



# L'état du mal-logement en France 2020

RAPPORT ANNUEL #25



## ***CHAPITRE 2***

---

### **Le mal-logement à l'épreuve des municipales**

Les élections municipales seront-elles utiles pour les mal-logés ? Leur proximité en mars 2020 représente une opportunité pour s'interroger sur la prise en charge de la question de l'habitat par les collectivités locales, et plus particulièrement sur l'attention qu'elles portent à la lutte contre le mal-logement.

Le mouvement de décentralisation de la politique du logement, engagé depuis les lois de 1982 et 1983, a conduit à un renforcement progressif des politiques locales de l'habitat et à la montée en responsabilité des intercommunalités en la matière. Ce processus continu, même s'il est parfois chaotique, a contribué à élaborer des cadres d'intervention qui permettent aux politiques locales de l'habitat de se déployer et de leur fixer des objectifs en matière d'urbanisme, de production ou d'attributions de logements. Mais malgré l'engagement de certaines intercommunalités et les initiatives prises ici ou là, nous sommes encore assez loin d'une réelle prise en compte de ces thématiques par l'ensemble des collectivités.

En raison de la faible place qu'occupe le logement dans le débat public, bien qu'il représente une préoccupation majeure des Français, le logement risque même d'être le parent pauvre dans la campagne des prochaines élections municipales. Sauf dans les villes où l'intervention en faveur du logement social est assumée (Paris, Rennes, Nantes, Lille...), ou lorsque l'actualité dramatique fait du logement un sujet incontournable (par exemple la Ville de Marseille après l'effondrement tragique de deux immeubles le 5 novembre 2018). Ailleurs, c'est-à-dire dans la grande majorité des communes, la question du logement risque d'être peu portée par des candidats sensibles aux préoccupations de leurs électeurs, souvent soucieux de limiter la construction neuve et de freiner l'arrivée de nouveaux habitants. De plus, les débats, quand ils ont lieu, portent essentiellement sur des enjeux communaux, alors que les compétences s'exercent de plus en plus à l'échelle intercommunale. La démocratie n'en sort pas gagnante et **la politique du logement apparaît ainsi comme un sujet lointain et purement technique** déconnecté des enjeux sociaux.

La Fondation Abbé Pierre, préoccupée par l'ampleur et l'ancrage du mal-logement, ne peut se satisfaire d'une telle situation. Elle plaide pour faire de la question de l'habitat et de celle du logement des personnes les plus fragiles un enjeu majeur des prochaines élections municipales et intercommunales, puisque le vote désigne non seulement les conseillers communaux mais aussi incidemment, par un scrutin fléché peu lisible, ceux qui siégeront dans les instances communautaires.

Pour cela, il convient d'abord d'identifier les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en charge du mal-logement et de faire ressortir des voies de progrès. C'est l'objet de ce chapitre qui vise, en s'appuyant sur de bonnes pratiques, à présenter des politiques qui constituent de réelles avancées quand elles sont mises en œuvre. Les responsables locaux pourront ainsi venir puiser des idées pour construire leurs programmes d'intervention et pour tous ceux qui le souhaitent s'engager davantage en faveur du logement des personnes défavorisées.

L'introduction de ce chapitre analysera **les inégalités des territoires face au mal-logement, puis le cadre d'exercice des politiques locales de l'habitat, et enfin les pratiques inégales des communes et surtout des intercommunalités en la matière.**

Pour développer notre réflexion, nous nous appuyerons sur les échanges du colloque « Inégalités territoriales et mal-logement » organisé le 5 novembre 2019 à Lille par la Fondation Abbé Pierre. En amont de ce colloque, une enquête de terrain a été conduite entre mars et juin 2019 sur 12 territoires aux caractéristiques variées. Une diversité d'acteurs a pu être rencontrée sur chaque site (élus, opérateurs, associations, techniciens), ce qui a permis de documenter de nombreuses thématiques et situations de mal-logement, et de croiser leurs analyses sur la mise en œuvre des réponses sur les territoires.

## 1 - Les mal-logés face aux inégalités territoriales

Le mouvement de territorialisation de la politique de l'habitat se heurte à diverses difficultés qui tiennent aux inégalités territoriales, à la diversité des enjeux locaux, à la sensibilité et à l'engagement inégal des collectivités locales, comme à la répartition des compétences en matière d'habitat qui a notamment pour effet de diluer les responsabilités.

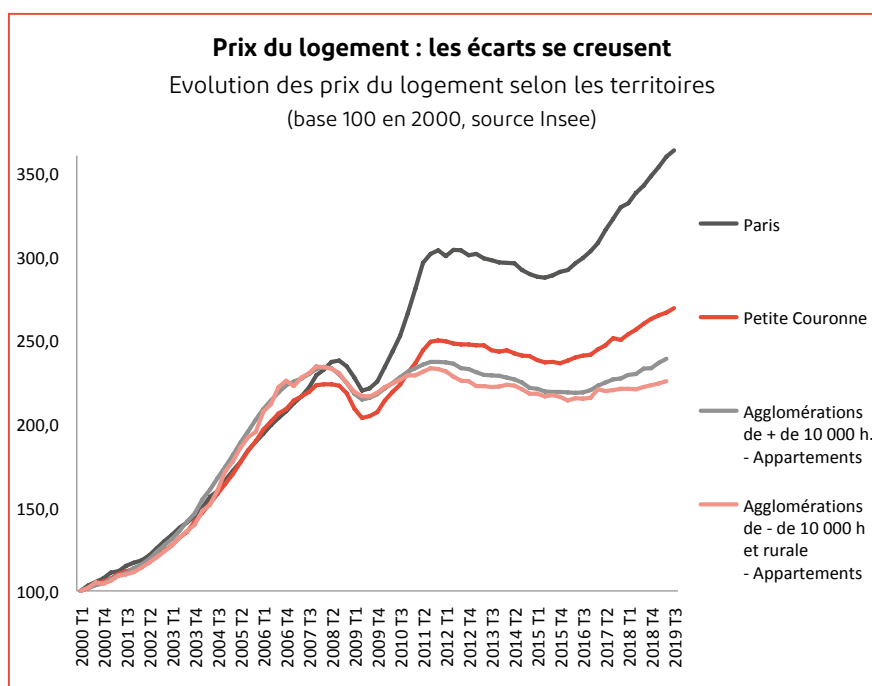
### a - L'immobilier creuse des fractures territoriales nouvelles

Les inégalités territoriales, prégnantes de longue date, ont été creusées par les évolutions de plus en plus divergentes des différents marchés immobiliers locaux. Dans un premier temps, la hausse des prix a été assez uniforme en pourcentage dans l'Hexagone, la décennie 2000 aboutissant à un doublement moyen des prix de l'immobilier, ce qui a soumis de plus en plus de ménages à un coût financier excessif pour se loger. Avec la différence toutefois que les niveaux de départ étant très éloignés, les niveaux d'arrivée l'étaient encore plus. Le doublement des prix, à Paris et à Nevers, en partant de valeurs inégales, produit des différences en valeurs absolues encore plus importantes. Tandis que Nevers passait schématiquement de 500 à 1 000 € / m<sup>2</sup>, Paris passait de 4 000 à 8 000 € / m<sup>2</sup>.

Après une légère correction au moment de la crise économique de 2008, les prix sont repartis à la hausse, mais cette fois de manière très divergente selon les territoires. **La décennie 2010 a ainsi vu les territoires les plus chers devenir encore beaucoup plus chers**, en particulier à Paris, tandis que les zones moins tendues connaissaient une plus grande stabilité, voire des baisses de prix dans les zones en déprise. On retrouve cette divergence à l'échelle des quartiers : ce sont les plus aisés qui voient leurs prix grimper plus vite, renforçant encore l'homogénéisation

sociale des populations<sup>1</sup>. Ce mouvement divergent, en accentuant les écarts de prix entre les villes et les territoires, a rendu plus difficile la mobilité quand il s'agit d'accéder à un territoire cher et recherché. La concurrence pour l'accès à un logement renvoyant les ménages les plus modestes vers les périphéries des villes ou les formes d'habitat les plus dépréciées.

Les inégalités territoriales s'enracinent dans le mouvement de métropolisation qui conduit à la concentration des activités économiques, des emplois et des richesses dans les grandes aires urbaines, en particulier les plus attractives. Parallèlement à cette dynamique de métropolisation émerge un phénomène de stagnation, voire de déclin des villes moyennes, en particulier au Nord et à l'Est de la France, ainsi que dans « la diagonale du vide », qui se traduit par une baisse des prix immobiliers.



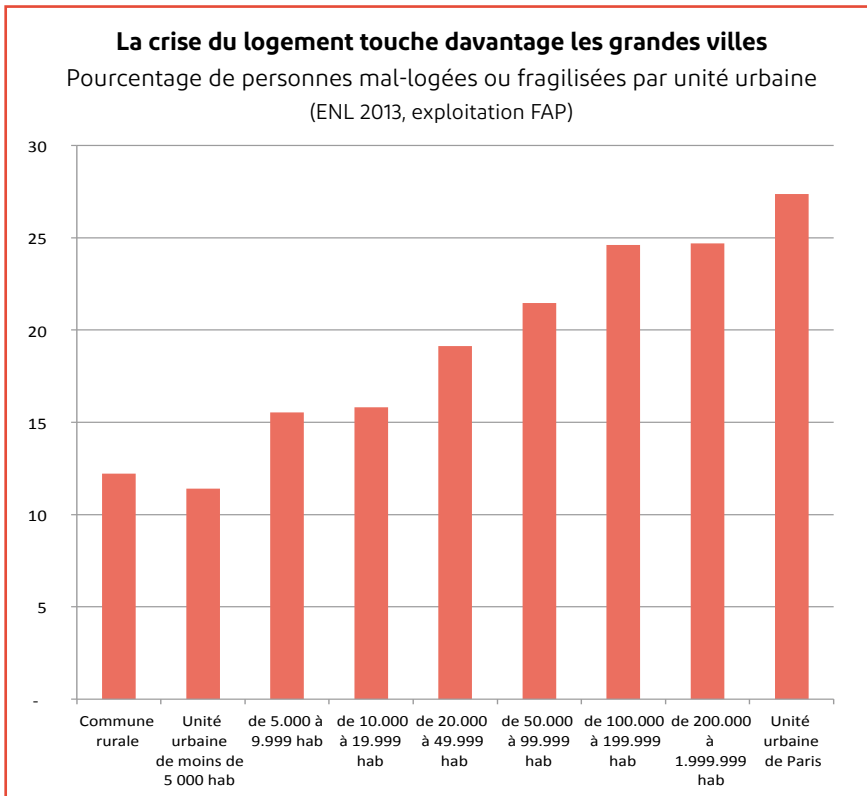
**b - Mais le mal-logement n'épargne aucun territoire**

Les évolutions des marchés immobiliers divergent de plus en plus selon les territoires mais, tout comme la pauvreté est présente dans tous types d'unités urbaines, le mal-logement lui aussi n'en épargne aucune. **On retrouve partout différentes dimensions du mal-logement mais avec une intensité, des formes et à**

<sup>1</sup> Xavier Timbeau, « L'immobilier a flambé... surtout pour les riches », *Alternatives économiques*, 11 décembre 2019.

**des échelles différentes.** De façon schématique, vivre en zone tendue entraîne des taux d'effort supérieurs, des risques d'expulsion accrus et une difficulté très forte d'accès au logement, avec des files d'attente bien plus longues pour obtenir un logement social, qui se traduisent par des phénomènes de sans-abrisme et de bidonville. Sans pour autant que le prix de l'immobilier ne se traduise toujours par une qualité du logement correcte. C'est ce qui explique que la prévalence du mal-logement et des fragilités face au logement, pour reprendre les catégories habituelles des « chiffres du mal-logement » de la Fondation Abbé Pierre, est environ deux fois plus importante dans les métropoles que dans les petites unités urbaines (voir graphique). La région Île-de-France est la plus emblématique de ces problématiques, qui affectent également les grandes métropoles, l'arc Atlantique, la région du Pays basque, comme celle de la frontière avec la Suisse.

En zones détendues, si les taux d'effort sont moindres, la prévalence de la précarité énergétique et de l'habitat indigne reste forte, avec la particularité d'être bien moins visible qu'en ville et de disposer de moins de dispositifs publics pour repérer et combattre ces phénomènes. Le moindre prix du logement se paie aussi parfois d'une facture transports accrue et de services publics moins accessibles, comme l'a rappelé avec force le mouvement des gilets jaunes en 2018-2019.



À ces inégalités entre territoires s'ajoutent celles bien plus marquées entre populations d'un même territoire. Les inégalités territoriales sont largement moins fortes que les inégalités sociales et que les inégalités géographiques au sein d'une même collectivité. Il y a en effet plus d'écart entre la porte de la Chapelle et le 16<sup>e</sup> arrondissement qu'entre Paris et Nantes ; plus de différences de mal-logement entre Roubaix et Lille-Centre qu'entre la Métropole européenne de Lille et le département du Puy-de-Dôme.

La concentration de ménages aisés dans les pôles urbains dynamiques que représentent les métropoles ne doit pas dissimuler d'importantes inégalités de revenus en leur sein. Cela ne doit pas non plus conduire à omettre le fait que certains quartiers métropolitains concentrent davantage de difficultés que certaines zones rurales, contrairement à **la représentation simpliste de la dualisation du territoire français, opposant une « France périphérique » à celle des urbains « gagnants de la mondialisation »**. Comme le rappelle le CGET, 77 % des ménages pauvres vivent dans les grands pôles urbains, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces quartiers cumulent parfois des niveaux de tension sur les prix et l'accès au logement social importants avec une qualité du bâti médiocre, notamment dans le parc privé, un éloignement des centres-villes et une qualité de service public laissant à désirer, le tout dans un contexte de forte ségrégation urbaine et de discrimination à l'adresse pour les personnes vivant dans ces quartiers de relégation.

La hausse des prix de l'immobilier au sein des métropoles tendues creuse d'ailleurs au final moins les inégalités entre territoires qu'au sein de ces zones tendues, entre les ménages qui pâtissent de cette inflation et ceux qui en tirent avantage en voyant leurs revenus locatifs ou leur patrimoine s'accroître sans effort.

La leçon à en tirer est que, les inégalités et les micro-ségrégations urbaines se jouant au sein des territoires, les collectivités locales ont un rôle à remplir pour les résorber, plutôt que de jouer sur des oppositions binaires entre « les zones rurales » et « les métropoles » par exemple. À condition toutefois que ces différenciations accrues entre les marchés immobiliers et ce creusement des inégalités internes, appellent des réponses politiques davantage territorialisées qu'auparavant, adaptées aux priorités de chaque zone, sous peine de rater leur cible.

## 2 - Une décentralisation favorable à la prise en charge du mal-logement au niveau local

### a - La montée en puissance des politiques locales de l'habitat

Depuis près de 40 ans, la territorialisation de l'action publique s'est imposée comme une réponse adaptée pour rendre plus efficace et pertinente la politique de l'habitat. Elle a pris appui sur le renforcement de la coopération intercommunale ainsi que sur l'élargissement progressif des compétences des collectivités locales

en matière d'habitat, de logement et de rénovation urbaine. **Le processus a été fortement impulsé par l'État qui a donné aux politiques locales de l'habitat un cadre d'action et des objectifs relativement ambitieux.**

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, ils couvraient 75 % de la population française et pour la moitié d'entre eux, 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. Et 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 ainsi 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. Si bien que 55 % de la production nationale de logements sociaux est aujourd'hui pilotée dans le cadre de ces délégations.

La création des métropoles par la loi MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) en janvier 2014 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 (outre 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.

Pour les intercommunalités de moindre taille, là aussi les changements des dernières années sont décisifs, avec l'achèvement de la couverture intercommunale du territoire français, avec une nouvelle carte intercommunale regroupant, parfois à marche forcée, les EPCI de moins de 15 000 habitants (loi NOTRe de 2015).

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 relativement modestes : 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.

Ces nouvelles dispositions, mises en œuvre progressivement, permettent aux intercommunalités 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 les poussent à un déploiement d'ingénierie et d'outils au service de la connaissance des besoins sociaux, en particulier des ménages les plus démunis. Elles favorisent les liens des EPCI avec le secteur de l'hébergement et offrent davantage de moyens pour mettre en œuvre une véritable politique de Logement d'abord à l'échelle locale.

L'implication progressive **des EPCI comme chefs de file des politiques locales de l'habitat** a facilité l'acculturation des élus et techniciens locaux aux problématiques de l'habitat et permis 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.

**Cet 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 soulignait un élu communautaire de Bayonne : « *Maintenant nous avons le Logement d'abord pour les personnes privées de logement, le PLH 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* ». Bref, **les collectivités locales sont à présent outillées pour agir.**

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, soit 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 ; soit parce qu'elles restent en dehors de la politique du Logement d'abord qui se déploie sur un nombre limité de territoires. Ce qui souligne le paradoxe entre un État soucieux de l'équité territoriale et de la solidarité nationale et les mesures qu'il prend qui ne donnent pas aux acteurs locaux les mêmes capacités pour intervenir.

## b - Une inégale implication des collectivités locales

Soumis à des inégalités territoriales fortes, les mal-logés subissent également une implication et une sensibilité très inégales de la part de leurs élus.

Même parmi les métropoles, les contrastes sont saisissants. À une extrémité, le modèle de gouvernance lyonnais, qui offre un exemple sans équivalent d'intégration politique poussée au maximum des compétences entre les mains de la métropole, qui a récupéré la plupart des compétences des communes qui la composent et a également fusionné avec le département, gérant ainsi le FSL, l'accompagnement social, la dépendance, la protection de l'enfance, se donnant ainsi les outils pour mener de concert une politique urbaine et sociale... On peut aussi évoquer le modèle rennais, qui fait référence depuis 40 ans, par son antériorité et la force du consensus qui anime ses différentes générations de protagonistes. Un modèle moins innovant en matière institutionnelle mais d'une indéniable efficacité sur le long terme. D'autres métropoles s'emparent du sujet du logement depuis plusieurs mandats, à Lille, Grenoble, Nantes, Toulouse ou Montpellier, et utilisent la plupart des outils à leur disposition pour agir sur tous les pans de la politique du logement, tout en se dotant d'une administration compétente capable de porter le sujet de l'habitat au-delà des alternances politiques.

À l'autre bout du spectre, deux intercommunalités sont historiquement en retard, pour des raisons différentes. La métropole de Paris tout d'abord, en raison de la singularité de la capitale, que l'État a toujours la tentation d'administrer directement et qui n'a jamais réussi à délimiter clairement ses frontières, entre la petite couronne, la zone agglomérée ou les franges de la région francilienne. La Ville de Paris, tout à la fois commune et département, dispose de moyens d'action tellement importants qu'elle n'a pas toujours fait l'effort de partager ses compétences et ses richesses avec ses voisins, polarisés entre départements très riches et très pauvres eux-mêmes rétifs à la mise en commun de leurs prérogatives. La tentative de créer une Métropole du Grand Paris a pu laisser espérer une avancée, mais il s'agit encore d'un acteur balbutiant et à l'avenir incertain. À l'autre bout de l'Hexagone, la Ville de Marseille semble concentrer tous les défauts de gouvernance, le moindre d'entre eux n'étant pas l'incapacité à dépasser les égoïsmes communaux. À tel point que la récente Métropole d'Aix-Marseille a dû être imposée par l'État aux élus locaux désireux de conserver leur pré carré ou leurs richesses, là encore terriblement mal réparties, sur fond de fronde quasiment généralisée contre l'application de la loi SRU ou de la loi DALO. L'effondrement d'immeubles le 5 novembre 2018 est venu rappeler dramatiquement que ces carences politiques, cette désinvolture dans la prise en compte de l'habitat indigne depuis tant d'années, cette impunité des marchands de sommeil, se payaient parfois de la vie des personnes mal-logées.

À côté de ces métropoles bien identifiées, la concentration historique des situations de mal-logement dans des villes comme Mulhouse ou Roubaix par exemple explique l'engagement durable de ces villes et de leurs partenaires contre le mal-logement dans toutes ses dimensions. Elles 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.

Des intercommunalités de taille moyenne commencent également à émerger. La Ville de Druguignan a créé en 2017 son service habitat. 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 depuis des années. La communauté d'agglomération de Quimper Bretagne Occidentale, après avoir longtemps été réticente à intervenir sur le parc privé, ne prenant aucun arrêté, a pris récemment conscience du problème depuis la mise en œuvre d'une OPAH-RU en centre-ville. Mais seuls deux ETP sont affectés au service d'hygiène et la résorption de l'habitat indigne peine à aller au-delà du périmètre de l'opération. Une agglomération comme celle du Pays basque est également moteur de la lutte contre le mal-logement et jouit d'une légitimité forte car elle s'apparente aujourd'hui à l'institution dépositaire de l'identité basque.

À l'inverse, 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. Dans des territoires isolés, où le niveau de vie des ménages est modeste, la démographie vieillissante et le marché immobilier détendu, la lutte contre l'habitat indigne s'avère difficile. Les élus locaux des petites communes sont souvent peu sensibilisés pour intervenir. Le constat est aussi celui d'un manque de moyens et d'un maillage d'acteurs insuffisant. L'absence d'un tissu dense d'intervenants sociaux pour accompagner et signaler les situations, puis d'opérateurs pour prendre ensuite 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.

Au total, le paysage apparaît particulièrement contrasté puisque se juxtaposent des situations très variées :

- des collectivités locales que l'on peut qualifier de pionnières accumulent une expérience qu'elles peuvent mobiliser rapidement et efficacement quand se présente une nouvelle opportunité d'intervention proposée par l'État ;
- des collectivités locales qui, du fait de l'histoire de l'intercommunalité ou d'une faible sensibilité aux questions de l'habitat, ont du mal à concevoir et mettre en œuvre une politique locale de l'habitat pertinente à l'échelle intercommunale ;
- enfin des zones blanches où la question de l'habitat n'est pas portée soit par indifférence des élus, soit par absence d'opérateurs en capacité d'exposer les besoins en termes d'habitat (l'affaiblissement des services sociaux en milieu rural y contribue) et d'intervenir pour apporter des solutions.

### 3 - Une gouvernance locale encore au milieu du gué

#### a - « L'État-crocodile » : « grande gueule » et petits bras

La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et la montée en puissance des EPCI suscitent en creux un débat sur la place de l'État, qui apparaît souvent peu soucieux des priorités locales, imposant des modes d'action uniformes ignorant la diversité des territoires. Un État qui serait aveugle aux territoires, incapable de prendre en compte leurs spécificités. Un État qui oriente les politiques locales de l'habitat, fixe un cadre d'intervention, impose des objectifs et des indicateurs, mais dont les moyens d'intervention humains ou financiers sont limités, à la manière d'un « État-crocodile », doté d'une grande gueule mais de petits bras...

L'État qui, depuis près de 40 ans, invite les collectivités locales et notamment les intercommunalités à se saisir de nouvelles responsabilités en matière d'habitat, **se révèle peu à même de les accompagner dans leurs démarches**. Dans les faits, ses capacités à orienter la production sont hypothéquées faute d'outils de planification. Alors que la territorialisation de la politique de l'habitat apparaît comme une condition majeure de son efficacité, on assiste à **la banalisation du financement du logement**, à l'augmentation de la part des logements « décontingentés » comme le PTZ et à l'accroissement des aides fiscales à l'investissement sans attache avec le territoire et distribuées indépendamment des priorités locales. Cette évolution qui pourrait aussi concerner le logement social avec la recherche de nouvelles sources de financement, contribue à **rompre les liens entre le financement du logement et le territoire**.

Le découpage sectoriel de l'action publique en matière de logement par l'État rend également difficile une approche locale quand elle se veut globale et cohérente, d'autant que le rythme et la temporalité de l'action de l'État et de celle des collectivités locales ne coïncident pas. Le temps de l'action ministérielle (de 2 à 3 ans en moyenne depuis plus de 20 ans) contrainte par des choix budgétaires annuels, d'un côté, le temps des mandats des collectivités locales et des programmes locaux de l'habitat, de l'autre.

S'ajoutent à cette difficulté, la réduction des moyens financiers consacrés à la politique du logement et l'affaiblissement des services de l'État. Ce mouvement l'empêche de jouer pleinement son rôle de garant de la solidarité et de l'accès aux droits, et tout simplement de la loi votée. Cette fragilité de l'État peut conduire à ce que sa place et sa légitimité à intervenir soient contestées.

