en œuvre leurs politiques de l'habitat. Cela a incontestablement contribué au renforcement du rôle des intercommunalités dans le pilotage des politiques de l'habitat et leur a donné la possibilité d'adapter la construction aux besoins de leurs territoires. Aujourd'hui, 55 % de la production nationale de logements sociaux est pilotée dans le cadre de ces délégations.

**En janvier 2014, la création des métropoles par la loi MAPTAM** (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) **a accentué cette dynamique en confiant aux intercommunalités des compétences jusque-là éclatées**, celles qui ont trait à la production d'une offre accessible de logements comme celles concernant la dimension sociale de la politique du logement. Les métropoles peuvent se voir déléguer par convention des compétences de l'État, en plus de la délégation des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat, la garantie du droit au logement, la réquisition de logements vacants, la veille sociale, etc. À cela s'ajoute la possibilité de transfert de certaines compétences des départements (attribution des aides FSL, action sociale, aides aux jeunes en difficulté...). Au nombre de 21, les métropoles sont au cœur d'aires urbaines comptant plus de 25 millions d'habitants. Pour les agglomérations moins importantes, le statut de communauté urbaine a été plus largement accordé (abaissement du seuil de 450 000 à 250 000 habitants) permettant une gouvernance plus intégrée.

**Avec la loi NOTRe de 2015, les changements des dernières années ont été également décisifs pour les intercommunalités de moindre taille** : achèvement de la couverture intercommunale du territoire français et nouvelle carte intercommunale regroupant - parfois à marche forcée - les EPCI de moins de 15 000 habitants.

Dans le même temps, **la loi ALUR (2014) a favorisé le transfert à l'échelon intercommunal de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.** Au 31 décembre 2018, 616 EPCI s'étaient déjà emparés de cette compétence, soit près de la moitié des EPCI compétents. Cette même loi a également conduit à la **mise en place des Conférences intercommunales du logement** (CIL) qui font entrer la question du peuplement du parc social dans le champ de préoccupation et d'action des collectivités locales, même si cela s'opère à travers des dispositions encore limitées : élaboration de règles communes d'information et d'enregistrement de la demande de logement social sur le territoire de l'EPCI, mise en place d'une **convention intercommunale d'attribution** pour unifier les règles en la matière. Par ce biais, les intercommunalités sont amenées à jouer un rôle nouveau qui était jusqu'alors essentiellement dévolu aux communes en lien avec les organismes HLM.

### UN CONTEXTE DE RECOMPOSITION DU PARTENARIAT INSTITUTIONNEL

**À ce stade de la décentralisation, le logement demeure une compétence partagée entre les différentes strates des collectivités publiques et l'État**, notamment pour tout le volet de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées. L'État est garant du droit au logement ; il pilote la politique d'hébergement et reste à l'initiative de l'élaboration du cadre législatif que l'échelon de proximité est chargé de mettre en place. Le volet « accompagnement social » est à la main du Département – avec des dispositifs

d'accompagnement et des aides financières – et peut désormais être partagé ou repris par les Métropoles. Les CCAS et les services des communes continuent à intervenir principalement sur le volet social et sur la lutte contre l'habitat indigne et dégradé.

D'une manière générale, le traitement du mal-logement s'opère de façon cloisonnée, en fonction des compétences attribuées aux différentes collectivités publiques. La segmentation de l'action publique sur le logement en de multiples objets d'intervention (logement indigne, copropriétés dégradées, revitalisation des centres des bourgs et petites villes...) complique encore la mise en



œuvre d'une politique globale et cohérente. Le témoignage d'un ex-sous-préfet offre une illustration éloquentes de ces difficultés : « À l'inauguration du moindre projet, une grande partie de mon discours consistait à remercier tous les acteurs, communes, EPCI, département, région, préfecture, associations, fondations pour leur contribution. C'est positif car ça permet de boucler les tours de table, mais c'est chronophage et chaque partenaire, en échange de son cofinancement, impose de tordre le projet dans son sens. »

**Au sein du jeu d'acteurs, on observe par ailleurs une recomposition des partenariats institutionnels et des positionnements des différents niveaux de collectivités.** Du côté de l'État, on constate une montée en puissance de la logique d'appels à projets, à manifestation d'intérêt (AMI Logement d'abord, AMI Réinventons nos cœurs de ville, etc.), doublée d'injonctions normatives et réglementaires croissantes, alors que s'opère en parallèle un mouvement de désengagement financier. Le décalage entre les objectifs ambitieux fixés au niveau national et les moyens alloués, est souligné systématiquement par les acteurs locaux. Le soutien aux innovations, sans véritables moyens d'évaluation ni d'anticipation des conditions de leur pérennisation, en est un exemple parmi d'autres. Du côté des Départements, l'implication sur les politiques du logement et de l'habitat sont fluctuantes. Une forme de retrait est observée dans certains Conseils départementaux (par exemple ceux du Haut-Rhin et de l'Ardèche), tandis que d'autres s'inscrivent dans un po-

sitionnement stratégique d'accompagnement et de soutien à la montée en compétences des EPCI (Finistère). Quant aux associations, à qui est délégué le rôle de l'accueil et l'accompagnement des publics les plus démunis, elles vivent également un temps de recomposition, avec une réelle fragilisation de leur modèle économique, amenant, selon les sites, à une concentration des missions dans les mains de grands opérateurs locaux ou nationaux, ou à un renouveau de l'action associative sous la forme de collectifs d'habitants.

### MISE EN VISIBILITÉ ET MOBILISATION CONTRE LE MAL-LOGEMENT : DES SENSIBILITÉS LOCALES TRÈS INÉGALES

Si toutes les dimensions des politiques locales de l'habitat sont inégalement investies par les collectivités locales, la prise en compte des personnes mal-logées entre progressivement dans leur champ d'action. Les nouvelles responsabilités qu'exercent depuis 2014 les intercommunalités (sur l'accueil de la demande de logement social, la définition des ménages prioritaires, le peuplement...) rendent les préoccupations sociales incontournables et complètent une approche essentiellement centrée jusque-là sur la production et la réhabilitation de l'offre sociale.

Certains sites concentrent de longue date les situations de mal-logement, tels que Mulhouse ou Roubaix. Cette inégalité territoriale est à l'origine d'un volontarisme

### MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION (M2A) : LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES ET SES EFFETS SUR LA PRISE EN COMPTE DU MAL-LOGEMENT

Au regard de beaucoup d'EPCI, Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) apparaît « en avance » en raison d'un réseau d'acteurs très structuré et fortement mobilisé sur la lutte contre le mal-logement. La raison de cette mobilisation est à chercher dans le contexte local qui connaît depuis plusieurs années une concentration de la pauvreté et de phénomènes de mal-logement.

Face à ces problèmes, **la Ville comme l'EPCI ont mobilisé au fil des années une multitude de dispositifs**, en lien avec leurs partenaires – État, bailleurs, Conseil départemental, etc. – **que ce soit dans le champ du logement social** (Programmes de rénovation urbaine) **ou dans celui de l'habitat privé** (mise en place d'un observatoire des copropriétés en difficulté, instauration d'une taxe sur les logements vacants, Permis de louer, programmes d'intervention : OPAH, PIG, OPAH-RU, Plans de sauvegarde, POPAC...). **Cet investissement durable a permis aux acteurs d'acquérir une maîtrise des outils et de se forger une culture commune.** À noter que les services de l'intercommunalité s'articulent de manière étroite avec ceux de la ville de Mulhouse, leur fonctionnement étant désormais très intégré avec un grand nombre de services mutualisés (ex : les services Habitat, Action foncière, Gestion Immobilière et Renouvellement urbain, au sein du Pôle Urbanisme et Aménagements).

La « maturité » de la collectivité se manifeste aussi par la prise de délégation des aides à la pierre depuis 2006, ou encore par la réalisation de plusieurs PLH (le troisième est en cours d'élaboration) qui ont guidé et structuré la stratégie locale en matière d'habitat sur le temps long. Fortement mobilisée sur le mal-logement, la Ville de Mulhouse a candidaté à l'AMI Logement d'abord.

fort de la part des deux villes et de leurs partenaires, pour engager des actions visant à lutter contre le mal-logement dans toutes ses dimensions. Mulhouse comme Roubaix ont, au fil des années, mobilisé une multitude de dispositifs et d'aides existants dans le champ de l'habitat privé, du logement social ou encore de la rénovation urbaine. Cet investissement durable, qui a requis des moyens humains et financiers très importants, a permis aux acteurs locaux d'acquiescer un niveau de technicité élevé et de se forger une culture commune.

Des choix de politiques volontaristes sont également faits dans des territoires en milieu rural, où le mal-logement est plus diffus et donc moins directement visible.

### **C.C DU PAYS DES VANS EN CÉVENNES (ARDÈCHE) : UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE LOGEMENT ABORDABLE**

Située dans le sud de l'Ardèche, en territoire détendu, la communauté de communes du Pays des Vans en Cévennes connaît un regain d'attractivité en raison du tourisme et du « retour des retraités » ; il en découle dans plusieurs communes un double phénomène de renchérissement des prix et de réduction du foncier à bâtir, qui pénalise les projets résidentiels des habitants « autochtones ».

Convaincue que l'action sociale d'intérêt communautaire constitue un levier essentiel du développement et de l'attractivité d'un territoire rural, **l'intercommunalité a élaboré un projet social qui inclut la question du logement abordable** : une politique volontariste de développement d'une offre de logements sociaux et abordables est mise en place, soit en logements communaux (provenant de biens achetés par la collectivité qui les remet à la location après travaux, avec parfois l'aide du Conseil Départemental), soit au moyen de baux emphytéotiques contractés avec des organismes d'HLM.

Dans certains cas, les enjeux en matière d'habitat et de logement peuvent être un axe fort du projet de territoire et jouer un rôle « moteur » dans la construction et la consolidation des nouvelles entités intercommunales.

Les rencontres avec les acteurs de terrain confirment que la prise en compte de ces enjeux reste diversifiée et les moyens accordés à la politique de l'habitat et du logement inégaux. Parmi les facteurs favorisant l'émergence de politiques locales ambitieuses, on peut citer :

- l'antériorité de la mobilisation des collectivités locales sur la question du logement ;
- l'intensité des relations existantes entre les élus et les

### **C.A. DU PAYS BASQUE : TROUVER UNE SOLIDARITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS SECTEURS DU TERRITOIRE À TRAVERS UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT ET DE L'HABITAT**

La CAPB issue du regroupement des 158 communes du Pays Basque et de 10 anciennes intercommunalités, compte plus de 310 000 habitants. L'attractivité du secteur nord-littoral fait craindre un développement à deux vitesses du territoire. Pour le contrer, une stratégie de l'aménagement du territoire et de la politique de l'habitat s'affirme, autour de quatre axes :

- Une politique foncière visant à favoriser la densification de l'habitat, avec une restriction de la construction individuelle sur le littoral ;
- Un développement maîtrisé des « territoires de report » sur le rétro-littoral ;
- La reconquête de l'habitat ancien de centre-bourg et le développement d'une offre individuelle dans les communes du centre, en lien avec l'investissement sur la dimension économique et l'emploi ;
- Le développement des transports publics, pour aider à densifier l'offre en secteur tendu et dans sa proche périphérie.

opérateurs (promoteurs, bailleurs sociaux, associations d'insertion par le logement) ;

- l'intégration des enjeux d'habitat et de logement dans une stratégie plus globale de développement des territoires. C'est ce qui permet notamment d'anticiper les besoins des nouveaux arrivants, d'assurer le desserrement des ménages sur place et la fluidité des parcours résidentiels, de maintenir l'attractivité du cadre de vie...

*A contrario*, la faiblesse de certaines instances intercommunales, l'émiettement communal et l'opposition franche ou passive de certaines communes au développement d'une action coordonnée en faveur du logement, ont pu freiner le développement de politiques locales équilibrées et cohérentes à l'échelle des bassins d'habitat.

### **LE LOGEMENT ET L'HABITAT, UN SUJET QUI RESTE ENCORE PEU ATTRACTIF POUR NOMBRE D'ÉLUS**

D'une manière générale, l'implication progressive des EPCI comme chefs de file des politiques locales de l'habitat facilite l'acculturation des élus et techniciens locaux aux problématiques de l'habitat et permet leur montée en responsabilité sur ce thème, de même que

l'augmentation de leur participation financière aux aides à la pierre pour suppléer le désengagement de l'État en la matière.

Mais ces thématiques suscitent encore souvent des réticences de la part des élus, soit parce que le sujet est jugé trop technique, soit parce qu'il s'avère trop sensible sur le plan politique. La persistance d'une image négative du logement social auprès des élus de « petites » communes - souvent récemment intégrées aux EPCI - est réelle ; mais elle peut aussi se retrouver dans de plus grandes villes, comme le montrent les stratégies d'évitement de production du logement social dans certaines communes franciliennes. Quant à l'hébergement des personnes sans-abri ou à l'accueil des sortants d'hébergement ou des ménages prioritaires DALO dans le parc social, il s'agit là de sujets souvent difficiles à porter politiquement pour des élus, voire encore souvent considérés comme un « problème de l'État ». L'habitat privé, de son côté, reste un sujet sur lequel les élus des communes se sentent souvent peu légitimes pour intervenir, malgré la compétence de pouvoirs de police du maire, par respect de la propriété privée, mais aussi par des hésitations à affronter la complexité des interventions en la matière.

La problématique du mal-logement peut avoir été minimisée durablement, faute d'une « culture locale » de l'habitat et du logement : les agglomérations qui doivent réaliser un rattrapage important en matière de logement social illustrent bien ce phénomène. C'est

ainsi le cas du Pays basque, où les difficultés des populations locales dans certains secteurs géographiques sont sous-évaluées par les élus, voire « intégrées » et « normalisées » au regard d'une situation économique globalement favorable du territoire.

Sur plusieurs sites en milieu rural, la situation des propriétaires occupants ou locataires en difficulté face à la dégradation du logement ou à son caractère énergivore n'est pas perçue en soi comme un problème, mais davantage comme un « état de fait » accepté par la personne concernée et non remis en cause par les décideurs locaux.

Ce processus de « banalisation » aboutit à une distorsion entre les situations réelles de pauvreté et de mal-logement (telles qu'elles peuvent être objectivées par des indicateurs) et les difficultés ressenties (telles qu'elles sont décrites de manière souvent euphémisée) par les acteurs du territoire.

Globalement, au regard de l'importance des problématiques de mal-logement et de la complexité des politiques publiques qui y ont trait, **il existe des enjeux rémanents d'outillage des élus, et notamment ceux des petites communes en milieu périurbain ou rural**, qui sont moins familiers de ces sujets et ne maîtrisent souvent pas les procédures qui relèvent de leur champ de compétence.

### EN ÎLE-DE-FRANCE, UN RÉÉQUILIBRAGE DE L'OFFRE SOCIALE ENCORE CONTRECARRÉE PAR LES STRATÉGIES COMMUNALES D'ÉVITEMENT

Avec un système législatif et un cadre juridique plus favorables à l'accès au logement des ménages prioritaires, l'Île-de-France a vu ses attributions de logements sociaux augmenter depuis 10 ans en direction des publics fragiles. Cependant, leur répartition reste très inégalitaire entre les différents territoires qui composent la région, et des stratégies d'évitement continuent d'être pointées :

- 102 communes soumises à la loi SRU n'ont pas respecté leur objectif quantitatif et qualitatif sur la période 2014-2016, dont 72 qui disposaient de moins de 10 % de logements sociaux. Au 31 décembre 2018, 66 communes étaient carencées dans la région, essentiellement dans la métropole du Grand Paris.
- D'autres font le choix de répondre aux objectifs de la loi SRU, en privilégiant des logements intermédiaires en PLS ou PLI. Dans le département des Yvelines, les agréments pour des logements sociaux ont progressé de 17 % entre 2017 et 2018 et ceux des logements intermédiaires de 63 %.
- D'autres enfin n'hésitent pas à entraver le droit au logement des personnes en exerçant des décisions de non-attribution abusives.

Si la Métropole du Grand Paris est compétente en matière d'habitat et d'hébergement, son pouvoir politique demeure fragile : sa légitimité politique est contestée et il n'existe pas de consensus sur un rééquilibrage de l'offre sociale de logement et d'hébergement entre les communes. **Les débats autour de la territorialisation des objectifs de construction, notamment en faveur d'une offre sociale abordable, et les enjeux d'équilibre du peuplement métropolitain demeurent présents.**

## Des leviers dans la prise en compte des phénomènes de mal-logement

Malgré ces difficultés, il paraît indéniable de noter une montée en compétence et en sensibilité sur les problèmes de logement, et cela sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs.

### LE RÔLE INCITATIF DE LA LOI DANS LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE TERRITORIAL SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

De nombreuses intercommunalités se sont saisies de la question du logement à travers les obligations ou les possibilités de délégations que l'État a créées. Pour celles ayant identifié une problématique forte de logement sur leur territoire, la délégation de compétence des aides à la pierre et les objectifs fixés au niveau national en matière de production de logements sociaux, ont contribué à faire du développement de la construction de logement social une priorité d'action et à favoriser la mise en œuvre des objectifs de la loi SRU.

Malgré les réticences connues autour du logement social, plusieurs acteurs soulignent le changement opéré ces dernières années dans les mentalités, avec une **progressive acceptation des obligations de production de logements sociaux, en lien avec la loi SRU**. Certes, la loi SRU est parfois dévoyée : certaines communes continuent de freiner la construction de logements sociaux accessibles aux bas revenus, quand d'autres privilégient des logements intermédiaires en PLS, de fait peu accessibles aux ménages les plus défavorisés. Mais ces comportements tendent à s'atténuer au fil du temps dans de nombreux territoires.

Est également souligné le rôle joué par la **mise en place d'instances comme les Conférences Intercommunales du Logement (CIL), depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR de 2014**. À travers les CIL, la question du peuplement du parc social est entrée dans le champ de préoccupation et d'action des collectivités locales, même si cela s'opère à travers des dispositions relativement modestes : élaboration de règles communes d'information et d'enregistrement de la demande de logement social, mise en place d'une convention intercommunale d'attribution pour unifier les règles en la matière... Par ce biais, les intercommunalités sont amenées à jouer un rôle nouveau qui était jusqu'alors

### DES ÉTAPES DE MATURATION DANS LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

En 2014, la Fondation Abbé Pierre avait consacré une partie de son 19<sup>ème</sup> rapport annuel à la question de la mobilisation des collectivités locales contre le mal-logement. L'enquête de terrain menée à cette occasion avait permis d'observer trois grandes étapes de maturation des politiques locales de l'habitat :

Une première étape consacrée à la **relance de la construction locative sociale et à sa meilleure répartition entre les communes**. C'est ce qui se produit en général lorsque les élus deviennent plus convaincus de la nécessité de produire du logement accessible. Le travail de sensibilisation mené par certaines intercommunalités en direction des communes peut aider, même si cette sensibilisation met parfois du temps à se concrétiser et à porter ses fruits. On le constate dans le cadre de la loi SRU face aux efforts de construction très inégaux entre les communes, au sein d'une même agglomération.

Une deuxième étape s'amorce dans la **prise de conscience d'un décalage entre la construction locative sociale et l'état des besoins sociaux**, particulièrement dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus. Elle constitue un temps d'apprentissage en faveur d'une meilleure orientation de la production de logements sociaux et de mise en place des outils pour la maintenir dans le temps.