Au sein du jeu d'acteurs, la position des services de l'État s'est affaiblie. Le constat est celui d'une montée en puissance d'une logique de fonctionnement par appels à projets ou à manifestations d'intérêt, doublée d'injonctions normatives et réglementaires croissantes. 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 véritable moyens d'évaluation ni

anticipation des conditions de leur pérennisation, en est un exemple parmi d'autres qui est source de découragement des bonnes volontés locales.

**La construction nationale des réponses paraît de plus en plus adaptée face aux réalités locales.** Les règles nationales sont souvent 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 en effet 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 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 ». Le caractère obligatoire de certaines dispositions a été vécu par certaines collectivités comme une contrainte imposée par l'État ou une remise en cause de la décentralisation, tandis que d'autres y ont vu une opportunité pour s'impliquer davantage dans l'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat plus ambitieuses.

Sur ce registre du décalage entre la politique nationale du logement et les besoins locaux, les territoires d'Outre-mer fournissent une illustration particulière. Malgré des adaptations (ligne budgétaire unique gérée par le ministère des Outre-mer en matière de politique du logement...), les mécanismes de financement aboutissent trop souvent à la production de logements inadaptés tant sur le plan des typologies que de la forme urbaine ou du niveau de prix.

Ces décalages, réels ou ressentis, sont d'autant plus soulignés que la politique du logement se caractérise par une succession ininterrompue de réformes, qui se déploient sans être vraiment préparées ni accompagnées sur le terrain. **La critique globale récurrente de « l'État » n'est pas non plus sans ambiguïté**, car elle est souvent mise en avant pour justifier l'immobilisme, la défense des égoïsmes locaux, des intérêts corporatistes et cacher des désaccords fondamentaux sur les objectifs de droit au logement et de mixité sociale.

Une critique constructive de cet État aveugle pourrait conduire à adapter les normes et dispositifs à la diversité des situations locales. Cette adaptation étant étendue à de nombreux domaines, depuis la régulation des plates-formes de location touristique comme le demande la Ville de Paris jusqu'aux aides fiscales à l'investissement locatif comme le réclame la Ville de Rennes. Bref, **maintenir un cadre national clair en renforçant en même temps l'obligation** (les politiques portées par l'État doivent être déployées sur tout le territoire) **et la liberté d'agir localement** (en adaptant les normes d'action aux réalités locales) dans le respect de la solidarité nationale, du développement de la construction à vocation sociale, et du traitement du mal-logement.

À la condition toutefois, pour faire respecter ce schéma d'action, que les collectivités en aient les moyens. Or, **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 échanges des nouvelles compétences locales. Une méfiance accrue par la suppression en cours de la taxe d'habitation, qui risque de priver le bloc communal d'une marge de manœuvre importante. Du côté de l'État local, on note là aussi de grandes difficultés à contrôler, évaluer, et reprendre la main si besoin. Par exemple, en cas de non-respect de la loi SRU ou des quotas d'attribution aux ménages les plus pauvres, l'État n'a pas toujours les moyens humains de reprendre les compétences qui ont été déléguées. À tel point que la menace de sanction devient parfois tellement hypothétique qu'elle ne permet plus de pousser les collectivités récalcitrantes à agir.

### **b - Un éclatement des compétences, au risque d'une dilution des responsabilités**

L'autre obstacle majeur à un bon exercice de leurs compétences par les EPCI relève de l'éclatement des responsabilités liées à l'habitat au sein du « mille-feuille » institutionnel français.

À ce stade de la décentralisation, **le logement demeure effectivement 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, pour leur part, principalement sur le volet social et sur la lutte contre l'habitat indigne et dégradé. Comment mettre en œuvre le Logement d'abord à l'échelle d'une agglomération sans l'appui du département qui maîtrise les moyens de l'accompagnement social ? Il en résulte aussi des zones de flou sur certains sujets majeurs comme celui de l'hébergement par exemple. Le processus d'intégration de l'hébergement et de ses publics dans les politiques locales de l'habitat est fragilisé par la crise de l'accueil d'urgence mis sous pression par les carences dans l'accueil des personnes migrantes (notamment en raison d'un manque de places en CADA), ce qui pousse souvent les collectivités à refuser de s'impliquer dans un domaine de la responsabilité de l'État. On retrouve notamment cet obstacle pour gérer le problème sensible des mineurs non accompagnés (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 publics parmi les plus vulnérables sans solution.

**Le traitement du mal-logement de manière générale s'opère de façon cloisonnée**, en fonction des compétences attribuées aux différentes collectivités publiques (État, départements, EPCI, communes), chacune maîtrisant des dispositifs et des moyens d'action différents. De plus, la segmentation de l'action publique en matière de logement en de multiples objets d'intervention (logement indigne, copropriétés dégradées, revitalisation des centres des bourgs et petites villes) complique la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente. Le témoignage d'un ex-sous-préfet offre une illustration éloquent de ces difficultés : *« Quand j'étais sous-préfet en Ardèche, 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 »*.

De même, pour produire un ensemble Hlm, **la liste des contributeurs nécessaires s'allonge régulièrement et peut s'avérer décourageante**. Dans le cadre d'un PLH, un PLU ou PLUI doit avoir fléché un terrain constructible, puis un bailleur social doit se manifester, éventuellement en lien avec un promoteur privé pour une opération mixte, monter un projet, obtenir du maire un permis de construire, se tourner pour le financement et les garanties d'emprunts vers la commune, l'EPCI, le département, la région, Action Logement et la Caisse des dépôts, chacun avec son cahier des charges, se concerter avec les riverains, échapper aux recours éventuels en justice. Une fois l'immeuble construit, les procédures d'attribution et d'accompagnement des ménages mobilisent à peu près autant de partenaires. Pour un bailleur social qui opère sur plusieurs territoires à la fois, cela signifie d'appréhender un écosystème institutionnel de ce type différent à chaque fois.

En ce qui concerne **la prise en charge de l'habitat indigne et dégradé, l'éparpillement des compétences entre institutions** (DDTM, ARS, DDCS, préfecture, CAF, opérateurs, maires...) s'avère un obstacle important à la constitution d'un dispositif efficace et compréhensible de suivi et de soutien aux situations dans le diffus, pour de petites communes qui ne sont pas outillées, avec des intercommunalités qui n'ont pas encore investi leur compétence habitat, ou qui n'ont qu'une compétence réduite. Les exemples d'EPCI situés dans des territoires ruraux en sont une bonne illustration mais ce constat vaut de manière générale. Même pour une collectivité aussi puissante que la Ville de Marseille, la question de l'habitat indigne donne lieu à des renvois de responsabilité entre la municipalité, l'État et la Justice qui paralysent l'action publique.

## 4 - Des bonnes pratiques qui marquent une prise de conscience des collectivités locales

Toutes les dimensions des politiques locales de l'habitat sont inégalement déployées par les collectivités locales. Pour autant, malgré les inégalités territoriales et la mobilisation incertaine des intercommunalités, la prise en compte des personnes mal-logées entre progressivement dans leur champ d'action. Les nouvelles responsabilités qu'exercent depuis 2014 les intercommunalités en matière d'accueil de la demande de logement social, de définition des ménages prioritaires et de peuplement, rendent les préoccupations sociales incontournables et complètent une approche essentiellement centrée jusque-là sur la production et la réhabilitation de l'offre sociale.

### a - La crise du logement a poussé les collectivités à s'emparer du sujet

Ces 20 dernières années ont vu la production Hlm augmenter sensiblement, après des années d'abandon, ce qui reflète une véritable prise de conscience de l'importance de cet outil pour de nombreuses collectivités. Son sous-dimensionnement historique dans de nombreux territoires est en effet 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.

Malgré des résistances locales sur le sujet, plusieurs des acteurs rencontrés soulignent le changement opéré ces dernières années dans les mentalités, avec **une progressive acceptation des obligations de production de logements locatifs sociaux**. 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 sociaux intermédiaires, de fait peu accessibles aux ménages les plus défavorisés. Mais ces comportements apparaissent désormais plus marginaux, et à tout le moins, mis en cause plus ouvertement au nom de la mixité sociale et de la solidarité territoriale.

**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, auquel 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. La politique de rénovation urbaine déployée par l'ANRU dans les quartiers prioritaires s'intègre également dans cette logique de restauration de l'attractivité de certains territoires « déshérités » à travers la rénovation du parc de logements.

Plus largement, dans le contexte actuel de restructuration des intercommunalités et de renforcement de leurs compétences, **les enjeux en matière d'habitat et de logement peuvent être un axe fort du projet de territoire** et jouer à ce titre un rôle moteur dans la construction et la consolidation des nouvelles entités intercommunales. C'est le cas par exemple dans une collectivité nouvelle au cœur de l'identité basque à la Communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB), dont l'attractivité du secteur nord-littoral fait craindre un développement à deux vitesses du territoire. Pour y faire face, la CAPB, issue du regroupement des 158 communes du Pays basque et de 10 anciennes intercommunalités, compte sur une politique foncière favorisant la densification de l'habitat avec une restriction de la construction individuelle sur le littoral, et un développement maîtrisé des « territoires de report » sur le rétro-littoral.

### **b - Quinze idées pour les futurs élus**

Pour aller plus loin qu'une simple prise de conscience, ce chapitre avance **plusieurs pistes de progrès pour les communes et EPCI de bonne volonté**. Les 15 fiches qui constituent ce chapitre consacré aux marges de manœuvre des maires et présidents d'EPCI offrent un aperçu, loin d'être exhaustif, des outils à la disposition des élus locaux, pour peu qu'ils soient volontaristes, inventifs, constants et courageux.

Ce tour d'horizon commence volontairement par **celles et ceux que les responsables locaux ont parfois tendance à vouloir oublier**. Pourtant, les personnes sans-abri ont des droits, qu'il faut réaffirmer solennellement en adoptant la « Déclaration des droits des personnes sans abri ». Et les pouvoirs publics ont donc des devoirs envers elles, pour leur garantir le droit à la domiciliation, à la sécurité, au respect de leur domicile, aussi précaire soit-il, et bien entendu le droit à sortir de la rue vers un logement. Comment prendre au sérieux une équipe municipale qui adopterait des arrêtés anti-mendicité, installerait du mobilier urbain anti-SDF et ne ferait même pas le minimum pour ceux qui n'ont rien, à commencer par leur offrir le droit à la présence et à la visibilité ?

Outre ces dispositions de base, une politique à destination des personnes sans-domicile peut trouver une colonne vertébrale, en adoptant un plan en faveur du Logement d'abord. Cela commence, pour les collectivités qui ont mis en place des Nuits de la Solidarité, par le recensement des besoins des personnes privées de domicile personnel et par la fixation d'objectifs de résultat, en visant l'atteinte, en quelques années, de l'objectif hautement politique de zéro personne à la rue

puis zéro personne sans-domicile ou en hébergement d'urgence. La mise en œuvre de la stratégie du Logement d'abord peut constituer une opportunité pour faire tomber les frontières entre hébergement et logement, entre compétences de l'État et celles des collectivités. Le Logement d'abord permet de coordonner la politique de production de logements très sociaux, dans le parc social ou privé, d'attributions Hlm, d'accompagnement vers le logement, de prévention des expulsions, de résorption des bidonvilles et d'accueil des personnes migrantes. Il offre une direction et un récit propres à mobiliser dans une même direction tous les acteurs d'un territoire, de préférence à l'échelle intercommunale pour éviter les tentations de rejeter les difficultés vers les communes voisines. Il offre enfin un modèle économique à même de convaincre les plus réticents, car il est moins coûteux, pour les budgets publics, d'investir dans des solutions stables et pérennes de logement et d'accompagnement que dans des solutions précaires d'allers-retours entre l'hébergement d'urgence, la rue et les urgences hospitalières.

Sur d'autres sujets complexes, comme l'habitat indigne, la précarité énergétique ou le rattrapage des objectifs de production Hlm de la loi SRU, qui ne se règlent pas en une année ni même en un seul mandat, l'expérience montre que la constance dans l'effort, la coordination des multiples dispositifs existants, la constitution d'une équipe de techniciens aguerris et nombreux au niveau des EPCI, sont les clés pour revitaliser un centre ancien, rénover un quartier relégué, réhabiliter des copropriétés en difficulté ou relancer une dynamique de production de logements sociaux, même dans des communes où le foncier est rare et cher. La lutte pour le logement, parfois aride et toujours laborieuse, s'ancre dans le temps long et se montre rarement spectaculaire.

**Enfin, une politique ambitieuse, face au mal-logement, ne doit pas se résumer à une action envers les plus défavorisés**, aussi courageuse fût-elle. Elle doit aussi prévenir les dynamiques de ségrégation urbaine portées par les marchés immobiliers dans les zones tendues et apporter des réponses aux classes moyennes qui peinent à se loger correctement et à un prix décent. Cela passe par une action énergique pour encadrer les loyers du parc privé, une mesure de régulation relativement rapide à mettre en œuvre mais qui nécessite des arbitrages politiques. Cela peut aussi prendre la forme d'un encadrement du foncier à travers le développement d'un office foncier solidaire (OFS), un outil en plein développement qui permet de dissocier le sol du bâti et de vendre, à moitié prix, l'usage d'un logement tout en conservant les terrains dans la sphère publique et d'éviter ainsi toute spéculation immobilière.

**Enfin, le logement ne se laisse pas administrer sans prise en compte des réalités et des aspirations des habitants eux-mêmes.** Nombre de dispositifs apparemment vertueux sur le papier échouent faute de répondre aux besoins des populations et d'être compris et appropriés. Y répondre passe par des démarches « d'aller-vers », pour que le travail social s'adapte aux conditions de vie réelles des personnes plutôt que le contraire. Cela implique également de sortir des réponses standardisées alors que l'habitat est au cœur de l'identité des individus et des

groupes humains. À cet égard, le sort réservé aux aspirations des personnes dites « Gens du voyage » est un excellent indicateur de la capacité des pouvoirs publics à prendre en compte tous les modes de vie, y compris ceux qui sont minoritaires. S'adapter aux personnes, c'est enfin se mettre à leur écoute. Cette demande de participation aux décisions s'exprime notamment fortement en ce qui concerne les opérations de renouvellement urbain dans les grands ensembles impulsées par l'ANRU, et peut se traduire par des processus exigeants de concertation, voire de codécisions à travers le recours au référendum pour des chantiers urbains susceptibles de refaçonner le mode de vie des habitants d'un quartier.

**La Fondation Abbé Pierre ne prétend pas avoir face au mal-logement des solutions simples et rapides.** Les exemples fournis dans ce chapitre ne visent pas à distinguer un quelconque bon élève sur qui copier les solutions. D'une part parce que tous les contextes sont différents et d'autre part car aucune collectivité ne peut se targuer d'avoir réussi sur tous les fronts. Cependant les exemples de réussite ponctuelle sur tel ou tel sujet, à un moment donné, foisonnent, parfois expérimentaux mais parfois aussi à grande échelle. La Ville de Rennes ne compte presque aucun recours DALO. Paris a rénové 1 000 immeubles dégradés en 20 ans et est en passe d'atteindre les objectifs de quotas Hlm de la loi SRU. Cette loi qui a fait couler tant d'encre a permis que la moitié des logements sociaux soient construits dans des communes qui en manquaient cruellement. Plutôt que des solutions toutes faites, les futurs élus peuvent piocher dans ces quelques pages **des réflexes à acquérir, des méthodes dont s'inspirer, des idées à méditer, et surtout un encouragement à ne jamais baisser les bras.**

Rien ne garantit non plus qu'une action volontariste contre le mal-logement soit toujours payante électoralement, mais les brèches existent. **Les citoyens sont ambivalents** : en tant que riverains, ils sont parfois opposés à l'arrivée de nouveaux voisins en logement social ou en centre d'hébergement, mais bon nombre d'entre eux sont aussi des citoyens engagés qui attendent mieux de la part des pouvoirs publics. Certains s'auto-organisent pour suppléer les carences de l'État, par exemple dans la Loire ou le Rhône pour héberger les familles d'enfants scolarisés sans-domicile. À Marseille, des collectifs d'habitants du centre-ville, à Noailles et ailleurs, se mobilisent pour faire entendre la voix des habitants des taudis auprès d'une collectivité restée si longtemps sourde à cette urgence. À Nantes, une manifestation de plusieurs centaines de personnes avait pour thème l'accès au logement des personnes sans-domicile. Ces forces citoyennes doivent être vues comme une aspiration à faire du logement une priorité publique, une ressource pour les élus locaux motivés.

**Les solutions mises en avant ici ont pour la plupart un coût, au moins à moyen terme.** La question des moyens financiers est transversale à tous les sujets abordés. Mis à part l'encadrement des loyers et les attributions Hlm, il n'est pas de politique du logement gratuite. Construire et rénover coûte cher, sauf à laisser le marché agir seul et évincer les classes populaires. Accompagner les ménages, développer des pratiques d'aller-vers, implique des emplois, des salaires et de

la formation. La question du logement relève donc d'un choix politique qui n'a rien de simple pour des élus locaux, car elle touche à la fiscalité et aux priorités budgétaires. D'autant plus quand les retours sur investissement de la lutte contre le mal-logement ne profitent pas toujours directement au bloc communal (recettes fiscales grâce à la TVA pour l'État ou aux droits de mutation pour les départements, économies sur les dépenses de soin et sur l'hébergement d'urgence pour l'État...). Mais elle n'en reste pas moins déterminante pour la cohésion de nos territoires.

## Conclusion

Comme on ne peut attendre que les bonnes pratiques que déploient des EPCI contaminent l'ensemble du territoire national par simple diffusion, la Fondation Abbé Pierre propose plusieurs idées pour lever, au moins en partie, les obstacles à une meilleure prise en charge du mal-logement au niveau local.

**Le premier message est adressé à l'État : surtout ne pas rompre la dynamique qui a conduit à affirmer la responsabilité des intercommunalités** dans une période où les outils dont elles sont désormais dotées n'ont pas produit tous leurs effets. Ce processus d'affirmation du rôle des intercommunalités en matière d'habitat est à la fois essentiel et fragile. Il est essentiel parce qu'il constitue le niveau pertinent pour élaborer et conduire des politiques de l'habitat et faire du traitement du mal-logement dans ses différentes dimensions une priorité. Il n'est plus possible, au sein d'une même agglomération, de se contenter de juxtaposer des dizaines de politiques communales, dotées de faibles moyens et tendant à se concurrencer pour attirer les emplois et repousser les publics en difficulté et les logements sociaux, sous peine de renforcer les tendances spontanées du marché immobilier à la ségrégation urbaine. Ce mouvement est aussi fragile car la montée en puissance des EPCI est, ici ou là, remise en question par la place accordée aux maires par leurs concitoyens, mais aussi par le pouvoir central après l'épisode des gilets jaunes, alors que tout le mouvement engagé depuis de nombreuses années vise à transférer certaines de leurs compétences au niveau intercommunal.

Cela conduit la Fondation Abbé Pierre à appeler à **maintenir et amplifier les responsabilités des EPCI en matière d'habitat** et à associer action immobilière, pour adapter l'offre de logements aux besoins sociaux, et action sociale pour prêter attention aux ménages prioritaires, aux attributions et à la mixité sociale. S'il faut rester attentif aux différences de maturité entre EPCI, et se garder d'appliquer un modèle institutionnel uniforme quels que soient les contextes, les EPCI doivent continuer à s'affirmer comme les autorités organisatrices de l'habitat sur leur territoire et à terme, selon le rythme de chaque territoire, compléter l'étendue de leurs compétences. Par exemple, les intercommunalités pourraient, à la place de l'État, décider de l'application de l'encadrement des loyers mais aussi de la modulation de sa mise en œuvre, pour le rendre plus strict là où les prix sont

le plus élevés. Ou durcir les règles d'encadrement des pratiques des plates-formes de location touristiques comme Airbnb. Voire adapter elles-mêmes le zonage et les modalités de mise en œuvre des dispositifs d'incitations à l'investissement locatif du type « Pinel ». Les EPCI, en particulier les métropoles, pourraient également gérer les compétences sociales du département sur leur territoire, au-delà des seules aides du FSL, comme c'est le cas à Lyon. Enfin, à la place des communes, les EPCI dotés de la compétence du plan local d'urbanisme pourraient se voir octroyer la délivrance des permis de construire, par souci de cohérence.

Mais quelles que soient les compétences qu'elles exercent, les intercommunalités ne pourront pas s'imposer comme l'acteur de référence des politiques du logement sans une véritable légitimité démocratique. Or, celle-ci lui fait encore défaut. Échelon récent et intermédiaire, les EPCI ne sont pas des collectivités locales de plein exercice, mais plutôt, pour la plupart d'entre elles, de simples clubs d'élus communaux. Pour passer du stade de l'intercommunalité à celui de la supracommunalité, les EPCI ont besoin d'un changement du mode d'élection, seul à même de leur apporter visibilité et légitimité pour s'imposer face aux maires, figures de la proximité et personnages connus des électeurs. Les conseillers communautaires sont certes depuis 2014 élus au suffrage universel direct, mais à partir d'un fléchage de certains candidats aux élections municipales. Ils ne sont donc pas élus sur des listes intercommunales ni au terme d'une campagne menée à cette échelle. **Aucun électeur ou presque, en mars 2020, ne saura réellement pour quels candidats ni pour quel programme à l'échelle communautaire il votera, alors que les enjeux immobiliers et la plupart des compétences se situent à cette échelle.** L'exemple le plus clair étant celui de la capitale : alors que les médias évoquent tous les jours les péripéties des candidats parisiens, les électeurs ne savent même pas qui seront les candidats à la Métropole du Grand Paris, ni même s'il y a des candidats déclarés et connus avant le vote. Cette situation peut même survenir dans des métropoles plus anciennes, comme à la Métropole européenne de Lille (MEL), peuplée de plus d'un million d'habitants, dont le président a été élu par seulement 435 habitants lors de l'élection municipale du village de Péronne-en-Mélantois, avant d'être coopté au « troisième tour de scrutin » par les élus communautaires, sans débat public. Au final, l'essentiel semble se décider après les scrutins, dans des arrangements entre élus communaux, souvent autour du plus petit dénominateur commun mais au détriment d'une vision à l'échelle de l'agglomération.

Même avec des EPCI qui déploieraient leurs compétences, le rôle des maires ne sera toutefois pas appelé à disparaître. Les communes sont et resteront l'échelon de la proximité, de la concertation, pour associer les citoyens aux décisions qui les concernent. À cet égard, que le PLU ou le projet de rénovation urbaine soient communaux ou intercommunaux, les élus municipaux occuperont toujours une place prépondérante dans les décisions qui concernent leurs villes.

**Le deuxième message est adressé aux collectivités locales : encourager la construction de coopérations pour dépasser l'émiettement des compétences.**

Ces compétences éclatées appellent l'organisation de coopérations entre les différentes collectivités publiques pour coordonner l'action. Cela peut se heurter aux orientations politiques des différentes collectivités et à leur appréciation des priorités. La complexité née de l'actuelle répartition des compétences peut être réduite mais elle ne s'effacera vraisemblablement pas dans un avenir proche, même si des clarifications sont possibles et nécessaires, et la situation évoluera sans doute lentement. Il convient donc de faire avec cette complexité et de considérer que **la lutte contre le mal-logement concerne tout le monde** :

- les EPCI chefs de file en charge de la mise en cohérence des politiques de traitement du mal-logement sur leur territoire ;
- les communes qui restent la bonne échelle pour traiter la mixité (les obligations de la loi SRU pèsent sur elles) et jouer un rôle d'échelon de proximité pour associer les citoyens aux grands choix politiques urbains ;
- les départements qui maîtrisent la dimension sociale de la politique du logement en faveur des défavorisés, sont responsables des FSL et partagent la responsabilité des PDLHPD avec l'État ;
- les régions qui jouent un rôle pivot dans l'aménagement du territoire et la planification de l'habitat à travers le schéma régional d'aménagement et de développement durable (SRADDET) et le CRHH.