Une troisième étape de maturation correspond à **l'élargissement du périmètre d'intervention des collectivités et à une intégration progressive de la demande sociale** dans l'organisation des politiques locales de l'habitat. C'est ce qui se produit lorsque les collectivités locales se mettent à rechercher des réponses au-delà de la seule production d'une offre de logements sociaux : réhabilitation du parc, conventionnement du parc locatif privé, intégration de la question du peuplement... C'est dans cette confrontation à l'ampleur et à la diversité de la demande sociale que réside une voie de progression pour les politiques locales de l'habitat.

essentiellement dévolu aux communes en lien avec les organismes HLM. Les CIL ont, de fait, permis de faire monter en compétences les élus à l'échelle intercommunale, et ont « forcé » de manière plus générale les acteurs locaux à aborder les questions sensibles d'équilibre de peuplement et de mixité sociale dans un cadre institutionnel. Les nouvelles mesures ont incité à produire de la connaissance sur les situations de mal-logement ou, à tout le moins, sur les problèmes d'accès au logement des ménages les plus modestes.

Au-delà de l'installation formelle de la CIL, la mise en pratique d'une solidarité territoriale à l'échelle de l'agglomération nécessitera vraisemblablement un certain temps de maturation et d'adaptation. Dans l'intercommunalité de Mulhouse par exemple, les communes les plus riches manifestent encore des inquiétudes sur les enjeux d'équilibre de peuplement soulevés par la CIL : accueil de ménages du 1<sup>er</sup> quartile, de ménages relogés dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, etc. D'autres arguments sont mis en avant par des élus et bailleurs, sur des difficultés à accueillir les ménages avec de très faibles ressources dans le parc social hors QPV : insolvabilité du fait de niveaux de loyers plus élevés, problème d'accès aux transports et aux commodités...

### LA DÉCONNEXION ENTRE COÛT DU LOGEMENT ET RESSOURCES DES MÉNAGES : UNE PROBLÉMATIQUE DÉSORMAIS LARGEMENT PARTAGÉE

Les difficultés d'accès au logement pour de nombreux ménages modestes ou en précarité s'inscrivent dans un contexte de déconnexion croissante entre le coût de l'immobilier et les niveaux de revenus. Avec des taux d'effort excessifs pour se loger, de nombreux ménages éprouvent également des difficultés pour se maintenir dans leur logement.

**La région Île-de-France est la plus emblématique de cette problématique**, avec des prix de l'immobilier au m<sup>2</sup> qui ont été multipliés par 3,7 à Paris en 20 ans, par 3 dans les départements limitrophes et 2,4 dans ceux de la grande couronne<sup>1</sup>. L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) d'Île-de-France note un allongement constant de la durée d'occupation des logements, que ce soit pour les propriétaires ou les locataires du parc privé ou du parc social. L'augmentation des inégalités de revenus, l'allongement des durées d'emprunt et les taux exceptionnellement bas accroissent les inégalités d'accès à la propriété et contribuent à la hausse des prix, tout en accentuant les inégalités territoriales<sup>2</sup>.

**De nombreux autres territoires sont confrontés à une telle déconnexion.** Le Pays Basque fournit également une bonne illustration d'un territoire attractif soumis à une forte pression démographique, foncière

et immobilière, qui se diffuse du littoral à l'arrière-pays, avec une pression forte sur le coût du foncier et de l'habitat. Au sein de la CC du Pays des Vans, la commune des Vans est touchée par un double phénomène de renchérissement des prix et de réduction du foncier à bâtir, qui limitent fortement l'accessibilité des ménages autochtones. Pour cela, ces communes cherchent à développer une offre de logements abordables et de logements sociaux : logements communaux achetés par la collectivité et remis en location après travaux, baux emphytéotiques contractés avec des organismes HLM...

**Du point de vue des politiques locales de l'habitat, la question de l'adéquation entre les prix des logements et les ressources des ménages se pose dans de nombreux territoires, y compris détendus.** À partir d'une exploitation de l'enquête Logement, la Fondation Abbé Pierre<sup>3</sup> a montré que ce n'est pas seulement dans les territoires où les prix sont les plus élevés, que les difficultés de logement sont les plus fortes. Dans les grandes villes à prix bas par exemple, une part importante des ménages supportent un effort financier excessif, ce qui s'explique non pas par la tension du marché, mais par des niveaux de ressources particulièrement bas pour une partie de la population<sup>4</sup>.

La production de logement social reste un outil essentiel pour répondre aux besoins des ménages modestes. Mais son sous-dimensionnement historique dans de nombreux territoires est devenu frappant : en Île-de-France, à peine plus d'un demandeur sur 10 a obtenu un logement. À l'échelle de la Communauté d'agglomération du Pays basque, le ratio est de 5 demandes pour 1 attribution par an, entre 6 000 à 7 000 personnes sont en attente d'un logement social, dans une agglomération où le logement social ne représente que 12,5 % des résidences principales. Ailleurs, dans des territoires moins tendus, l'accès au logement social n'est pas facile pour autant : dans l'agglomération de Quimper comme en Ardèche, on compte 1 attribution par an pour 3 demandes.

**Favoriser l'accès au logement social ne renvoie pas seulement à un enjeu de production de logements sociaux suffisante, mais aussi à celui de l'accessibilité des logements produits** sachant que la demande HLM tend à se paupériser et que la taille des ménages demandeurs se réduit. En Île-

<sup>1</sup> D'après les données de la chambre des Notaires de Paris, en 2018.

<sup>2</sup> D'après l'ancien directeur adjoint de l'institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France.

<sup>3</sup> Cf. RML 2013, pp. 177-178. À partir d'une exploitation FAP de l'ENL 2006.

<sup>4</sup> D'après les données de l'ENL 2006 exploités par la Fondation Abbé Pierre, seulement 5 % des ménages à Paris supportaient un taux d'effort financier excessif et 11 % en banlieue parisienne, pour une moyenne nationale de 13 %. Dans les grandes villes à prix bas, 27 % des ménages supportaient un effort financier excessif.

de-France, fin 2017, 62,5 % des 712 000 demandeurs franciliens disposaient de ressources inférieures aux plafonds PLAI. Alors que l'Observatoire du logement social fixe à moins de 6,17 €/m<sup>2</sup>/SH les loyers assimilables aux « loyers PLAI », 42 % des logements existants entraient dans cette catégorie en 2016 et seulement 25 % d'entre eux ont été offerts à la location (soit un peu plus de 24 000 logements), ce qui s'explique à la fois par une rotation faible et une production neuve insuffisante en termes de petits logements<sup>1</sup>.

Les difficultés auxquelles se confrontent les acteurs locaux résident dans le double impératif de produire des logements qui correspondent effectivement aux profils actuels des ménages (des petits logements pour loger le nombre croissant de ménages isolés, mais aussi des logements de grande superficie dans les zones les plus tendues) et de trouver des financements pour développer des formes de logement qui correspondent aux ressources des ménages les plus modestes, telles que le PLAI ordinaire ou adapté.

### LA RÉHABILITATION DE L'HABITAT DANS UNE STRATÉGIE DE RECONQUÊTE DES TERRITOIRES

Les politiques de réhabilitation des centres anciens et de rénovation urbaine contribuent également à faire surgir la question du mal-logement de manière indirecte, à partir d'actions à l'échelle d'un quartier, au nom de la revitalisation des centres ou des quartiers de la politique de la ville, et de l'attractivité des villes à restaurer.

C'est le cas notamment des **communes dont le centre ancien s'est dégradé, proposant des logements de qualité médiocre à des populations démunies et captives**. Les projets globaux de revitalisation d'un centre historique, auxquels les décideurs locaux décident de redonner son rôle de centralité pour un territoire intercommunal, intègrent de ce fait des actions fortes contre l'habitat indigne. Si ces projets s'avèrent très longs et complexes, ils permettent cependant de mutualiser des moyens, de mettre en place une ingénierie renforcée, facilitant la mobilisation de l'ensemble des procédures existantes contre l'habitat indigne.

### QUIMPER BRETAGNE OCCIDENTALE (QBO) : UNE STRATÉGIE TERRITORIALE AU SERVICE DU LOGEMENT ABORDABLE

QBO connaît une tension relativement importante sur son parc social et qui tend à augmenter : le ratio était de 2,8 demandes pour une attribution en 2013, et passé à 3,1 en 2016. Avec 13,6 % de logements sociaux, le parc HLM apparaît insuffisant et les niveaux de loyer pratiqués sont élevés (le parc ne comptant que 10 % de PLAI). La pression sur le parc social s'explique aussi par des opérations ANRU qui ont conduit à détruire les logements les moins chers du territoire.

**L'intercommunalité cherche aujourd'hui à développer un parc social à bas niveau de loyer à l'échelle communautaire.** Dans son PLH 2019-2024, QBO s'est fixé des objectifs de production annuelle de 200 logements sociaux, dont 60 % en PLUS et 40 % en PLAI ordinaires et adaptés. Des outils spécifiques sont mobilisés pour favoriser la production de logement social abordable, tel que le PLUS à loyer minoré : **la collectivité finance « mieux » des logements PLUS et en contrepartie les bailleurs sociaux s'engagent à pratiquer des loyers PLAI sur ces logements.** Près d'une centaine de logements ont ainsi été produits depuis 2015 et 19 PLUS à loyer minoré ont été programmés en 2019. S'il était prévu que les bailleurs sociaux abondent cette initiative en fonds propres, la fragilité de leur équilibre financier n'a pas permis de le concrétiser.

Par ailleurs, l'intercommunalité a mis en place des conventions multi-sites pour **favoriser le développement du parc public dans les communes plus rurales**, où la mobilité est plus contrainte et l'implantation de logements sociaux moins évidente pour les bailleurs. L'idée est de disposer d'une politique du « donnant-donnant » vis-à-vis des bailleurs sociaux, encouragés à s'implanter dans ces communes, en contrepartie d'opérations facilitées dans des localités plus centrales. La mise en place de cette politique communautaire nécessitera sans doute une acculturation des communes les plus périphériques (récemment entrées dans l'EPCI), pour des effets concrets en matière d'offre HLM à plus long terme.

Enfin, dans la ville de Quimper, le **conventionnement de logements dans le parc privé**, dans le cadre de l'OPAH-RU du centre-ville, doit également permettre de répondre à la problématique de l'offre limitée de petits logements abordables.

<sup>1</sup> L'offre à bas loyer se retrouve principalement dans les logements anciens (PLUS construits avant 1977, avec un loyer moyen de 5,68€/m<sup>2</sup>, contre 6,49€/m<sup>2</sup> pour les PLAI et 7,02€/m<sup>2</sup> pour les PLUS construits après 1977).

## AIDES ET DISPOSITIFS À DISPOSITION DES EPCI POUR LA RÉNOVATION ET LA RÉHABILITATION DE LEUR PARC ANCIEN DÉGRADÉ<sup>1</sup>

Les collectivités locales qui s'engagent dans une politique d'amélioration de l'habitat peuvent bénéficier de plusieurs types d'aides et dispositifs, gérés par différents acteurs :

- **L'Agence nationale de l'habitat (Anah)** a vocation à accompagner les collectivités locales dans leurs actions en matière de lutte contre la précarité énergétique et contre l'habitat indigne, d'adaptation des logements à la perte d'autonomie et de développement d'un parc locatif conventionné.
- **Le groupe Action Logement**, dans le cadre du plan « Action cœur de ville », investit 1,5 milliard d'euros pour faciliter la réhabilitation d'immeubles en centre-ville destinée à produire une offre nouvelle de logements pour les salariés agréés ou conventionnés par des opérateurs du logement social ou des investisseurs privés personnes physiques ou SCI.
- **La Caisse des dépôts** peut contribuer à des opérations des organismes fonciers solidaires (OFS), dans le cadre d'une opération de bail réel solidaire (BRS).
- **L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)** peut intervenir sur certains quartiers de centre-ville ayant un habitat ancien dégradé. Le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), créé en 2009 par la loi Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, vise à intervenir sur 25 quartiers anciens dégradés, en grande partie de statut privé.

Par ailleurs, **l'État** peut intervenir notamment dans le programme **Action cœur de ville** par le biais de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) dont une partie est réservée à cette action dans chaque région, et des volets territoriaux des Contrats de plan État-Région.

Enfin, **certains fonds structurels européens** peuvent intervenir dans le financement de travaux en faveur de l'habitat, notamment le Fonds de développement économique régional (FEDER) dont l'une des priorités d'investissement est de soutenir « *l'efficacité énergétique, la gestion intelligente de l'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques, y compris dans les bâtiments publics, et dans le secteur du logement.* »

À des échelles différentes, Montpellier - grande ville très dynamique - et Draguignan - ville moyenne ayant connu jusqu'à peu une période de déprise - ont choisi d'intervenir sur leur centre ancien qui avaient tendance à se dégrader, à travers des projets intégrés, avec des objectifs sur plusieurs volets (habitat, commerces, aménagement, tourisme...). Dans les deux cas, il s'agit de redonner au centre historique de la ville principale un rôle de centralité pour l'ensemble du territoire intercommunal, voire au-delà. Ces projets, du fait de leur ampleur et de leur complexité, reposent notamment sur un fort volontarisme politique et un investissement durable des décideurs locaux dans le pilotage.

La requalification du centre ancien de Montpellier pose la question – qui n'est en rien spécifique à ce territoire - de **la place, à terme, qui pourra être conservée pour les populations modestes**, qui peuvent encore se loger aujourd'hui dans les logements vétustes

ou inconfortables non réhabilités. En réponse à cette problématique, le dispositif « accession abordable » a été développé par la Métropole pour proposer, par une maîtrise du foncier, des logements neufs à la moitié du prix du marché (outil développé dans les ZAC). Actuellement, une réflexion démarre également sur **l'avenir des logements conventionnés**, afin d'apprécier, sur le long terme, la capacité et la volonté des bailleurs de maintenir des loyers maîtrisés en fin de conventionnement. Par ailleurs, une action de **minoration de loyer sur les logements conventionnés** dans le cadre de l'OPAH-RU est expérimentée : reste à savoir si elle sera attractive pour les propriétaires bailleurs, afin de compenser l'insuffisance des aides de l'Anah – le différentiel de loyer avec le marché libre restant très important.

<sup>1</sup> Cf. Opérations de revitalisation du territoire et Action cœur de ville, boîte à outils financiers rénovation de l'habitat dégradé, Ministère de la Cohésion des territoires, Juin 2019.

## MONTPELLIER GRAND CŒUR ET LE PROJET URBAIN GLOBAL DE DRAGUIGNAN : DES PROJETS GLOBAUX DE RÉHABILITATION DES CENTRES HISTORIQUES INTÉGRANT UNE DIMENSION IMPORTANTE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

**Le projet Grand Cœur de Montpellier a démarré en 2003, et a mobilisé l'ensemble des outils existants en matière d'amélioration de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne** : convention publique d'aménagement, plusieurs OPAH-RU, opérations de restauration immobilière... Une équipe dédiée d'une vingtaine de personnes s'y consacre.

Des premiers éléments de bilan montrent que Montpellier Grand Cœur a indéniablement transformé de nombreux quartiers du centre-ville, à travers son action en direction des commerces, sur l'aménagement, les équipements... L'état général du bâti a été nettement amélioré, et l'objectif d'un centre-ville rayonnant à l'échelle de la métropole (voire au-delà) apparaît atteint. Le processus de paupérisation a été enrayeré, et le centre-ville est redevenu attractif pour de nouvelles populations.

L'objectif de mixité sociale est accompagné d'une volonté de maintenir dans leur quartier les populations très modestes, concernées par les travaux voire les démolitions dans leur immeuble. La mission de relogement a pris en compte cet objectif, en maintenant une majorité de ménages dans le centre-ville.

**Le Projet Urbain Global (PUG) de Draguignan sur le centre-ville date de 2014.** Il a pris acte des limites de l'action menée pendant près de 25 ans, qui n'était pas parvenue à freiner le processus de déqualification : interventions amiables et non coercitives, interventions morcelées (des logements refaits et/ou des façades traitées, mais pas les parties collectives), maintien d'un habitat aux normes inférieures du reste de la ville. L'intérêt du projet mis en place à Draguignan est de ne pas se limiter à une démarche d'amélioration de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne, mais d'en faire un volet, essentiel, d'un projet global de redynamisation du centre historique. Construit à partir d'un diagnostic partagé, il intègre plusieurs volets de développement (aménagement, commerces...) et a permis à la ville de candidater au dispositif Action Cœur de ville. Une OPAH-RU multi-thématique est engagée depuis l'automne 2018 et une action spécifique de lutte contre l'habitat indigne est menée, en coopération avec l'ARS, la police et la justice, afin de contrecarrer l'action de marchands de sommeil durablement installés.

À l'inverse, du côté du **Projet urbain global de Draguignan, la stratégie d'un retour d'attractivité passe par une diversification souhaitée du peuplement** : l'OPAH-RU privilégie la production de logements intermédiaires, dans l'espoir de faire venir de nouvelles catégories, moins modestes, et plus à même de contribuer à la vie économique de proximité.

**La politique de rénovation urbaine déployée par l'ANRU dans les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) s'intègre également** dans cette logique de restauration de la mixité sociale en cherchant à renforcer l'attractivité de certains territoires « déshérités » en rénovant le parc de logements sociaux et en lui substituant, en partie, une offre privée diversifiée.

## LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE : UNE VOLONTÉ D'ARTICULER LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES POLITIQUES DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT

La Métropole Européenne de Lille (MEL) compte 26 quartiers prioritaires. Ceux-ci font l'objet de nombreuses initiatives publiques dans un triple but d'amélioration des conditions de vie des habitants, de renforcement de l'attractivité des quartiers et de réduction des inégalités entre territoires. Cela se traduit par une politique métropolitaine ambitieuse devant favoriser l'équilibre de peuplement au niveau métropolitain, et donc la réduction de la forte ségrégation qui caractérise la Métropole.

L'articulation de la politique de la Ville et de l'habitat constitue dans ce territoire comme dans toutes les agglomérations inscrites à la géographie prioritaire, un enjeu déterminant qui s'illustre notamment dans la réalisation du **Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) qui concerne six quartiers sur l'ensemble du territoire de la MEL.**

Mais les liens entre Politique de la ville et politiques d'habitat ne sauraient être réduits à l'unique NPNRU. Le travail engagé dans la Métropole Européenne de Lille dans le domaine du peuplement est un autre axe



majeur de la politique métropolitaine. La Convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET)<sup>1</sup> signée en 2017 dans l'agglomération (devenue ensuite Convention Intercommunale d'attribution) vise ainsi à **améliorer la mobilité résidentielle des plus précaires dans l'ensemble des quartiers de la Métropole**, tout en rompant avec le processus de concentration de la pauvreté dans les quartiers de la Politique de la ville. Un objectif qui demandera une forte mobilisation sur le long terme si l'on se réfère à des villes telles que Roubaix où 85 % de la population réside en quartier prioritaire.

## Décalages entre le cadre national et les réalités des territoires

Pour comprendre la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement, deux processus parallèles et complémentaires entrent en ligne de compte :

- une approche « par le haut » qui correspond à l'impulsion donnée par l'État et les différentes vagues de la décentralisation ;
- une approche « par le bas » qui correspond à la manière dont la question de l'habitat a été identifiée puis « problématisée » par la collectivité locale à partir de ses enjeux spécifiques.

L'investissement des intercommunalités sur les problématiques de logement est ainsi structurée d'un côté par l'évolution du cadre législatif, réglementaire et financier, et de l'autre par la manière dont les acteurs locaux appréhendent les difficultés rencontrées par certaines populations, la question du développement économique, l'évolution de la situation démographique...

### UN CADRE NATIONAL DE RÉPONSES QUI PARAÎT PARFOIS INADAPTÉ AUX RÉALITÉS LOCALES

La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et la montée en puissance des EPCI viennent questionner en creux le positionnement de l'État, à travers sa définition d'un cadre national et de modes d'action uniformes. **La construction nationale des réponses est dénoncée bien souvent comme étant inadaptée aux réalités locales** : les règles nationales sont alors vécues comme « aveugles » aux spécificités locales. Cette critique dénonce la technicité et l'uniformité des dispositifs « imposés d'en haut », mais également parfois des

orientations fondamentales de la politique publique. L'État a défini des normes et obligations qui s'imposent aux collectivités locales : obligations de la loi SRU approfondies en 2013, dispositions de la loi Égalité et citoyenneté imposant le relogement des ménages prioritaires et des ménages pauvres hors des quartiers de la politique de la ville, mise en œuvre de la cotation des attributions de logements sociaux, obligations de production d'aires d'accueil pour les personnes dites « Gens du voyage » etc. Le caractère obligatoire de certaines dispositions est parfois vécu par des collectivités comme une contrainte imposée par l'État ou une remise en cause de la décentralisation, tandis que d'autres y voient une opportunité pour s'impliquer davantage dans l'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat plus ambitieuses.

**Le découpage sectoriel des politiques du logement par l'État rend par ailleurs difficile une approche locale qui se voudrait globale et cohérente.** Ceci est d'autant plus vrai que le rythme et la temporalité de l'action de l'État et de celle des collectivités locales ne coïncident pas : d'un côté le temps de l'action ministérielle (de 2 à 3 ans en moyenne depuis plus de 20 ans), contrainte par des choix budgétaires annuels ; de l'autre, le temps des mandats des collectivités locales et des programmes locaux de l'habitat.

D'une manière générale, les mesures réglementaires tendent à s'accumuler et à fluctuer. Ces réformes « tous azimuts » se déploient de surcroît sans être vraiment préparées sur le terrain en amont. Plusieurs acteurs font remonter des **besoins d'accompagnement au niveau des services des collectivités territoriales mais aussi des services déconcentrés de l'État**, qui doivent faire face à une accumulation de réformes sans être véritablement outillés, alors que les questions d'ingénierie sont manifestes. De la même manière, le

<sup>1</sup> Issue des travaux en Conférence intercommunale du logement (CIL), la CIET vise à faire converger les stratégies d'attribution des acteurs locaux (mobilisation des contingents des différents partenaires, dynamique inter-bailleurs, observation partagée de l'occupation du parc social et de ses évolutions...). Elle intègre des objectifs qualitatifs et quantitatifs concernant l'équilibre territorial de l'offre et de son occupation (construction de logements sociaux en zones déficitaires ; diversification de l'offre ; politique des loyers à trois ans ; attribution des logements sociaux aux publics prioritaires...). La CIET a fusionné dans la Loi Égalité citoyenneté avec l'accord collectif intercommunal et s'appelle aujourd'hui la Convention intercommunale d'attribution (CIA).

temps nécessaire à l'évaluation des réformes n'est souvent pas pris, ce qui ne permet pas de mettre en place d'éventuelles actions correctrices. L'absence de temps en amont pour la réflexion sur les projets, et en aval pour l'évaluation, renforce le risque de voir se cumuler des politiques et dispositifs sans résultats probants sur la lutte contre le mal-logement.

**La réticence des élus et opérateurs locaux face aux injonctions de l'État vient aussi du fait que les moyens qui leur sont confiés ne sont pas à la hauteur, pas plus que ceux de l'État local.**

Du côté des collectivités, l'autonomie fiscale (c'est-à-dire leur faculté à moduler les impôts locaux pour se doter de ressources propres) est de plus en plus mise à mal, et fait dépendre les communes et EPCI des dotations de l'État, avec des déceptions récurrentes sur le niveau de compensation consenti en échange des nouvelles compétences locales. Du côté de l'État local, on note aussi de grandes difficultés à contrôler, évaluer, et reprendre la main si besoin. En cas de non-respect de la loi SRU ou des quotas d'attribution aux ménages les plus pauvres, l'État n'a souvent plus les moyens humains de reprendre les compétences qui ont été déléguées. À tel point que la menace de sanction devient illusoire et ne permet plus de pousser les collectivités récalcitrantes à agir.

**LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : UN EXEMPLE DE LA COMPLEXITÉ DES INTERVENTIONS DANS LES TERRITOIRES**

Les problématiques de précarité énergétique et d'habitat indigne sont nombreuses dans les différents sites enquêtés, qu'elles se manifestent dans des centres anciens de villes moyennes ou grandes (Quimper, Pau, Montpellier, Draguignan), en milieu plus rural (Centre Ouest Bretagne, Sud-Ardèche, Pays de l'Aude) ou encore dans des anciennes villes ouvrières touchées par la désindustrialisation (Roubaix, Mulhouse).

Les villes de Roubaix et de Mulhouse partagent un passé industriel et ouvrier dont l'héritage en termes d'habitat pèse aujourd'hui sur leur image et attractivité. Les deux villes font face à une problématique de parc privé dégradé dans des dimensions très importantes. Ce parc « social de fait » accueille des populations très modestes, au statut souvent irrégulier ou aux droits incomplets, ce qui ne leur permet pas d'accéder au parc HLM et les rend « captives » de logements privés vétustes ; les pratiques indélicates de location par des « marchands de sommeil » y sont nombreuses. Ces

deux villes mobilisent depuis longtemps l'ensemble des procédures et aides existantes (OPAH, OPAH-RU, ORI, programmes d'intervention spécifiques sur les copropriétés dégradées, MOUS, etc.), tentent des expérimentations (telles que les maisons à 1 € à Roubaix, ou encore le permis de louer), mais peinent à venir à bout d'un phénomène aussi massif. Se posent également dans les deux villes des enjeux de coordination face aux nombreux dispositifs mis en place, et de simplification des procédures ; la complexité et la technicité des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne nuit en effet à l'efficacité des actions mises en place.

Poher Communauté en Centre Bretagne, la Communauté de communes du Pays des Vans en Ardèche, le Pays de la Haute Vallée de l'Aude sont des territoires ruraux, isolés, où le niveau de vie des ménages est modeste, la démographie vieillissante et le marché immobilier détendu. Le parc de logements y est caractéristique d'un milieu rural : de grandes maisons individuelles, anciennes et énergivores, occupées en majorité par des propriétaires occupants, de plus en plus isolés et souvent très modestes, qui ont du mal à entretenir et chauffer leur bien. Par ailleurs, l'accession à la propriété peut être facilitée dans ces territoires, mais implique souvent la réalisation de travaux qui ne sont pas toujours anticipés par les acquéreurs, entraînant des situations de mal-logement et/ou de surendettement. Ces différents facteurs concourent au fait que **les problématiques de précarité énergétique et d'habitat indigne sont très présentes sur ces territoires, dans le rural en diffus et de manière plus concentrée au sein des centres-bourgs.** À noter que des locataires très défavorisés trouvent également « refuge » dans ce parc privé indigne - voire insalubre - avec toutes les dérives possibles (tiers payant APL, location « au noir », local commercial ou habitat de fortune loués comme des logements...).

Dans ces territoires, la lutte contre l'habitat indigne s'avère difficile à plusieurs titres. En premier lieu, **les élus locaux des petites communes sont souvent peu sensibilisés pour intervenir.** Bien plus, le constat est celui d'un **manque de moyens et d'un maillage d'acteurs insuffisant.** En Ardèche, le PIG LHI départemental qui fonctionnait depuis 2013 a été interrompu en 2019 sur décision du Conseil départemental. L'absence d'un tissu dense d'intervenants sociaux pour accompagner et signaler les situations, puis d'opérateurs pour prendre le relais, renforce la problématique d'invisibilité des situations d'habitat indigne et de non-recours des ménages. Enfin, **l'outillage existant n'est pas forcément suffisant ni adapté**

**pour intervenir en milieu rural**, notamment dans le diffus. Ainsi, les OPAH mises en place à l'échelle du pays Centre-Ouest-Bretagne ou de la CC du Pays des Vans n'ont pas des résultats très probants.

De manière générale, l'éparpillement des compétences entre institutions prenant en charge l'habitat indigne et dégradé (DDTM, ARS, DDCS, préfecture, CAF, opérateurs, maires...) s'avère un obstacle important à la constitution d'un dispositif efficace et compréhensible de prise en charge et de soutien aux situations dans le diffus, pour de petites communes peu outillées, avec des intercommunalités qui ne se sont pas saisies de leur compétence habitat, ou l'ont fait de façon réduite.

**Des avancées doivent toutefois être pointées dans un certain nombre de territoires** qui se saisissent des outils à leur disposition et construisent une stratégie d'intervention globale et cohérente à l'échelle de leur territoire. C'est ainsi qu'une agglomération comme celle du Pays basque, apparaît aujourd'hui également motrice dans la lutte contre le mal-logement et jouit d'une légitimité forte dans ce domaine. C'est ainsi également qu'à Draguignan, où la Ville a créé son service habitat en 2017, la mobilisation conjointe de l'ARS, de la sous-préfecture et du parquet a déjà permis de condamner au pénal un marchand de sommeil qui sévissait dans la ville où il avait joui d'une réelle impunité pendant plus de 20 ans.

### LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PAU BÉARN PYRÉNÉES : GOUVERNANCE ET STRATÉGIE RENOUVÉES POUR LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE L'HABITAT INDIGNE

La CA Pau Béarn Pyrénées (CAPBP) bénéficie d'une mutualisation de ses moyens avec ceux de la ville de Pau. Elle est accompagnée par un prestataire depuis 2017 afin de parfaire l'acculturation des élus en matière de LHI et d'outiller les services de l'agglomération pour mener à bien leurs interventions. Cette démarche a permis d'améliorer le travail de la CA avec les opérateurs, et de prendre toute sa place dans une gouvernance entre l'agglomération, l'État et le département qui cherche encore son équilibre.

Depuis quelques mois, un comité technique communautaire (cotech) a été instauré pour traiter des situations d'insalubrité complexes et favoriser le portage politique. Sur une douzaine de communes, l'action commence à se structurer d'un point de vue juridique, et une exploration est faite des possibilités qu'offrent les traités de concession « Insalubrité »<sup>1</sup>. Ce dispositif a été installé afin de donner plus d'ampleur à la LHI, qui butte sur de nombreuses difficultés techniques et financières.

En effet, les procédures apparaissaient trop complexes et peu performantes notamment au regard du caractère incitatif des aides pouvant être mobilisées. Par ailleurs, la LHI pâtissait d'un travail concerté et partenarial trop aléatoire et éclaté. Ces obstacles et limites étaient reconnus par tous les acteurs, qui ont souhaité regrouper leurs actions dans un axe du PDALHPD 2018-2023 sous le titre : « Améliorer la qualité du logement et résorber l'habitat indigne ».

### Des collectivités et acteurs poussés à l'innovation : des accompagnements qui doivent s'adapter aux ménages les plus éloignés des institutions

Si la question des besoins en logement est globalement intégrée dans les programmes locaux de l'habitat, les réponses institutionnelles sur l'accompagnement des personnes défavorisées restent encore trop insuffi-

santes : difficulté d'accès au parc social pour des personnes sans domicile aux parcours faits de ruptures et d'errance, difficulté des acteurs sociaux à répondre aux situations de mal-logement dans les territoires ruraux... Plusieurs initiatives montrent des évolutions en cours au niveau des pratiques des acteurs, afin d'apporter des réponses adaptées aux spécificités et contraintes du territoire.

<sup>1</sup> Le Traité de Concession d'Aménagement (TCA) est un contrat entre la collectivité et un aménageur désigné pour la réalisation d'une opération d'urbanisme. À l'origine, cet accord existait dans le cadre des zones d'aménagement concertées (ZAC), mais il peut être étendu à des missions de LHI comme l'ont fait la Ville de Paris et Plaine commune avec la SOREQA (SOciété de REqualification des Quartiers Anciens) qui intervient sur des immeubles « à risques » repérés dans le diffus.

## LUTTER CONTRE LE SANS-ABRISME : LA DÉMARCHE DU LOGEMENT D'ABORD POUR FAIRE ÉVOLUER LES PRATIQUES D'ACCOMPAGNEMENT VERS LE LOGEMENT

L'absence de domicile personnel, qui contraint de nombreuses personnes à recourir à l'hébergement institutionnel ou de fortune, ou à rester sans solution (sans-abrisme), est un phénomène particulièrement présent dans les métropoles. À l'échelle nationale, 23 territoires<sup>1</sup> ont été retenus suite à un **appel à manifestation d'intérêt pour une mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord »**, visant à diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile d'ici 2022. L'objectif est de favoriser l'accès direct au logement pour toutes les personnes sans domicile, avec un accompagnement adapté si nécessaire, sans passage obligé par les différentes étapes de l'hébergement institutionnel.

Des agglomérations de taille moyenne comme celles de Mulhouse et Limoges, où la pauvreté est concentrée au sein de la ville centre, accueillent une proportion importante de personnes sans domicile, et témoignent, à travers leur inscription dans l'AMI « Logement d'abord », de leur volonté de s'engager en faveur de l'hébergement et du logement des personnes défavorisées. De nouvelles solutions pour un accès au logement doivent être ainsi mises en œuvre, de manière adaptée à la réalité des contextes locaux.

Si la mise en œuvre des plans Logement d'abord doit permettre de répondre aux besoins en logements des publics vulnérables sans domicile personnel, il convient de pointer des lacunes importantes des collectivités en direction des personnes étrangères en situation irrégulière, qui considèrent qu'elles n'ont pas à s'impliquer dans un domaine qui relève de la responsabilité de l'État. On retrouve notamment cet obstacle pour gérer le problème sensible des mineurs non accompagnés

### LIMOGES ET MULHOUSE : LES PLANS « LOGEMENT D'ABORD » CONTRE LE SANS-ABRISME

Mulhouse et Limoges sont des villes au marché de l'habitat détendu, avec une large offre de logement social. La question structurelle du sans-abrisme vient questionner l'adéquation entre l'offre de logements sociaux existante et les besoins des personnes sans domicile.

À Limoges métropole, les collaborations entre associations, bailleurs et services intercommunaux ont été construites année après année, et ont permis - non sans tension - de mettre en place des initiatives innovantes ou d'investir des démarches expérimentales, au service des populations fragiles : abri de nuit, « la coloco » pour les jeunes, « l'immeuble Montalat » pour l'insertion par le logement, le programme « un Chez soi d'abord ». Fort de ces projets antérieurs ayant nourri le partenariat local, le Plan « Logement d'abord » apparaît alors comme une étape supplémentaire vers une facilitation de l'accès au logement.

Mulhouse s'appuie également sur un tissu associatif fourni, héritage de l'histoire locale et dont l'action couvre une diversité de besoins. Leur « volonté de travailler ensemble » s'est approfondie et structurée depuis l'élaboration des premiers schémas départementaux à la fin des années 1990, intégrés ensuite au PDALHPD. Les bailleurs sociaux sont également mobilisés sur le territoire de l'agglomération, notamment M2A Habitat (le bailleur le plus important) qui a mis en place des dispositifs internes originaux pour accompagner les locataires les plus fragiles très en amont, avec par exemple une évaluation sociale renforcée avant toute entrée dans les lieux, ou encore un service pré-contentieux renforcé.

Plus que le logement social, c'est la mobilisation du parc privé qui est un axe fort du Logement d'abord sur Mulhouse. Cette solution (qui implique le développement de l'intermédiation locative) apparaît adaptée si elle peut s'appuyer sur un accompagnement social renforcé de proximité, pour convaincre et sécuriser les bailleurs privés. Dans les faits, les associations impliquées dans le Logement d'abord soulignent le sous-financement de l'accompagnement social, alors même que la captation des logements privés est déjà un défi en soi.

Les deux villes ont décidé de s'appuyer sur le déploiement de plateformes d'accompagnement qui doivent permettre à terme de coupler les interventions de professionnels de champs divers (social, médico-social, voire insertion professionnelle), de mutualiser des financements afin de dépasser une stricte logique de dispositif qui a tendance à exclure les personnes n'entrant pas « dans le cadre ». La mise en place des « plans Logement d'abord » de Mulhouse et Limoges a permis également de mettre l'accent sur le déficit de connaissance des personnes sans domicile et de leurs besoins, et sur la difficulté à quantifier le phénomène.

<sup>1</sup> On y retrouve la plupart des grandes métropoles (Lille, Grenoble, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Nice, Strasbourg, Lyon, Metz..., à l'exception notable de Paris et Marseille), et des départements comme la Seine-Saint-Denis, la Sarthe, le Pas-de-Calais ou Mayotte.

(MNA), normalement à la charge des départements mais qui renvoient souvent le problème vers l'État et sa politique migratoire, avec pour conséquence de laisser des personnes parmi les plus vulnérables, sans solution.

### L'ENJEU DE « L'ALLER-VERS » EN SECTEUR RURAL

La situation dans les territoires ruraux soulève un ensemble d'autres enjeux. Dans le pays de la Haute Vallée de l'Aude par exemple, les maires rencontrés à Couiza et Quillian témoignent de leur intérêt pour le logement (OPAH et PIG réalisés dans les centres bourgs, effort important sur la qualité des services publics et la voirie...), mais la désertification progressive des services publics et la diminution des emplois ont des répercussions importantes en termes de précarité ; et le risque d'un affaiblissement des liens entre populations et élus locaux est pointé sous l'influence d'intercommunalités trop vastes.

Les terrains d'enquête mettent également en lumière **les évolutions de l'action sociale, notamment en milieu rural, où les acteurs font face à des contraintes fortes et sont obligés d'inventer des nouveaux modes d'intervention.** En effet, dans les territoires isolés et peu denses, l'action des opérateurs sociaux s'avère complexe car sous-financée par la puissance publique au regard des coûts de déplacement,

alors qu'en parallèle les services publics et l'action sociale de « droit commun » couvrent insuffisamment les besoins de ces populations.

À dire d'acteurs, les acteurs associatifs en charge de l'accompagnement social en Centre Ouest Bretagne rencontrent des difficultés à répondre aux besoins des ménages. De fait, **les financements publics ne tiennent pas compte des dimensions géographiques et organisationnelles de l'intervention sociale.** Positionnés dans les grands pôles urbains où se concentrent les besoins, les opérateurs n'ont pas toujours d'implantations dans des zones rurales plus éloignées, sachant que les interventions y sont plus coûteuses (déplacements longs et répétés) et sous-financées par la puissance publique. Dans le Centre Ouest Bretagne, les acteurs locaux majeurs hésitent à s'implanter sur le territoire ou se retirent. C'est ainsi que l'AGEHB (Animation et Gestion pour l'Emploi et l'Hébergement en Bretagne) basée à Brest, a arrêté ses activités dans Poher Communauté.

**Ce contexte d'intervention, s'il s'avère difficile, peut conduire également à la création d'initiatives innovantes,** notamment dans des démarches d'« aller-vers » qui peuvent prendre des formes diverses, comme celle d'un bureau itinérant aménagé dans un camping-car, à l'image du COB'Mobil dans le Centre Ouest Bretagne (COB)<sup>1</sup>. Notons que ce type de projets a finalement une vocation plus large, et permet

#### LE DÉVELOPPEMENT DE L'ALLER-VERS EN SECTEUR RURAL VIA LE COB'MOBIL, UN PROJET INNOVANT SOUTENU PAR LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Le COB'Mobil est un camping-car aménagé et transformé en « bureau mobile », qui permet à un travailleur social de réaliser l'ensemble des démarches nécessaires à tout accompagnement social. Cette initiative a été lancée par la Fondation Massé Trévidy, en réponse au constat d'une difficulté des travailleurs sociaux de l'association à intervenir sur ce territoire très isolé. En effet, ils devaient se déplacer depuis Morlaix ou Quimper avec leurs véhicules de service, et ne disposaient pas d'espace confidentiel et dédié pour assurer les entretiens sur place, avec un réseau internet et/ou téléphonique. Les conditions de déploiement de l'accompagnement étaient donc difficiles, pour les salariés comme pour les bénéficiaires.

Le COB 'Mobil a vocation à être un bureau polyvalent (équipement informatique et téléphonique) et itinérant, se déplaçant au plus près du lieu de résidence des personnes pour leur offrir l'accès à un accompagnement social. Le camping-car a commencé à sillonner le territoire du COB et notamment de Poher Communauté en avril 2019. L'idée à plus long terme est d'accueillir d'autres partenaires au sein du COB'Mobil (infirmier, conseiller eau-énergie, représentants de Pôle emploi, de la Sécurité sociale, de l'ANAH, etc.).