Cela conduit à proposer **que le réagencement des compétences s'opère dans le cadre de transferts contractualisés des départements vers les EPCI** comme cela est prévu par la loi, mais peu mis en œuvre jusqu'à maintenant. De ce point de vue, on peut s'inspirer du modèle de la Métropole lyonnaise même s'il n'est sans doute pas généralisable en l'état. Par ailleurs, pour impliquer toutes les communes dans la politique de l'habitat intercommunale, il conviendrait de **généraliser la contractualisation entre les EPCI et les communes** pour décliner les objectifs de production de l'offre sociale comme les objectifs en termes d'attribution des logements sociaux afin de les partager sur tout le territoire des intercommunalités, comme c'est le cas par exemple à Grenoble.

À chaque territoire de procéder au diagnostic permettant de **mettre en évidence les priorités de la lutte contre le mal-logement au niveau local pour les inscrire dans les programmes d'action**. Et d'agir en s'inspirant des actions qui sont présentées dans la suite de ce chapitre, pour encourager à agir plus rapidement et plus efficacement contre le mal-logement.

## 1

## Reconnaître et respecter la Déclaration des droits des personnes sans abri

**Nous avons tous des droits fondamentaux** censés garantir un minimum vital (gîte, couvert, hygiène, santé) et de sécurité (sociale, économique et physique), qui figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Constitution française. **Personne ne peut en être déchu** : vivre à la rue, par exemple, montre que certains droits sont bafoués dans les faits, mais ils ne sont jamais perdus, ni conditionnés à un quelconque mérite ou à un effort d'insertion.

Ces droits essentiels, en particulier lorsque l'on vit à la rue, ont été rappelés et réaffirmés dans **les 14 articles de la Déclaration des droits des personnes sans abri, rédigée par la Fondation Abbé Pierre et la FEANTSA**. De nombreuses initiatives locales montrent que les collectivités sont parfaitement capables de les faire respecter à condition d'assumer leurs responsabilités sociales, plutôt que de chercher à faire fuir ou invisibiliser les personnes sans-abri.

Il en est ainsi du **premier droit de toute personne sans abri : cesser de l'être**. Dès lors que le choix est fait d'augmenter le nombre des attributions de logements sociaux aux personnes sans domicile, le nombre de logements sociaux sous plafonds de loyers pris en charge par les APL, de pensions de familles, de logements privés à vocation sociale et de transformations de places d'hébergement d'urgence en logements, etc., l'accès au logement devient possible. L'objectif étant de sortir les personnes de la rue mais aussi, en amont, de prévenir les ruptures résidentielles en évitant les sorties sèches d'institutions (prison, hôpital, aide sociale à l'enfance) et les expulsions locatives sans solution. La philosophie du Logement d'abord est ici centrale (*voir la fiche n°2*).

### Respecter le « domicile » des « sans domicile fixe »

Outre leur droit au logement, les personnes à la rue ont des droits. Au sens juridique, **un abri** de fortune ou une solution d'urgence mise à disposition par une institution publique ou privée, **constitue le domicile des personnes qui l'occupent**. Il doit donc être reconnu et respecté en tant que tel : un lieu habité est inviolable, il est impossible de s'y introduire sans autorisation, de l'occupant lui-même ou d'un juge. Il en va ainsi de la chambre d'hébergement d'urgence ou d'hôtel, de la tente, de l'abri de fortune, du squat, de la voiture, qui sont tous des composants de vie privée et d'intimité.

**Aucune expulsion ou évacuation** ne peut se faire sans décision de justice ou administrative (arrêté préfectoral ou municipal), sous la menace ou la contrainte et **sans prendre en compte la situation et les perspectives offertes aux personnes**

**concernées. Les effets personnels** des personnes sans abri ne peuvent être confisqués ou détruits arbitrairement, ils **doivent même être protégés**. Quand elles confisquent tentes et couvertures, comme cela arrive régulièrement, les forces de l'ordre commettent un délit. Les personnes sans abri doivent pouvoir conserver leurs biens et les mettre en sécurité, que ce soit dans des bagageries sécurisées (comme on peut en trouver dans de nombreuses villes) ou dans les lieux d'accueil et d'hébergement qui prévoient des espaces dédiés préservant du vol ou de la dégradation.

### Ne plus bannir, ouvrir aux droits

Les communes ont une fonction centrale dans la mise en œuvre des droits des personnes sans abri, à commencer par **la domiciliation** : les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) ont la fonction d'offrir une adresse administrative aux personnes présentes sur la commune afin qu'elles puissent exercer leurs droits civils, civiques et sociaux (correspondre, se marier, voter, percevoir une aide...). Cette domiciliation est souvent **la clé d'accès à la majorité des services publics**. Hélas, de nombreuses communes se dérobent à leur obligation légale au prétexte d'un lien jugé insuffisant des personnes sans domicile avec le territoire, et se défont sur des associations qui n'ont pas toujours les moyens de remplir ce rôle. D'autres s'y attellent, au contraire, avec volontarisme.

**Le CCAS de Saint-Denis (93)** met en œuvre la domiciliation de personnes sans abri. Plus de 6 000 sont domiciliées depuis 2010 et environ 1 600 se trouvent actuellement dans la file active. Le logiciel « Domeville », mis en place en mai 2017 avec le soutien de la ville et de la DRIHL, facilite la gestion et la communication avec les personnes domiciliées. Pour évaluer le lien avec la commune, le CCAS se base sur les critères légaux en veillant à ne pas les appliquer de façon restrictive, afin de garantir le droit à la domiciliation de toute personne sans domicile.

De leur côté, les arrêtés anti-mendicité, anti-bivouac, anti-glanage... et le mobilier urbain anti-SDF ne sont pas une réponse acceptable au sans-abrisme. Ils violent la liberté d'aller et venir, de s'installer dans l'espace public et le droit aux pratiques de survie, sanctionnent des comportements auxquels les personnes sans abri sont acculées en les qualifiant abusivement de troubles à l'ordre public. Inefficaces et discriminants, ils les forcent à continuellement se déplacer et se cacher. En invisibilisant les personnes à la rue, ces pratiques aggravent leur sort, les éloignent des services de base et les exposent davantage aux risques de vols, d'agressions, de viols et d'abus en tous genres.

**La seule façon de mettre fin aux situations auxquelles s'exposent les personnes sans abri dans la rue est de répondre à leurs besoins fondamentaux et de créer**



**les conditions favorables leur permettant d'accéder aux services et aux droits sociaux, et en particulier à un logement.**

### Fournir les services de base

Les communes et les intercommunalités sont compétentes et responsables en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et pour porter secours aux personnes à la rue sous différentes formes, financière ou en nature. Des CCAS fournissent ainsi un pécule aux personnes sans ressources en complément de l'aide sociale et des APL, le temps qu'elles trouvent un emploi. Des restaurants sociaux et des épiceries solidaires proposent des produits de première nécessité de qualité, gratuits et accessibles à tous. Le réseau de solidarité locale Le Carillon<sup>2</sup> montre que les communes peuvent trouver parmi les habitants, les associations, les entreprises et les commerçants des relais actifs de leurs projets. L'entretien ou la mise en service de toilettes, de bains-douches et laveries publics et gratuits, de fontaines d'eau potable (« Eau de Paris » gère par exemple plus de 1200 fontaines publiques), assurent le strict minimum en matière d'hygiène et d'accès à l'eau.

#### Les Boutiques Solidarité

Les Boutiques Solidarité sont des accueils de jour réunis par la Fondation Abbé Pierre dans un réseau de 30 structures. Elles proposent un accès inconditionnel à des espaces conviviaux pour des personnes sans abri, isolées ou précaires. Celles-ci peuvent s'y restaurer, bénéficier de soins médicaux, avoir accès à des douches et à une laverie, ou bien simplement stocker certains effets personnels en sécurité. Ce sont des lieux de sociabilité, de convivialité, qui offrent des activités culturelles, artistiques ou sportives, tout en encourageant la participation des personnes accueillies au sein des structures. Ce sont des lieux d'accès aux droits grâce à la présence de travailleurs sociaux en mesure d'accompagner individuellement les personnes sans abri dans leurs démarches administratives ou de les orienter si besoin vers des structures partenaires.

**Vivre à la rue rend particulièrement vulnérable.** Les secours médicaux et la protection des forces de l'ordre étant le privilège de tous, ils ne peuvent refuser une demande de soin, de protection ou le dépôt d'une plainte, en cas d'agressions ou de vols par exemple. Il faut apporter une aide inconditionnelle et immédiate à ceux qui le demandent, en particulier en matière d'hébergement.

<sup>2</sup> Les commerçants proposent de nombreux services : accès à l'eau potable ou aux sanitaires, des aliments invendus et des repas chauds. Les personnes sans abri ont la possibilité de boire un café, de s'asseoir au chaud, d'utiliser l'électricité pour recharger un téléphone ou de bénéficier d'une connexion internet. Les habitants peuvent donner ou payer en avance des produits mis à disposition chez les commerçants.

Cette obligation n'est pas l'apanage de l'État, toute collectivité peut accueillir en urgence des personnes sans abri dans ses immeubles vides ou dans des logements réquisitionnés à cet effet, dans l'attente d'un logement définitif si celui-ci n'est pas disponible immédiatement.

**Quant au non-recours**, de toutes celles et ceux qui ne se manifestent plus ou refusent l'aide qui leur est proposée, il est parfois mal compris, alors qu'il reflète souvent un manque d'informations, une réaction aux exigences et aux contraintes imposées pour accéder à l'aide publique, ou un refus de solutions inadaptées. Le non-recours est également la conséquence des refus ou d'absences de réponses répétés du « 115 » ou du secteur « AHI<sup>3</sup> » et Hlm aux demandes d'hébergement et de logement. Ainsi, **beaucoup de « solutions » sont à revoir** : les hébergements collectifs, dans des lieux non adaptés (gymnases, bâtiments vétustes...), la propreté, l'intimité et la sécurité des lieux, la possibilité de garder son animal de compagnie, les heures d'ouverture et de fermeture ou les règlements intérieurs infantilissants dans certaines structures...

**La participation des personnes** sans abri à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui les concernent, et au fonctionnement des services qu'elles fréquentent, est encore **la meilleure façon** d'être à peu près sûr **de se rapprocher des réponses adaptées**.

### Les Experts du vécu

En Belgique, pour mieux prendre en compte le point de vue des personnes vulnérables, des « Experts du vécu », ayant connu la rue et la grande précarité, travaillent au sein du Service public fédéral de programmation - Insertion sociale (SPP IS) et avec ses partenaires pour améliorer la mise en œuvre des politiques sociales. Ils assurent une mission d'accueil et d'accompagnement des citoyens vulnérables, qui leur permet de recenser les freins à l'accès aux droits sociaux fondamentaux et de formuler des propositions d'amélioration (accueil, procédures d'accès, information) afin d'assurer à tous l'accessibilité des services.

**Adopter la Déclaration des droits des personnes sans abri, c'est reconnaître leur dignité et engager sa responsabilité pour la préserver par des actions concrètes, budgétées et évaluées collectivement.**

---

<sup>3</sup> Accueil Hébergement Insertion.

## 2

## Engager sa ville dans une démarche Logement d'abord

La plupart des grandes agglomérations françaises sont confrontées à une montée du phénomène de sans-abrisme, qu'elles peinent à combattre. Trop souvent, la tentation est de baisser les bras, d'accuser la passivité de l'État, voire de stigmatiser les personnes sans domicile elles-mêmes. Pourtant, les communes et intercommunalités ont un rôle capital à jouer pour trouver des solutions de logement pérennes, et ne plus se limiter à l'ouverture de places d'hébergement. C'est **le principe du Logement d'abord, consistant à proposer directement et sans condition un vrai logement pérenne et de droit commun aux personnes à la rue, sans préjuger de leur « capacité à habiter »**, et sans leur faire suivre un parcours interminable dans des formules temporaires (hôtel, hébergement d'urgence ou de réinsertion, sous-location...). Ce principe, 23 territoires se sont engagés depuis 2017 à le mettre en œuvre de façon accélérée<sup>4</sup>.

Aujourd'hui, aucune collectivité ne peut se targuer d'avoir réussi un changement de modèle radical, toutes souffrent d'un manque d'investissement et d'implication, mais aussi de soutien financier de l'État à leur égard. La mise en œuvre, encore timide et disparate, de cette politique du Logement d'abord sur les territoires offre malgré tout **de nombreux exemples qui peuvent inspirer les élus locaux déjà engagés comme ceux qui doivent encore rejoindre la dynamique**<sup>5</sup>. Recensement des personnes sans abri et des situations de sans-abrisme, objectifs de réduction du sans-abrisme et de production de solutions, formation et acculturation des acteurs pour adapter les postures, etc. : des éléments communs de méthode se dégagent et font la preuve de leur efficacité, au-delà de la diversité des territoires et des politiques à mener.

### Un diagnostic fiable et des objectifs de résultats

Une première étape consiste à réaliser localement un diagnostic précis du sans-abrisme. Souvent, de nombreux documents existent déjà, mais ne sont pas actualisés ou manquent de précision. Ce diagnostic, qui se doit d'être participatif et partagé, est le point de départ d'une démarche ambitieuse : associer les personnes concernées et intégrer tous les acteurs dans un travail aussi consensuel que possible pour éviter les guerres de chiffres.

<sup>4</sup> Suite à l'appel à manifestation d'intérêt lancé par l'État dans le cadre de son plan quinquennal dédié.

<sup>5</sup> Fondation Abbé Pierre, « Logement d'abord : révolution ou communication ? », *Rapport sur l'état du mal-logement 2019*.

De nombreuses villes, comme Paris, Metz, Toulouse ou Grenoble, ont réalisé des « Nuits de la Solidarité », permettant au cours d'une nuit donnée, de dénombrer aussi bien les personnes sollicitant les services de la veille sociale que celles restées sans abri sans avoir formulé de demande. Cette étape est l'occasion de mobiliser des bénévoles pour aller à la rencontre des personnes et de sensibiliser, ainsi, la société civile. Elle permet aussi de créer **un indicateur commun pour suivre dans le temps le nombre de personnes sans abri et les formes de sans-abrisme**, et de mesurer les effets d'un plan Logement d'abord chaque année, voire deux fois par an pour appréhender la saisonnalité du sans-abrisme, au lieu de se contenter de lister les actions entreprises sans en mesurer l'impact.

L'enquête seulement quantitative n'est toutefois pas suffisante. **Le diagnostic se doit d'être aussi qualitatif** en permettant aux personnes sans abri de s'exprimer sur leur situation et de donner leur avis sur les carences et atouts du système local d'accès au logement, et aux acteurs d'interroger leurs pratiques et leur cadre d'exercice à l'instar de ce qui vient d'être réalisé par les métropoles de Lyon et de Lille avec la Fondation Abbé Pierre. Des focus-groupes à Limoges ou Strasbourg, un théâtre-forum à Mulhouse, éclairent sur les raisons propres aux personnes du non-recours et leurs aspirations, et évitent de plaquer des solutions toutes faites et peu réfléchies. Cette phase de diagnostic est d'autant mieux menée qu'elle est confiée à des observateurs extérieurs, à l'instar de l'Action Tank Entreprise et Pauvreté, missionnée par la Métropole de Grenoble ou par la Seine-Saint-Denis.

**Le but de la démarche est de réduire le sans-abrisme**, en visant une diminution du nombre de personnes à la rue et sans domicile (Lyon et Amiens visent, par exemple, une division par deux en cinq ans du nombre de personnes sans domicile), voire une extinction à terme, et de se fixer des objectifs thématiques intermédiaires ambitieux et réalistes (comme la diminution du nombre d'expulsions locatives), pour mesurer les efforts accomplis. La force de ces objectifs dépend en grande partie de l'engagement personnel, public et répété des principaux élus, en premier lieu les maires et les présidents d'intercommunalité, pour bien faire comprendre qu'il s'agit là d'une priorité politique de premier plan qui ne doit pas être considérée comme une politique sectorielle secondaire.

Le suivi des indicateurs doit être confié à une instance qui ne dépende pas uniquement des autorités locales, mais d'une commission intégrant tous les partenaires, y compris des personnes accompagnées et des citoyens. La ville peut également missionner un ou des chercheurs indépendants, comme le fait la Métropole de Grenoble avec le laboratoire Pacte qui suit une cohorte de 50 personnes sans domicile. À échéances régulières, par exemple chaque année, il est important qu'un moment de débat largement ouvert permette de questionner l'avancée du plan et de remobiliser les acteurs et l'opinion, sans renvoyer la réalisation de ses objectifs aux calendes grecques.

### Mobiliser tous les acteurs et leviers disponibles

Fixer des objectifs de résultats engage à débloquer des moyens qui permettent effectivement de proposer des solutions aux personnes sans domicile et à celles qui risquent de le devenir. Pour ça, **différents outils de la politique du logement et de l'action sociale sont à renforcer**, selon la situation locale : la production de logements très sociaux (pensions de famille, PLAI-adaptés, PLAI sous plafonds APL, captation de logements privés à vocation sociale...), les attributions Hlm, l'accompagnement des ménages à la rue, en sortie d'institutions (ASE, prison, psychiatrie...) ou menacés d'expulsion.

La mise en œuvre du Logement d'abord suppose un pilotage conjoint entre l'État, l'EPCI, le département, en associant les communes, les bailleurs sociaux, les services sanitaires, les acteurs associatifs et les mouvements citoyens : **tous doivent se reconnaître dans cette approche**. Si bien qu'une phase de débats et de formations est indispensable. Que recouvre le terme de Logement d'abord ? Que signifie mettre fin au critère de la « capacité à habiter » pour proposer un logement ? De nombreux supports de formation existent déjà et les grandes fédérations associatives multiplient les initiatives en ce sens, y compris au niveau européen (comme le *Housing first Europe hub*). Associer les organismes de formation initiale ou continue est crucial, notamment les IRTS, mais aussi des formations universitaires (un diplôme « Logement d'abord » a été créé à Lyon, par exemple). Tous les corps de métier pouvant être les interlocuteurs des personnes sans abri ou risquant de l'être (les travailleurs sociaux de secteur et associatifs, les agents d'attribution Hlm, les gardiens d'immeuble, la justice...) sont à sensibiliser si l'on veut que chacun travaille dans le même sens et éviter les grains de sable dans l'engrenage.

La mise en place d'**une équipe dédiée et la reconnaissance d'un chef de projet**, bien identifiés, spécialement responsables de la coordination du plan Logement d'abord et chargés de rappeler leurs engagements aux acteurs tentés de reprendre leurs anciennes habitudes, sont aussi le gage de la volonté d'aboutir. Le « club des territoires » de la DIHAL permet d'échanger régulièrement avec des homologues. Aujourd'hui limité aux 23 territoires sélectionnés suite à un appel à manifestation d'intérêt lancé en 2018, ce club pourrait être élargi. Le gouvernement a d'ailleurs annoncé qu'il lancerait un nouvel appel à manifestation d'intérêt après les élections municipales et, faut-il le rappeler, le Logement d'abord est une politique qui doit s'appliquer à l'ensemble du territoire.

Il est aussi tout à fait possible d'aller à la rencontre d'acteurs ayant mis en œuvre des politiques qui ont fait leurs preuves, en Finlande par exemple, et des programmes pilotes en France, comme **Un chez soi d'abord** qui a ramené vers le logement, puis le soin, des centaines de grands précaires souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions, depuis 2011, avec un travail pluridisciplinaire. Il est possible de demander à l'État la mise en place de ce programme, en voie de déploiement sur une vingtaine de territoires, pour en montrer la faisabilité et susciter un noyau dur

de professionnels convaincus, au sein de la démarche nécessairement plus globale du Logement d'abord censée s'adresser à toutes les personnes sans domicile et non à un type de public prédéfini et limité (tout comme elle ne se contente pas de fluidifier les sorties de centres d'hébergement).

D'autres projets, réalisables à court terme, peuvent marquer une volonté politique forte et inspirer de nouvelles pratiques : **transformer l'hébergement en logement décent et pérenne**, comme à Lyon, **ou transformer un squat en pension de famille**, comme à Toulouse... Dans un contexte particulièrement tendu, la Seine-Saint-Denis a créé une plate-forme d'accès au logement, couplée à un accompagnement, pour quelques centaines de ménages tirés au sort dans la liste d'attente du SIAO, sans condition, en lien avec les principaux bailleurs sociaux qui y consacrent certains de leurs logements. Une décision qui concerne un nombre limité de personnes, mais qui a le mérite d'interroger les pratiques des acteurs, de **sortir de la sélection des « meilleurs » dossiers et de l'appréciation subjective de la « capacité à habiter »**.

À Strasbourg, où la métropole gère le Fonds de solidarité logement (FSL), le plan Logement d'abord prévoit de **verser les APL aux personnes sans domicile dès le premier mois** : la règle du « mois de carence » est adaptée dès lors que le constat est fait qu'elle ne constitue qu'un obstacle de plus pour accéder au logement. À Lyon, pour essayer de « déstandardiser » l'accompagnement au logement, la métropole a décidé que 50 % des financements de l'accompagnement du FSL ne correspondraient pas à des « mesures » individuelles prédéterminées mais viendraient soutenir un accompagnement adapté aux personnes, permettant une plus grande flexibilité dans leur utilisation, favorisant une démarche plus collective.

La mise en œuvre du Logement d'abord renvoie aussi à d'autres parties de ce chapitre, en particulier le respect des droits des personnes sans abri, la production d'une offre sociale de logements, la captation du parc privé à vocation sociale, l'attribution prioritaire de logements sociaux aux personnes sans domicile et la résorption des bidonvilles.

## 3

### Résorber un bidonville en relogant plutôt qu'en expulsant

Pour résorber un bidonville, deux possibilités s'offrent généralement aux élus locaux : reloger ou expulser ses habitants. Or, **si l'on s'appuie sur les expériences vécues par les collectivités, on constate que les expulsions ne réduisent pas le nombre de bidonvilles**, encore moins le nombre de leurs occupants, qui s'éloignent très peu du lieu de leur première installation, et que cet habitat indigne exacerbe en toute logique l'indignation des riverains et le rejet. **À l'inverse, lorsque la « résorption » consiste à accompagner les occupants vers l'emploi et le logement, le bidonville disparaît définitivement**, sans se reconstituer. C'est donc le choix que font de plus en plus de communes et d'intercommunalités qui, avec le temps, ont compris l'intérêt de cette approche<sup>6</sup>, plus ou moins assumée.

À **Brie-Comte-Robert**, la mairie a permis la stabilisation d'un terrain occupé par cinq familles. L'État a mandaté l'association Acina pour les accompagner et SNL pour les loger, avec l'aide de la Fondation Abbé Pierre pour faire le lien entre les acteurs. Un an et demi plus tard, toutes les familles ont été logées. **Toulouse** mène sa stratégie de résorption de ses bidonvilles en partenariat avec 13 bailleurs sociaux. À **Villeurbanne**, le centre communal d'action social (CCAS) a pallié les défaillances du droit commun en apportant les subsides (équivalents au RSA et à l'APL) aux personnes logées dans des logements de la ville afin que, une fois stabilisées et logées décemment, elles puissent sereinement trouver du travail. Elles ont toutes intégré un logement social dans les deux ans suivant leur sortie du bidonville. **Nantes** a suivi une stratégie intercommunale, avec péréquation financière entre les villes, mis en place une MOUS<sup>7</sup> couvrant l'ensemble des étapes de l'opération (stabilisation, diagnostic, accompagnement, logement) et multiplié les solutions de sortie vers des logements pérennes, en sous-location ou vers un hébergement.

#### Résorption du bidonville dit « Le Débonnaire » à Metz

Fin juillet 2015, un bidonville constitué de cabanes en périphérie de Metz est évacué. Le Comité Mosellan de lutte contre la misère s'insurge contre cette intervention, mise en œuvre sans proposition de logement aux habitants. Conscient de l'ancienneté de la présence des familles sur le territoire, de la scolarisation des enfants et de l'inefficacité des opérations d'évacuation menées jusqu'ici pour résorber ce bidonville, le conseiller municipal délégué à

<sup>6</sup> Romeurope, *Les élus locaux face à la résorption des squats et bidonvilles*, 2019.

<sup>7</sup> *Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale*.

l'urgence sociale, permet l'installation des familles sur un terrain appartenant à Réseau ferré de France (RFF), proche du centre-ville.