Outre les fonds propres de la fondation Massé Trévidy, le projet est soutenu financièrement par les fondations Abbé Pierre, Crédit Agricole et AG2R. Poher Communauté devrait également contribuer au financement, ce qui permettra à l'intercommunalité d'être mieux identifiée par les habitants.

<sup>1</sup> C'est également sur ce territoire (plus précisément Poher Communauté) qu'avaient été développées les premières mesures AGIR (Accompagnement Global Individuel Renforcé) financées par la DDCS à partir de 2013. Depuis 2013, 64 mesures AGIR ont été financées par l'État dans le pays COB, pour une cinquantaine de ménages. Le dispositif a depuis essaimé, puisqu'il est désormais également actif sur le pays de Brest.

également de pallier la désertification de l'offre de services publics dans les territoires ruraux.

**Dans le sud de l'Ardèche, l'« aller-vers » est une nécessité pour agir en direction de certaines personnes défavorisées du territoire.** Dans le pays des Vans, les acteurs associatifs confirment que « *les problématiques sont multiples, en termes d'éloignement des services, du manque de logements* », et qu'on trouve dans le Sud Ardèche « *un grand nombre de personnes en situation de grande précarité sociale* ». Des difficultés accentuées du fait de l'éloignement des centres administratifs et des difficultés de transport, mais qui peuvent être amortis et « *invisibilisés par la*

*solidarité des villages et des hameaux* » (vie associative, services d'aide à la personne, aides à domicile...).

Suite à un appel à projets de la DIHAL, le Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL) a été créé en Ardèche, pour offrir un « service itinérant » à des personnes défavorisées confrontées à des problèmes de logement (qu'elles soient propriétaires, locataires, en habitat de fortune ou sans logement). La création de ce service est née de l'expérience acquise par l'association porteuse du projet autour de l'accompagnement des publics en difficulté : « *Les gens prennent conscience de leurs problèmes de logement et qu'ils ont des possibilités d'être aidés pour cela, si on leur en parle* ».

### LE CENTRE DE RESSOURCES ITINÉRANT AUTOUR DU LOGEMENT (CRIL) EN ARDÈCHE

À partir de 2015, les services du Centre de ressources itinérant autour du logement ont été proposés dans un premier temps, à partir d'un véhicule aménagé qui se rendait dans différents bourgs du sud du département, et fonctionnait avec des « permanences » où les habitants pouvaient bénéficier d'une écoute, d'informations, d'un accompagnement dans les premières démarches administratives, voire d'une médiation pour prévenir des expulsions locatives et être accompagné vers un relogement suite à une expulsion. Les intervenants du CRIL organisaient ensuite un relais vers les partenaires les plus à même de trouver la meilleure solution possible - avec les personnes - pour leur logement ou leur hébergement.

En 2016, à la fin de l'expérimentation, les services de la DDCSPP ont invité l'association des Foyers de l'Oiseau bleu à présenter ce projet aux Fondations de France et Abbé Pierre qui ont accepté de le financer. Le fonctionnement du CRIL a depuis évolué afin d'optimiser la démarche consistant à « aller-vers » : les permanences se tiennent maintenant dans les lieux de distribution de l'aide alimentaire et dans les « ressourceries ». Les questions relatives au logement sont abordées là où la pauvreté se manifeste et où les personnes sont disposées à parler de leurs problèmes de logement.

Enfin, il convient de pointer **le rôle essentiel des associations caritatives dans les territoires ruraux souffrant d'une présence publique insuffisante.** À défaut de pouvoir mettre en place une action cohérente, durable et structurante, elles ont en effet le mérite de mettre au jour les situations - en plus du soutien apporté aux personnes - et de réaliser une veille salutaire sur les problèmes des plus souffrants. L'enquête menée dans le pays de la Haute Vallée de l'Aude a mis en exergue l'émergence d'un parc de re-

légation et de nombreuses difficultés à lutter contre le mal-logement en territoire rural. Alors que la municipalité de Quillan a décidé d'interrompre toute forme d'accueil et de soutien aux personnes défavorisées de la commune (en fermant la maison de services publics<sup>1</sup> et en refusant la domiciliation à ceux qui n'ont pas d'emploi dans la Communauté de communes), l'action « humanitaire » pallie désormais l'absence de réponses publiques. Les permanences délocalisées de Médecins du Monde en sont une illustration.

### L'ACTION DE MÉDECINS DU MONDE À QUILLAN

À l'origine de cette action, une délégation de Médecins du Monde a eu la volonté de travailler en marge des programmes « historiques » de l'ONG, sur les nouvelles précarités et leurs influences sur la santé. L'Aude et Quillan ont été choisis en 2014 suite à la décision du nouveau Maire de la Ville de fermer la Maison EPI qui permettait d'accueillir différents intervenants sociaux et médico-sociaux (CPAM, CAF) ainsi que des associations.

Un projet santé avait été développé dans le cadre de ce lieu ; et c'est suite à l'interpellation des médecins du

<sup>1</sup> La maison de services publics rassemblait la CPAM, les services du Département, la CAF et les associations.

territoire et des Restos du Cœur que Médecins du Monde a décidé de s'implanter à Quillan avec deux objectifs :

- Une sensibilisation des publics éloignés des soins pour eux-mêmes ;
- Un plaidoyer pour l'amélioration des conditions de vie à partir d'un diagnostic santé/logement.

Médecins du Monde fonctionne avec des permanences, dont certaines sont délocalisées et organisées en parallèle de la distribution des repas par les Restos du Cœur. Cette démarche est effectuée par des salariés de Médecins du Monde (2 travailleurs sociaux et une médiatrice en santé) des bénévoles et, selon les besoins, un infirmier et un médecin.

En 2017, 138 personnes ont été accompagnées, et 189 l'ont été en 2018 pour des bilans de santé et de santé mentale, ainsi que des questions d'accès aux droits. Parmi ces personnes, 10 % vivent à la rue et 33 % estiment qu'elles vivent mal et sont mal-logées. Cette action est soutenue par l'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre en Occitanie.

## Conclusion de la synthèse

Les enjeux de prise en compte et de traitement des situations de mal-logement sont nombreux et divers : cette synthèse n'a pas l'ambition de faire le tour de l'ensemble des situations ni même des solutions mais plutôt de donner quelques clés d'analyse pour réfléchir à la question de l'inégale prise en compte par les territoires des problématiques de mal-logement.

Difficulté d'appropriation d'un cadre législatif et réglementaire en constante évolution, complexité de cette réglementation et de son organisation institutionnelle, difficulté à décliner de manière pertinente sur chaque territoire des mesures nationales très globalisantes... : ce sont quelques-uns des freins les plus souvent cités lors de l'enquête. Le contexte institutionnel, qui pousse à un rôle accru des intercommunalités, a pourtant l'avantage d'obliger les décideurs locaux à s'emparer de problématiques qu'ils ont été longtemps nombreux à ne pas investir : la production et la répartition équilibrée du logement social, l'identification de publics prioritaires à l'accès au logement social, le coût du logement face aux ressources des plus modestes, les conditions d'habitat dégradées ou indignes dans de nombreux pans du parc privé...

L'étude souligne également que les très nombreux outils et dispositifs déployés restent en partie impuissants pour venir à bout de certaines situations de mal-logement : par exemple, le traitement de volumes massifs de logements privés dégradés dans des centres villes,

comme le traitement de logements indignes dispersés en territoire rural. Si le manque de moyens humains et financiers reste un frein majeur pour nombre de collectivités rurales, les témoignages rappellent que le mal-logement est un sujet « peu attractif » pour nombre d'élus : image négative du logement social, crainte des difficultés sociales que peuvent générer les publics dits « prioritaires », sentiment d'illégitimité à intervenir dans le cadre du logement privé...

Pourtant, des initiatives nombreuses existent, plus ou moins ambitieuses, qui méritent d'être soulignées et valorisées, afin de montrer la réalité de la lutte contre le mal-logement dans les différents territoires. Cette lutte peut aussi être un lieu d'expérimentations et d'innovations politiques et sociales, au service de la protection des plus vulnérables et de l'accès au logement pour tous.





## Partie 2 - SYNTHÈSE DES TABLES-ROUNDES ET DES ÉCHANGES AVEC LA SALLE

### Table-ronde n°1

## Face au renforcement du rôle des intercommunalités dans la conduite des politiques de l'habitat, quelle prise en compte des enjeux du mal-logement ?

### Intervenants

- **Corinne Casanova**, vice-présidente de la Communauté d'Agglomération d'Aix-les-Bains, co-présidente de la Commission Urbanisme, logement, mobilités de France Urbaine
- **Frédéric Chéreau**, maire de Douai, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Douaisis
- **Rodolphe Dumoulin**, haut-commissaire à la lutte contre la pauvreté dans la région des Hauts-de-France
- **François-Xavier Dugourd**, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or, président du groupe de travail « Logement » de l'Assemblée des Départements de France (ADF)
- **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)
- **Christophe Robert**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Animation et régulation par **E. Parra-Ponce** (journaliste/animatrice)

### Éléments de contexte

La première table-ronde fait suite à la présentation par Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, et Didier Vanoni, directeur de FORs-Recherche sociale, des résultats de l'étude réalisée en amont du colloque par le cabinet FORs. La recomposition en cours du système d'acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques du logement et de l'habitat est le sujet central de cette étude : montée en puissance du rôle des intercommunalités, complexité d'un mode de

gouvernance multi-partenarial se déclinant à des échelons d'action différenciés, cloisonnement persistant des politiques et multiplication des dispositifs sans coordination réelle, déconnexion des lois et réglementations imposées par le national qui ne tiennent pas compte des spécificités locales, etc. La recomposition du partenariat est encore en cours et il est aujourd'hui difficile de juger de ses effets sur l'organisation des politiques du logement.

La table-ronde a été l'occasion de soumettre les divers constats issus de l'étude de FORS à la réflexion des intervenants. Pour celles et ceux exerçant par ailleurs des fonctions d'élus, la prise de parole a été aussi l'opportunité de décrire la manière dont ils prennent en charge sur leur territoire les problématiques de mal-logement.

Il ressort des échanges quelques points saillants :

- **La prise de conscience par les élus communaux et intercommunaux des problématiques de mal-logement.** Les intervenants soulignent le besoin de s'appuyer sur un diagnostic étayé par le croisement des données et la connaissance des situations pour que les élus mettent en œuvre des politiques publiques adaptées et efficaces.
- **Des interrogations autour d'une montée en puissance contrariée des intercommunalités,** dans la mesure où les élus ne sont pas choisis par le biais du suffrage universel et bénéficient à ce titre d'une moindre reconnaissance. Plusieurs intervenants également élus mettent par ailleurs en avant la nécessité de préserver l'échelon communal pour conserver un lien de proximité avec les habitants et une connaissance fine des problématiques du territoire.
- **La nécessité de trouver un équilibre entre le respect du cadre national et les adaptations locales nécessaires.** L'État doit rester le garant d'un cadre « républicain » et de la solidarité nationale, tout en autorisant une souplesse d'organisation dans la mise en œuvre des réglementations (montage de dispositifs locaux, outils mobilisés...). Il doit avoir un rôle de prescripteur, d'incitateur pour soutenir le changement d'échelle, et également d'évaluateur qui doit sanctionner quand les règles communes ne sont pas respectées. Il paraît important à tous les intervenants que l'État conserve certaines prérogatives qui relèvent de la solidarité nationale, comme par exemple les compétences en matière d'hébergement.
- **L'enjeu de trouver le bon échelon territorial pour mettre en œuvre les politiques de l'habitat et du logement, afin d'améliorer la coordination entre acteurs.** La question plus largement est celle de l'articulation des politiques publiques (coordination à la fois verticale et horizontale, entre différents niveaux et différents secteurs d'intervention) pour une meilleure efficacité dans l'utilisation des moyens et une plus grande pertinence des actions menées. Le rôle que peut jouer la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a été souligné pendant les échanges. Le « Plan pauvreté » doit favoriser une meilleure coordination des acteurs et des politiques publiques (sociales, logement, insertion), et impulser une logique d'accompagnement multidimensionnelle où l'accès au logement est pensé dans le cadre d'un parcours d'insertion global.
- **Le besoin existant en matière de petits logements très sociaux, au vu des évolutions sociodémographiques** (de plus en plus de ménages isolés), et la manière dont ils peuvent être financés.
- **L'enjeu pour les intercommunalités d'avoir les moyens humains et financiers pour mettre en œuvre les compétences qui leur ont été attribuées de manière successive par les différentes vagues de décentralisation.** Plus largement, la question des moyens qui peuvent être mobilisés pour changer d'échelle dans la lutte contre le mal-logement, a été abordée à plusieurs reprises. Dans un contexte d'augmentation « record » des situations de mal-logement, les choix budgétaires opérés par l'État (baisse des APL, RLS<sup>1</sup>) impactent négativement les acteurs du logement et limitent leurs leviers d'action.

<sup>1</sup> Le dispositif de Réduction du Loyer de Solidarité (RLS) demande aux bailleurs d'appliquer aux locataires – sous condition de ressources – une remise sur le loyer acquitté, sans diminuer le montant contractuel du loyer prévu dans le bail.

## Table-ronde n° 1 - Restitution des échanges



• **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

“ Je retiens trois points saillants de la synthèse qui a été présentée : la question de l'équilibre des pouvoirs, celle de la coordination et des partenariats, et enfin, celle de l'implication et des moyens des politiques nationales.

Tout le monde partage l'idée d'avoir un cadre national clair et une liberté d'agir en intelligence, avec de la souplesse au niveau territorial. Grâce aux lois de décentralisation, et même si on n'est pas au niveau de l'Allemagne, on est passé d'un État centralisateur à un certain nombre d'avancées en matière de territorialisation de l'action publique. Ceci interroge les relations entre le central et le local, entre le cadre qui a été décidé par la représentation nationale et l'application sur les territoires de ce cadre, dans la souplesse. Mais si, dans l'application, chacun fait ce qu'il veut, et que le fait de ne pas faire ne rencontre aucune opposition, cela questionne la manière dont fonctionne notre démocratie, et aussi la maturité de la décentralisation.

Bien sûr, il faut appliquer avec intelligence les différents textes sur les territoires. Forcément, il faut de l'adaptation : on est devenu un État trop complexe pour que les choses se décident aveuglément d'en haut. Mais il faut des rappels à l'ordre si les EPCI ne respectent pas le jeu de la solidarité nationale, c'est pareil sur la production de logement sociaux.

Il faut que le cadre national soit respecté. La lutte contre l'habitat indigne en est un bon exemple. C'est un sujet très compliqué, et on a construit en réponse un mille-feuilles : on a inventé un marteau pour chaque clou. Mais cette boîte à outils est quand même assez complète, et elle fonctionne, cahin caha. Certes, il est nécessaire de la simplifier, mais il faut aussi poser la question du bon niveau d'intervention sur l'habitat indigne. À la DIHAL, nous poussons beaucoup vers l'intercommunalité car nous estimons que c'est là que se situe le bon niveau d'expertise, la possibilité d'aller-vers, la connaissance des situations, et c'est aussi le bon niveau de distance pour ne pas être pris dans une relation complexe avec des habitants et ne plus pouvoir agir.

En résumé, on a changé d'époque, et ce qui est interrogé, c'est le partenariat et la coopération derrière. Le sujet est de savoir comment on applique intelligemment des dispositifs qui ont été votés démocratiquement au Parlement et qui expriment aussi la volonté de certains territoires d'avancer sur des sujets en particulier.

Je réagis également à l'hypothèse d'une transformation du rôle des opérateurs, telle qu'avancée dans l'étude par Didier Vanoni. Je ne suis pas d'accord avec l'idée qu'il y aurait un affaiblissement des opérateurs. Il est nécessaire d'avoir des opérateurs là où il y a des besoins. Mais par exemple, sur la résorption des bidonvilles, nous rencontrons un problème à trouver des opérateurs qualifiés, alors même qu'on a de l'argent pour les financer. Je ne pense pas qu'il y ait besoin qu'on recense des besoins qu'on connaît déjà. Néanmoins, il y a des besoins de planification, d'expertise, et il faut trouver le bon niveau d'action territoriale. ”



- **Corinne Casanova**, vice-présidente de la Communauté d'Agglomération d'Aix-les-Bains, co-présidente de la Commission Urbanisme, logement, mobilités de France Urbaine

« Certes, il y a des documents de diagnostic qui existent, mais malgré tout, on n'a pas une connaissance fine de toutes les situations sur les territoires. Je suis d'accord pour dire qu'on a des outils de planification. Un élément important de ces dernières années, c'est certainement la montée en puissance des PLU intercommunaux. On a des statistiques dans nos documents de planification mais on n'a pas les diagnostics fins sur les situations de mal-logement. Le niveau d'analyse efficace, je l'ai trouvé par exemple dans une étude sur le relogement dans le cadre de l'ANRU : on a dû pousser toutes les portes et on a eu un diagnostic très précis sur ce qui se passait. (...) »

*Je voudrais réagir sur un aspect positif, la prise de conscience des élus que les questions d'habitat et de logement sont prioritaires. C'est essentiel de se le dire ici. Il faut que les associations aient conscience que les élus essaient de faire, et que même si ils sont vraiment passionnés, ils ne savent pas toujours faire. Mais il y a une vraie prise de conscience sur ces sujets. (...)*

*Concernant les inégalités territoriales, oui, il y a toujours une diversité des territoires, y compris au sein d'un même EPCI. Je viens d'un territoire tendu, on vient de passer à une obligation de construire 25 % de logements sociaux dans le cadre de la loi SRU. Mais on a des bailleurs qui refusent d'aller sur certaines communes de mon territoire. Dans tous les EPCI, il y a une part d'urbain, avec des problématiques spécifiques, et des sujets qui relèvent davantage du monde rural : nos territoires sont hétérogènes et inégaux.*

*Une « montée en puissance contrariée des intercommunalités », je ne le crois pas. Ces dernières années, les intercommunalités se sont affirmées en tant que cheffes de file, et notamment sur les questions d'habitat. Par ailleurs, je ne suis pas contrariée par mon mode d'élection : je suis élue municipale avant d'être élue intercommunale. Et les deux échelons sont reliés : dans le programme municipal, il y a un volet intercommunal. Après, peut-être que sur certains territoires, c'est mal valorisé et que les citoyens ne se retrouvent pas forcément dans la structure de l'intercommunalité. Pour autant, est-ce qu'on doit passer au suffrage universel à l'échelle des EPCI ? C'est la mort de la commune dans ces conditions-là ! Dans une commune rurale, qui mieux que le maire connaît les difficultés rencontrées par ses administrés ? Il n'y a pas un déficit de prise de conscience, mais davantage des difficultés à verbaliser les problématiques rencontrées : on retrouve ça chez les personnes âgées en milieu rural. »*



- **Frédéric Chéreau**, maire de Douai, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Douaisis

« Douai est un territoire du bassin minier en relative déprise démographique, avec un taux de logement social très élevé, 40 % du parc. Pour autant, le mal-logement, on le connaît et on le rencontre. Un des premiers enjeux, c'est d'apprendre à connaître ce phénomène difficile à appréhender, par un travail d'observatoire. Tout ce que peut fournir l'État, c'est une base de travail qui a besoin d'être affinée. Quand une intercommunalité commence à prendre la compétence de conventionnements sans travaux, de permis de louer, de permis de diviser, quand elle a en charge les financements Anah, ça permet de rassembler des données et d'avoir une connaissance du parc privé assez fine. On peut même imaginer des partenariats avec la CAF pour étendre la base de données. »

*Par ailleurs, les nouvelles compétences des EPCI ont un coût : ce n'est pas vrai que c'est facile de récupérer de l'argent quand l'intercommunalité se substitue à un propriétaire pour faire des travaux. Ce sont de vraies questions : comment finance-t-on la compétence habitat indigne, la visite pour le permis de louer ? Les éléments pour connaître le mal-logement et pour agir existent, mais la vraie question est celle du financement. Prendre la main sur les bâtiments représente un coût considérable et on a besoin d'être aidé financièrement, par exemple par le service des Domaines qui peut nous faire des estimations dans le bas de la fourchette. Il faut aussi un bon établissement public foncier ; sur la question de l'appropriation des immeubles, les mairies seules auront du mal. On a la chance dans les Hauts-de-France d'avoir un des meilleurs Établissements publics fonciers (EPF) de France. »*



- **François-Xavier Dugourd**, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or, président du groupe de travail « Logement » de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

“ La question du logement est fondamentale. Malheureusement, elle reste une affaire de spécialistes, insuffisamment évoquée dans la presse ou lors des campagnes électorales, d'où l'importance de l'initiative lancée par la Fondation Abbé Pierre et de ce débat.