Un travail collectif s'organise alors entre la ville, l'État et la Fondation Abbé Pierre. L'association Trajectoires se voit confier la conduite d'un diagnostic social indépendant. Cette association sans lien avec le territoire, dégagée de toute responsabilité ultérieure (comme l'accompagnement des familles), raconte l'histoire des personnes, leur parcours de Roumanie jusqu'ici, leurs ressources et compétences professionnelles, et surtout leur volonté de s'installer dans la ville. Dès lors que les familles peuvent se maintenir sur le terrain, une sécurité d'occupation s'instaure et permet à chacun de penser la suite en sortant de la pression de l'urgence. Une convention est alors passée avec Nexity, gestionnaire du terrain de RFF, pour la mise à disposition et l'aménagement du site aux frais du CCAS.

L'association Quatorze est chargée d'améliorer rapidement les conditions de vie sur le site<sup>8</sup>. Elle engage un diagnostic « socio-spatial » qui cherche à saisir ses dynamiques : comment chacun vit avec et dans cette petite communauté de survie qu'est le bidonville, quelles familles pourront cogérer des équipements, quels sont les premiers besoins, comment est installée l'électricité, les poêles sont-ils dangereux... ? L'association et les habitants posent un regard objectif sur ce lieu de vie (équipements, sanitaires, cuisine, eau chaude, électricité, sécurisation de base des habitations) et discutent de solutions transitoires, le temps de trouver un logement de droit commun. Tout est fait avec les habitants : définition du projet et de la forme architecturale de deux petits bâtiments en bois<sup>9</sup>, jusqu'à leur conception. Les familles acquièrent des compétences qu'elles pourront faire valoir dans leur recherche d'emploi : construction (écologique et économe), charpenterie, installation et entretien de panneaux solaires, usage de machines professionnelles<sup>10</sup>. La construction du bâti accompagne la construction du projet, collectif et personnel.

La Dihal est mobilisée, le délégué interministériel se déplace et rencontre le préfet. Au dernier trimestre 2016, une MOUS est signée entre l'État, la ville, la Fondation Abbé Pierre et Amitiés Tsiganes, pour un montant de 50 000 € par an pendant trois ans destinés à l'accompagnement social des habitants, prenant le relais de la présence bénévole. Le CCAS porte le projet pour le compte de la ville et se met en lien avec les bailleurs sociaux. Amitiés Tsiganes formalise les demandes de logement social et le CCAS les présente en pré-commission d'attribution après s'être assuré que le logement proposé est adapté.

<sup>8</sup> *Le financement est dégagé grâce aux Petites pierres, un organisme de financement solidaire qui appelle aux dons pour soutenir des projets d'habitat décent et s'engage à apporter autant que le budget récolté. 20 000 € ont ainsi été rassemblés.*  
<https://www.lespetitespierres.org/we-co-bidonville-metz>.

<sup>9</sup> <http://quatorze.cc/portfolio/weco-metz-platz/>.

<sup>10</sup> *Quatorze est agréée en tant que centre de formation.*



Fin septembre 2019, le projet s'achève sur le relogement de toutes les personnes qui occupaient le bidonville, hormis un homme hébergé en résidence sociale ne cumulant pas assez de contrats d'intérim pour ouvrir droit au séjour et deux familles qui ont fait le choix de retourner en Roumanie. La MOUS est arrivée à terme, mais le CCAS continue de suivre quelques ménages qu'elle accompagne dans la poursuite de leur parcours résidentiel.

La principale conclusion des acteurs est que la réussite du projet dépend d'une volonté politique qui se construit collectivement, pas à pas. Au « Débonnaire », l'objectif est atteint : des familles directement relogées et soutenues jusqu'au bout. Mais cette réussite aura pris quatre ans. Pour y parvenir plus rapidement, il aurait fallu associer, dès le départ, les bailleurs, les différents services de la ville, le Conseil départemental. Et si chaque étape du projet a eu un effet d'entraînement, le CCAS et la Fondation Abbé Pierre ont dû pour cela mener une médiation au long cours et sans relâche.

On constate que les villages d'insertion aux résultats mitigés font moins école<sup>11</sup>, et que **le logement est enfin perçu comme possible pour les occupants d'un bidonville**. Les projets s'éloignent de la réponse spécifique et stigmatisante pour entrer de plain-pied dans le droit commun. D'abord accompagnés par la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, ils sont aujourd'hui appuyés par l'instruction du 25 janvier 2018, destinée plus explicitement encore à éviter les expulsions sans relogement en organisant un accompagnement des personnes le plus en amont possible.

Une fois la volonté politique de stabiliser la situation et l'objectif logement actés – de la part du préfet et des maires – encore faut-il coordonner les acteurs, les services publics, les bénévoles, les associations et les ménages. L'information, l'animation et le dialogue sont déterminants pour concrétiser les solutions de logement (dans les logements sociaux, les logements appartenant à l'État et aux collectivités, les logements privés vacants appartenant aux entreprises et aux particuliers en gestion locative adaptée, en sous-location...), pour rassurer les riverains et tenir le projet sur la durée. **L'absence de modèle type d'intervention permet de monter des projets « sur-mesure »**, de manière parfois certes plus informelle, mais qui s'adaptent aux situations locales et à celles des ménages.

**L'Acte II de la résorption des bidonvilles**, qui s'appuie sur le doublement de l'enveloppe dédiée et gérée par la Dihal (8 millions en 2020) et des engagements contractuels pluriannuels, **est un signal on ne peut plus clair pour continuer** dans cette voie. S'y ajoutent les fonds du programme 177 pour l'accompagnement, le

<sup>11</sup> Les villages d'insertion sont critiqués à cause de la sélection des ménages les plus insérables à l'entrée, d'un « enfermement » dans une zone souvent close et surveillée et des sorties parfois très longues.

PLAI pour concevoir des solutions de logements, l'IML pour la gestion locative adaptée, l'ALT<sup>12</sup> en cas de sous-location, etc., et parfois les fonds européens lorsque les régions pensent à les flécher sur les actions en direction des plus vulnérables, et les collectivités à les mobiliser. Ainsi, la question financière ne doit plus être un obstacle à la sortie par le haut pour les habitants des bidonvilles, d'autant plus lorsqu'il est démontré que la démarche est au final moins coûteuse<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Allocation Logement Temporaire.

<sup>13</sup> Résorption des bidonvilles, Point d'étape sur la nouvelle impulsion donnée en 2018, Présentation de l'acte II, Dihal, 16 septembre 2019.

## 4

### Proposer de vrais logements aux personnes dites « Gens du voyage », sans discrimination

Le mal-logement en habitat mobile prend trois formes principales : des ménages restent durablement sur des aires d'accueil censées être temporaires ; d'autres vivent sur leurs terrains mais en infraction avec les règles d'urbanisme ou sur des terrains non-viabilisés, sans raccordement aux réseaux ; d'autres enfin, faute de place en aire d'accueil ou d'habitat adapté, errent ou squattent des terrains illégalement, le stationnement spontané étant rarement possible de nos jours<sup>14</sup>.

Dans ces cas, les conditions de vie sont très difficiles, voire totalement indignes, et génèrent des replis et des rejets qui s'incarnent parfois dans des conflits fortement médiatisés (avec les riverains ou les collectivités).

Beaucoup d'acteurs saisissent mal les aspirations des voyageurs, opposent souvent de manière binaire l'itinérance à la sédentarité, et imaginent un parcours inévitable de la mobilité vers l'immobilité. En réalité, **l'habitat mobile permanent revêt deux réalités qui coexistent** : il offre aux ménages la possibilité de s'installer dans une commune (s'ancrer), tout en conservant leur caravane (permettant la mobilité). À la famille de choisir, selon les moments de l'année ou de sa vie, si elle continue de circuler, la fréquence et le rayon de ses déplacements, sachant qu'une certaine stabilité s'impose parfois pour des raisons professionnelles, économiques, de scolarité ou familiales. **Être « mobile » n'exclut pas d'habiter pleinement un territoire une partie de l'année.**

Voilà pourquoi remplir les obligations de réalisation d'aires d'accueil<sup>15</sup> des personnes dites « Gens du voyage » est indispensable, pour que le voyage reste possible, mais ne répond qu'à une partie des besoins. À l'inverse, assimiler l'ancrage à une disparition du désir de voyager et y répondre par une offre de logement classique contribue à la disparition de l'habitat mobile. Mettre l'accent sur la « sédentarité » de familles de voyageurs occulte par exemple le fait que certaines cessent de se déplacer par crainte de perdre leur place dans la commune où elles vivent.

<sup>14</sup> Vers une meilleure prise en compte des familles du voyage sur les territoires au travers de l'agrément de centre social, Rapport final, août 2015, Fnasat.

<sup>15</sup> La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage prévoit que les communes de plus de 5 000 habitants doivent réaliser les aires d'accueil prévues par le schéma départemental d'accueil des Gens du voyage. Depuis la loi « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017, l'obligation s'est élargie à la création des terrains familiaux locatifs et des aires de grand passage, prévus par ce schéma.

Que faire, dès lors, pour « **satisfaire, sans discrimination, les besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat** », comme le prévoit l'article 101-2 du code de l'urbanisme ? La première résolution à prendre, pour éviter l'enlisement du débat et l'échec des réponses apportées, est de connaître l'intention des ménages et les besoins qui y correspondent. Différents outils existent pour cela : les observatoires, comme le projet mené en Seine-Saint-Denis par l'ADEPT 93 et soutenu par la Fondation Abbé Pierre, ou en Essonne tenu par l'ADGVE<sup>16</sup> ; et les diagnostics préalables à la révision des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage. **Les observatoires, qui peuvent être régionaux, départementaux ou intercommunaux, instaurent une veille permanente et une actualisation plus fréquente des diagnostics** menés seulement tous les six ans pour les schémas départementaux.

Pour qualifier les besoins, différentes méthodes sont possibles et complémentaires (enquêtes, entretiens, groupes de travail), dans la proximité avec les ménages, sans quoi ils ne seront pas exprimés. Ce qu'on appelle « **l'aller vers** » prend ici toute son importance : le partenariat avec les associations spécialisées est utile pour les services d'une commune qui veulent « s'inviter » sur un terrain et décoder les situations qu'ils constatent sans malentendus. Les récits de vie sont une excellente façon de **donner la parole aux habitants** et de mieux comprendre leurs préoccupations : l'AGSGV dans le Puy-de-Dôme a ainsi retranscrit le témoignage de familles logées en habitat adapté, dans une étude d'impact sur leur mode de vie dont l'association a tiré un guide d'action<sup>17</sup>.

Ce repérage et cette expression des besoins sont ensuite comparés à l'offre disponible et au contenu des documents de programmation (PLH, PDALHPD, schéma départementaux) et d'urbanisme (SCOT, PLU ou PLUI), pour mesurer les écarts et les combler. **Ils tirent les conséquences de la présence de résidences mobiles sur leur territoire en les prenant en compte**, c'est-à-dire en prévoyant expressément une offre d'accueil et/ou une offre d'habitat, et les terrains sur lesquels seront effectivement permises l'installation des caravanes et les éventuelles constructions complémentaires.

### Quand les documents d'urbanisme se mettent en règle et font place à l'habitat mobile

Il est encore rare que cette intégration ne soit pas destinée à circonscrire une occupation non désirée et à l'interdire sur l'ensemble du reste du territoire. La plupart du temps, du point de vue du droit de l'urbanisme, la présence durable des Gens du voyage est davantage tolérée qu'expressément prévue et autorisée.

<sup>16</sup> Voir *Habitat permanent en résidence mobile, Analyse et actions du réseau FNASAT*, p. 49 et 53, 2016.

<sup>17</sup> *Étude relative à l'impact de l'habitat adapté sur les modes de vie des Gens du Voyage*, AGSGV 63, juin 2016.

Il en va autrement du SCOT du Pays Ruffécois (Charente) qui, grâce à l'interpellation du centre social Le Chemin du Hérisson, constate une forte présence de résidences mobiles sur le territoire. Après un état des lieux et le rappel de la législation, le centre social est intégré aux réunions de travail autour du SCOT, lors desquelles il poursuit son travail de sensibilisation, y compris auprès des intercommunalités.

Le SCOT signé en 2018 est novateur dans son approche et dans la reconnaissance de l'habitat mobile. Il identifie et tient compte des deux problématiques de stationnement et d'habitat, qu'il distingue<sup>18</sup>. Il va jusqu'à prescrire des réponses précises : « *Les documents d'urbanisme doivent permettre la création de haltes ou aires de petits passages (avec raccordement fluides et électrique et assurer la gestion des ordures ménagères)* » et « *les résidences mobiles comme habitat permanent des voyageurs (terrains familiaux et logements sociaux adaptés)* ». Reste l'enjeu de permettre réglementairement dans les PLU la réalisation de ces objectifs. Aujourd'hui, aucun PLU ne découle encore de ce SCOT. Le travail se poursuit avec les Communautés de communes du pays sur leur PLU, avec l'appui de la Direction départementale des territoires.

En Île-de-France, par exemple, Clichy-sous-Bois a modifié son PLU en 2017 afin de supprimer l'interdiction de stationnement de résidences mobiles au-delà de trois mois sur les zones urbaines mixtes<sup>19</sup> et excentrées<sup>20</sup>, et l'autorise ainsi de manière permanente sur ce tiers du territoire communal.

Prévoir des espaces autorisant l'installation permanente des résidences mobiles n'exonère toutefois pas les habitants des demandes d'autorisation d'urbanisme dès lors qu'ils s'installent plus de trois mois. La mairie et les associations intervenant sur le territoire rappellent l'importance de ces autorisations et d'accompagner les résidents dans ces démarches, car elles les protègent, notamment en cas de modification ultérieure du PLU.

Le but de nombreuses communes est de rendre leur vocation première aux aires d'accueil en créant des solutions d'habitat. **D'autant qu'aujourd'hui elles sont mieux définies et plus orientées vers une installation durable :**

- le logement social adapté, qui permet de conserver la résidence mobile, bénéficie du PLAI et ouvre droit à l'APL ;
- les terrains familiaux locatifs appartenant aux collectivités avec l'aide de l'État (jusqu'à 70 % de l'investissement) et que les bailleurs sociaux peuvent créer, aménager et gérer depuis la loi Elan ;

<sup>18</sup> <https://www.paysduruffecois.com/scot/telechargements/>. Voir le *Diagnostic territorial et enjeux*, page 125 ; le *PADD*, page 23 ; les *Orientations et objectifs*, pages 6 et 7.

<sup>19</sup> Zone UC à vocation mixte d'habitat, de services et d'équipements.

<sup>20</sup> Zone UD peu dense, mais résidentielle.

- l'accès à la propriété de terrains lorsque les ménages en ont les moyens et que des aides peuvent être dégagées ;
- la régularisation de l'occupation grâce à la viabilisation du terrain, la délivrance d'une autorisation de stationnement dérogatoire ou d'installation durable de la caravane, l'échange de terrains... ;
- la délimitation exceptionnelle dans les zones naturelles, agricoles ou forestières de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) pour y autoriser des aires d'accueil ou des terrains familiaux<sup>21</sup>.

**Il n'y a pas de produit miracle** : il y a ce qui répond aux choix des habitants et qui leur permet de sortir par le haut de leur situation plus ou moins insalubre, précaire, ancienne, conflictuelle, etc., sur la commune. On peut d'ailleurs remarquer que l'éventail des modalités possibles n'est pas si éloigné des modalités d'habitat « standard » et des options ouvertes par le Logement d'abord. Les outils tels que la MOUS<sup>22</sup>, la gestion locative de proximité et l'accompagnement global, mais aussi le refus des logiques ethnocentriques ou normalisatrices, la participation des personnes aux projets qui les concernent, sans les enfermer dans une spécificité supposée et en revenant toujours au droit commun, sont des facteurs de réussite.

### L'engagement dans la continuité

La commune de Blanquefort est engagée depuis 2002 dans la résorption de l'habitat mobile indigne, permettant :

- en 2009, aux familles occupant le Petit Lacanau d'entrer dans 30 logements adaptés, construits et gérés par l'OPAC Aquitanis, tout en conservant leur caravane ;
- la même année, de cofinancer une aire d'accueil intercommunale de 13 emplacements à Bruges ;
- en 2018, de produire quatre logements en PLAI adapté<sup>23</sup> pour apporter une solution à un groupe familial vivant sur un terrain dans des conditions précaires ;
- et de prévoir, pour 2020-2021, un projet d'habitat mixte, par le relogement de cinq familles dans des logements adaptés, loués par le bailleur social Clairsienne, au sein d'un projet immobilier plus grand<sup>24</sup>, en partenariat avec l'Adav 33.

<sup>21</sup> Article 151-13 du code de l'urbanisme.

<sup>22</sup> Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

<sup>23</sup> Les partenaires opérationnels et financiers sont nombreux : Mairie, Bordeaux Métropole, Département, Etat, Adav 33, Soliha, Fondation Abbé Pierre, Fondation de France, Fondation Bruneau.

<sup>24</sup> L'ensemble immobilier se compose de 106 lots à bâtir et de 84 logements locatifs sociaux (17 maisons et 67 appartements). Tous les logements adaptés sont des maisons en location, construits par Nexity pour le compte de Clairsienne.

Parallèlement, les aires d'accueil continuent d'exister et ne doivent pas être repoussantes. L'enjeu de leur localisation<sup>25</sup>, de leur réhabilitation et de leur mise aux normes est plus qu'actuel. À ce titre, **la création d'une aide nationale à la réhabilitation des aires d'accueil**<sup>26</sup> serait importante pour accompagner les collectivités.

Enfin, **la reconnaissance de la caravane comme élément de logement** peut accompagner les nouvelles obligations des communes à l'égard de leurs habitants en résidences mobiles parce qu'elle donnera accès aux aides au logement, aux aides à l'achat des caravanes, à leur réfection, etc., et donc véritablement au droit au logement.

---

<sup>25</sup> *Les terrains mobilisés sont souvent éloignés des centres-villes, des équipements et des services publics ou privés, et jouxtent des zones peu propices à l'habitation, voire dangereuses : zones industrielles, stations d'épurations, déchèteries, transformateurs électriques, routes nationales !*

<sup>26</sup> *À l'image de ce qui avait été créé en 2001 suite à la parution du premier décret imposant des normes à ces équipements.*

## 5

## Accueillir dignement les personnes migrantes : la ville refuge

Si l'État définit la politique migratoire et détient la compétence de l'asile, **la ville est le lieu effectif d'accueil des personnes étrangères arrivant en France**. Logement, hébergement, emploi, éducation, accès aux soins et à la culture, à l'aide et à la vie sociale, etc., leur quotidien s'inscrit, étroitement et concrètement, en réciprocité avec les services publics, clés de leur intégration. Les responsabilités, d'accueil et d'intégration, sont donc de fait partagées. Pourtant de fortes lacunes persistent dans la réponse aux situations d'urgence, à l'accès au logement et la mise en place des moyens facilitateurs d'intégration.

En septembre 2015, le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, s'adressait directement aux maires pour l'accueil des personnes réfugiées et en demande d'asile. **Beaucoup d'élus ont répondu à l'appel** et accepté la création de Centres d'accueil et d'orientation (CAO) sur leur territoire, ont parfois logé des personnes réfugiées, complété l'offre d'accompagnement et le dispositif d'hébergement, soutenu des actions citoyennes<sup>27</sup>, proposé des cours de français, des activités sportives ou culturelles, ouvert des espaces de rencontres et d'échanges entre arrivants et habitants...

Pour autant, la situation aujourd'hui ne s'est pas améliorée, bien au contraire. En décembre 2017, sept maires de grandes villes se disent « *au pied du mur* »<sup>28</sup> et prêts à repenser les réponses « *en vue d'un véritable plan d'accueil des migrants, qui réponde à leurs droits fondamentaux* ». En avril 2019, ils sont 13 à dénoncer la « situation indigne » des migrants aux ministères de l'Intérieur et du Logement<sup>29</sup>. Sans réponse, six mois plus tard, ils somment l'État d'agir en urgence pour mettre à l'abri, inconditionnellement, toutes les personnes présentes sur le territoire, même déboutées ou « dublinées », et d'assumer pleinement son rôle dans la création et le déploiement du dispositif d'accueil pérenne qui manque aujourd'hui<sup>30</sup>.

Dès lors, quelle initiative reste-t-il aux communes volontaires pour apporter des réponses aux situations d'urgence humanitaire qu'elles connaissent ? Halte d'accueil, ouvertures de centres d'hébergement d'urgence, de centres de

<sup>27</sup> Camille Gourdeau, *Des communes d'accueil pour les personnes migrantes : expériences de collaboration entre mairie et collectif citoyen en Normandie et en Bretagne*, Université Paris Diderot, 2018.

<sup>28</sup> Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Strasbourg et Toulouse. <https://www.maire-info.com/migrants/migrants-les-maires-des-grandes-ville-se-disent-au-pied-du-mur--article-21397>.

<sup>29</sup> Paris, Lille, Bordeaux, Saint-Denis, Aubervilliers, Rennes, Troyes, Metz, Toulouse, Strasbourg, Nantes, Grenoble et Grande-Synthe.

<sup>30</sup> <https://www.liberation.fr/debats/2019/10/07/campements-de-migrants-treize-maires-de-france-demandent-a-l-etat-d-agir-urgence-1755845>.



vacances, de gymnases, maraudes, distributions alimentaires, hébergement dans des lieux temporairement vacants leur appartenant, régularisation de squats, mise à disposition de locaux désaffectés (lycées, maisons de retraite...), logement pérenne ou temporaire... : **elles comblent, le plus souvent à minima et sous des formes éphémères**, en partenariat avec des associations et des collectifs citoyens, **les carences d'une politique nationale inaboutie et peu accueillante.**

### Le Squat de la Poterie à Rennes Un abri provisoire avec le soutien de la mairie

À l'automne 2016, l'association Un Toit c'est Un Droit décide d'ouvrir un squat dans une ancienne maison de retraite au sud-est de la ville, rachetée par un promoteur. La mairie, sollicitée pour subventionner l'alimentation en chauffage, indique pouvoir intervenir si l'occupation est régularisée. C'est ainsi qu'une convention tripartite<sup>31</sup> est signée en décembre entre le propriétaire, l'association et la Ville. L'occupation, devant prendre fin en juillet 2017, est conçue dès le départ comme une expérience transitoire, pour laisser le temps de trouver des solutions durables pour les personnes.

Le bâtiment est adapté à l'occupation : en bon état, composé de trois ailes en étoile, de plain-pied, avec des studios indépendants, une cuisine collective, une salle polyvalente et un jardin. De nombreux bénévoles proposent un soutien scolaire, des cours de français, des animations pour les enfants. Des concerts sont organisés grâce à l'engagement d'artistes locaux, la proximité avec un centre social permet de bénéficier de diverses activités. La cohabitation avec les riverains est paisible, des liens se créent.

Ce squat a permis la mise à l'abri, pendant près d'un an, de 42 familles avec enfants, 3 couples et une vingtaine de personnes seules. D'après les personnes interrogées, après des parcours résidentiels souvent chaotiques et instables, le séjour à la Poterie leur a permis de « souffler » et de se stabiliser quelques mois.

Si elle présente des aspects indubitablement positifs, l'expérience a cependant failli à son objectif principal : trouver des solutions durables de relogement. À la fermeture, 75 personnes avec une procédure de régularisation en cours ont été mises à l'abri par l'État, la ville a ouvert un gymnase et trouvé 20 places dans le diffus, les autres ménages ont été mis à l'abri par l'évêché ou en hébergement citoyen. Ces solutions sont restées précaires et un bon nombre d'entre elles ont pris fin. Des ménages de la Poterie sont aujourd'hui encore hébergés dans des logements solidaires, dans un jeu de chaises musicales, au

<sup>31</sup> *Un commodat, bail précaire d'occupation à titre gratuit, est signé. Le projet est aidé financièrement par la Fondation Abbé Pierre, avec l'appui du CCFD et du Secours Catholique.*

gré de captations et de démolitions de logements. Certaines ont obtenu un titre de séjour.

Cette occupation a fait des émules à Rennes. Depuis la Poterie, plusieurs promoteurs proposent de mettre à disposition leurs immeubles et d'autres commodats ont été signés, puis reconduits entre un et deux ans.

**Des villes « sanctuaires » aux États-Unis et au Canada, « refuges » en Europe, « accueillantes » en France<sup>32</sup> : nombreuses sont celles qui affichent leur engagement.** Montrer sa volonté d'accueillir dignement est l'occasion de sensibiliser sa population sur les migrations et l'accueil, et d'anticiper les tensions. Des réunions publiques d'information et les actions auxquelles peuvent prendre part les habitants d'une ville ou d'un quartier rassurent, déconstruisent les préjugés et les représentations.

**Encore faut-il que les communes aient et se donnent les moyens de leur hospitalité.** Une personne peut avoir des « droits incomplets », demander l'asile ou un titre de séjour, bénéficier d'un visa, d'une protection internationale, tomber sous le coup du traité de Dublin ou obtenir un titre temporaire ou durable. **Rien n'empêche une collectivité de la prendre en compte et de répondre à ses besoins fondamentaux, parmi lesquels le logement.** Cela implique de recenser l'intégralité des personnes sans domicile, de les héberger dignement et sans condition, comme de les aider à accéder directement à un vrai logement **dans le parc privé, auprès de particuliers ou dans des locaux communaux, ou dans le parc social**, si besoin par le biais d'une intermédiation locative. Les politiques de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain sont aussi l'occasion de protéger et de reloger ceux que l'on ne voit pas, piégés dès leur arrivée par des marchands de sommeil.

Les villes et intercommunalités peuvent faire évoluer leurs aides et leurs règlements pour les adapter aux besoins et mobiliser des logements pour améliorer de manière significative les conditions de vie et accueillir durablement les personnes migrantes présentes sur leur territoire.

---

<sup>32</sup> *L'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) regroupe 31 villes. Elle est le « lieu de mise en commun et d'échanges de bonnes pratiques entre les élu.e.s œuvrant au quotidien pour des politiques d'accueil plus justes ».*

### L'accès direct au logement à Villeurbanne

Lors de l'évacuation du bidonville de la Feyssine à Villeurbanne en janvier 2016 et de ses occupants, ressortissants de l'Union européenne, et devant la proposition de l'Etat d'orienter certains ménages vers des villages d'insertion éloignés de la commune, des élus soulignent que certaines familles ont un lien fort avec leur territoire (domiciliation, scolarisation des enfants sur la commune) et sont soutenues par des collectifs locaux autant que des associations.

Le CCAS de Villeurbanne décide donc de travailler avec les quatre familles concernées et élabore, dans l'urgence, un projet d'accès direct au logement, sans préalable d'insertion sociale, professionnelle ou de ressources (et donc de statut particulier au regard du séjour). Quatre logements sont mis à disposition pour un coût limité : trois appartiennent à la ville (patrimoine scolaire) et un logement capté dans le parc privé par Ailoj<sup>33</sup>. Ils sont loués à Entre2toits et Ailoj qui assurent la gestion locative adaptée, puis sous-loués aux familles. Le CCAS finance l'ameublement (2 000 €/logement), l'accompagnement social et socioprofessionnel. Un pécule est versé aux familles par le CCAS, équivalent au RSA et à l'APL, destiné à se réduire une fois un emploi trouvé (une participation de 20 % au loyer est demandée). Les douze mois de logement pris en charge par le CCAS lui ont coûté moins cher que deux mois de nuitées d'hôtel. Les familles ont été relogées en 2017 et 2018 dans le parc social, dans le cadre du contingent préfectoral et ont trouvé un emploi.

L'expérimentation se poursuit, désormais renommée « Une école, un toit, des droits » et a permis dix relogements en 2018 et six en 2019. Le projet s'accompagne d'un travail de signalement des familles à la rue ou en squats/bidonville, en lien avec une maraude professionnelle. Le projet a été sélectionné par la métropole dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. Cependant, le financement de 20 000 € reste modeste au regard de son coût global et des besoins identifiés. Une évaluation de l'impact de cette expérimentation sur la trajectoire de vie des ménages relogés démarre fin 2019 pour trois ans, dans l'objectif de s'appuyer sur l'expérience du CCAS pour produire un kit à l'usage des collectivités locales.

<sup>33</sup> L'Association d'aide au logement des jeunes.

## 6

## Faire la transparence sur les attributions de logements sociaux

Déclinaison locale des priorités d'accès au parc social et participation à la définition de principes communs d'attribution à l'échelle intercommunale, enregistrement des demandes, accompagnement et information des demandeurs, réservation de logements, instruction des dossiers, présidence d'organisme Hlm, voix délibérative en commission d'attribution... **Le maire et ses agents occupent une position centrale dans le processus d'accès aux logements sociaux.**

Ils sont aussi les premiers exposés à l'insatisfaction des demandeurs qui se confrontent à des procédures, des délais d'attente et des priorités d'accès souvent incompréhensibles... C'est qu'à toutes les étapes de la procédure<sup>34</sup>, la complexité règne trop souvent. Des zones d'ombre nuisent au droit au logement et aboutissent parfois à des décisions particulièrement défavorables envers les ménages sans domicile, très pauvres ou stigmatisés. Les communes et les intercommunalités ont les moyens d'améliorer la situation.

### Informer clairement les demandeurs

Clarifier, compléter et harmoniser l'information délivrée aux demandeurs<sup>35</sup> en mairie, dans les CCAS et autres points d'accueil, ou via internet, élaborer des outils de suivi, et respecter le formalisme des échanges<sup>36</sup> réduisent les dysfonctionnements et les déconvenues. La loi prévoit déjà une information assez précise sur :

- les modalités de dépôt et d'enregistrement d'une demande,
- la liste des pièces justificatives exigibles (à l'enregistrement puis pour l'instruction de la demande, en distinguant les pièces obligatoires des pièces complémentaires),
- les caractéristiques du parc social et le niveau de satisfaction de la demande,
- les données qui figurent dans le système national d'enregistrement (SNE) et l'état d'avancement de sa demande,

---

<sup>34</sup> *Dépôt, enregistrement et renouvellement de la demande, instruction des dossiers en amont de la commission d'attribution, proposition d'un logement, passage en commission, examen et décision de la CAL.*

<sup>35</sup> *Sos-Racisme (avec la Fondation Abbé Pierre), « Logez-nous, et sans discrimination ! Testing sur les pratiques des communes et des bailleurs concernant l'enregistrement d'une demande de logement social en Île-de-France », 2017.*

<sup>36</sup> *Une interface internet qui permette de suivre sa demande, des référents joignables, l'envoi systématique de courriers à chaque étape, des délais raisonnables pour actualiser son dossier et visiter les logements.*

- les principales étapes du traitement de la demande, notamment les conditions de désignation en CAL,
- les critères de cotation là où elle existe, leurs modalités de pondération, le nombre de points accordés,
- la décision de la CAL et les conséquences éventuelles en cas de refus d'une proposition.

La formation des personnes chargées d'informer et d'instruire les demandes, ainsi que des membres de la commission d'attribution, doit prémunir des mauvaises pratiques, illégales ou abusives, et de tout arbitraire, comme des discriminations, des attributions au-dessus des plafonds de ressources, de l'utilisation du reste-à-vivre comme motif de refus (alors que seul le taux d'effort peut être pris en compte, dès lors toutefois que son calcul est précisément justifié), de la préférence communale...

Ces formations sont l'occasion d'interroger les logiques gestionnaires et les préjugés qui les accompagnent (comme les usages dévoyés de la « capacité à habiter », de la « mixité sociale » ou du « peuplement ») qui nuisent aussi au respect des deux quotas qui s'imposent aux communes et aux réservataires en matière d'attributions aux demandeurs prioritaires (25 % minimum) et aux demandeurs à très bas revenus hors QPV (25 % également). Autant d'obstacles à lever pour prétendre réussir la mise en œuvre du Logement d'abord.

### La cotation de la demande Hlm, un outil utile mais qui ne fait pas tout

**Instrument de transparence et de justice dans les attributions, la cotation des demandes**, devenue obligatoire d'ici au 31 décembre 2021 au niveau intercommunal et dont le décret d'application prévoit qu'elle « s'applique de manière uniforme, dans son principe comme dans toutes ses modalités, à l'ensemble des demandes de logement social sur le territoire concerné », **offre l'opportunité de dégager une méthode commune, objective et lisible d'ordonnement de la demande**. Les expériences de Rennes, Grenoble, Ivry, Bezons, Paris, Suresnes et d'autres, montrent tout l'intérêt de la démarche. La cotation pousse les acteurs locaux à trouver des réponses claires à de nombreuses questions souvent tacites :

- Quel nombre de points attribuer aux critères de priorité nationaux pour qu'ils restent prépondérants ?
- *Quid* de la transparence sur la sélection post-cotation, lorsque beaucoup de dossiers obtiennent le même nombre de points ?
- Quel rôle faire jouer à l'ancienneté de la demande : départager les demandes à points égaux ou en faire un critère de priorité plus important ?
- Comment définir un motif illégitime de refus du logement proposé ? Quelle est la sanction adéquate, si tant est qu'une sanction soit la bonne réponse (sachant qu'elle n'est pas légalement obligatoire) ? Et sachant que le droit de choisir son logement et son lieu de vie incite à faire une seconde proposition, à bannir

toute sanction définitive et sans recours et que l'information des ménages sur les motifs de refus réputés « inacceptables » doit être claire.

- Quelle place réserver aux situations urgentes et exceptionnelles, difficiles à classer dans une grille ?

La cotation apporte de la transparence dans un système profondément engorgé dans de nombreux territoires. Si la grille adoptée localement privilégie clairement les personnes sans domicile, elle servira utilement une politique de Logement d'abord. Elle ne mettra toutefois pas fin à la pénurie de logements, à quoi seul peut répondre l'accroissement du parc de logements accessibles financièrement avec la production de logements dont les loyers se situent sous les plafonds APL dans le parc social et dans le parc privé.

### Rendre les demandeurs acteurs

**La location « active » permet de passer un cap supplémentaire dans la transparence de l'offre pour répondre aux préoccupations grandissantes que posent les refus de logements** par les demandeurs, la vacance de logements sociaux, le temps et le coût des mises en location. Cette pratique, encouragée par la loi ALUR et qui se développe (en Isère, à Paris, à Lyon...), offre une place active aux demandeurs dans le processus d'attribution : ils candidatent sur des propositions de logements sociaux mises en ligne par les bailleurs.

#### Pays Voironnais et Métropole de Grenoble : territoires précurseurs

La réflexion a débuté avec l'association de bailleurs sociaux isérois Absise dans le cadre d'une démarche initiée en 2012 de lutte contre les discriminations. À l'issue d'ateliers, trois pistes d'action se sont dégagées : un guide de l'accueillant, la cotation et la location active.

Le Pays Voironnais et la Métropole de Grenoble sont tous deux volontaires pour développer un système de location active, et les élus y voient une perspective prometteuse : malgré une forte et ancienne dynamique partenariale autour des attributions sur le territoire, les bailleurs et réservataires essuient toujours de nombreux refus de logements par les demandeurs.

Une instance partenariale est créée pour construire ce dispositif inédit ; elle rassemble les services publics du logement, les bailleurs, le relais Ozanam, les travailleurs sociaux du département... Le Pays Voironnais le met en place en avril 2014, la Métropole en 2016.

Chaque réservataire consacre à la location active un quart de son offre. Un suivi sur deux ans poursuit notamment l'objectif de comparer les candidats aux ménages effectivement logés. Au final, les profils sont quasi-identiques à

la demande globale, la prédominance des jeunes s'étant estompée au fil des années.

La location active se rapproche de la recherche de logement classique, avec la possibilité de visiter les logements choisis. Cette visibilité de l'offre incite les bailleurs à faire un effort de remise en état des logements et à fournir des informations plus précises. Les travailleurs sociaux y voient un outil d'accompagnement des ménages en difficulté qui se rendent compte de la réalité du parc. Les visites sont l'occasion de découvrir un quartier et parfois de dépasser ses appréhensions, en tout cas, le système permet les compromis en meilleure connaissance de cause. Ils constatent, cependant, encore peu d'attributions aux personnes aux ressources les plus modestes ou sortant d'hébergement grâce à cet outil.

L'attention portée aux demandeurs qui ne sont pas acteurs et à ceux qui ne sont pas autonomes dans l'utilisation d'internet reste déterminante, d'autant que les offres les plus avantageuses restent moins longtemps en ligne et demandent une forte réactivité. C'est pourquoi, la totalité de l'offre iséroise n'est pas mise en ligne, et que les guichets d'accueil, d'information et d'accompagnement continuent de jouer leur rôle.

Aujourd'hui, la démarche n'est donc pas totalement aboutie. Des pistes d'amélioration sont identifiées : la sélection des dossiers passant en CAL qui demeure peu transparente (ce à quoi devrait contribuer à remédier la cotation) ; l'affichage de l'offre encore dispersée sur les différents sites des bailleurs<sup>37</sup> ; la nécessité d'apporter un retour plus précis et personnalisé aux demandeurs sur les décisions des bailleurs.

D'autres expériences montrent que des solutions similaires peuvent fluidifier les demandes de mutations, qui représentent une part importante de la demande de logement social. Les bourses au logement qui se multiplient (Île-de-France, Montpellier, Bordeaux...) produisent par exemple des résultats satisfaisants, surtout lorsqu'elles sont organisées inter-bailleurs.

<sup>37</sup> À terme, le site [Bienveo.fr](http://Bienveo.fr) a pour objectif de centraliser les offres des différents bailleurs.

## 7

## Rattraper son retard de quota Hlm de la loi SRU

L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) impose aux communes urbaines un taux minimal de logements sociaux de 20 ou 25 %. Les communes déficitaires doivent rattraper leur retard d'ici 2025, en respectant, depuis 2013, un objectif qualitatif : au moins 30 % de logements très sociaux (PLAI) et pas plus de 20 ou 30 % de logements sociaux « haut-de-gamme » (PLS) selon les situations. Lorsque les communes ne respectent pas leurs objectifs triennaux, le préfet peut prononcer un constat de carence qui les expose à un prélèvement financier, qui peut être quintuplé si les efforts de production sont jugés insuffisants. La carence retire également certaines prérogatives en matière d'urbanisme et d'attribution de logements sociaux<sup>38</sup>.

Au total, sur les 1 552 communes assujetties à la « loi SRU » durant la période 2014-2016, 55 % ont atteint leurs objectifs triennaux. Parmi les 45 % n'ayant pas atteint leur objectif, 283 n'en ont pas réalisé la moitié et 125 moins de 20 %. Par ailleurs, 649 communes n'ont pas respecté leurs engagements qualitatifs. PLH, PLU et PLUI, aides à la pierre : il existe pourtant plusieurs outils à disposition des élus communaux ou intercommunaux qui ont fait la preuve de leur efficacité pour respecter les objectifs de la loi SRU, même dans des communes où le foncier est rare et cher.

### Définir un PLH conforme à la loi SRU et des emplacements réservés pour le logement

Le Programme local de l'Habitat (PLH) tout d'abord, élaboré à l'échelle intercommunale par l'EPCI, fixe l'échéancier annuel de production de logements sociaux par catégorie, les conditions de leur réalisation, leur nombre, leur répartition, leur taille et les moyens fonciers et financiers nécessaires. Vincennes, pour combler autant que possible son important retard, a mis en œuvre entre 2012 et 2017 un PLH l'engageant à construire 110 logements par an, dont 90 % de logements sociaux<sup>39</sup>. Ces efforts restent néanmoins insuffisants pour atteindre ses objectifs de rattrapage (38 % des logements nécessaires réalisés entre 2014 et 2016). Par ailleurs, les logements de types PLAI sont moins représentés parmi les constructions alors que cette catégorie reste minoritaire sur le territoire par rapport aux logements de type PLS<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Possibilité de reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme par le préfet, reprise du droit de préemption pour la réalisation de logements sociaux, transfert du contingent communal pour loger les ménages bénéficiaires du Droit au logement opposable.

<sup>39</sup> La commune a respecté son engagement car, sur 700 logements construits, on compte 600 logements sociaux.

<sup>40</sup> 57 % des logements PLS prévus ont effectivement été livrés, ce taux de réalisation s'élève seulement à 37 % pour les PLAI entre 2014 et 2016.



Pour remplir les objectifs du PLH, la commune peut prévoir dans son PLU des « emplacements réservés » pour la réalisation de programmes de logements sociaux (excluant tout autre projet de construction ou d'aménagement possible) ; des « servitudes de mixité sociale » dans lesquels un pourcentage de logements sociaux s'impose en cas de réalisation d'un programme de logement ; ou encore des secteurs de majoration des volumes de construction pour le logement. Dès lors que **le PLU** maîtrise le foncier, il est important de vérifier sa conformité avec les objectifs de rattrapage SRU, sa modification constituant **une étape essentielle dans le respect des engagements communaux ou intercommunaux**.

Les emplacements réservés figurent sur les documents graphiques du PLU qui précisent la destination des parcelles concernées<sup>41</sup>. Dans la Métropole du Grand Paris, par exemple, en 2017, la plupart des communes avaient instauré des emplacements réservés (126 sur 131), mais seulement 39 les utilisent pour du logement<sup>42</sup>, correspondant à 682 emplacements<sup>43</sup>. La plupart (87 %) concernent des programmes de logements sociaux (591 emplacements réservés).

La Ville de Paris, particulièrement dense et chère, qui offre un bon exemple de déploiement à grande échelle des outils nécessaires pour atteindre ses objectifs triennaux de rattrapage (16 % de Hlm en 2010, 19 % en 2015, 22 % en 2020 et 25 % attendus en 2025, contre 14 % en 2003)<sup>44</sup>, a délimité dans son PLU, adopté en 2016, 417 emplacements réservés partiellement ou intégralement pour le logement, dont 382 pour la construction de logement social (33 pour du logement intermédiaire).

Les emplacements réservés représentent donc un moyen d'intervention non négligeable pour atteindre ses objectifs SRU, avec une proportion de logements sociaux construits qui corresponde bien aux objectifs qualitatifs et quantitatifs du PLH et de la loi SRU.

### Délimiter des secteurs de mixité sociale (SMS)

Les PLU peuvent également déterminer des zones où s'exerce une « servitude de mixité sociale » : la commune ou l'EPCI impose un pourcentage de logements sociaux, des catégories qu'il définit, dans toutes les opérations immobilières, qu'elles soient d'initiative publique ou privée. Depuis 2013, dans les communes SRU faisant l'objet d'un constat de carence, au moins 30 % des logements doivent être sociaux (hors PLS) dans toute opération de construction d'immeubles de plus de 12 logements ou de plus de 800 mètres carrés de surface de plancher.

---

<sup>41</sup> *En application des articles L. 151-41, L. 152-2 et R. 151-38 du code de l'urbanisme.*

<sup>42</sup> *Les dispositifs en faveur du logement dans les PLU des communes de la Métropole, APUR, 2017.*

<sup>43</sup> *38 à Vincennes, 33 à Pantin, 23 à Le Perreux-sur-Marne, 19 à Levallois-Perret et à Drancy, 16 à Clichy...*

<sup>44</sup> *Chiffres de l'Apur ([https://www.apur.org/dataviz/logement\\_social/index.html](https://www.apur.org/dataviz/logement_social/index.html)).*

Dans le Val-de-Marne, **Le Plessis-Tréville a instauré depuis 2017 sur l'ensemble de la commune un pourcentage de Hlm par opération d'au moins 25 %<sup>45</sup> dans tout projet de construction d'au moins 40 logements**, et désigné des secteurs de mixité sociale sur lesquels tout projet doit prévoir d'affecter 25 %, 50 % ou 100 % de la surface de plancher au logement locatif social<sup>46</sup>. La commune est sortie de la carence et a atteint en mai 2019 son objectif triennal sur la période 2017-2019. **La Métropole de Lille impose que toutes les opérations de plus de 17 logements comprennent 30 % de PLAI et PLUS**, dont 20 % de PLAI obligatoire. Le bilan est plutôt positif dans la mesure où les SMS ont permis de développer une offre locative sociale dans les quartiers les plus valorisés de la ville<sup>47</sup>. **À Chambéry, les SMS ont permis une meilleure répartition de la construction de logements sociaux à l'échelle de l'agglomération**, mais ont eu un effet plus limité sur l'atteinte des objectifs de rattrapage, qui supposerait plutôt des opérations 100 % Hlm<sup>48</sup>.

Finalement, l'intérêt d'un SMS tient d'abord à la manière dont il est paramétré : sa localisation et la nature des obligations (seuils, taux, nature des logements), leur cohérence avec les objectifs de rattrapage et, enfin, leur insertion dans une politique globale ambitieuse. C'est pourquoi à **Marseille** certaines associations, dont la Fondation Abbé Pierre et Un centre-ville pour Tous, plaident pour un abaissement du seuil à partir duquel s'appliquent les SMS, pour le déclencher à partir de 10 logements (contre 100 actuellement), ce qui éviterait aussi davantage les montages financiers permettant aux promoteurs de diviser leurs projets pour contourner ces obligations.

La servitude de mixité sociale ne s'applique qu'en cas de construction d'un programme de logements sur le secteur. Les emplacements réservés, s'ils couvrent des parcelles plus réduites, les dédient au logement. Les taux de logements sociaux imposés y seraient plus importants que dans les SMS, « souvent supérieurs à 50 % »<sup>49</sup>. Loin d'être concurrents, ces deux outils sont complémentaires.

### Permettre une majoration des règles de construction

Un autre levier pour produire du logement social consiste à permettre sur des secteurs de dépasser les règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol en vue d'agrandir ou de construire des logements. La majoration peut atteindre 50 % du

---

<sup>45</sup> 25 % de la surface plancher est affectée au logement social.

<sup>46</sup> Apur, 2017.

<sup>47</sup> « Selon la Ville de Lille, l'effet levier s'explique par la mise en œuvre d'une démarche globale : les SMS, les ERL, les subventions des collectivités ou encore le Club des 12 000, qui fait référence à l'objectif de construire 12 000 nouveaux logements durant le mandat 2008-2014. Cette instance de mise en réseau réunit les principaux acteurs du logement en vue de favoriser une meilleure appropriation par les opérateurs des nouveaux outils réglementaires, notamment les SMS. » USH, « Les secteurs de mixité sociale inscrits dans les PLU, un levier au service de la production de logement social », n°12 Repères, 2016.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

volume constructible dans des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comporte des logements locatifs sociaux au sens de la loi SRU. Ces majorations sont utilisées notamment dans des villes où le foncier disponible est rare, comme Neuilly-sur-Seine par exemple, encore très loin toutefois de respecter ses objectifs SRU.

Les outils présentés ici jouent un rôle d'accélérateur dans le cadre d'une politique volontariste et cohérente sur le long terme. Ils permettent d'enclencher des démarches partenariales en vue de libérer du foncier et de maximiser son utilisation, y compris dans les secteurs les plus urbanisés. Mais une disposition d'urbanisme ne fait pas tout si les bailleurs sociaux n'ont pas les moyens de mener à bien les projets prévus. Beaucoup de communes et intercommunalités financent de manière de plus en plus conséquente le logement social pour compenser la hausse des coûts de construction et du foncier et la baisse des aides à la pierre de l'État.

En outre, le développement d'une offre nouvelle de logement social passe aussi par des opérations d'acquisition ou de préemption, et si besoin d'amélioration du parc locatif privé en le conventionnant en logement social. Bien que plus coûteuses, ces initiatives produisent une offre abordable y compris dans les villes où le foncier disponible est rare. Par exemple, la ville de Paris a mis en place en 2001 un plan visant le rachat de 1 030 immeubles souvent insalubres afin de les rénover et d'en transformer une partie en logements sociaux. Entre 2001 et 2017, 718 immeubles ont donc été acquis et conventionnés. 11 000 logements ont ainsi été préemptés notamment dans les arrondissements où les taux de logements sociaux sont les plus faibles et les opportunités foncières les plus rares<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> *Projet Orientations stratégiques Ville de Paris, juillet 2019.*

## 8

## Mobiliser le parc privé à vocation sociale

La mobilisation du parc privé à des fins sociales est un enjeu majeur pour faire face à la crise du logement et aux limites du parc Hlm. Le parc locatif privé représente en effet un important gisement d'offres, déjà existantes et donc disponibles rapidement, ne consommant pas de foncier nouveau et souvent bien localisées, qui pourraient être mobilisées pour des ménages modestes. Il offrirait ainsi un complément de l'offre locative Hlm dans une période de crise du logement où une large partie de la demande de logement social reste sans réponse. **Chaque année plus de 1,5 million de logements locatifs privés sont mis ou remis en location**, alors qu'environ 500 000 logements sociaux sont attribués.