Le logement est le premier poste de dépense des familles. Il est aussi au cœur des évolutions de la société, avec le vieillissement, l'éclatement des cellules familiales, la paupérisation de la population. Quand on fait ce constat et quand on voit comment cette compétence est exercée sur les territoires, le problème c'est la dispersion, c'est la complexité, le manque de visibilité, le manque de coordination. Il y a des pertes, des besoins qui ne sont pas assurés. Nous sommes convaincus qu'il faut avancer, et les départements font des propositions dans ce sens-là. Il ne s'agit pas d'avoir une concurrence entre collectivités, mais de comprendre quel est le bon niveau pour intervenir. Il y a des inégalités entre les publics, des inégalités entre les acteurs et des inégalités entre les territoires : entre la région parisienne et la province, entre les territoires tendus et les territoires détendus. Il faut prendre en compte toute cette diversité pour aborder tous les problèmes, et en particulier ceux du mal-logement. Par ailleurs, je pense qu'il faut revoir le modèle des normes pour la construction du logement. Nous, la question qu'on a en tant que bailleurs sociaux, c'est celle de l'adéquation entre le niveau de revenus des locataires et notre capacité à leur offrir un logement accessible. Quand on voit les normes imposées par l'État, le coût du foncier, ne faut-il pas permettre la construction de logements avec des normes allégées, pour résoudre ce problème ? ”



- **Christophe Robert**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

“ Depuis ce matin, beaucoup de choses ont été dites. Ce qui n'est pas positif, c'est qu'on voit l'augmentation du nombre de personnes sans domicile, l'augmentation du nombre d'expulsions locatives, les 16 000 personnes encore en bidonville, etc. On peut multiplier les bilans négatifs. Quel que soit le périmètre d'intervention à privilégier, la question de l'efficacité de l'action publique continuera d'être posée à l'aune du nombre de mal-logés sur les territoires.

Pour autant, tout n'est pas si négatif que ça. Cela a été dit dans les travaux préparatoires et dans le cadre de cet échange : les élus ont pris conscience de l'importance de mener des politiques plus adaptées en matière de logement et d'habitat. Cette prise de conscience se traduit par un certain nombre d'initiatives positives et le développement de registres d'interventions nouveaux : par exemple, la mairie de Paris s'est attaquée à 1 000 immeubles insalubres depuis 2001. De même, quand on fait de l'encadrement des loyers, ça permet de faire baisser les prix, quoi qu'en disent ceux qui croient aux règles du marché. Quand un département se mobilise sur la prévention des expulsions, ça marche. Le point positif est là : si on veut, on peut, même s'il est nécessaire de réfléchir à des modalités d'intervention ainsi qu'à l'articulation des compétences et des acteurs.

La plus grande limite, aujourd'hui, c'est la question des moyens que l'on mobilise et cela doit tous nous interpeller. À Marseille, deux ans avant la catastrophe du 5 novembre, il y avait déjà un rapport qui disait que les conditions d'habitat étaient dangereuses, et depuis un an, il ne s'est pas passé grand-chose. Il est nécessaire d'avoir un débat au sujet des moyens que l'État accordera ou pas, quelques mois avant les élections municipales. Quand l'État fait 3,8 milliards d'euros d'économies sur le logement en 2019, ça pénalise les politiques de lutte contre l'habitat indigne et de mise en œuvre du Logement d'abord. ”

*Il peut y avoir des fiscalités locales qui pourraient servir les politiques du logement : on a déjà fait une proposition de solidarité urbaine, pour favoriser davantage l'équilibre territorial. Le changement d'échelle, nécessaire concernant le Logement d'abord, mais plus généralement pour toutes les politiques de lutte contre le mal-logement, est également lié à la question des moyens. Si on pense que le problème du logement est un problème technique, on se trompe de combat. Mais si on pense que le logement est un problème d'aménagement du territoire, que c'est l'un des leviers majeurs de la cohésion sociale, alors on pourra évacuer les questions d'économies à la petite semaine. ”*



• **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

*“ Si on double mes moyens, je suis preneur, mais il faut réfléchir à la bonne utilisation des ressources. Le débat qu'on a sur l'articulation des politiques territoriales, ça pose aussi la question de la meilleure utilisation des fonds publics. On a beaucoup de niveaux territoriaux d'intervention en France, par rapport à ce qui existe ailleurs en Europe. Par exemple en Allemagne, ils ont moins de niveaux territoriaux que nous, au Portugal ils n'ont que 350 communes. Quand on a 35 000 communes, plein d'EPCI, des départements, des régions, on est obligé de se poser des questions de planification, de coordination, d'articulation.*

*La question des moyens pose d'abord la question de la coordination : il ne faut pas travailler en silos. Par exemple, sur la question de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), à chaque fois c'est compliqué de mobiliser tous les acteurs : on est au moins à 200 millions d'euros annuels sur l'AVDL, mais pas sur le terrain, car il y a un problème de coordination au niveau territorial sur ce qui est in fine délivré. Donc on met en place des plateformes pour rassembler les moyens des acteurs autour d'objectifs communs. On a progressé dans la planification, la coordination et le partenariat, mais on a encore des marges de progrès : la réponse à la question des moyens passe par une meilleure articulation des acteurs. ”*



• **François-Xavier Dugourd**, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or, président du groupe de travail « Logement » de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

*“ Ce qu'on observe, c'est que le ministre du logement en France c'est Bercy. Si le logement est une variable d'ajustement budgétaire, plutôt qu'une vraie politique de fond pour résoudre le problème des Français mal logés ; si on a plus de décentralisation mais sans les moyens pour l'assurer, on n'y arrivera pas. ”*



• **Rodolphe Dumoulin**, haut-commissaire à la lutte contre la pauvreté dans la région des Hauts-de-France

*“ Les compétences très éclatées sont le fruit de l'histoire. L'État ne maîtrise plus directement beaucoup de leviers opérationnels. La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, telle qu'elle a été proposée, c'est une stratégie de mobilisation par le bas, de ceux qui détiennent une partie de la réponse. C'est dans cet esprit qu'a été imaginée cette fonction de haut-commissaire : c'est une fonction de facilitateur, de mobilisateur. La stratégie repose sur une intuition fondamentale, la confiance : il s'agit de considérer que nul n'est inemployable, que nul n'est condamné à ne jamais accéder à un logement. La stratégie de lutte contre la pauvreté doit œuvrer à une accélération des parcours fondée sur la confiance dans la personne. ”*

Le groupe de travail régional piloté par la FAS, qui aborde les questions d'hébergement et de logement dans le cadre du plan pauvreté, est un relais qui doit être mobilisé pour accélérer ces parcours. L'accompagnement social est le corollaire de l'accès au logement : c'est la condition pour y arriver. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est un relais qui a vocation à être mobilisé pour mieux coordonner l'action entre l'État et les EPCI, l'État étant dans sa fonction de pilote de l'hébergement et garant de l'efficacité des interventions.

Sur ces questions, dans les Hauts-de-France, on a commencé à faire bouger les lignes, c'est en deçà des besoins mais il y a des débuts d'initiatives qui ont été prises via le Logement d'abord, ou encore des projets qui montrent des manières de faire autrement. On a des impulsions qui sont bonnes et les premiers signaux montrent que c'est possible, qu'on n'est pas à côté. ”



- **Frédéric Chéreau**, maire de Douai, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Douaisis

“La multiplicité des acteurs est un faux sujet. Il est possible d'avoir une ingénierie à l'échelle de l'EPCI et de se coordonner à l'échelle de la commune. La commune doit garder son rôle, car c'est là que se situe le niveau de repérage le plus fin (...).

Ceux qui sont mal logés, ce sont souvent les locataires du parc privé, tous ceux qui ne trouvent pas leur place dans le parc public. Ce sont par exemple les tout petits ménages, pour lesquels le parc public n'a pas de logements, car il manque des T1. Ce sont les jeunes, les expulsés, les étrangers, toutes ces populations qui devraient être logées dans le parc public, mais dont le parc public ne veut pas. C'est de ce fait le parc privé qui les accueille et ce marché est extrêmement lucratif : ces personnes sont pauvres mais solvabilisées par les APL. Ce sont par ailleurs des personnes qui ne vont rien dire contre leurs propriétaires. C'est probablement là qu'on peut trouver des marges de solvabilisation pour lutter contre l'habitat indigne, en ciblant les marchands de sommeil qui aujourd'hui vivent très bien. Aujourd'hui, il y a une forme de petit scandale : les CAF financent sur l'argent public des logements qui n'ont pas été vérifiés. Or il ne faudrait pas solvabiliser des locataires sur n'importe quel type de logements. Sur le permis de louer, ce n'est pas scandaleux de se dire que les personnes qui mettent sur le marché un logement qui va rapidement être rentabilisé paient une partie du contrôle.

Sur le volet hébergement, je souhaite que ça reste une compétence de l'État, parce que je ne suis pas sûr qu'il y ait suffisamment de financements si cette politique est mise en œuvre au niveau des intercommunalités. De plus, il faut un maillage territorial, une répartition cohérente sur l'ensemble du territoire des structures, pour éviter tout effet «d'appel d'air». La question des migrants nous concerne tous, et tout le monde doit prendre sa part.

L'accompagnement social dans le cadre du Logement d'abord est primordial et c'est souvent là-dessus que ça pêche : il n'y a pas de financements suffisants pour permettre à des gens de vivre normalement dans des logements normaux. ”



- **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

“Il y a des moyens supplémentaires disponibles, même s'il n'y en pas assez, c'est vrai. Mais par exemple, les moyens ont été doublés, de 4 à 8 millions d'euros, pour la résorption des bidonvilles. Les politiques dont on parle sont portées par l'État mais ne peuvent pas être seulement portées par lui. Il faut une bonne volonté des collectivités territoriales sur un sujet qui n'est pas extrêmement porteur. Et pourtant, l'État comme les acteurs locaux ont un intérêt commun à la résorption des bidonvilles.

Concernant le Logement d'abord, ce sont des moyens supplémentaires mais c'est aussi une méthode. Sur tous nos indicateurs, on progresse : sur le nombre de personnes qui vont directement de la rue au logement, sur l'augmentation de PLAI et de places en pensions de famille, etc. Malgré tout, on a des difficultés internes à l'État : nous sommes nombreux à nous occuper de ces questions et nous souhai-

tons resserrer notre gouvernance en conservant de la souplesse, de façon à mieux cibler la question du Logement d'abord. Il faut avoir une cohérence sur l'ensemble de la chaîne, que le niveau stratégique parle mieux avec le niveau opérationnel, impliquer les élus plus directement. L'hébergement, même s'il relève de l'État, c'est une compétence extrêmement territorialisée. Il faut à ce titre qu'on fasse mieux participer les collectivités territoriales, et il faut aller plus loin sur le rôle des SIAO. Ce sont les têtes de pont, qui assurent la coordination des politiques d'hébergement au niveau territorial. Il faut leur donner une vraie place, qu'ils soient plus légitimes, et il faut voir comment la gouvernance se fait en leur sein : qu'ils intègrent les EPCI, les métropoles, etc.

Par ailleurs, il faut penser un peu mieux la tarification des CHRS, car la question du plafonnement a énervé tout le monde. Cette baisse de la tarification devrait être compensée par des budgets supérieurs pour les CHRS. Mais il faut aussi penser à être plus performant, aller vers plus de statuts uniques.

En résumé, il faut avoir une cohérence sur l'ensemble des actions de lutte contre le sans-abrisme, contre le mal-logement, et ce alors qu'on est nombreux, verticalement et horizontalement. Nous sommes en capacité d'arriver à réduire le nombre de personnes sans abri ou mal logées, mais il faut que ce soit un travail collectif avec le maximum de coordination et les moyens de délivrer concrètement des choses. L'argent public est nécessaire, mais il existe des marges de progrès quant à une meilleure utilisation. ”

Interrogé sur le cadre d'action à privilégier pour agir de manière fluide tout en restant dans le respect de la solidarité nationale, **Sylvain Mathieu** cite l'exemple de la loi SRU et des nouvelles solidarités intercommunales en cours de construction :

“ La loi SRU est un bon exemple. Il y a eu un objectif national donné et ça a fonctionné, même si pour certains, l'objectif n'était pas suffisant. Ceux qui ne veulent pas de cet objectif, ils sont pris au porte-monnaie. Les choses se sont beaucoup améliorées, on est devenu plus mature sur le sujet. Un autre exemple, c'est celui de la Métropole du Grand Paris qui doit permettre de dépasser les égoïsmes communaux, alors même que les EPCI sont faibles dans ce territoire. Il faut progresser sur l'intercommunalité, notamment dans Paris et la région parisienne, tout le monde est d'accord. Il y a une volonté de progresser là-dessus, avec par exemple la loi MAPTAM<sup>1</sup>, la loi NOTRe<sup>2</sup> : il y a un consensus mais après, les changements prennent du temps à se mettre en place, il y a des questions de capacité de gouvernance. On a des exemples à l'extérieur : le Greater London, mais ils n'ont que 25 élus. De même pour les grandes capitales en Allemagne, en Autriche : ce sont des territoires plus faciles à piloter. Il faut conserver la richesse communale, cette proximité, tout en allant vers une capacité à mieux mettre en œuvre les politiques publiques, en s'appuyant sur l'EPCI, le département et la région. ”



- **Corinne Casanova**, vice-présidente de la Communauté d'Agglomération d'Aix-les-Bains, co-présidente de la Commission Urbanisme, logement, mobilités de France Urbaine

“ On nous annonce une nouvelle loi sur la décentralisation, mais on aimerait bien un temps d'évaluation et de pause, et avoir les moyens qui nous permettent de mettre en œuvre la décentralisation. Sur les questions d'habitat, on plaide pour remettre l'État au cœur du pacte républicain, dans son rôle de donner des règles, des objectifs, et aux collectivités de décliner aux échelles les plus pertinentes les grandes orientations nationales (bloc communal, couple régions-communes, etc.). Il faut qu'on soit plus fin sur les zonages, les aides, le financement du logement social.

Il faut qu'on trouve cette ingénierie de partenariat, mais à ce sujet, j'ai deux réflexions à faire. Tout d'abord, sur la question des moyens alloués au logement : tous les gouvernements, quelles que soient leurs sensibilités confondues, ont mis un mantra de construction de logements, mais je ne suis pas sûre

<sup>1</sup> MAPTAM : Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>2</sup> NOTRe : Loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République.



qu'un seul ait mis les moyens pour les ambitions qu'ils se sont données. Par ailleurs, il faut personnaliser les choses, et c'est quelque chose que j'apprécie dans la manière de communiquer de la Fondation Abbé Pierre. Quand on commence à parler du mode de financement du logement (par exemple un PLAI) plutôt que de parler de la personne qui va vivre dedans, c'est un problème. Il faut pouvoir mettre des visages, derrière les situations de mal-logement. ”



- **Frédéric Chéreau**, maire de Douai, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Douaisis

“ Sur l'ensemble des politiques du logement, le bloc communal est adapté, mais on a besoin du département pour la gestion du FSL, du RSA. La région apporte des financements supplémentaires mais il faut qu'on nous laisse de la souplesse à l'échelle des communes. Il faut que le bloc communal soit préservé car il y a des territoires qui vont vouloir s'organiser différemment, par exemple avec les Services communaux d'hygiène et de sécurité. On a tous pris la question du logement comme un vrai sujet : laissez-nous monter à notre guise nos dispositifs, nous saisir des outils, l'important c'est cette souplesse d'organisation sur les territoires. ”



- **François-Xavier Dugourd**, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or, président du groupe de travail « Logement » de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

“ L'ADF a déjà remis au gouvernement des préconisations sur les questions d'habitat. Au niveau de l'ADF, on pense qu'il ne faut pas un simple rafistolage, il faut avoir une dimension globale du logement, en lien avec les enjeux de mobilité, d'emploi, l'offre de services. En lien étroit avec les communes et les intercommunalités, le département peut jouer un rôle, à travers les PDALHPD<sup>1</sup>, à travers le FSL<sup>2</sup>, le Plan pauvreté, à travers nos associations qui travaillent souvent dans ce secteur et qui sont départementales. Le Plan Départemental de l'Habitat pourrait avoir un rôle de coordination des acteurs en lien avec les intercommunalités. Nous sommes également prêts à mettre nos politiques d'insertion au service d'une politique plus efficace du logement, qui associe de manière intelligente les différents acteurs. Mais pour cela, il ne faut pas nous retirer nos moyens. Dans l'office HLM que je préside, très concrètement, on avait un rythme de construction neuve de 200 logements par an, on est passé à 100 logements. Il y a également des besoins dans les territoires détendus, pour faire la réhabilitation énergétique des bâtiments, qui va permettre ensuite de diminuer le niveau des charges pour les ménages. ”



- **Rodolphe Dumoulin**, haut-commissaire à la lutte contre la pauvreté dans la région des Hauts-de-France

“ Il faut penser l'accès au logement en lien avec un parcours d'insertion : l'accès au logement doit être couplé à un accompagnement global. L'adoption d'un nouveau pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique en septembre 2019 devrait permettre de mobiliser des capacités nouvelles. Le service public De la rue au logement et le service public de l'insertion sont deux politiques qui devraient permettre d'organiser un accompagnement global de la personne. On sait que c'est ça qui permet de débloquer les parcours. C'est une double opportunité ; ces deux services publics qui vont de pair sont une vraie chance. Le revenu universel d'activité, qui va fusionner plusieurs prestations, sera plus simple, plus juste, et aussi mieux couplé à la question de l'accompagnement. ”

<sup>1</sup> PDALHPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées.

<sup>2</sup> FSL : Fonds de solidarité logement.



• **Christophe Robert**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

“ La question de l’ambition, elle est posée. Il ne s’agit pas de dire que rien n’a été fait. Mais quand on coupe 3,8 milliards sur le budget logement en 2020, on coupe. C’est comme quand on nous dit qu’il y a toujours eu des pauvres et des riches : il y a un million de pauvres en plus cette année. Il y a certes un plan de relance de l’IAE<sup>1</sup>, mais on a coupé les emplois aidés. Sur le Logement d’abord, c’est vrai, il y a une mobilisation et des changements stratégiques, pour faire du logement le levier de la réinsertion. Si on regarde objectivement ce qu’a permis à ce stade la mise en œuvre accélérée du Logement d’abord, c’est 70 000 personnes de plus ; si c’est 120 000 l’année prochaine, ça sera bien. Mais si c’est si bien que ça, il faut monter encore davantage en puissance. Or, le gouvernement a coupé 3,8 milliards via les APL et la réduction du loyer de solidarité pour les bailleurs sociaux. Il faut avoir l’honnêteté de dire ça.

Sur la question de la décentralisation, on vient de se dire qu’il y a de plus en plus de collectivités qui se mobilisent à la bonne échelle, au plus près des territoires. Pour la Fondation Abbé Pierre, ce mouvement n’est que positif. D’un autre côté, la proximité géographique ne suffit pas toujours pour être sensibilisé au mal-logement. La Fondation Abbé Pierre pense qu’il faut que l’État garde la main sur un certain nombre de fonctions qui relèvent de la solidarité. Ce mode de fonctionnement a prouvé son efficacité, que ça soit via l’appel à manifestation d’intérêt Logement d’abord, ou encore l’action de l’Agence nationale de la rénovation urbaine. Quoi qu’on pense du bilan social de l’ANRU, cette dernière a démontré son efficacité sur le plan urbain.

Sur la lutte contre l’habitat indigne, là aussi il y a des dispositifs qui fonctionnent. Une ambition au niveau national peut apporter des formes de contractualisation qui poussent à agir, avec des moyens. L’ambition législative et financière de l’État doit pouvoir stimuler des dynamiques. Si celles-ci ne prennent pas, l’État peut aussi évaluer, voire sanctionner et retirer ses financements. Il faut aussi que l’État ait une visibilité sur les solidarités territoriales et notamment la péréquation au niveau intercommunal. Les inégalités territoriales sont diffuses et tous les territoires n’ont pas les mêmes moyens pour agir. C’est le rôle de l’État de donner les capacités d’agir à ceux qui ne les ont pas, et d’encourager ce qui se fait de bien au niveau local. ”

## Table-ronde n° 1 - Questions et échanges avec le public



• **Jeanne Dietrich**, UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux)

“ Ma première réaction porte sur la question des CHRS. Je pense que ce serait important de sortir de la querelle de chiffres, pour dire que les crédits CHRS seront compensés mais pas sur les mêmes publics et les mêmes priorités. Ma deuxième réaction concerne l’AMI Logement d’abord. L’UNIOPSS cherche à mettre en évidence des territoires désireux de s’engager dans une démarche Logement d’abord dans le cadre du nouvel appel à manifestation d’intérêt. Nous avons identifié deux territoires : le Tarn et le Tarn-et-Garonne. Il y a certainement d’autres territoires qui souhaiteraient s’impliquer et dont on pourrait relayer les intérêts, afin que les crédits soient prévus au sein de la Loi d’Orientation des Finances de 2020. ”

<sup>1</sup> IAE : Insertion par l’activité économique.



- **Réponse de Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

“La réforme de la tarification a été la démonstration que nous n'avions pas utilisé la bonne méthode. On donne des coups de rabot, tout le monde s'énerve, alors qu'il faut davantage de modulation en fonction des publics ; aujourd'hui, il faut soutenir ceux qui travaillent avec des publics de plus grande complexité, nous avons des échanges avec la Fédération des Acteurs de la Solidarité à ce sujet. Au sujet du Logement d'abord, la DIHAL va effectivement rouvrir un appel à manifestation d'intérêt. Nous avons déjà un peu provisionné d'argent pour 2020 pour continuer à soutenir les territoires qui sont déjà inscrits dans la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. L'idée pour nous est vraiment très simple : la démarche fonctionne, il faut la soutenir là où elle marche et essayer d'aller plus vite, de diffuser plus largement cette approche. C'est un changement de paradigme, une transformation du modèle, et mettre du carburant dans le moteur ça peut aider pour aller plus loin. Après il y a des discussions budgétaires car il y a beaucoup de priorités qui s'exercent, mais les objectifs sont assez clairs : il y a la volonté de faire.”



- **Milouda Ala**, élue de la ville de Roubaix

“Je voudrais rappeler la place et le rôle du maire. Je ne crois pas qu'il y ait aucun maire en France qui ne soit pas engagé sur les questions d'habitat. Mais on leur demande de travailler sur des sujets qui ne relèvent pas de leurs compétences. Ne demandez pas à un maire de s'engager pendant une campagne électorale sur un sujet sur lequel il n'a pas la compétence. Mais il faut redonner de la place et de la confiance aux maires.

On ne peut pas demander à un maire de réformer la politique de l'habitat : on parle de mille-feuille administratif, mais on n'est plus là-dessus, on est sur un labyrinthe. Au niveau de la métropole européenne lilloise, il y a 3 ans, nous avons commencé à discuter au sujet de la convention de rééquilibrage territorial, afin de partager la solidarité territoriale. On a eu des débats assez choquants, où des maires de communes affirmaient ne pas vouloir prendre en charge les « cas sociaux » des autres communes. À un moment donné, il faut des états généraux du logement pour avoir une vision partagée. Un autre exemple, c'est celui de Roubaix. Dans cette ville, nous avons tous les dispositifs imaginables mais il y a une question qui se pose : le financement et la complexité. Face à cela, le rôle de l'État devrait être de nous simplifier la vie et de faire confiance aux maires.”

## Table-ronde n°2

## Équilibre de peuplement et droit au logement : les élus interpellés, le logement social questionné

## Intervenants

- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l'habitat de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)
- **Patrice Leclerc**, maire de Gennevilliers (Hauts-de-Seine)
- **Jean-Louis Cottigny**, Président de l'Union Régionale de l'Habitat des Hauts-de-France
- **Milouda Ala**, Vice-Présidente du Conseil régional des Hauts-de-France et conseillère communautaire à la Métropole Européenne de Lille, élue de Roubaix
- **Stéphanie Lamarche-Palmier**, directrice de l'agence des Hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre

Animation et régulation par **E. Parra-Ponce** (journaliste/animatrice)

## Éléments de contexte

Les enjeux de peuplement des quartiers populaires et d'habitat social font l'objet de nombreux changements législatifs ces dernières années. Dans un objectif de mixité sociale, l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) oblige certaines communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel. En outre, le meilleur équilibre du peuplement à l'échelle des agglomérations constitue un des principes centraux du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) dans les quartiers prioritaires en rénovation. En parallèle, les réformes concernant les attributions des logements sociaux, notamment aux publics prioritaires, se succèdent dans le but de favoriser le logement digne des plus défavorisés et mieux équilibrer le peuplement à l'échelle intercommunale.

La table-ronde visait à dresser un état des lieux des politiques et des transformations actuelles dans le champ du logement social en France. Celle-ci a d'abord permis de dresser un bilan de la loi SRU. Les débats ont

ensuite interrogé plus largement la place du logement social dans le modèle français d'habitat et en tant que bien commun. En outre, la question du logement des publics prioritaires et des règles d'attributions en vue d'un meilleur équilibre de peuplement est ressortie comme une question majeure dans le contexte actuel de reconfiguration des politiques de l'habitat dans les quartiers prioritaires et à l'échelle des agglomérations.

La table-ronde a finalement permis d'évoquer des bonnes pratiques :

- Le représentant de la DHUP a rappelé les effets positifs de la loi SRU et les avancées sur le terrain du logement des publics dits prioritaires.
- Le maire de Gennevilliers a présenté sa politique locale de lutte contre les processus d'éviction liés à la gentrification des quartiers populaires, passant notamment par une adaptation des dispositifs d'accès sociale à la propriété.

- L'élue roubaisienne a rappelé les fondements de sa politique pour le logement pour tous à Roubaix, ainsi que les dispositifs mis en place dans la Métropole Européenne de Lille et dans la région des Hauts-de-France pour la lutte contre la précarité énergétique.
- Le président de l'Union Régionale de l'Habitat des Hauts-de-France a quant à lui mis en avant l'engagement de certains bailleurs pour le Logement d'abord, au travers de conventions soutenant l'intermédiation locative au bénéfice des personnes jusqu'alors sans domicile personnel.
- La directrice de l'agence FAP des Hauts-de-France a enfin souligné le travail indispensable, quotidien et de long terme des associations de défense et d'accompagnement des personnes mal logées. Les associations sont des actrices centrales dans la lutte contre le mal-logement, mais elles ne peuvent intervenir efficacement que si l'État maintient des engagements et des moyens durables et suffisants pour répondre aux difficultés de logement connues par un trop grand nombre de personnes.

## Table-ronde n° 2 - Restitution des échanges



- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l'habitat de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)

“ La loi SRU porte ses fruits. C'est un totem qui peut susciter beaucoup de réactions. Tout passage d'une nouvelle politique du logement amène des centaines d'amendements. Mais la loi SRU est un dispositif efficace. Depuis 10 ans, on agrée plus de 100 000 logements sociaux par an, soit un million en 10 ans et plus de 500 000 portés seulement par les quelque 1 100 communes SRU. C'est un dispositif que le gouvernement a souhaité adapter marginalement à l'occasion de la loi ELAN, notamment dans les communes nouvelles soumises à l'échéance 2025, pour adapter les choses et coller à la réalité territoriale.

C'est une loi qui contraint quelque part. Quand on a des quartiers à 15 % de logement social et d'autres à 30 %, on peut se dire qu'il y a une spécificité du territoire ; mais quand on a des quartiers à moins de 5 % de logement social et d'autres à 80 % de logement social, il faut admettre que la loi est contraignante et cela permet d'avancer. Nous allons faire le bilan triennal fin décembre 2019. Le bilan a jusqu'à présent toujours été excédentaire. Le nombre de logements sociaux des communes SRU était toujours supérieur, et parfois très supérieur, aux objectifs. Les communes, soumises certes à une contrainte, atteignent donc pour l'essentiel leurs objectifs, sauf certaines qui considèrent qu'elles ne peuvent pas y arriver ou mettent en avant le fait qu'elles ne peuvent pas. Les objectifs de la loi SRU répondent à des besoins : si on demande à construire, on sait qu'il y a des besoins et on le voit via le SNE qui montre le nombre très important de demandes. Les demandes inscrites dans le SNE sont là, donc s'il n'y a pas de réponse en face, cela veut dire que les personnes devront se loger ailleurs. Il faut faire attention au phénomène d'emballlement du système : on n'aura plus de demande si on ne propose rien. On va demander là où il y a une offre. ”



- **Patrice Leclerc**, maire de Gennevilliers (Hauts-de-Seine)

“ 70 % des Français sont éligibles au logement social et il y a un manque de manière massive de logements sociaux. La loi SRU est prise comme un plafond, alors que ça devrait être un plancher. On n'arrivera pas à répondre aux 750 000 demandeurs de logements sociaux alors qu'on a passé le seuil de 10 000 attributions. Cela nécessite des aides à la pierre. Si on veut des logements abordables et aider les maires à construire, il faut augmenter les aides à la pierre.

La mixité sociale, ça doit exister au sein d'un même bâtiment, je crois à la mixité à la cage d'escalier. Ne pas faire du logement social un logement pour les pauvres. C'est un facteur important sinon on ne s'en sortira pas. Il faut défendre le droit au logement pour toutes et tous. ”



• **Jean-Louis Cottigny**, Président de l'Union Régionale de l'Habitat des Hauts-de-France

“ Il faut sortir de l'esprit des personnes au gouvernement que le logement social est une denrée économique et que Bercy peut le gérer comme un bien économique.

Quelqu'un qui gagne 1 600 euros ne peut pas entrer dans le logement social car il gagne trop, donc il faut bouger les lignes. Pour faire de la vraie mixité sociale, il faut permettre que celui qui gagne beaucoup soit à côté de celui qui gagne peu. Il faut aussi bannir l'idée que le logement social, ce sont les emmerdeurs et les pauvres. Il faut permettre à tous les habitants de se loger. Tout le monde a besoin d'un toit... donc il faut arrêter les quotas et faire confiance aux élus et ne pas leur retirer la possibilité d'accueillir toutes les populations. [...] Il nous faut de la concertation permanente : je ne vois pas un élu ou un bailleur digne de ce nom qui ne soit pas prêt à accompagner la population, et on a assez de militants pour défendre les populations. ”



• **Milouda Ala**, Vice-Présidente du Conseil régional des Hauts-de-France et conseillère communautaire à la Métropole Européenne de Lille, élue de Roubaix

“ On parle bien d'habitat à loyer modéré et non pas de logement pour cas sociaux. La question du logement concerne tous les Français : propriétaires, accédants, locataires... J'ai un petit regret : suite à la crise des gilets jaunes, on a eu un grand débat mais on n'a pas retrouvé le sujet de l'habitat. On a parlé de développement durable et d'écologie, de précarité énergétique, alors que l'habitat est central. L'habitat c'est quasiment 60 % des dépenses des ménages, avec les charges et les fluides. Le logement, c'est la bouée de sauvetage pour les expulsés, c'est le tremplin pour les jeunes. Le rêve et le fantasme, c'est l'accession à la propriété, mais le logement social c'est le démarrage de la vie et il faut faire en sorte que ce ne soit pas la fin. ”



• **Stéphanie Lamarche-Palmier**, directrice de l'agence des Hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre

“ Est-ce qu'on est riche quand on a 1 600 euros ? Pourquoi on va dans des quartiers avec de l'habitat dégradé ? C'est le résultat d'une production qui ne correspond pas aux besoins : nombre de demandeurs doivent accepter un habitat indigne plutôt que rien du tout. Il faut penser et repenser la chaîne du logement : par exemple, dans la métropole lilloise, on est dans des opérations mixtes, car la population est diverse. Certaines villes ont joué la carte de dépasser les cibles SRU, car elles ont compris que quand on est bien dans son logement, on veut rester.

J'ai entendu que la mixité n'est pas arithmétique. Il en est de même de la qualité de vie : ce n'est pas arithmétique. Il faut sortir du cercle vicieux qui est que la personne précaire choisit la ville pauvre avec de l'habitat dégradé, qui va la rendre encore plus pauvre. Pendant toute une période, on a favorisé les fonctions d'accueil du parc privé social de fait dans Roubaix, ce qui a permis à d'autres villes de développer leur côté résidentiel. Mais il faut rappeler qu'à Roubaix, il y a plus d'emplois que de population active. Il faut penser une offre intégrée pour avoir un logement abordable mais faciliter aussi la vie en favorisant l'accès pour vivre heureux autrement. Cela se pose en termes de quotas mais aussi en termes d'envie et de qualité. Et on voit les effets négatifs de la baisse des APL, car cela entretient la fragilité des territoires. ”



- **Patrice Leclerc**, maire de Gennevilliers (Hauts-de-Seine)

“ Il n’y a pas de ghetto à Gennevilliers, et on n’a jamais empêché les gens riches de venir à Gennevilliers, par contre les Gennevillois ne peuvent pas se loger à Neuilly. Nous avons un quartier ANRU, mais les prix de sortie dans le neuf y sont bien supérieurs aux prix de l’ancien, ce qui pose des questions sur l’accessibilité du parc nouvellement construit dans les quartiers en rénovation urbaine.

On pourrait prendre dans les 9 milliards de la loi PINEL plutôt que les APL et les aides à la pierre. On a construit un écoquartier avec 66 % de logements sociaux et c’est du PLAI, on ne triche pas. On a une coopérative HLM d’accès à la propriété : ça permet aux jeunes d’acheter moins cher mais ça ne permet pas de limiter la spéculation à la revente. Le problème était que les gens revendaient au prix du marché. Maintenant, on a agi sur ce point et les gens devront rester en accession sociale à la propriété même à la revente, pour empêcher la spéculation foncière et immobilière. Gennevilliers est une ville qui ressemble au 93 mais qui est située dans le 92. Les couches moyennes ne peuvent plus vivre dans les Hauts-de-Seine, car l’accession est devenue trop chère. On est entre 3 500 à 4 200 euros du m<sup>2</sup>, alors qu’Asnières est à 6 000 euros le m<sup>2</sup>. On veut limiter la gentrification et le seul moyen pour cela est de construire du logement social pour que les couches populaires et moyennes aient le droit à la métropole et à la ville. On est une ville riche avec une population très pauvre, donc on a des moyens de maîtriser le foncier. On aide aussi l’office HLM pour pouvoir construire, car sans la ville, il ne pourrait pas construire. Tout est une question de choix politique, mais aussi de moyens. Et il faut avouer qu’on a perdu une bataille idéologique sur le logement, car même quand un maire de droite veut construire du logement social, sa population ne le veut pas. ”



- **Jean-Louis Cottigny**, Président de l’Union Régionale de l’Habitat des Hauts-de-France

“ Je reste convaincu que tout argent qu’on met pour l’accompagnement par le toit, c’est de l’argent qu’on ne mettra pas pour lutter contre la délinquance. Ça coûtera moins cher de réfléchir à comment vivre ensemble si on agit dès le logement. »

À Arras, on a voulu acheter et transformer un logement pour que certains ménages pauvres et des personnes handicapées puissent vivre ensemble. On a créé des associations pour que les personnes handicapées, parfois avec un handicap mental, puissent avoir leur propre appartement. On a créé des paliers sur les loyers pour arriver à un équilibre pour le bailleur. Si on a la capacité de jouer avec l’assiette de loyer dans un même immeuble, alors on peut organiser la mixité sociale. »

On croit à l’être humain et à l’accompagnement par le toit, en dépassant les familles de bailleurs, le service public du logement ou les bailleurs privés. Dans un territoire, on va réunir tous les bailleurs, avec un référent des organismes HLM pour voir comment discuter avec l’EPCI. Car si on parle d’une même voix au niveau des bailleurs, on peut parler de l’aménagement du territoire. Il faut parler en concertation avec les élus, pas faire à leur place.

Il faut imaginer comment les gens peuvent vivre ensemble. Il faut une mixité permettant un accompagnement réciproque des uns et des autres. Il faut redonner à tous l’envie d’accéder au logement social. ”



- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l’habitat de la Direction de l’Habitat, de l’Urbanisme et des Paysages (DHUP)

“ Globalement, on est à 420-430 millions d’euros pour les aides à la pierre depuis plusieurs années. De plus, 75 % du FNAP vont vers les zones tendues. Par ailleurs, on a dit que ce n’était pas tout de faire du logement, mais il faut faire du logement abordable. C’est vrai que PLAI et PLS, ce n’est pas la même chose. La loi SRU a un objectif de rattrapage quantitatif, mais aussi qualitatif. Les collecti-

vités qui doivent atteindre les 20-25 % de logements sociaux doivent aussi construire au moins 30 % de PLAI. Et on a aussi créé dans le FNAP une enveloppe de financements complémentaires dédiés au PLAI adapté pour sur-financer le logement social et permettre des bas niveaux de quittance. Pour les PLAI adaptés, on a de l'argent, plus que pour les besoins actuels. Donc n'hésitons pas à faire du PLAI adapté : on a des enveloppes très largement suffisantes pour cela.

Le premier pilier de la mixité est de répartir l'offre de logement social ; le second est d'avoir une politique d'attributions qui permette à tout le monde d'arriver à se loger partout. Effectivement, on a un certain nombre de dispositions qui permettent d'essayer d'avoir 25 % des attributions hors des QPV [quartiers de la politique de la ville] pour les personnes du 1<sup>er</sup> quartile de revenus de l'EPCI. Cela suppose d'avoir du logement abordable hors des QPV. Donc ce n'est pas une obligation faite aux bailleurs, mais qui se réfléchit au niveau des collectivités. Et on a des obligations au niveau des réservataires aussi, qu'il faut faire respecter, notamment d'avoir au minimum 25 % d'attributions aux publics prioritaires comme les DALO. Et puis, le pendant de l'obligation des premiers quartiles est de ramener des salariés et des populations plus aisées dans des quartiers politique de la ville. ”



- **Stéphanie Lamarche-Palmier**, directrice de l'agence des Hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre

“ Le logement est un bien commun et il est indispensable de favoriser l'accès à un logement abordable pour les ménages prioritaires.