Pour les collectivités locales, la mobilisation du parc privé à des fins sociales peut contribuer à la mise en œuvre de leurs politiques dans le domaine du logement, qu'il s'agisse de la lutte contre la vacance, de la résorption de l'habitat indigne, du développement de la mixité sociale, du respect des obligations liées à l'application du DALO ou de la loi SRU, ou encore de la mise en œuvre de la stratégie du Logement d'abord.

Si aujourd'hui l'intérêt d'une telle démarche est assez largement partagé, si des politiques comme celle du Logement d'abord en ont fait une orientation majeure à travers notamment l'intermédiation locative (IML), si des opérateurs ont forgé des outils d'intervention adaptés (les agences immobilières à caractère social de la Fapil et de Soliha), les résultats quantitatifs ne sont pas à la hauteur des attentes.

### Un enjeu largement partagé, mais des résultats modestes

Pour favoriser le développement d'une offre locative privée à vocation sociale, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement avec l'Anah, avec ou sans travaux. Cela permet de bénéficier des subventions et avantages fiscaux accordés par l'État aux bailleurs qui s'engagent à louer leur logement à des ménages modestes et à pratiquer des loyers inférieurs au marché pendant une durée limitée (de 6 à 12 ans).

Malgré ces avantages, cette politique ne produit pas les résultats escomptés. De 2007 à 2017, 130 000 logements ont été conventionnés par l'Anah ce qui est faible si on rapporte ce résultat aux 1,5 million de logements privés qui changent chaque année de locataire. Et le flux a régulièrement diminué, passant de 16 267 logements en 2008 à 8 989 en 2018. La baisse concerne toutes les catégories de logements à loyers maîtrisés, en particulier pour l'offre « très sociale » qui demeure extrêmement limitée (313 logements en 2017), à son plus bas niveau

historique. Cette faiblesse du conventionnement du parc privé, n'est pas totalement compensée par la montée en régime de l'IML dans le cadre du Logement d'abord (6 155 places produites en 2018).

Pour faire face aux limites de ces abattements fiscaux, la Fondation Abbé Pierre a proposé de les remplacer par un crédit d'impôt plus lisible, plus juste et plus efficace, couplé à une exonération de taxe foncière, en le ciblant davantage sur des niveaux de loyer vraiment sociaux<sup>51</sup>.

**Aux incitations nationales, certaines collectivités territoriales ajoutent des aides financières aux propriétaires** qui peuvent compenser au moins en partie la baisse de loyer consentie ou contribuer au financement de travaux d'amélioration. Ces avantages doivent être complétés par l'apport de services aux propriétaires pour les inciter à accueillir des ménages très modestes. Cela passe par une gestion locative adaptée et une garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations. Les agences immobilières à caractère social, fédérées au sein de la Fapil et de Soliha, constituent un outil essentiel pour accompagner et sécuriser les propriétaires. Elles permettent en outre de développer le mandat de gestion et d'offrir un bail de droit commun aux locataires dans la logique du Logement d'abord, contrairement à la sous-location, mode d'intermédiation locative dominant dans lequel l'habitant est cantonné à un statut précaire. Mais leur financement ne peut reposer sur les seuls honoraires de gestion (faibles par définition puisque les loyers sont limités) versés par les propriétaires pour une intervention plus complexe que celle des agences immobilières classiques. Or, les financements de ces actions ou de la prise en charge des impayés et des travaux de remise en état par les Fonds de solidarité logement (FSL) sont le plus souvent fragiles et incertains.

### Lever les blocages pour mobiliser l'offre privée à des fins sociales

Bref, les aides et moyens mis en place par l'État sont encore insuffisants pour donner toute l'ampleur souhaitée à la mobilisation du parc privé à vocation sociale, mais ils permettent malgré tout de soutenir les initiatives des collectivités locales. Un certain nombre d'entre elles ont assigné à ce chantier l'objectif concomitant de **lutter contre la vacance**. Ces villes rassemblées au sein du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant (RNCLV) ont publié un guide pour outiller les acteurs locaux<sup>52</sup>. Malgré l'intérêt que représente la remise sur le marché des logements vacants (près de 10 % du parc de logements sur certains territoires), les résultats sont limités notamment parce que la vacance

---

<sup>51</sup> Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016. Le thème a fait l'objet de diverses expertises ces dernières années : « Comment mobiliser le parc privé à des fins sociales ? », *Dihal*, mars 2013 ; CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013 ; HCLPD, « La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale », juin 2015.

<sup>52</sup> « Vacance des logements - Stratégies et méthodes pour en sortir », *Guide du RNCLV, Eurométropole de Strasbourg et Anah*, décembre 2018.

est un phénomène complexe. Le processus d'identification des logements vacants qui peuvent être remis sur le marché est long et leur nombre est limité (3 400 logements retenus à Strasbourg sur 65 000 logements vacants, une cible de 2 000 logements vacants pouvant être recyclés sur la Métropole lilloise). Les résultats obtenus sont modestes (180 logements remis en location en deux ans à Strasbourg), mais malgré tout significatifs par rapport au nombre de logements privés à loyer social ou très social mobilisés par une ville. La mobilisation de logements vacants peut constituer un levier pour mobiliser le parc privé, mais elle n'est pas suffisante, et il faut aussi viser les logements locatifs privés au moment de leur rotation, bien plus nombreux.

Pour y parvenir, les collectivités doivent construire **un dispositif local d'intervention permettant de mobiliser des moyens adaptés**. Le calibrage de ces moyens doit évidemment prendre en compte l'écart entre les loyers de marché et les loyers sociaux visés. Écart qui pourrait être sinon réduit, du moins stabilisé par l'application de mesures d'encadrement des loyers du parc privé. Les villes ont le plus souvent mis en place des aides financières complémentaires à celles de l'Anah (prime de 1 000 € pour l'intermédiation locative) pour obtenir l'engagement des propriétaires : 1 500 € en cas de conventionnement social ou très social, auxquels s'ajoutent 1 500 € en cas de remise en location d'un logement vacant par l'Eurométropole de Strasbourg. L'agglomération grenobloise qui avait lancé un dispositif spécifique de mobilisation de logements privés très sociaux en 2017 intitulé « Louez facile », a créé une nouvelle aide en 2019 pour rehausser le nombre de logements mobilisés (33 logements captés en 2018 dont 3 très sociaux). Cette aide fixée à 4 000 € par logement à loyer très social capté permet de combler en partie l'écart entre le loyer proposé et le loyer de marché (les loyers très sociaux se situent en-dessous de 6 €/m<sup>2</sup> selon la typologie pour un prix de marché de 10 €/m<sup>2</sup>).

Au-delà des aides apportées par les collectivités locales, c'est tout le dispositif permettant la mobilisation de logements à des niveaux de loyer sociaux ou très sociaux qui doit être organisé localement dans un souci de cohérence. Il s'agit d'une part de disposer des opérateurs pour agir, et tout particulièrement d'agences immobilières à caractère social. Mais pour agir, ces opérateurs doivent eux-mêmes disposer d'aides publiques pour **soutenir l'activité de prospection et de captation de logement** et pour **financer la gestion locative adaptée** qui ne peut être couverte par les seuls honoraires payés par les propriétaires. Il convient d'autre part de s'assurer de la cohérence du « *package* » incitant les propriétaires à confier leur logement en gestion en mettant l'accent sur la facilité et la sécurité locative, le suivi du locataire, les aides et le conseil aux propriétaires (dispositions fiscales, aides de l'Anah, apports financier des collectivités locales, sécurisation des impayés et des dégradations).

Le rôle des collectivités dans cette mobilisation consiste également à **coordonner les initiatives et donner de la visibilité à tous les dispositifs existants**. De nombreuses villes engagées dans la démarche Logement d'abord ont ainsi

créé des plateformes de captation de logements privés, pour répartir le travail entre les différents opérateurs, éviter les concurrences contre-productives et harmoniser la communication publique. C'est ce qu'a fait l'Eurométropole de Strasbourg depuis 2016, avec la création de la plateforme de captation FAC'IL (« Faciliter l'intermédiation locative »). Elle a également engagé un travail dans la dentelle en s'appuyant sur les communes volontaires pour envoyer des courriers aux propriétaires de logements vacants, afin de leur proposer des rendez-vous et d'adhérer au dispositif « Mieux relouer mon logement vacant », qui regroupe toutes les aides disponibles et rassemble les demandes de propriétaires *via* un numéro de téléphone unique.

## 9

## S'organiser efficacement contre l'habitat indigne

L'habitat indigne désigne, d'après la loi du 31 mai 1990, « les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». Mal renseigné par la statistique publique, le parc de logements indignes est estimé entre 450 000 et 600 000 logements.

Souvent occupé par des personnes vulnérables, exclues du marché du logement, le logement indigne recouvre différentes réalités en fonction des territoires et des contextes socio-économiques : de la chambre de 3 m<sup>2</sup> sous les toits parisiens au corps de ferme en zone rurale, en passant par la division pavillonnaire. Malgré la mise en place du logiciel ORTHI en 2011, son repérage dépend beaucoup de l'adaptation des stratégies locales à la diversité des situations, plus ou moins visibles, et de l'implication de l'ensemble des acteurs susceptible de les détecter.

### Une action locale souvent laborieuse

La lutte contre l'insalubrité dépend en partie de la responsabilité du préfet avec l'appui de l'Agence Régionale de Santé (ARS), mais **le maire dispose d'un pouvoir de police générale pour intervenir en cas de danger immédiat et d'un pouvoir de police spéciale en matière de sécurité des immeubles d'habitation et des hôtels meublés**. En tant qu'actrice de proximité, la commune tient un poste clé aux côtés des différentes institutions intervenantes<sup>53</sup>. La Ville de Paris a, par exemple, en 2002, identifié 1 030 immeubles devant faire l'objet d'une intervention forte de la puissance publique et les a rénovés en une dizaine d'années en partenariat avec l'État<sup>54</sup>. Depuis, un formulaire-type en ligne permet aux parisiens de signaler les situations dont ils ont connaissance : les services de la ville reçoivent entre 5 000 et 6 000 signalements par an. Le repérage des situations est également favorisé par la formation et la sensibilisation des professionnels de terrain (travailleurs sociaux, aides à domicile, agents immobiliers...).

Toujours pour repérer, mais surtout pour que les signalements ne restent pas lettre morte, constater les dysfonctionnements dans les logements signalés et lancer

<sup>53</sup> ANIL, DIHAL et AMF, « Le maire, le président d'intercommunalité et la lutte contre l'habitat indigne », 2017.

<sup>54</sup> 655 réhabilitations privées, 375 procédures d'appropriation publique, avec transformation en logements sociaux. Cela a représenté 20 000 logements réhabilités et 4 800 ménages relogés. <https://www.paris.fr/pages/lutter-contre-l-insalubrité-pour-créer-des-logements-sociaux-6441>.



les procédures de traitement de l'immeuble et de protection des occupants, une commune doit s'appuyer sur **un Service communal d'hygiène et de santé (SCHS)**, un service technique de l'habitat doté d'un personnel en nombre suffisant et compétent, qui peut être intercommunal en cas de transfert de compétence. Tous **les logements identifiés comme indécents sont à signaler aux organismes payeurs des aides au logement** (CAF et MSA) afin de suspendre le versement de l'allocation au bailleur (le locataire étant tenu de ne verser que le reste à charge) le temps que celui-ci réalise les travaux de mise aux normes.

La commune peut également, pour son compte ou celui de l'État, **procéder aux travaux d'office et au relogement des occupants** lorsque cela s'avère nécessaire, véritable assistance à personne en danger dans de nombreux cas. Lorsqu'elle décide d'**exproprier les logements**, s'ils appartiennent à un marchand de sommeil, elle peut demander au juge de consigner l'indemnité d'expropriation jusqu'au terme de la procédure pénale (qui peut aboutir à la confiscation du bien), comme ce fut le cas le 26 septembre 2019 à l'égard d'un propriétaire dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris.

Enfin, **le maire participe activement à la programmation de la lutte contre l'habitat indigne** sur son territoire en concourant à l'élaboration du PLH et du PDALHPD<sup>55</sup>, et **il peut transférer tout ou partie de ses compétences à son EPCI**. Autant d'opportunités de mutualiser les moyens d'intervention et d'organiser au mieux les différentes opérations d'amélioration de l'habitat sur son territoire.

Pour autant, nombre de collectivités ne parviennent pas à organiser la lutte contre l'habitat indigne au niveau local. L'effondrement de deux immeubles à Marseille, le 5 novembre 2018, dans un contexte de carences et de dysfonctionnements profonds et anciens, a ravivé le débat autour de la volonté politique de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre l'habitat indigne efficaces et soulève la question des moyens alloués. Se pose également parfois **pour certaines collectivités la difficulté de se saisir, avec les autres acteurs du territoire, des outils préventifs et coercitifs**. En pratique, la mise en œuvre de ces procédures peut s'avérer complexe, longue et coûteuse. Pourtant, la lutte contre les marchands de sommeil faisant partie des priorités affichées des gouvernements successifs depuis une dizaine d'années, de nombreuses évolutions législatives ont tenté d'améliorer les outils, de mieux coordonner les acteurs locaux et de renforcer les sanctions pour une action plus efficace.

Mais si certaines collectivités préfèrent rester passives, d'autres prennent le problème à bras-le-corps, tant bien que mal, et parfois depuis longtemps, à l'image de la Métropole de Lille.

---

<sup>55</sup> *Le Plan Départemental d'Actions pour le Logement et l'hébergement des Personnes Défavorisées*

## À la Métropole de Lille, mobiliser tous les acteurs contre l'habitat indigne

12 % des logements privés de la Métropole Européenne de Lille sont potentiellement indignes, dont 44 000 logements sont de faible qualité et occupés par des ménages pauvres (environ 118 000 personnes). En plus des aides à la pierre de l'État dont elle est délégataire depuis 2006, la MEL consacre plus de 4,5 millions d'euros à l'amélioration de l'habitat privé sous forme de subventions aux propriétaires et de crédits d'ingénierie pour l'animation des dispositifs opérationnels.

En 2009, elle adopte **un protocole de lutte contre l'habitat indigne qui prévoit une coordination renforcée** des services de la métropole, des communes, de l'État et des professionnels de la justice, notamment le parquet et l'ordre des avocats. Renouvelé en 2016, il vise à consolider une culture commune de l'habitat indigne entre les acteurs, à partager la connaissance du territoire et à mutualiser les compétences dans le but de traiter les situations d'habitat indigne jusqu'à leur terme et de garantir l'hébergement et le relogement des occupants. Un **inventaire des arrêtés préfectoraux** a été réalisé en 2014 et a permis de mettre en place **plusieurs dispositifs opérationnels** en lien avec des opérateurs comme Soliha ou Urbanis, dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (« MOUS LHI ») et d'opérations programmées (OPAH RU, PIG, POPAC).

La ville de Lille recense pour sa part 9 000 logements indignes dans un marché du logement en forte tension. **Son travail est complètement intégré à la stratégie métropolitaine et son protocole LHI.** Elle s'est dotée d'un SCHS, chargé de visiter les logements qu'on lui signale et d'établir des diagnostics techniques pour qualifier les désordres constatés dans les logements au regard de la législation. Les moyens du service ont été réévalués ces dernières années : pour répondre aux 10 000 courriers reçus et mener 4 000 visites par an, l'équipe est passée de six à dix-huit agents, dont onze inspecteurs, entre 2005 et 2019. **Chaque mairie de quartier dispose d'un référent LHI.** Les signalements émanent directement des occupants et des partenaires sociaux, notamment les travailleurs sociaux du CCAS et les associations. Depuis la loi ALUR, le SCHS travaille en lien étroit avec la CAF pour le repérage de situations d'indécence afin de consigner les allocations logement tant que les travaux ne sont pas effectués par les propriétaires.

Depuis 2014, 250 arrêtés d'interdiction d'habiter ont été pris et 2 819 logements ont été améliorés suite à l'intervention de la ville. Lorsque les propriétaires de logements indignes n'engagent pas les travaux dans les délais impartis, la ville engage parfois des travaux d'office (780 000 € prévus en 2019). Elle intervient pour **mettre en sécurité l'immeuble et ses occupants, tout en portant des dossiers en justice** pour que la responsabilité des propriétaires soit engagée, menant à la condamnation récente de plusieurs marchands de sommeil au pénal. Lors de ces procédures, la MEL et la ville de Lille se sont constituées parties civiles et ont été indemnisées au titre de leur préjudice d'image.

Depuis plusieurs années, l'ordre des avocats est impliqué dans le travail partenarial engagé au sein du Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). Des formations en droit du logement ont été suivies par une cinquantaine d'avocats et ont permis l'ouverture de permanences juridiques dans les tribunaux d'instance et les maisons du droit. Depuis 2011, **le parquet de la Cour d'appel de Douai est signataire du protocole LHI avec la désignation d'un substitut référent.** Des rencontres ont permis de rapprocher les institutions entre elles et avec les acteurs (travailleurs sociaux, associations, commissariats, ARS...) et d'organiser les signalements. Des fiches navettes instaurées entre l'ARS et le parquet facilitent les signalements.

Depuis avril 2019, des dispositifs complémentaires sont mis en place : l'autorisation préalable de mise en location (**« permis de louer »**), la déclaration de mise en location et l'autorisation préalable aux travaux de division de logement. 21 communes de la Métropole, dont Lille, Tourcoing et Roubaix, ont accepté de se prêter à ces expérimentations sur certains secteurs : environ 8 700 logements sont concernés par l'une ou l'autre des dispositions.

Bien que le travail partenarial ait montré son efficacité, il nécessite une coordination importante qui peut parfois dépendre des financements engagés (pour la formation ou l'animation des rencontres) ou des personnes en poste, qui sont amenées à changer (9 substituts du procureur sur 12 ans, par exemple). **Des moyens suffisants et constants doivent donc être alloués dans chaque institution** pour assurer la continuité de la coordination, de l'animation et de la mise en œuvre des stratégies définies par le protocole.

## 10

## Mettre en place un SLIME pour repérer la précarité énergétique

Si la pénurie de logement touche très différemment les territoires français, selon leur degré de tension du marché immobilier, la précarité énergétique est un fléau qui les affecte tous. 12 millions de personnes en souffrent, qu'elles consacrent plus de 10 % de leurs revenus à se chauffer ou qu'elles n'en aient pas les moyens financiers et vivent dans le froid, l'humidité et les moisissures.

Les pouvoirs publics ont intégré ce sujet majeur, à la croisée des problématiques sociales et environnementales, mais peinent à atteindre leurs objectifs, comme celui de rénover 500 000 logements par an, en commençant par les **7 millions de logements considérés comme des passoires énergivores**, dont le diagnostic de performance énergétique est de classe F ou G. Beaucoup de leviers d'intervention dépendent de l'État, comme l'action de l'Anah, la fiscalité écologique, les aides fiscales à la rénovation comme le Crédit d'impôt transition énergétique (CITE) ou encore le chèque énergie pour aider les ménages à payer leurs factures.

### Le rôle déterminant des collectivités dans le repérage et l'accompagnement

En amont et au cours de la démarche de rénovation énergétique, les collectivités peuvent mettre les citoyens sur la voie de chantiers performants. En effet, on constate un grand déficit d'information sur les aides existantes, beaucoup de méfiance à l'égard des démarches commerciales, et des difficultés à cibler les ménages en grande précarité énergétique. Dans une étude récente consacrée aux habitudes des Français face à la rénovation, l'ADEME a constaté que les dispositifs actuels se contentent la plupart du temps de répondre à la demande des ménages : « *Dans l'ensemble, le service public est dans une posture de réponse à la demande et s'adresse en grande partie à un public déjà relativement convaincu*<sup>56</sup> ». **Les ménages qui réalisent des travaux le font souvent sans accompagnement**, pour 85 % d'entre eux, **au risque de ne pas réaliser les plus pertinents** (*quid* du changement de chaudière lorsque l'isolation de l'immeuble reste largement déficiente, par exemple).

Pour lutter contre le non-recours, il manque cruellement dans cet écosystème d'aides **un service public de la performance énergétique dans l'habitat (SPPEH) efficace**. Annoncé par la loi pour la transition énergétique en 2015, mais jamais défini précisément ni réellement mis en œuvre depuis, ce service public est

---

<sup>56</sup> ADEME, « *Accompagnement des ménages dans la rénovation de leur logement. État des lieux et pistes pour L'action* », 2019.

un patchwork de plusieurs dispositifs inégalement déployés sur les territoires : Espaces Info Energie (EIE), Points Rénovation Info Service (PRIS), Plates-formes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE), Agences locales de l'énergie et du climat (ALEC). Une profusion des structures locales quelque peu compensée par la création, en 2018, d'une « signature commune » appelée « FAIRE » (Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Énergétique), censée les regrouper et servir de porte d'entrée unique pour le public, avec un site et un numéro de téléphone communs renvoyant vers les acteurs locaux pertinents. Dans les mois qui viennent, un financement *via* les Certificats d'économie d'énergie (CEE) devrait permettre de débloquer 200 millions d'euros, sur la période 2020-2024, au bénéfice du **programme « SARE » (Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique)**, auquel les collectivités pourront candidater. Le programme vise à aider les ménages à se repérer et à les conseiller sur les travaux à effectuer pour améliorer la performance énergétique de leur logement tout en réduisant leurs factures. Mais les collectivités continueront d'avoir un rôle crucial à jouer dans le repérage des situations de précarité énergétique et pour « aller-vers » les ménages concernés.

### Les SLIME pour aller au-devant des personnes en précarité énergétique

Certains outils ont montré leur efficacité, à l'instar des Services locaux d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME)<sup>57</sup>. Expérimenté de 2011 à 2013 dans la Communauté de communes du Bas-Armagnac, dans le Gers, avant d'être étendu à plus d'une cinquantaine de territoires (comme les métropoles de Brest ou Bordeaux), couvrant 13 % de la population française, **un SLIME vise à identifier les personnes en précarité énergétique, locataires ou propriétaires, puis à établir un premier contact avec elles lors d'une visite à domicile gratuite**. Il offre un conseil neutre délivré par un tiers de confiance, avant d'orienter les ménages vers les guichets existants. Il s'agit donc de la première pierre de l'accompagnement, posée grâce à la mise en place d'un véritable système de détection. 18 000 ménages en ont déjà bénéficié depuis 2013.

Le repérage s'effectue à partir des dispositifs existants, comme contacter les ménages ayant bénéficié plusieurs fois des aides des Fonds de solidarité logement (FSL) pour impayés de leurs factures d'énergie. Les signalements peuvent aussi venir d'un réseau de « lanceurs d'alertes », constitué de travailleurs sociaux, d'associations, de personnels soignants, de gardiens d'immeubles ou de facteurs, que l'animateur du SLIME va s'attacher à créer autour de lui et à former à repérer les signes de précarité énergétique. Il est également possible de cartographier des quartiers où le bâti de mauvaise qualité et les faibles ressources des habitants laissent supposer une prégnance de la précarité énergétique, afin de proposer à chaque ménage de leur rendre visite, comme c'est le cas à Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais) ou aux Mureaux (Yvelines).

---

<sup>57</sup> <http://www.lesslime.fr>

Les « chargés de visite » des SLIME fournissent au ménage un kit de réduction de la consommation d'énergie et d'eau (multiprises, joints, économiseur d'eau, ampoules LED...), des conseils de base sur le chauffage, l'aération, la sécurité des installations, et vérifient l'adéquation des abonnements avec la consommation réelle. Ce premier contact d'une heure ou deux est l'occasion d'orienter les ménages volontaires vers des solutions plus ambitieuses de rénovation du logement. Pour établir ce contact sans brusquer les personnes et en s'adaptant à leurs aspirations et contraintes, le CLER (Le Comité de Liaison des Énergies Renouvelables) propose des formations au « diagnostic socio-technique », dispensées par des experts du bâtiment et du travail social.

**Les SLIME sont éligibles au financement des certificats d'économie d'énergie (CEE) précarité énergétique.** Pour en bénéficier, une collectivité locale (commune, EPCI ou département) ou un CCAS doit répondre à l'appel à candidature lancé par le CLER, pilote depuis 2013 du dispositif, et s'engager à cofinancer le dispositif. Le prochain appel à candidature se termine fin septembre 2020.

C'est ce qu'a fait l'agglomération de Saint-Brieuc depuis 2016, avec un SLIME porté d'abord en régie puis par l'Agence locale de l'énergie et du climat du Pays de Saint-Brieuc. Outre 120 visites à domicile, effectuées majoritairement dans des maisons du parc privé chauffées à l'électricité, ce SLIME a permis de sensibiliser plus de 1 000 personnes en 2018, en étant présent à de nombreux événements locaux et en allant en direction de demandeurs d'asile en CADA pour préparer leur entrée en logement. Le lien avec le secteur de la santé s'est également développé, à l'occasion de visites conjointes à domicile réalisées par des conseillers SLIME et des conseillères médicales en environnement intérieur chargées de faire des prélèvements d'air et de moisissures chez des ménages en précarité énergétique.

### À Liverpool, le service « Healthy Homes », un SLIME à l'anglaise

Au Royaume-Uni, la Ville de Liverpool dispose d'une équipe mobile qui rencontre les ménages les plus vulnérables dans le but de maximiser l'ouverture de leurs droits. Cette équipe, « *Benefits Maximisation Liverpool* », travaille en collaboration avec différents services publics, comme les services de santé, qui mettent à sa disposition des professionnels. Elle intervient également dans les écoles. Sur la question de la précarité énergétique, elle a collaboré pendant quatre ans avec le service « Healthy Homes » qui effectue des visites gratuites à domicile pour aider les ménages qui ont des difficultés à payer leurs factures ou à chauffer leur domicile, à activer leurs droits et à toucher des aides financières d'urgence pour améliorer leur situation. Le programme cible les zones géographiques comportant les bâtiments ayant la plus faible performance énergétique<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Feantsa et Fondation Abbé Pierre, « Lutte contre la précarité énergétique : quelles bases pour un pacte vert et social pour l'Europe ? », 2019.

Une fois le repérage amorcé, l'accompagnement des ménages est indispensable pour que les intentions de rénover son logement ne se traduisent pas par un ou deux « gestes faciles », réalisés soi-même ou sous l'influence de tel ou tel artisan spécialisé dans le changement de fenêtre ou l'isolation des combles. **Le risque** est en effet **que les travaux privilégiés soient au final les moins performants et « tuent le gisement »**, c'est-à-dire découragent de mener une rénovation complète plus tard, le financement des économies d'énergie ayant déjà été en partie asséché par une semi-rénovation. Pour éviter cela, l'accompagnement humain doit se conjuguer aux aides financières elles-mêmes adaptées pour encourager les rénovations complètes, les bouquets de travaux. Pour y parvenir, les collectivités peuvent compléter les aides nationales, comme Habiter Mieux Sérénité, pour diminuer le reste-à-charge des ménages, en particulier les modestes et très modestes.

## 11

## Construire des projets ANRU avec les habitants

Instauré en février 2014, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) nourrit des ambitions similaires au PNRU (2003-2015), c'est-à-dire le désenclavement des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), l'amélioration des conditions de vie et de logement des habitants et la diversification des quartiers d'habitat social dans environ 400 QPV d'intérêt national ou régional. Le budget total engagé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'élève à 10 milliards d'euros sur les 10 années du programme. Parmi les limites pointées lors de la mise en œuvre du premier programme, l'association des habitants aux projets, souvent très insuffisante, figure en bonne place<sup>59</sup>.

### Une association très inégale des habitants au NPNRU

Les maires, soucieux de capter rapidement les subventions de l'ANRU, s'étaient empressés de présenter des dossiers, au détriment du temps long nécessaire à la concertation. Face à ce constat, la loi Lamy de 2014 s'est partiellement inspirée d'un rapport réalisé en 2013 sur la réforme de la politique de la ville<sup>60</sup> pour créer **des « conseils citoyens », outils de la participation des habitants dans les QPV**. Le règlement général de l'ANRU précise désormais que la co-construction est obligatoire et implique l'association des conseils citoyens et la mise en place d'une maison du projet sur chaque site. Néanmoins, il ne précise pas les modalités de cette association, générant un engagement assez inégal des collectivités sur le sujet.

Les 1 286 conseils citoyens créés depuis 2014<sup>61</sup> sont supposés être des instances de démocratie participative indépendantes, dont les membres sont répartis en deux collèges paritaires (habitants tirés au sort et acteurs locaux). **Ils sont associés dès la définition des objectifs de développement social et urbain de la politique de la ville** dans les contrats de ville signés entre les membres d'une intercommunalité.

<sup>59</sup> Renaud Epstein, *ANRU : Mission accomplie ? A quoi sert la rénovation urbaine ?*, PUF, pp.43-97, 2012, *La ville en débat*. Thomas Kirszbaum, « Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites "historiques" en rénovation urbaine », *Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU*, 2010.

<sup>60</sup> Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », *rapport au ministre délégué chargé de la Ville*, juillet 2013.

<sup>61</sup> « *Conseils citoyens* ». *Co-construction de la politique de la ville. Fiches thématiques ONPV* (2018).



Cependant, en 2018, la Commission Nationale du débat public (CNDP) a dressé un bilan en demi-teinte de l'efficacité des conseils citoyens et pointe du doigt plusieurs facteurs, notamment le manque de portage politique des démarches participatives, souvent par défiance à l'égard d'une forme de contre-pouvoir<sup>62</sup>. Les ressources financières du conseil citoyen sont un élément clef pour lui permettre d'être actif et autonome. Son budget dédié, qui dépend de la volonté politique locale, est en réalité extrêmement aléatoire, d'autant que de nombreux conseillers méconnaissent leurs droits en termes d'accès au budget ou à un local propre.

La CNDP regrette également **le manque de définition claire du rôle et des compétences des conseils citoyens**, ce qui conduit dans certains cas à une démobilisation des conseillers. Pour des questions de calendrier, ils n'ont pas systématiquement participé à l'élaboration des contrats de ville, qui n'explicitent donc pas réellement leur rôle dans les projets urbains. En outre, la diversité des profils des conseillers citoyens et leur manque de formation, notamment sur les aspects techniques de la Politique de la Ville, contribuent à leur faible intégration. Une formation des acteurs plus traditionnels (élus, agents, habitants) pour les familiariser au travail de co-construction avec les conseillers citoyens pourrait aussi permettre une meilleure collaboration. C'est d'ailleurs la vocation de l'École du Renouvellement Urbain, mise en place par l'ANRU à destination des conseillers citoyens et des professionnels de la rénovation urbaine.

Le rapport de la CNDP souligne encore que l'arrivée des conseils citoyens a parfois suscité une certaine méfiance auprès des associations ou collectifs déjà présents sur le territoire, qui y voyaient une forme de concurrence. Au contraire, **lorsque les conseils citoyens ont pu s'appuyer sur des structures préexistantes très ancrées localement, ils ont pu atteindre un public plus large** et gagner en visibilité. Les expérimentations des Tables de Quartiers<sup>63</sup>, espaces de participation citoyenne pilotés par des associations locales, vont dans ce sens et gagneraient à être davantage soutenues financièrement. Elles sont une **caisse de résonance de la parole des habitants** à travers un mécanisme ascendant et ouvert de participation qui contraste avec la forme plus descendante de la désignation des conseillers.

Les conseils citoyens peuvent enclencher une dynamique de participation locale en travaillant avec les tissus associatifs et les habitants. C'est notamment le cas pour des quartiers récemment entrés dans la géographie prioritaire, par exemple à Auch, où le conseil citoyen compte près d'une quarantaine de membres actifs

---

<sup>62</sup> CNDP, « *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens* », avril 2018.

<sup>63</sup> *Les Tables de quartier sont des espaces de rencontre et d'action où habitants, collectifs, et associations des quartiers populaires, urbains ou ruraux, se réunissent pour réfléchir, débattre et agir ensemble pour améliorer les conditions de vie. L'expérimentation a été conduite sur 12 sites dont certains en rénovation urbaine et coordonnée par Pas Sans Nous et la Fédération Nationale des centres sociaux. Les tables de quartier en France, retour sur trois ans d'expérimentation, juillet 2018.*

(habitants et acteurs locaux) se réunissant chaque mois et participant aux instances de pilotage de la politique de la ville et de la rénovation urbaine<sup>64</sup>.

### S'appuyer sur une tradition de participation citoyenne : l'exemple de la Métropole de Brest

La Métropole de Brest, qui compte deux projets de rénovation urbaine dans les Quartiers Bellevue et Recouvrance concernant plus de 21 000 habitants, s'est historiquement engagée dans une démarche de participation qui dépasse les projets ANRU. Dès 2003, sont créés des « **Conseils consultatifs de quartier** », constitués d'habitants, d'associations, de commerçants, d'usagers volontaires, responsables du dialogue avec les habitants et les services municipaux, qui participent à l'animation de la vie de quartier ainsi qu'à l'attribution de fonds pour les initiatives citoyennes.

À leur création en 2014, étant donné l'expérience de Brest, les conseils citoyens ont intégré les Conseils Consultatifs sous la forme de commissions de quartiers qui ne traitent donc pas exclusivement des sujets propres au QPV, ce qui permet de penser sa transformation par la rénovation urbaine en cohérence avec ce qui l'entoure. La commission de quartier participe à la concertation sur les projets ANRU et à l'élaboration du diagnostic urbain qui les précède. La commission de Bellevue a, par exemple, souhaité réaliser une étude sur le secteur de Kergoat. Avec le soutien de la mairie de quartier, un travail a donc été engagé avec les habitants en partenariat avec l'Institut de Géoarchitecture de l'Université de Bretagne Occidentale afin d'affiner les diagnostics déjà réalisés<sup>65</sup>. La Commission de quartier participe aussi aux instances de pilotage du Contrat de ville et à la concertation sur le NPNRU en s'articulant avec les dispositifs spécifiques de concertation mis en œuvre par la Métropole.

**La Métropole de Brest a formé 87 agents territoriaux volontaires** de secteurs variés (responsables des marchés publics, CCAS, responsables des espaces verts), qui animent des tables rondes, ayant réuni plus de 1 200 participants dans le cadre des projets ANRU. Devant la difficulté à toucher les jeunes et les personnes âgées, la Métropole propose d'autres moyens de concertation : des questionnaires ou des ballades de diagnostics urbains. À Bellevue, **des partenariats avec les écoles**, enseignants volontaires et associations d'éducation populaire ont permis de faire participer les élèves à des ateliers d'architecture et d'urbanisme et de les associer à la transformation du quartier.

---

<sup>64</sup> *Les comptes rendus des réunions mensuelles sont disponibles sur le site du Conseil citoyen : <https://www.mongrandgarros.com/comptes-rendus-conseil-citoyen>*

<sup>65</sup> *Livret de restitution de la démarche participative de la Ville de Brest : [https://www.brest.fr/fileadmin/imported\\_for\\_brest/fileadmin/Documents/publications/EXE\\_LIVRET16PAGES\\_BELLEVUE\\_PAP.PDF](https://www.brest.fr/fileadmin/imported_for_brest/fileadmin/Documents/publications/EXE_LIVRET16PAGES_BELLEVUE_PAP.PDF)*

Enfin, la Métropole réalise un travail de communication approfondi sur les différents projets urbains en cours. **Un site internet dédié à la consultation citoyenne** ([jeparticipe.brest.fr](http://jeparticipe.brest.fr)), financé à 50 % par l'ANRU dans le cadre du protocole de participation, offre une information centralisée sur les projets en cours et les dates des réunions publiques. Chaque projet de rénovation urbaine possède une page contenant les informations clefs, des documents sur sa progression, les résumés des réunions publiques et la présentation des différents intervenants.

Cette politique ambitieuse a permis d'affiner les diagnostics réalisés et de mieux cibler les aménagements à réaliser. La Place Napoléon III dans le quartier Bellevue est apparue grâce à la concertation comme un espace public à repenser, au départ non identifié par la collectivité. Les habitants seront également invités à participer pour définir les usages et l'agencement de la future place.

### Aller plus loin que la concertation ?

Certaines associations, en travaillant avec les conseils citoyens, facilitent l'information sur les projets urbains. Par exemple, l'association APPUII a travaillé avec le conseil citoyen du quartier des Francs-Moisins à Saint-Denis (93) pour produire des fiches illustrées détaillant le projet de rénovation de manière compréhensible pour les habitants concernés. Ils ont obtenu de Plaine Commune l'organisation d'**un vote citoyen sur la démolition d'une tour de logements sociaux**. Les habitants devaient choisir l'un des trois scénarios proposés, deux d'entre eux impliquant des démolitions de logements. Le 5 mars 2019, ils ont voté contre toute démolition, décision qui sera respectée par les porteurs de projet.

Les intercommunalités peuvent donc **conférer aux habitants un pouvoir décisionnel sur certains aspects du projet**. Ces démarches montrent que, bien associés aux décisions, les habitants peuvent produire des avis éclairés et ne sont pas par principe hostiles aux projets, dès lors qu'ils sont convaincants. Même sans aller jusqu'à conditionner les projets à leur approbation, demander systématiquement au conseil citoyen de produire un avis, annexé au dossier présenté devant les comités d'engagement, permettrait de reconnaître leur travail et leur fonction, favorisant le rééquilibrage des pouvoirs qu'est supposé incarner le conseil citoyen en redonnant voix aux habitants.

## 12

## Réussir la revitalisation des centres-villes

Vitrines fermées, logements vides, habitat dégradé, baisse démographique au profit de la périphérie : depuis quelques années, la dévitalisation des centres des villes moyennes est devenue un sujet de préoccupation, alors que l'étalement urbain se poursuit. D'après le CGET, les aires urbaines des villes moyennes réunissaient environ 15 millions d'habitants en 2014, soit près de 23 % de la population française.

Le phénomène de dévitalisation des centres-villes semble être le résultat de plusieurs processus. Il a émergé avec la fermeture de grands sites industriels qui jouaient un rôle historique dans le dynamisme du bassin de vie. Et la fermeture de certains services publics ou déconcentrés de l'État a accéléré le départ des ménages. Ensuite, il existe souvent une inadéquation dans ces quartiers entre l'offre de logement et la demande, qui incite les familles et jeunes actifs, principalement, à opter pour la périphérie au moment de l'accession à la propriété, les surfaces étant plus importantes et le bâti plus récent. La dimension patrimoniale de nombreux centres-villes anciens complique la transformation de l'offre ou sa rénovation, souvent très coûteuses. La multiplication des zones commerciales et d'activités en périphérie des villes ainsi que la démocratisation de l'usage de la voiture ont encore amplifié ce processus de départ des ménages vers la périphérie, conforté par la fermeture des commerces de centre-ville. Ces constats supposent de **concevoir la rénovation des centres anciens dans le cadre d'un projet d'aménagement plus large, à l'échelle de l'agglomération.**

Les logements de nombreux centres-villes anciens n'attirent plus les acheteurs et sont difficiles, voire parfois impossibles à louer, car insalubres ou inconfortables. Le phénomène touche également les quartiers résidentiels proches des centres-villes. Selon L'INSEE, le taux de vacance nationale s'élève à 8,5 % en 2019, soit 3,1 millions de logement vacants, ces chiffres étant en constante augmentation depuis les années 1990. Cette tendance est encore plus marquée dans les agglomérations de moins de 200 000 habitants où le taux de vacance est souvent nettement supérieur (14 % à Montluçon et Vichy, 15 % à Agen, 17 % à Béziers<sup>66</sup>) et progresse presque deux fois plus vite<sup>67</sup>. La vacance des logements s'accompagne d'une importante vacance commerciale. La Ville de Calais<sup>68</sup> est la plus marquée

---

<sup>66</sup> Olivier Razemon, *Comment la France a tué ses villes*. Éditions de l'échiquier, Paris, 2016.

<sup>67</sup> <http://www.fnaim.fr/communiquedepresse/1664/10-logements-non-occupes-le-probleme-s-aggrave-dans-les-villes-moyennes-et-petites-.htm>

<sup>68</sup> En 2015, 8,41% des logements sont vacants à Calais selon l'INSEE. (Les territoires en repli démographique les plus exposés à la vacance résidentielle, 07/11/2019.

par ce phénomène avec un taux de vacance de 29 %, suivie de Guéret (26 %) et de Vierzon (25 %), selon les chiffres de la fédération du commerce Procos.

### De nombreuses politiques à articuler

Plusieurs programmes se sont attaqués à la requalification des centres-villes et de nombreuses communes se sont engagées depuis longtemps dans des OPAH-RU<sup>69</sup> et le conventionnement de l'Anah qui joue un rôle incitatif en accompagnant les ménages financièrement dans leurs démarches de rénovation<sup>70</sup>. En 2009, l'ANRU lance le PNRQAD<sup>71</sup> qui vient compléter les OPAH avec des moyens d'acquisitions et de portage bien plus importants permettant, par exemple, la recomposition de logements sur plusieurs parcelles et donc la modification plus en profondeur de la structure du bâti dans les centres anciens, de manière à rendre attractifs des logements souvent jugés trop petits, peu lumineux et dépourvus d'extérieur.

La Ville de Sète offre un bon exemple d'intervention d'une collectivité face à ce défi. Son centre-ville est historiquement marqué par une forte densité et par la présence d'un parc de logements vétustes, avec des taux de logements potentiellement indignes pouvant atteindre 30 % dans le quartier Révolution. La mauvaise configuration des logements, peu spacieux et peu lumineux, génère une vacance importante (13 % dans le quartier de l'Île Sud). Dès les années 1990, la ville intervient en centre-ville et deux OPAH se succèdent en 1998 et 2005. Un PRQAD, signé en 2011, prévoit deux concessions d'aménagement, une OPAH-RU, des actions de réhabilitation ou des constructions neuves par l'OPH de Sète et, enfin, des opérations de requalification de l'espace public. Sur les trois secteurs d'intervention en centre-ville, 186 logements devraient être réalisés d'ici la fin du PRQAD en 2024, tandis que 186 autres logements ont été requalifiés hors PRQAD depuis les années 2000, portés notamment par la Ville de Sète et l'OPH.

Plusieurs instances facilitent **l'articulation des différents programmes et dispositifs sétois** : la « cellule habitat indigne », créée en 2011, qui se réunit deux fois par mois pour suivre les ménages en difficulté (CAF, Mairie, CCAS, Agglomération...) ; la « cellule des immeubles » qui regroupe notamment les concessionnaires, la ville, l'agglomération et les services d'hygiène pour suivre les projets sur le plan technique ; une maison du projet, financée dans le cadre du PNRQAD, est un lieu de rencontre identifiable au cœur d'un quartier en rénovation qui permet de

---

<sup>69</sup> Chaque OPAH se matérialise par une convention signée entre l'État, l'Anah et la collectivité contractante. Elle est d'une durée de 3 à 5 ans. Ce contrat expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements de chacun des signataires. En complément de l'OPAH classique, il existe une gamme d'OPAH thématiques pour des problèmes d'habitat spécifiques : OPAH renouvellement urbain (RU) ; OPAH revitalisation rurale (RR), OPAH copropriétés dégradées (CD).

<sup>70</sup> Lors de ces opérations, des taux majorés de subvention sont accordés aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants, sous certaines conditions.

<sup>71</sup> Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

réunir les acteurs tout en servant de lieu d'accueil des publics concernés par les opérations.

Depuis 2017, le plan Action cœur de ville (ACV) a sélectionné 222 villes en France pour initier ou, comme dans le cas de Sète, poursuivre les actions engagées pour la restauration des centres anciens. Centré sur plusieurs problématiques, notamment l'habitat et le retour de l'activité économique en centre-ville, le plan travaille à la coordination et au renforcement des dispositifs existants grâce à des conventions partenariales, avec un ciblage des aides et des actions sur des villes identifiées, favorisant la montée en compétences des collectivités.

L'Opération de revitalisation territoriale (ORT), créée par la loi ELAN, portée par la ville-centre et son EPCI, cherche à renforcer l'attractivité commerciale du centre-ville en encourageant le retour des commerces et à éviter le développement de projets commerciaux concurrents en périphérie. L'ORT donne accès de façon prioritaire aux aides de l'Anah, renforce le droit de préemption et rend éligible au dispositif fiscal « Denormandie dans l'ancien », qui a pour objectif d'inciter les investisseurs locatifs à **acheter et rénover des logements anciens** dans certains centres villes.

À Sète, le plan Action cœur de ville a confirmé les actions engagées sur l'habitat et le commerce, et devrait permettre d'investir davantage dans la requalification des espaces publics et les infrastructures de voiries et de stationnement, qui n'avaient pas ou peu été traitées dans le cadre des opérations précédentes ciblées sur l'habitat. La signature prochaine d'une convention ORT devrait mettre en cohérence des différents périmètres d'intervention et éviter la construction de zones commerciales en périphérie, en agissant à l'échelle de l'agglomération. Notons cependant que l'impact d'Action cœur de ville pourrait se trouver limité par le faible montant des financements dont il dispose. À Sète, les subventions octroyées dans ce cadre ne couvriraient pas plus de 10 % des dépenses engagées par les collectivités.

### **Étudier les trajectoires et la demande résidentielles, penser l'aménagement urbain à l'échelle de l'agglomération**

Lors de l'intervention sur le bâti et les logements en centre-ville, il est essentiel de réfléchir à la population que l'on cherche à attirer afin de créer une offre réaliste et en adéquation avec les dynamiques observables sur les territoires. Qui habite le centre ? Qui le quitte ? Un diagnostic précis se révèle essentiel à la fixation des objectifs (maintien des populations d'origine, retour des familles, adaptabilité des logements...), ainsi que des moyens de leur mise en œuvre, dans le PLH par exemple. Les risques de gentrification des centres une fois rénovés sont importants, ils doivent être anticipés et combattus. Sète par exemple prévoit une minoration foncière pour la production de logements sociaux destinés au relogement des familles.

Les dispositifs permettant d'agir sur des périmètres relativement réduits ne doivent pas pour autant ignorer les quartiers très proches du centre-ville qui pâtissent tout autant, en écho, du départ des populations vers la périphérie, sans pour autant bénéficier des nouveaux aménagements du centre.

La coopération territoriale est indispensable également pour limiter la concurrence entre les villes d'une même agglomération. L'objectif traditionnel d'attractivité, qui guide trop souvent l'action publique, n'est pas forcément adapté à chaque territoire. La décroissance des villes reste un impensé alors qu'elle est aussi **l'occasion de recentrer l'action sur les besoins et la qualité de vie des populations présentes ici et maintenant** (mobilités douces, espaces verts, accessibilité des services publics...).

## 13

### Limiter les loyers les plus abusifs

L'encadrement des loyers est mort, vive l'encadrement des loyers ! Si les maires s'en emparent... Un an après son annulation par la justice administrative, l'encadrement des loyers fait son retour à Paris et sans doute bientôt à Lille, voire à Grenoble. À l'heure où le gouvernement rogne année après année les allocations logement (APL) au nom de leur prétendu effet inflationniste, **l'encadrement constitue une manière fiable de s'assurer que les aides aux ménages modestes ne participeront pas à la hausse des prix.** Et pourrait même à terme jouer un rôle, s'il est mis en œuvre avec volontarisme, de modération des prix de vente des logements.

### L'encadrement des loyers, ça marche

Annulée par le tribunal administratif pour des motifs de forme, cette mesure prévue initialement par la loi ALUR de 2014 avait en effet fait la preuve de son efficacité, modeste mais réelle. Lorsque le Conseil d'État tranche finalement en faveur de la légalité du dispositif parisien, en juin 2019, les dispositifs existants ne s'appliquent plus depuis longtemps et la loi a changé.

En deux ans à Paris, l'encadrement avait permis de diminuer le nombre et le niveau des « compléments de loyers » supérieurs au loyer-plafond imposé par quartier et par type de logement : « *La part des dépassements est en effet passée de 26 % en 2015 à 23 % en 2016 et 21 % en 2017 et les compléments de loyer de 186 euros en 2015 à 165 euros en 2016 et 134 euros en 2017* », écrit ainsi l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) dans son dernier rapport. En clair, les loyers les plus chers sont moins nombreux et moins élevés. La loi, en fixant des bornes claires, amène un certain nombre de propriétaires à s'y aligner spontanément, sans que les locataires aient à intenter un recours.

Une bouffée d'oxygène non négligeable pour les locataires du parc privé qui sont les grands perdants de la hausse des prix de l'immobilier depuis deux décennies, puisque leur niveau de vie est celui qui s'est le plus dégradé et qu'ils subissent les taux d'effort les plus accablants, sans avoir la consolation, contrairement aux accédants à la propriété, de se constituer un patrimoine. **L'encadrement des loyers n'est qu'une mesure sociale de correction minimale après deux décennies de hausse vertigineuse des prix de l'immobilier** qui a enrichi une minorité de multipropriétaires et d'héritiers tout en fragilisant les catégories les plus précaires, les plus jeunes et les plus mobiles de la société.