Il faut aussi parler du rôle des associations. Dans l'étude qu'on a menée dans les Hauts-de-France, on a pu remarquer la difficulté des associations à construire et conduire des actions de long terme. Il faut pouvoir continuer à agir sur le long terme et il faut accompagner les bailleurs, en lien avec la société civile et avec les habitants. Il faut soutenir la concertation pour accompagner les projets, évoquer les besoins, être source de solutions... Il est important de donner les moyens à ceux qui peuvent être acteurs du bien commun qu'est le logement. ”



- **Jean-Louis Cottigny**, Président de l'Union Régionale de l'Habitat des Hauts-de-France

“ J'ai proposé aux associations comme les Restos du cœur, qui accompagnent par le toit, de signer une convention pour faire de l'intermédiation locative avec l'instauration de baux glissants pour que personne ne soit plus à la rue. On a aussi signé une convention avec le sous-préfet pour le logement des Gens du voyage. Faisons du logement adapté pour tous. Il n'y a pas de sujet qu'on ne peut aborder. ”



- **Milouda Ala**, Vice-Présidente du Conseil régional des Hauts-de-France et conseillère communautaire à la Métropole Européenne de Lille, élue de Roubaix

“ Je suis un peu surprise, je pense qu'on va continuer à se tromper si on pense que la mixité est politique et technique. J'entends politiques d'attributions ; on est X acteurs à attribuer, ça devient une folie en CAL... Tout ça a été fait car la mixité a été posée comme un principe technique, un principe politique. Et on ne regarde que la mixité du point de vue économique. Quand on est arrivés en France avec ma famille, on était en HLM dans une courée. 88 logements permettant de vivre ensemble. On n'avait pas de mixité, mais on vivait bien. Ma maman vit toujours dans le quartier de l'Epeule à Roubaix : elle vit super bien. [...] Le quartier de l'Alma, là oui c'est un ghetto, mais pas un ghetto de non-mixité, résidence par résidence. Les habitants ont créé leur solidarité, une formidable solidarité. Ils sont 80 % de bénéficiaires RSA, mais ce n'est pas un problème de mixité économique. Par contre, quand l'État a abandonné ce quartier, on n'a plus eu d'équipement, on n'a plus eu de commerces, on n'a plus de mixité à l'échelle des quartiers. Il ne faut plus voir la mixité que par les attributions, mais plutôt par une approche en hauteur dans le quartier, c'est aussi ça la politique de la ville. ”





- **Patrice Leclerc**, maire de Gennevilliers (Hauts-de-Seine)

“ J'utilise peu le terme de mixité sociale, parce que je trouve que cela comporte le risque de faire croire aux gens que c'est eux le problème et qu'il faut mettre d'autres personnes à côté d'eux. Ces politiques visent plutôt à une invisibilité des catégories populaires. Donc posons-nous la question des moyens supplémentaires pour les plus pauvres. Il faut améliorer les choses en fonction des populations et des réseaux de solidarité. Par exemple, j'ai refusé de détruire les tours des Agnettes à côté du futur Grand Paris Express, car ce sont des loyers pas chers. Les pauvres ont le droit au métro, donc il faut réhabiliter pour qu'ils puissent rester.

On a manifesté devant l'ANRU pour avoir les moyens pour réhabiliter. Donc on ne détruira pas, mais on construit de l'accession à la propriété pour permettre une diversification des habitants et ne pas avoir un remplacement des populations. Il faut défendre les bailleurs, mais il faut aussi que les locataires s'organisent autour des associations de locataires. ”

## Table-ronde n° 2 - Questions et échanges avec le public

**Question :** Même un PLAI aujourd'hui ne signifie pas logement à loyer abordable. Par rapport aux fameux quotas de personne qui appartiennent aux deux premiers déciles, quel est le suivi de la loi sur ce point et quelles sont les sanctions envisagées ?



- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l'habitat de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)

“ On est sur une série de prioritaires. On a une difficulté pour suivre les attributions, réservataire par réservataire. On a l'outil du SNE et à l'intérieur du SNE, il faut qu'au moment de l'attribution soit renseigné le caractère prioritaire ou non de la personne. Donc pour le moment, car c'est récent, on a des progrès à faire sur le suivi régulier permettant de qualifier de manière précise les réservataires. Il nous faut des chiffres incontestables pour ensuite voir avec les représentants de l'État les sanctions possibles si les réservataires ne jouent pas le jeu. ”

**Question de l'assemblée** sur l'enjeu de précarité énergétique.



- **Milouda Ala**, Vice-Présidente du Conseil régional des Hauts-de-France et conseillère communautaire à la Métropole Européenne de Lille, élue de Roubaix

“ On sait l'impact négatif que les situations de précarité énergétique peuvent avoir sur la gestion budgétaire et le bien-être des ménages. Il y a un niveau de réhabilitation thermique sur le patrimoine des bailleurs sociaux qui n'est pas optimal. Il faut aussi aider les bailleurs sociaux à entretenir leur parc. On a fléchi les fonds du FEDER<sup>1</sup>, 28 millions d'euros fléchés au niveau de la région des Hauts-de-France, pour la réhabilitation énergétique des logements. C'est une priorité. ”

<sup>1</sup> FEDER : Fonds européen de développement régional.



- **Stéphanie Lamarche-Palmier**, directrice de l'agence des Hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre

“Le sujet de la lutte contre la précarité énergétique est très important et c'est un sujet où la coopération produit des effets importants. Il y a quelques années, on repérait des blocages financiers pour les personnes qui voulaient faire des travaux, mais depuis, il y a une grande implication de la Métropole Européenne de Lille et de la région des Hauts-de-France pour avoir un dispositif sur l'ensemble du territoire. On peut être aidé et ça peut aller jusqu'à la visite à domicile et l'aide à la constitution des dossiers administratifs. Il y a une Maison de l'habitat durable qui permet de voir ce que ça produit. Ainsi, une partie des freins à la lutte contre la précarité énergétique a été levée.”



- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l'habitat de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)

“Plusieurs personnes et intervenants ont réagi sur le terme « mixité sociale » et je vous rejoins, car on a érigé la mixité sociale comme un dogme, mais ce qui compte est l'équilibre de peuplement et cet équilibre n'est pas arithmétique, il se construit par la connaissance. Avec la loi Égalité et Citoyenneté, on a créé les Conférences Intercommunales du Logement dans ce but, car sans connaissance, on ne fait pas de mixité. De plus, la mixité, c'est aussi d'avoir des projets de rénovation de qualité (des copropriétés, dans les quartiers ANRU...). Il ne faut pas oublier qu'on est dans des lieux de vie. Il faut attirer de l'activité économique, par exemple et c'est à ce prix-là qu'on instaurera davantage de mixité sociale.”

## Table-ronde n°3

Revitalisation des centres anciens  
et lutte contre l'habitat indigne

## Intervenants

- **Sylvie Chamvoux-Maitre**, directrice de l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre
- **Didier Lennon**, vice-président de Quimper Bretagne Occidentale
- **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l'Agence nationale de l'habitat
- **Michel Polge**, directeur du pôle national de lutte contre l'habitat indigne à la DIHAL

Animation et régulation par **E. Parra-Ponce** (journaliste/animatrice)

## Éléments de contexte

Les événements tragiques de Marseille en novembre 2018 ont récemment rappelé que l'habitat privé dégradé ou indigne constitue une problématique centrale en France, et en particulier dans les centres anciens. En France métropolitaine, la Fondation Abbé Pierre estime à 600 000 le nombre de logements potentiellement indignes dans le parc privé. Habitat indigne, logements indécents ou insalubres, passoires énergétiques, copropriétés en difficulté, vacance, marchands de sommeil... les problèmes dans le parc privé sont nombreux et les solutions pas toujours simples à appliquer.

La dernière table-ronde du colloque a permis de revenir sur la large palette d'outils existants en matière de lutte contre l'habitat indigne. Les échanges ont permis d'identifier plusieurs leviers pour traiter les problématiques massives d'indécence et d'indignité, entre coercition et incitation. Des « bonnes pratiques » ont pu également être évoquées, comme celles qui sont mises en œuvre dans l'agglomération de Quimper ainsi que dans la ville de Sète (voir plus loin).

En résumé, plusieurs éléments peuvent être retenus des échanges :

- La lutte contre l'habitat indigne peut mobiliser toute une palette d'outils coercitifs, complexe mais complète. Elle peut aussi passer par une action plus incitative, via les aides de l'Anah.

- Alors que le parc privé joue un rôle de parc social de fait pour toute une partie des ménages défavorisés, l'intervention sur l'habitat privé est globalement plus difficile au regard des possibilités d'action existantes dans le parc social. La lutte contre l'habitat indigne s'avère notamment très complexe au sein des copropriétés. L'action sur l'habitat privé est toutefois de plus en plus portée au niveau national et local, via la mise en place de dispositifs comme Action Cœur de Ville. Il faut toutefois faire attention à ne pas cibler uniquement les centres-bourgs : les problématiques d'habitat indigne sont aussi très nombreuses en milieu rural, où l'intervention en diffus peut s'avérer plus complexe.

- L'habitat indigne est un sujet politiquement sensible, notamment dans les territoires ruraux. L'entrée par la précarité énergétique peut s'avérer moins stigmatisante. La lutte contre l'habitat indigne peut faire face à des « freins » de la part des élus, du fait d'une réticence à intervenir dans le domaine privé. Or, le soutien des élus est essentiel pour s'engager dans une démarche de lutte contre l'habitat indigne. Leur formation est à ce titre primordiale, alors que le sujet de l'habitat indigne est particulièrement technique et complexe.

- Les problématiques d'habitat indigne sont loin d'être uniquement techniques, elles touchent aussi à l'humain. Il peut parfois être difficile pour une personne d'accepter que sa situation de logement relève de l'indécence ou de l'indignité. Il y a alors tout un travail d'accompagnement à mettre en œuvre – et à financer –, pour permettre une prise de conscience et une adhésion des personnes aux démarches proposées.

## Table-ronde n° 3 - Restitution des échanges



- **Michel Polge**, directeur du pôle national de lutte contre l'habitat indigne à la DIHAL

“ La boîte à outils coercitive est complète et complexe, avec des responsabilités partagées entre le maire, l'EPCI et l'État. Les pouvoirs de polices spéciales des maires leur permettent de faire exécuter des travaux. Il y a tous ces moyens qui permettent d'agir, et il y a aussi des moyens financiers. Ces pouvoirs de polices spéciales ne remettent pas en cause le droit de propriété : c'est une obligation de faire. Un autre outil peut passer par l'acquisition du bien en question par expropriation, pour le réhabiliter ou le démolir. La boîte à outils est donc complexe mais elle existe : le carburant, c'est la volonté politique. Pour l'État, il y a des arrêtés qui relèvent du Préfet et qui s'adosent aux questions de salubrité : on compte environ 3 000 arrêtés par an. Pour les maires, il y a environ 6 000 actions purement coercitives par an qui sont engagées. ”



- **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l'Agence nationale de l'habitat

“ L'Anah est un établissement public administratif de l'État. Dans le traitement du mal-logement et de l'habitat indigne, on va avoir un effet incitatif sur certains propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs, en débloquent des fonds publics. Mais parfois, il y a aussi des situations plus complexes où le traitement du mal-logement doit passer par une action coercitive.

De manière générale, il est extrêmement complexe d'intervenir sur de l'habitat dégradé : on est dans le cadre de la propriété privée, parfois de copropriétés, avec des maîtrises d'ouvrage pas toujours professionnelles. Il y a aussi des inégalités de ressources, car la culture d'entretien du patrimoine est inégale selon les territoires et les propriétaires. De plus, les sujets liés à l'habitat privé ne sont pas ceux qui sont le plus mis en avant quand on évoque les politiques de l'habitat, à la fois au plan national et au plan local. On voit toutefois une montée en puissance progressive sur le bâti ancien et les centres villes dégradés, qui est renforcée par le mouvement de transition écologique.

Les moyens mobilisés par l'Anah s'inscrivent dans plusieurs champs : habitat indigne, copropriétés fragiles ou dégradées, rénovation thermique, adaptation des logements dans le cadre de la perte d'autonomie. Les subventions sont à destination des propriétaires occupants modestes ou très modestes, ou des propriétaires bailleurs. Les subventions de l'Anah peuvent être accessibles dans le secteur diffus, dans les territoires où la collectivité ne mène pas une politique publique de l'habitat privé. Elles ont toutefois un effet levier plus important et plus pertinent quand les élus locaux se mobilisent, qu'ils développent des opérations programmées et conduisent des études qui permettent de connaître le profil des occupants, les types de ressources. Les opérations programmées permettent d'avoir des équipes de suivi et d'animation qui vont au-devant des propriétaires, réalisent un diagnostic, préconisent des travaux et accompagnent les propriétaires dans leurs démarches, en sollicitant des subventions de l'Anah qui peuvent être bonifiées par les collectivités. ”



- **Sylvie Chamvoux-Maitre**, directrice de l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre

“ On a beaucoup dit depuis ce matin que plus aucun élu ne peut dire qu'il n'a pas conscience de ce qui se passe sur son territoire, et notamment des cas d'indignité. Je pense que, si aujourd'hui un maire n'a pas cette prise de conscience, c'est qu'il n'a pas véritablement sa place là où il est. Aujourd'hui, il y a des outils, mais la question est de savoir comment les élus peuvent se servir de ces outils, via les PLUi et les PLH. Comment l'Anah peut-elle apporter des moyens supplémentaires ? Comment l'État peut-il amener les collectivités à introduire dans leurs outils de programmation la question de la lutte contre l'habitat indigne ? Ces questions sont encore trop peu mises à l'agenda, par exemple au sein des Comités Régionaux de l'Habitat et de l'Hébergement. Il faut que les élus en prennent conscience, il y a un enjeu à travailler la formation des élus, et il existe un certain nombre de lieux d'information et de formation pour cela. ”

Des témoignages du terrain viennent illustrer l'engagement des élus sur les questions de mal-logement et d'habitat indigne.

### L'OPAH-RU du centre-ville de Quimper

Didier Lennon, vice-président de Quimper Bretagne Occidentale (QBO) chargé de l'habitat, présente l'OPAH-RU lancée en 2016 sur le centre-ville ancien de Quimper. Cette opération programmée fait suite à une étude préalable conduite entre 2014 et 2016, qui avait montré qu'il y avait près de 600 logements potentiellement indignes dans le périmètre du centre-ville. La plupart des occupants de ces logements avaient des ressources extrêmement faibles et les familles monoparentales étaient surreprésentées parmi les profils recensés. Le centre-ville de Quimper était face à un phénomène de « gentrification » inversé : le taux de vacance des logements du centre-ville était deux fois supérieur à celui de l'agglomération et de la ville dans son ensemble, et le taux de vacance commercial était également important.

Pour lutter contre la déqualification du centre-ville, l'agglomération quimpéroise a eu recours à plusieurs outils. En tant que délégataire des aides à la pierre, QBO détient la gestion déléguée des crédits de l'Anah. Des fonds propres complémentaires de l'agglomération ont été également ajoutés aux subventions de l'Agence, de façon à augmenter l'effet levier des aides. Celles-ci concernent à la fois les travaux, mais elles prennent aussi la forme d'un accompagnement qui se décline sur deux aspects : d'un côté l'accompagnement sur les travaux à entreprendre, de l'autre un accompagnement du point de vue de l'optimisation du plan financier, pour que les ménages puissent recueillir le maximum d'aides.

Ce dispositif a été complété par une convention avec la Fondation Abbé Pierre, qui apporte l'expertise et un soutien financier, quand le reste-à-charge s'avère trop important pour les ménages et que cela freine leurs capacités à engager des travaux.

### De nombreux outils mobilisés par la Ville de Sète pour lutter contre l'habitat indigne

Une OPAH-RU et un projet financé par le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) sont en cours sur la ville de Sète, également retenue dans le plan national Action Cœur de ville qui vise à la réhabilitation des centres villes anciens des villes moyennes.

Sète compte un peu moins de 45 000 habitants et les opérations menées concernent entre 2 000 et 2 500 logements potentiellement indignes ou insalubres. La Ville de Sète a décidé de se donner les moyens et de s'outiller pour aller vers les propriétaires occupants mais aussi vers les propriétaires bailleurs, auprès desquels il y a un travail particulièrement important à faire. Une Maison de l'habitant a été créée par la Ville, où se retrouvent tous les partenaires de la démarche (opérateurs des aides à la pierre, CCAS, travailleurs sociaux, etc.) qui réalisent conjointement un travail intéressant. Tout l'enjeu est de pouvoir accompagner les familles qui habitent par défaut dans ce centre-ville dégradé du fait des bas niveaux de loyer, et de les aider à continuer à habiter en cœur de ville, là où elles ont choisi de vivre.

Pour Sylvie Chamvoux-Maitre, « toute la chaîne d'accompagnement est là, autour de la table. Aujourd'hui l'habitat indigne ne doit pas être un sujet tabou, et il faut former les travailleurs sociaux à ce sujet-là, pour qu'ils accompagnent les familles et qu'elles prennent conscience du projet qu'elles peuvent construire ».

**Question :** La manière de considérer les questions d’habitat indigne a été un autre point abordé lors de la table-ronde. S’agit-il d’un sujet politiquement sensible ? Y a-t-il des façons de désamorcer les craintes que ce sujet peut susciter ? Comment parvenir à rassembler les partenaires autour de cette thématique ?



• **Sylvie Chamvoux-Maitre**, directrice de l’agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre

“L’habitat indigne est un sujet compliqué à aborder en amont des Municipales : la question de la précarité énergétique est une entrée plus simple. Sur le territoire de Sète, le Service Local d’Intervention pour la Maîtrise de l’Energie (SLIME) permet à des travailleurs sociaux d’aller à la rencontre des ménages et de faire un diagnostic sur la consommation d’énergie. Ce diagnostic peut aussi être l’occasion de repérer des situations plus lourdes et plus compliquées, et d’enclencher en conséquence une prise en charge adéquate, à condition de pouvoir mobiliser l’ensemble des parties prenantes.”



• **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l’Agence nationale de l’habitat

“Intervenir sur le parc privé, ce n’est pas simple, parce que c’est la propriété privée. Mais il faut arrêter de le dire. Localement, lorsqu’il y a une décision d’intervenir, il y a un choix politique qui est fait, et une mise en réseau d’un ensemble de partenaires qui doivent intervenir. Certes, cela représente un coût, mais ce n’est pas un coût aussi important que la production de logements neufs. C’est une démarche par contre plus longue car on intervient sur de l’existant, en milieu occupé, avec parfois des problématiques sociales extrêmement prégnantes. Mais pour autant, ce type d’intervention a une valeur au plan social et humain inégalable, ainsi qu’une valeur patrimoniale pour le traitement des centres anciens dégradés, ainsi qu’évidemment au niveau de la transition écologique. Mais tant que les PLH n’auront pas des objectifs très précis avec des diagnostics documentés sur la manière d’intervenir sur le parc privé, on n’y arrivera pas. Les dispositifs sont très complexes, mais pas plus complexes que d’autres politiques publiques.

Concernant la rénovation énergétique, on n’est pas systématiquement sur de l’indignité. L’intervention reste difficile car en milieu occupé, mais c’est moins stigmatisant et ça donne l’impression d’agir pour la planète. Peut-être que le terme d’“habitat indigne” est stigmatisant à la fois pour les familles et pour les collectivités.”



• **Sylvie Chamvoux-Maitre**, directrice de l’agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre

“J’ai assisté à un séminaire d’instructeurs du DALO, et l’un des intervenants disait qu’il avait des familles qui s’installaient dans des logements insalubres, car ils constituaient une porte d’entrée pour le DALO. Il faut sortir des schémas installés depuis longtemps et faire évoluer la culture autour de l’habitat indigne. Tous les propriétaires ne sont pas des marchands de sommeil, et tous les locataires ne font pas le choix d’aller vivre dans du logement indigne. Il faut sortir de cette difficulté en construisant la ville autrement.”



• **Didier Lennon**, vice-président de Quimper Bretagne Occidentale

“On rencontre comme une forme de barrière psychologique quand on aborde cette question : il faut arrêter de dire que les gens ne demandent rien, et qu’avant on vivait comme ça, donc qu’ils sont habitués. Pour autant, les opérations de relogement ne sont pas simples, pour plusieurs raisons.

On a tout d'abord une multiplicité d'acteurs du logement qui ne sont pas coordonnés. On essaie de travailler à la mise en place d'une commission partenariale pour faciliter l'accès au logement des ménages prioritaires, car la moitié des dossiers DALO du département sont concentrés sur la ville de Quimper. En raison de ces problèmes de coordination, nous avons aussi des difficultés concernant les sorties d'hébergement. Une autre difficulté réside dans le fait de réussir à travailler avec les personnes concernées : le logement n'est pas qu'un problème technique ; dans les logements, il y a des gens, et pour certains, ça peut être compliqué d'admettre qu'on vit dans un logement indigne depuis parfois des années. Les personnes peuvent ne pas souhaiter quitter leur logement, il y a une nécessité de pouvoir travailler avec eux sur ces questions-là. En regard, le travail social tel qu'il est pratiqué aujourd'hui ne répond pas forcément à ce type de problématique. Actuellement, nous réfléchissons au développement de l'intervention de pairs-aidants, qui auraient pu vivre eux-aussi une même situation de relogement complexe. ”

**Question :** Qu'en est-il des méthodes à privilégier pour intervenir de manière plus préventive et plus efficace sur l'habitat privé, et notamment sur les copropriétés ?



• **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l'Agence nationale de l'habitat

“ Ce qui est pointé dans l'ordonnance copropriété est un problème de constitutionnalité sur le fait qu'on n'oblige pas aux travaux. Mais au-delà du droit, la copropriété, c'est compliqué. Les assemblées générales sont complexes et pour pouvoir conduire une assemblée générale de copropriétaires vers une prise de décision et un phasage des travaux, il faut pouvoir s'appuyer sur des architectes, des syndics professionnels, avoir des capacités financières... Ces différents critères ne sont pas au rendez-vous dans une majorité des cas. Puisqu'il s'agit du domaine privé, la puissance publique ne va pas au-devant des problèmes de manière préventive, mais pourtant le parc privé représente 80 % des logements et accueille une partie des personnes en grande difficulté sociale et économique.

En matière d'intervention sur le parc privé, il faudrait pouvoir porter des politiques publiques avec des nouvelles méthodes qui permettent de mettre autour de la table un certain nombre de professionnels, qui adoptent des approches différentes. Le redressement d'une copropriété est un processus long : il faut en général compter 10 à 15 ans pour réussir à redresser une copropriété et reloger certains occupants. Dans les copropriétés saines, il faut compter 2 à 3 ans en moyenne pour pouvoir lancer des travaux. C'est un temps moyen, et il faut l'inscrire dans les programmes au niveau de la collectivité, du syndic. Les enjeux en valent la peine car derrière, c'est d'abord un confort retrouvé, un pouvoir d'achat plus intéressant, et aussi une participation à la transition écologique, avec des gaz à effet de serre réduits.

Il existe une nouvelle aide de l'Anah depuis 2017 pour les syndicats de copropriétaires, pour les aider à réaliser des travaux sur les parties communes. Cette aide collective est indépendante des conditions de ressources ou de la pratique du niveau de loyer. Cette aide est avant tout conçue pour aider à prendre une décision, quelles que soient les conditions de ressources des propriétaires ou occupants. Elle permet aux propriétaires de bénéficier d'une aide publique de l'agence pour pouvoir financer les frais des travaux, qui ne sont couverts cependant que partiellement. Des aides de la collectivité ou des prêts peuvent compléter l'appel de fonds des propriétaires. Cette aide a donc un effet levier assez considérable et on observe en conséquence une montée en puissance de ce dispositif à l'échelle nationale. (...)

L'action sur l'habitat privé est de plus en plus portée au niveau local et national. Action Cœur de ville correspond au PNRQAD, mais sur les villes moyennes. L'objectif des programmes nationaux portés par l'État est de donner la possibilité aux élus d'avoir différents outils, coordonnés les uns par rapport aux autres, qui permettent de mener une politique générale sur un morceau de leur territoire. Action Cœur de Ville permet ainsi de traiter la question de l'habitat, du commerce, de la mobilité, de l'espace public, de manière croisée. Les collectivités retenues peuvent bénéficier d'aides à l'ingénierie pour pouvoir conduire les projets, ainsi que d'aides aux travaux pour les propriétaires. Le principe directeur, c'est de rechercher l'intégration de plusieurs aides publiques de façon à ce que les élus n'aient qu'un interlocuteur.

Par ailleurs, il y a le fait d'intervenir sur de l'existant. À Marseille va se mettre en place une Grande Opération d'Urbanisme (GOU), qui devrait permettre d'avoir une action plus intégrée. Sur le dispositif de la GOU, ce qui a été souhaité, c'est d'avoir un périmètre assez grand sur la métropole marseillaise, de travailler sur plusieurs champs, et de créer une société publique d'aménagement d'intérêt national, de manière à financer l'opérateur qui va intervenir sur cette GOU et qui va durer plusieurs années. ”



• **Didier Lennon**, vice-président de Quimper Bretagne Occidentale

“ Les dispositifs comme Action Cœur de Ville peuvent faire perdre de vue d'autres aspects : ils peuvent amener à se concentrer sur certains quartiers, et pas d'autres ; mais les quartiers voisins peuvent aussi en bénéficier dans une certaine mesure. Par exemple, le fait d'avoir un périmètre d'Opération de Revitalisation du Territoire sur sa commune permet d'avoir des défiscalisations. À l'échelle de Quimper Bretagne Occidentale, on a mis la priorité sur le centre-ville car c'était là que se posait le problème principal. Mais l'agglomération compte 14 communes au total, et certaines présentent aussi des problématiques spécifiques à la ruralité, avec par exemple des corps de ferme qui se dégradent. Dès l'année prochaine, on va lancer une OPAH sur l'ensemble de la collectivité. ”

## Table-ronde n° 3 - Questions et échanges avec le public



• **Eric Constantin**, directeur de l'agence Île-de-France de la Fondation Abbé Pierre

“ La notion d'indignité n'a pas été choisie au hasard par le législateur ; elle renvoie à des conditions de vie qui ne permettent pas aux personnes de vivre dignement. En adoptant désormais la notion d'habitabilité, on se focalise plus sur l'aspect technique que sur l'aspect humain, ce qui me pose problème. Dans le projet de loi de finances 2020, on est sur des objectifs identiques, à 15 000 logements. Est-ce suffisant quand on sait qu'on a 600 000 logements potentiellement indignes ? ”



• **Une assistante sociale**

“ En tant que travailleurs sociaux, nous sommes formés et très sensibilisés, mais nous ne disposons que de peu de moyens, ou alors les moyens existent et deviennent de plus en plus obsolètes. Par exemple, on a le cas d'une famille qui a intégré de manière subie un logement insalubre car elle n'a pas réussi à avoir accès à un logement social. On a fait appel au Service communal d'hygiène et de santé qui est venu pour faire un diagnostic et un rapport. Puis j'ai fait appel au PDALHPD pour reloger cette famille : ils ont des champignons sur les murs et les enfants souffrent de cette situation. Par la suite, je n'ai eu aucune réponse. Pour moi, ce sont des situations où il y a la vie de personnes en jeu et j'ai l'impression que pour les responsables des dispositifs, ce ne sont que des dossiers. J'ai beau relancer, aller plus loin que mes fonctions, en prenant mon téléphone, c'est sans effet : je suis révoltée par ce qui se passe. ”





- **Un participant**

“On n’a pas abordé la question des bidonvilles, summum de l’indignité. Dans les situations de logements très dégradés, les interventions coercitives prévues peuvent faire face à des marchands de sommeil usant de moyens de rétorsion vis-à-vis de leurs locataires. Pour l’instant, les sanctions pénales vis-à-vis des propriétaires sont insuffisamment connues et appropriées. Il ne faut pas oublier que les locataires doivent être avisés, et peuvent être acteurs et résister aux marchands de sommeil.”



- **Michel Polge**, directeur du pôle national de lutte contre l’habitat indigne à la DIHAL

“Sur les bidonvilles : si je reprends la définition de l’habitat indigne, les bidonvilles en font partie, comme les parties communes de copropriétés : donc on a les boîtes à outils.

Concernant les sanctions pénales, on commence à voir les effets de deux mesures de la loi ELAN. Il y a d’abord la confiscation systématique des biens immobiliers pour lutter contre les marchands de sommeil. L’autre nouveauté de la loi ELAN, c’est la suspicion de revenus : un marchand de sommeil ne pourra plus se cacher. Ça ne prendra effet que pour les cas ouverts après l’adoption de la loi ELAN.

Pour les travailleurs sociaux, j’entends ce que vous dites. Il y a des pôles habitat indigne qu’il faut alerter.

Sur l’habitabilité : l’habitat indigne, l’action coercitive, ça marche, pas assez sûrement. Il y a 101 pôles départementaux de lutte contre l’habitat indigne, il y a un juge référent, il y a un sous-préfet référent, la gouvernance marche. Mais il y a des petites communes où les services ne sont pas surabondants et qui ont besoin d’une assistance technique. On a une difficulté des polices, et la loi ELAN permet de détricoter l’appareil administratif. L’ordonnance demande à simplifier les polices, en passant de 15 polices spéciales à 4 ou 5 polices. Ce travail est en cours suite au rapport de Guillaume Vuilletet, qui préfigure l’ordonnance et propose un référentiel d’habitabilité. J’entends votre crainte sur la notion, mais ce n’est pas l’idée de faire passer l’intervention de l’habitant au cadre habité. C’est un problème de compréhension des termes... Aujourd’hui les textes qui définissent la qualité minimale d’un logement sont incompréhensibles, il faut rénover ces textes.”



- **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l’Agence nationale de l’habitat

“Aujourd’hui l’Anah attribue entre 13 000 à 15 000 subventions au titre de la lutte contre l’habitat indigne. L’agence pourrait faire plus, mais les procédures sont complexes, on a des risques juridiques pour les élus locaux notamment pour les procédures, donc ils ne s’en saisissent pas.”



- **Didier Vanoni**, FORS-Recherche sociale

“Aujourd’hui, des opérateurs sont affaiblis dans leur manière d’intervenir sur le territoire : certains programmes démarrent et s’arrêtent, ou vont dans d’autres directions. On voit des associations qui cherchent des financements pour réaliser des accompagnements des propriétaires bailleurs ou occupants : comment faire qu’il y ait assez de forces vives sur le territoire ? Comment être certain que ce soit efficace ?”



• **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l'Agence nationale de l'habitat

“ Le sujet du manque d'opérateurs et du changement des métiers des opérateurs est vrai. Mais je ne pense pas qu'il n'y ait plus d'opérateurs : il y a certains territoires où les opérateurs sont affaiblis, et cela nécessite de mettre en place des organisations interdépartementales. On travaille sur la réorganisation des opérateurs pour avoir un meilleur maillage. Je pense que les opérateurs doivent faire leur évolution au même titre que les collectivités dans le cadre de la décentralisation.

Du fait de l'effet de la rénovation énergétique, l'écosystème des opérateurs a fortement évolué. L'Anah a été créée par un réseau d'opérateurs plutôt issus du mouvement social ; puis dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, il y a eu beaucoup de bureaux d'études, et aujourd'hui nous avons des grands énergéticiens qui accompagnent les ménages pour changer leurs chaudières, leurs combles, etc. Je crois qu'aujourd'hui, on travaille sur la complémentarité des réseaux et des interventions. Les opérateurs ne font pas que du changement de chaudière, ils doivent pouvoir faire les signalements comme les travailleurs sociaux. ”

## CONCLUSION

GOUVERNANCE LOCALE DES POLITIQUES  
DU LOGEMENT : UN CHEMIN CONTRARIÉ

Les travaux et échanges restitués dans ce cahier montrent une montée en puissance, de longue date, de la territorialisation des politiques de l'habitat. La prise de responsabilités réaffirmées depuis maintenant une génération par les intercommunalités, ne semble plus faire réellement débat parmi les intervenants du colloque et les acteurs locaux, quelle que soit leur sensibilité politique. Cette évolution est incontestablement une avancée pour la cause des mal-logés, qui a permis à des centaines d'administrations locales, dans les principales villes de France, de s'approprier les outils de la politique du logement.

Pour autant, ce cheminement ininterrompu et régulier vers la décentralisation de ces politiques n'est pas un long fleuve tranquille, et la persistance de la crise du logement, voire à certains égards son aggravation, doit nous rappeler la longueur du chemin à parcourir et la hauteur des obstacles à surmonter avant de parvenir à ce qui pourrait être une gestion décentralisée idéale des politiques de l'habitat par des intercommunalités adaptées à la réalité des bassins de vie.

Tout d'abord, le choix de l'intercommunalité comme acteur central des politiques de l'habitat ne s'est pas accompagné d'un réel dessaisissement des autres strates administratives, mais a plutôt ajouté une strate au mille-feuilles institutionnel, au risque de renforcer la dilution des responsabilités et l'illisibilité de ces politiques auprès des citoyens. Les communes conservent une légitimité forte, la main sur les permis de construire et une influence majeure au sein des EPCI. Les départements jouent un rôle important dans les politiques sociales et se voient parfois déléguer, surtout dans les zones rurales, la gestion des aides à la pierre. Les régions et l'Europe abondent ici ou là les financements existants. Et surtout l'État conserve des prérogatives majeures : hébergement, DALO, financement (ou pas...) des aides à la personne et des aides à la pierre, incitations à l'investissement locatif, règles d'attribution des logements sociaux, autorisation de l'encadrement des loyers, octroi de la force publique,

définition des PTZ et des aides à la rénovation énergétique, tutelle sur les grandes agences comme l'ANAH ou l'ANRU ou sur la Caisse des dépôts, et tant d'autres cadres dans lesquels l'action publique locale s'inscrit sans même s'en apercevoir.

Au milieu de cet enchevêtrement de responsabilités, sous la tutelle plus ou moins bienveillante, plus ou moins étroite, de l'État central ou local, les EPCI ne semblent finalement pas si souverains dans le champ du logement. Leur autonomie fiscale se réduit chaque année sous l'effet des réformes de l'État, la plus récente étant la suppression de la taxe d'habitation. Leur légitimité politique est concurrencée par celle des maires, tant que les conseillers intercommunaux ne bénéficient pas d'une véritable élection dédiée, au suffrage universel direct. Leur champ de compétences est partagé, notamment en direction des personnes défavorisées, avec l'État qui héberge et les départements qui accompagnent. Au final, bien peu de citoyens se tournent vers l'intercommunalité quand il s'agit de trouver à se loger.

Mais la principale limite à une action locale déterminée pour faire face à la crise du logement, au-delà du « meccano institutionnel », réside dans la grande disparité de l'implication des autorités locales dans ce chantier souvent très technique et à bien des égards, décourageant, tant les outils publics peuvent sembler dérisoires face à la force du marché et à la précarisation de la société. Pourtant, de nombreux exemples, longuement développés ici, montrent que des collectivités, si elles agissent en concertation avec toutes les parties prenantes et s'arment de patience, obtiennent des résultats à long terme. Il est vrai que les conditions à remplir sont complexes : action stable sur le temps long, opérateurs publics efficaces, travail transversal avec les acteurs du social et de la santé, consensus entre les autorités locales et l'État, constitution d'équipes techniques stables et compétentes, priorité donnée aux personnes les plus en difficulté... La constitution de ce type de pouvoirs locaux, déjà difficile, doit

en outre s'accompagner d'une collaboration avec des contre-pouvoirs associatifs et citoyens, aiguillons indispensables pour pointer les lacunes, porter la voix des personnes marginalisées ou expérimenter des initiatives innovantes.

On voit bien, en les explicitant, à quel point la réunion de ces conditions est compliquée. C'est l'improbabilité d'une conjoncture locale aussi parfaite, qui légitime sans doute encore pour très longtemps et dans de nombreux territoires, l'intervention de l'État. Celle-ci n'est pas forcément descendante ou aveugle aux spécificités. Elle peut se contenter par exemple de fixer des objectifs, de mesurer leur atteinte et de sanctionner les récalcitrants. C'est le sens par exemple de la loi SRU, qui impose des quotas de logements sociaux, de la loi DALO qui contraint les acteurs à reloger les ménages reconnus prioritaires, ou de la loi Égalité et Citoyenneté qui impose des quotas d'attributions HLM aux publics prioritaires et aux ménages les plus pauvres. Charge ensuite aux autorités locales de s'organiser pour respecter ces exigences minimales du vivre-ensemble, et à l'État de les accompagner, de les sanctionner si besoin, voire de reprendre les compétences.

Ce tableau exigeant ne doit pas doucher les bonnes volontés mais plutôt inciter à l'action. Et d'ailleurs, les dernières élections municipales ont eu la vertu de montrer que, à dispositif institutionnel inchangé, le vote des électeurs pouvait entraîner des modifications concrètes et rapides. De nombreuses collectivités, comme Montpellier, Bordeaux ou Lyon, s'engagent dans la voie de l'encadrement des loyers. D'autres, comme Villeurbanne, adoptent la Déclaration des droits des personnes sans-abri. Certaines, enfin, se lancent dans la politique du Logement d'abord, main dans la main avec l'État en répondant à l'appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, comme Paris, Marseille, Rennes ou Tours. La Fondation Abbé Pierre accompagnera toujours les bonnes volontés, avec exigence, en cherchant à renforcer la société civile locale et à faire entendre la voix des personnes mal logées par-delà les contingences et les alternances politiques.

# GLOSSAIRE

- AMI** : Appel à manifestation d'intérêt
- ANAH** : Agence nationale de l'habitat
- ANRU** : Agence nationale de la rénovation urbaine
- APL** : Aides personnelles au logement
- CAF** : Caisse d'allocations familiales
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
- DALO (loi)** : Droit au logement opposable
- DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale
- DDCSPP** : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- DDTM** : Direction départementale des territoires et de la mer
- DIHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
- ELAN (loi)** : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale
- FSL** : Fonds de solidarité logement
- LEC (loi)** : Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté
- MAPTAM (loi)** : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- MDM** : Médecins du monde
- MOUS** : Maîtrise d'ouvrage d'insertion
- NOTRe (loi)** : Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
- OPAH-RU** : Opération programmée de l'amélioration de l'habitat – renouvellement urbain
- ORI** : Opération de restauration immobilière
- PDAHLPD** : Plan départemental pour l'accès à l'hébergement et au logement des personnes défavorisées
- PIG** : Programme d'intérêt général
- PLAI** : Prêt locatif aidé
- PLH** : Programme local de l'habitat
- PLS** : Prêt locatif social
- PLUI** : Plan local d'urbanisme intercommunal
- PLUS** : Prêt locatif à usage social
- PNRQAD** : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés
- RSA** : Revenu de solidarité active
- SNE** : Système national d'enregistrement (de la demande de logement social)
- SRU (loi)** : Loi solidarité et renouvellement urbains

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES ET RAPPORTS

Bihr, A., Pfefferkorn, R. (2008), *Le système des inégalités*, Paris, La Découverte, collection Repères.  
CREDOC (novembre 2017), *Les Français et leurs territoires : vécus et attentes vis-à-vis des pouvoirs publics*.

Fondation Abbé Pierre, *Rapports 2014 et 2020 sur l'état du mal-logement en France*.

France Stratégie, « Dynamiques et inégalités territoriales », juillet 2016.

Maurin, L., *Comprendre les inégalités*, publication de l'Observatoire des inégalités, 2018.

## ARTICLES

Cauchi-Duval, N., Cournuau, F. et Rudolph, M., « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*, 2017.

François, C., « Un droit au logement à géométrie variable. Les ancrages socio-spatiaux du Fonds solidarité logement », *Espaces et Sociétés*, Vol. 170, n°3, p. 91-106. 2017.

Madec, P., « Des inégalités à tous les étages », *Revue Projet*, Vol. 364, n°3, p. 66-76. 2018.

Métropolitiques, « Inégalités territoriales : parlons-en ! », *Libération*, 12/10/2018.

Poupeau, F. et Tissot, S., « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 159, n°4, p. 4-9. 2005.





*Être humain !*

**DÉLÉGATION GÉNÉRALE**

3, rue de Romainville 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01