À l'inverse, les potentiels effets pervers de l'encadrement n'ont pas été démontrés. Paris reste une ville attractive pour les investisseurs, où les loyers moyens dans le privé dépassent les 26 €/m<sup>2</sup> ! D'après une étude réalisée par le cabinet



CM Analytics pour le courtier Vousfinancer et l'UNPI, en 2019, la rentabilité brute pour les investisseurs dans le résidentiel privé offre des taux de 6 % à Marseille, Montpellier ou Lille, et même 7 % à Grenoble, qui avait également annoncé son intention d'entamer une démarche d'encadrement des loyers. À l'heure où le livret A est rémunéré à moins de 0,75 %, ces taux ne semblent pas si dérisoires que ne le déplorent les représentants des propriétaires privés.

L'encadrement est de toute façon assez modéré : il s'agit seulement d'empêcher que les loyers dépassent de plus de 20 % les loyers médians du quartier, avec des dérogations possibles en cas de qualités particulières des logements. Bref, en fixant les limites au-delà desquelles les loyers les plus abusifs pourraient être écrêtés, les bailleurs profitent un peu moins de la pénurie et de la vulnérabilité de certains candidats à la location. Aller plus loin impliquerait de changer la loi, en donnant la possibilité aux intercommunalités de fixer des plafonds de loyer à des niveaux inférieurs sur l'ensemble de l'agglomération ou dans certaines zones.

### La décentralisation de l'encadrement des loyers

L'encadrement est-il aussi pertinent pour des villes un peu moins tendues que Paris ? Indéniablement, en particulier en banlieue parisienne et dans les métropoles françaises les plus attractives, où les loyers sont aussi élevés. Avec 16 €/m<sup>2</sup>, Aix-en-Provence se place en seconde position des villes les plus chères, la hausse des loyers a été de 89 % depuis 2000. À Bordeaux, où l'arrivée du TGV fait grimper les prix et contribue à évincer les classes populaires des quartiers centraux, les locataires du parc privé, qui paient 14 €/m<sup>2</sup> et représentent 55 % des ménages, auraient bien besoin d'une pause dans la spéculation immobilière. À Nantes, Strasbourg, Montpellier, Grenoble, Lyon, Lille ou Toulouse, les loyers moyens s'échelonnent entre 12 et 14 €/m<sup>2</sup>. **Alors que 48 agglomérations, couvrant la moitié du parc locatif privé français, bénéficient désormais d'un observatoire des loyers, tout est en place pour se lancer dans l'encadrement dans les zones tendues.** Même là où les loyers restent encore relativement raisonnables, l'encadrement peut être un moyen de contenir les mouvements inflationnistes potentiels, liés à la gentrification de certains territoires.

La loi ELAN prévoit que ce sont désormais les agglomérations (les EPCI ou les établissements publics territoriaux dans le Grand Paris) qui pourront décider, sur tout ou partie de leur territoire, d'appliquer l'encadrement des loyers. L'encadrement ne couvre plus nécessairement l'ensemble des zones tendues, mais il n'en reste pas moins un sujet de politique publique locale. L'établissement public territorial de Grand-Orly Seine Bièvre, par exemple, a d'ores et déjà autorisé ses communes membres à mettre en œuvre l'encadrement des loyers. Tandis que celui d'Est-Ensemble s'est engagé à le faire également prochainement.

**La décentralisation de sa mise en œuvre permet en effet aux élus de s'approprier un enjeu politique de premier plan, alors que leurs marges de manœuvre pour jouer à court terme sur le prix du logement semblent par ailleurs relativement faibles.**

Ainsi, une mise en œuvre volontariste, par exemple en lançant une campagne d'information à destination des locataires, en renforçant les associations d'accompagnement aux droits comme les ADIL, poussera les habitants à faire respecter leurs droits et donnera toute sa portée à l'encadrement. Sans compter l'information des bailleurs privés ou des agents immobiliers, leur rappelant que la violation de l'encadrement des loyers peut entraîner des amendes de 5 000 € pour les personnes physiques et 15 000 € pour les personnes morales.

À Berlin, ces derniers mois ont montré l'enjeu de la modération des loyers, une cause qui a mobilisé dans la rue des dizaines de milliers de Berlinoises et qui a abouti à un blocage pur et simple des loyers pour cinq ans dans la capitale, une ville pourtant trois fois moins chère que Paris. Dans certaines villes françaises, les candidats aux municipales et les équipes élues peuvent aussi se souvenir que les locataires du parc privé sont des électeurs, majoritaires à Lyon, Toulouse, Montpellier, Bordeaux ou Strasbourg... Les EPCI en zone tendue ont jusqu'au 23 novembre 2020, soit sept mois après les élections municipales, pour demander l'expérimentation de l'encadrement sur tout ou partie de leur territoire.

## 14

### Des « organismes de foncier solidaire » pour accéder sans spéculer

Face à la montée des prix des logements, l'accès à la propriété devient de plus en plus hors de portée pour une grande partie des ménages. À Paris, cette année, le m<sup>2</sup> a atteint 10 000 € et, d'après les Notaires du Grand Paris, il faudrait gagner 11 000 euros par mois pour pouvoir y acquérir un bien de 75 m<sup>2</sup>. Ces prix dans les zones tendues s'expliquent en partie par une augmentation des coûts du foncier.

Pour répondre à cette difficulté, la loi ALUR du 24 mars 2014 a ouvert la possibilité de développer des « organismes de foncier solidaire » (OFS), équivalents français des « *Community land trust* » (CLT) américains, afin de dissocier la propriété du foncier de celle du bâti et de réduire ainsi les prix de vente. Les *Community land trust* sont apparus dans les années 1960 aux États-Unis comme un modèle en milieu rural visant à garantir les droits fonciers des agriculteurs afro-américains. Ils se sont plus récemment développés en Europe face à la crise du logement, notamment au Royaume-Uni où une centaine de communautés existent désormais, ou en Belgique à Bruxelles ou à Gand<sup>72</sup>.

### Acquérir les murs sans le terrain

Ce modèle repose sur le démembrement de la propriété<sup>73</sup> : au lieu de vendre le terrain en même temps que le bâti, un OFS acquiert le foncier et le loue, par le biais d'un bail réel solidaire (BRS)<sup>74</sup>, à un ménage qui possède le bâti et verse à l'organisme une redevance pour l'occupation du terrain, plus ou moins importante. Le bail réel solidaire est un bail de longue durée (de 18 à 99 ans) sous conditions de ressources, de loyer et de prix de cession.

L'OFS, personne morale à but non lucratif, de droit privé ou public et agréé par le préfet de région, peut se constituer à l'initiative de toute personne privée, mais aussi d'un bailleur social ou d'une municipalité. **En plus d'ouvrir la possibilité d'accéder à la propriété grâce à des prix inférieurs au marché, l'OFS permet de lutter efficacement contre la spéculation immobilière**, contrairement aux dispositifs classiques d'aide à l'accession sociale à la propriété qui n'empêchent pas que les ménages revendent leurs logements au prix du marché à l'issue des programmes, bénéficiant ainsi parfois de confortables plus-values grâce à des aides publiques, malgré les clauses visant à les limiter.

<sup>72</sup> Jean-Philippe Attard, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des *Community land trusts* », *Mouvements* 2013/2 (n° 74).

<sup>73</sup> Il existe plusieurs formes de démembrement de propriété. Voir en ce sens : Cerema, « S'inspirer de pratiques étrangères pour développer de nouveaux dispositifs », avril 2019.

<sup>74</sup> Voir notamment, *Produire des logements à un prix abordable grâce au bail réel solidaire*, Éditions Législatives, 2017.

C'est dans cette perspective que **la Ville de Rennes**, par exemple, a **décidé de développer une offre d'accession sociale nouvelle en créant un OFS en juillet 2018**. La ville avait déjà expérimenté diverses clauses anti-spéculatives dans ses programmes d'accession, qui s'étaient toutes révélées peu efficaces. En septembre 2018, six nouveaux programmes sont donc engagés, représentant une centaine de logements neufs qui seront vendus à des primo-accédants pour un coût moyen de 2 055 €/m<sup>2</sup>, soit près de 40 % moins cher que le prix du marché. Avec la création de cet OFS, la ville espère constituer un parc de logements en accession à vocation sociale et un outil de maîtrise des prix du foncier.

L'OFS et le bail réel solidaire encadrent strictement les conditions de vente et de succession des logements acquis. Un propriétaire ne peut transmettre son bien à ses enfants que si leurs ressources sont inférieures aux plafonds légaux. La vente ne peut s'effectuer qu'au profit d'une personne qui entre, elle aussi, dans ces critères, sans plus-value possible sur la valeur du bien. Le prix du logement ne peut être valorisé que sur la base de l'IRL ou lorsque d'importants travaux de rénovation ont été effectués. Lorsque le bien est finalement cédé (par succession ou par vente), le bail réel solidaire se renouvelle pour la même durée et aux mêmes conditions au profit du nouveau propriétaire. D'après une étude d'Espacités<sup>75</sup>, la question de la plus-value est un frein potentiel pour les ménages susceptibles d'acheter, notamment lorsqu'il existe dans la même ville un programme d'accession sociale à la propriété classique.

L'OFS peut acquérir le terrain en ayant recours à des prêts « Gaïa » de très long terme (sur 60 ou 80 ans) de la Caisse des Dépôts. C'est le choix opéré par la Coopérative foncière francilienne<sup>76</sup>, organisme fondé par 11 coopératives Hlm franciliennes, qui après deux premières opérations au Kremlin-Bicêtre et à Bagneux, devrait commercialiser plus de 300 logements en BRS d'ici la fin de l'année à Ivry-sur-Seine, Montreuil, Pantin, Nanterre ou encore Gennevilliers. Les opérateurs sociaux qui s'engagent dans ce type de projet bénéficient en outre d'une TVA abaissée à 5,5 %. Le bénéficiaire final a la possibilité de recourir à des prêts préférentiels comme le prêt à taux zéro ou le prêt d'accession sociale. **La municipalité peut jouer un rôle déterminant dans le montage des opérations : en apportant le foncier, mais aussi un capital direct ou des subventions à l'OFS et/ou à l'acquéreur.**

### Mixité sociale et revitalisation des quartiers

Les modèles de constitution des OFS varient d'un projet à l'autre et de cela dépend leur montage financier, qui se doit d'être suffisamment solide pour assumer le portage des baux. Certains OFS sont complètement adossés à des collectivités, comme à Rennes. Mais ils peuvent aussi être le résultat d'un partenariat entre

<sup>75</sup> Espacités, *Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre abordable*, septembre 2018.

<sup>76</sup> *Montages opérationnels de Bail Réel Solidaire, Projet de la coopérative foncière francilienne*, Cerema, juillet 2018.

différents acteurs locaux. **Saint-Malo, par exemple, a décidé de créer un OFS sous forme de Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC)** qui réunit les membres fondateurs comme Habitation Familiale, la Ville et la Sacib, un promoteur immobilier, les opérateurs, les acquéreurs et des entreprises partenaires pour faciliter l'installation de leurs salariés. Ainsi, les groupes des Thermes Marins, Roullier et Beaumanoir, ont annoncé leur présence au sein du Foncier Coopératif Malouin en soutien au projet destiné à œuvrer à la revitalisation du territoire.

Il n'est pas impossible par ailleurs que dans certains territoires, les OFS se constituent à terme autour de groupements de la société civile pour répondre à certains besoins à l'échelle d'un quartier. À New York, dans le quartier East Harlem, des associations d'habitants se sont organisées en CLT afin de préserver la mixité sociale et l'accès au logement<sup>77</sup>.

Car le bail réel solidaire peut également être **un outil de mixité sociale**, éligible aux quotas de la loi SRU. Il favorise le maintien de familles ou de jeunes ménages dans leur ville d'origine plutôt que d'avoir à s'éloigner lorsqu'ils souhaitent acquérir leur résidence principale, compte tenu du niveau des prix immobiliers sur le marché libre. À Lille, par exemple, grâce à une « servitude de mixité sociale », la municipalité a pu développer par le biais de son OFS, un programme mixte mêlant divers statuts d'occupation : le projet « Rue Renan » prévoit la fourniture de 91 logements, dont 55 sont en locatif social, 17 en bail réel solidaire et 29 en accession libre.

L'OFS et le BRS sont également des outils permettant de développer une offre de logement de qualité. Certains projets espèrent ainsi les utiliser pour **redynamiser des centres-bourgs** qui subissent une forte perte d'attractivité. L'OFS du Pays basque<sup>78</sup> prévoit ainsi de faire réhabiliter des lots anciens pour redonner vie à des zones rurales délaissées. De son côté, Habitat et Humanisme<sup>79</sup> y voit un moyen efficace de **lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil**. À Boston, un CLT a remis en état 600 logements vacants tout en restant abordable pour les locataires, transformant une rue entière en proie aux incendies criminels et aux violences.

Le développement des OFS en France n'en est qu'à ses débuts, avec 19 OFS agréés et une vingtaine en projet, visant la production de près de 10 000 logements dans les cinq prochaines années. On peut imaginer que ce modèle revêtira différentes formes et permettra de **développer des offres locatives abordables**, à l'instar du plus important CLT des États-Unis, *Champlain Housing Trust* à Burlington, dans le Vermont, qui compte 2 200 logements locatifs, soit trois fois plus que le nombre de logements qu'il gère pour l'accession à la propriété<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Oksana Mironova, "How Community Land Trusts Can Help Address the Affordable Housing Crisis", Jacobin, juillet 2019.

<sup>78</sup> <https://bizitegia.epfl-pb.fr/lofs/ou-et-comment/>

<sup>79</sup> *Espacité, Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre abordable*, septembre 2018.

<sup>80</sup> Kimberly Burrowes, *Three Ways Community Land Trusts Support Renters*, avril 2019.

## 15

**« Aller-vers » les personnes mal-logées pour lutter contre le non-recours aux droits**

Alors que le mal-logement affecte tous les territoires, sous des formes et avec des intensités variées, **de nombreuses zones en France sont considérées comme « blanches »**, sans opérateur ou presque, sans mécanisme de repérage des difficultés de logement. Dès lors, faute d'outils d'intervention et d'évaluation, le risque est grand de laisser dans l'invisibilité de graves situations de mal-logement. Ce constat s'applique à des territoires mais aussi à des publics entiers qui ne se rendent pas auprès des guichets habituels de l'aide sociale pour faire respecter leurs droits.

Ce **non-recours**, analysé de longue date par l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), s'explique par divers facteurs. Il peut s'agir d'un **manque d'information** de la part de ménages éloignés des circuits d'aide habituelle qui ne sont pas au courant de leurs droits ou de la manière de les faire appliquer. Ce **défaut d'orientation** peut également provenir des services d'aide eux-mêmes qui peinent à adresser les bénéficiaires potentiels vers la bonne démarche. Il peut s'agir aussi de **refus conscient** de faire valoir ses droits par les habitants, souvent par souci de dignité pour ne pas avoir à tendre la main, de vouloir rester indépendant, ou pour éviter d'avoir à se justifier, devoir rendre des comptes ou se plier à une procédure exigeante.

À l'heure où de nombreux services ou aides aux personnes mal-logées, faute de moyens, en viennent à établir des hiérarchies entre les demandeurs pour déterminer qui aider en priorité, il est tentant pour les pouvoirs publics d'ignorer ceux qui ne se manifestent pas. Le non-recours constitue en effet le refus d'aide le plus invisible, le plus indolore en apparence, mais aussi le plus injuste. Car les personnes dans cette situation, bien souvent, ne sont pas celles qui ont le moins besoin d'aide, mais qui souffrent tellement d'exclusion qu'elles ne parviennent pas à formuler une demande de soutien.

C'est pourquoi, les collectivités doivent faire **un effort particulier pour sortir du déni et aller au-devant de personnes en difficulté**, sans les attendre, en commençant par faire émerger la demande avant de prétendre la satisfaire. Cette manière d'aborder le travail social, qui fait l'objet de nombreux commentaires et actions depuis quelques années, est résumée dans la formule de « l'aller-vers ». Qu'il s'agisse de mettre en œuvre le Logement d'abord, de repérer des ménages en précarité énergétique ou en habitat indigne, l'aller-vers est une modalité au cœur de nombreuses politiques innovantes et volontaristes sur les territoires. Elle permet de rencontrer les personnes directement là où elles vivent, qu'il s'agisse de la rue, de squat ou de logements dégradés, pour prendre la mesure directe des liens entre leurs conditions de vie et de logement.

### Tous les chemins mènent à l'aller-vers

L'aller-vers n'a pas besoin d'être mis en œuvre de façon particulièrement originale. Il peut s'agir simplement de maintenir une forme de polyvalence de secteur qui était l'ordinaire du travail social dans bien des territoires avant d'être rognée par les économies de gestion. Dans le département de l'Aude par exemple, l'intervention sociale bénéficie d'une présence encore très conséquente des services du Conseil départemental avec des assistantes sociales qui peuvent continuer à rencontrer les ménages lors de **permanences dans les communes** et de **visites à domicile**. Ces permanences révèlent que le « *logement est central dans le travail que l'on doit effectuer avec les publics vulnérables du territoire* ». En effet, paradoxalement, malgré une certaine vacance, l'accès au logement reste un problème pour de nombreux ménages de ce département rural très détendu : d'abord en raison d'un parc de très mauvaise qualité et qui ne cesse de se dégrader et aussi d'un parc locatif qui reste inabordable pour des ménages aux très petites ressources et/ou ne présentant pas de garanties.

L'aller-vers se décline également fréquemment dans le cadre de démarches propres au **Logement d'abord**. Il s'agit, pour sortir de la rue, de déployer l'accompagnement social directement dans le logement des personnes, et non plus au moment de l'étape transitoire de l'hébergement de type CHR. Mais cette politique implique souvent de revoir les modalités de prescription de mesures d'accompagnement trop standardisées. C'est pourquoi, la Ville de Mulhouse par exemple, territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord depuis deux ans, a prévu la mise en place d'une **plateforme d'accompagnement social inter-associative et pluridisciplinaire**, qui reposera notamment sur un binôme de professionnels du secteur social et médical, recrutés *via* des cofinancements de l'ARS, de la ville et de l'État. Le but de cette plateforme est de déployer des actions d'accompagnement renforcées pour développer l'aller-vers et favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile ou vivant dans des conditions d'hébergement précaires en situation de droit commun (accès aux droits, aides à la solvabilisation, accompagnement adapté sur le temps long, avec un haut seuil de tolérance, etc.).

Toujours pour permettre l'accès aux droits des personnes sans domicile, la Ville de Grenoble quant à elle dispose depuis 2018 d'une équipe juridique mobile qui se rend directement auprès des personnes sans abri, en complément des maraudes classiques, pour leur proposer de constituer un dossier Droit au logement opposable (DALO) ou à l'hébergement (DAHO). 300 personnes ont été rencontrées en 2018. Constitué de huit personnes, cette équipe originale qui regroupe des travailleurs sociaux, une travailleuse paire, des stagiaires avocats et juristes, a aussi une fonction de conseil auprès des acteurs amenés à travailler avec des personnes sans abri ou mal-logées, pour les sensibiliser à l'accompagnement aux droits. Enfin, elle mène des contentieux suite aux décisions défavorables de la commission de médiation, si celles-ci sont juridiquement infondées amenant ainsi la Comed à infléchir ses pratiques.

L'aller-vers, en secteur rural, peut prendre la forme, par exemple, d'un camping-car COB'Mobil qui parcourt le Pays du Centre Ouest Bretagne (COB) à la rencontre des personnes mal-logées, pour les accompagner dans leurs démarches au plus près de leur domicile. 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 formulé d'une difficulté des travailleurs sociaux de l'association à intervenir sur ce territoire très isolé. En effet, les travailleurs sociaux devaient jusqu'alors se déplacer depuis Morlaix ou Quimper en utilisant des véhicules de service, et ne disposaient pas sur place d'espace confidentiel et dédié pour assurer les entretiens, équipé d'un réseau internet et/ou téléphonique fonctionnel. Le COB'Mobil, bureau polyvalent (équipement informatique et téléphonique) et itinérant, a commencé à sillonner le territoire du COB et notamment de Poher Communauté depuis avril 2019. L'idée à plus long terme est d'accueillir d'autres partenaires au sein du COB'Mobil, tels qu'un infirmier, un conseiller eau-énergie ou encore des représentants de Pôle emploi, de la Sécurité sociale, de l'Anah, etc. Ce type de projet a donc **une vocation plus large de pallier la désertification de l'offre de services publics sur des territoires** comme celui du pays COB. Outre les fonds propres de la Fondation Massé Trévidy, le projet est soutenu financièrement par les Fondations Abbé Pierre, Crédit Agricole, AG2R et Poher Communauté.

### **En Sud-Ardèche, un Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL) contre le mal-logement invisible**

Le Sud-Ardèche offre un exemple d'initiative emblématique de l'aller-vers. De l'avis des responsables de la Communauté de communes du Pays des Vans, les problèmes de logement comme la pauvreté sont réellement présents sur ce territoire peu dense de l'Ardèche méridionale, mais largement amortis et « *invisibilisés par la solidarité des villages et des hameaux* ». Ils sont aussi accentués du fait de l'éloignement des centres administratifs et des difficultés de transport. Des personnes vivent en camion, sous une tente de camping, dans une cabane, etc., dans des conditions très précaires, mais hésitent à se faire connaître ou simplement ignorent leurs droits.

Le Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL) est donc né en 2015 pour proposer une réponse adaptée aux besoins du territoire en offrant un « service itinérant » en direction des personnes défavorisées qui rencontrent des problèmes de logement. Ce service, pris en charge par l'association du Foyer de l'Oiseau bleu, consiste à proposer l'aide de travailleuses sociales à des ménages démunis, qu'ils soient propriétaires, locataires, en habitat de fortune ou sans domicile. Dans un premier temps, le CRIL a été proposé à partir d'un **véhicule aménagé qui se rendait dans différents bourgs 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 ou pour accompagner les relogements suite à une expulsion.



En 2016, à la fin de l'expérimentation, le fonctionnement du CRIL a quelque peu évolué, avec le soutien des Fondations de France et Abbé Pierre. **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, sans crainte de la stigmatisation liée à l'approche d'un camion identifié. *« Les gens prennent conscience de leur problèmes de logement et qu'ils ont des possibilités d'être aidés pour cela, si on leur en parle ».*

En cas de risque d'expulsion, les travailleurs sociaux du CRIL prennent en charge le suivi des ménages qui n'en bénéficient pas. Ils se rendent chez les personnes ou les rencontrent dans un lieu public, et élaborent avec elles un projet « négocié » de sortie des impayés. Sur 25 ménages suivis, 20 ont évité ainsi l'expulsion. Parmi ces situations, l'association évoque un homme âgé de 60 ans, divorcé et isolé, logé en Hlm sans électricité ni téléphone, en situation d'impayés dont l'origine des problèmes vient d'une « phobie administrative » et qui suite à une visite à son domicile reprendra le paiement de son loyer, interrompant ainsi les procédures en cours contre lui. On peut citer également une femme qui suite à une rupture dans les aides perçues, décide de quitter son logement et de vivre dans sa voiture ; elle sera relogée après une réouverture de ses droits. Ou encore un homme seul logeant dans un abri de fortune en forêt qui, suite à une prise de contact du CRIL, choisira de passer le BAFA, première étape vers un hébergement et un logement. Ou bien enfin une femme seule avec sept enfants suite à une rupture conjugale : orientée par le SIAO, elle bénéficiera d'un logement en intermédiation locative, avec un bail glissant et un accompagnement social. Autant de réponses bien réelles apportées à des ménages qui auraient pu rester, sans cela, dans une invisibilité totale des services sociaux.



**P**our la 25<sup>e</sup> année consécutive, la Fondation Abbé Pierre dresse un état du mal-logement en France, alors que **le pays est secoué depuis des mois par des soubresauts sociaux** qui témoignent avec force des difficultés rencontrées par les personnes les plus défavorisées.

Ce rapport, qui analyse les politiques publiques déployées dans notre pays, rend compte de **l'insuffisante réponse aux enjeux soulevés par la pauvreté et le mal-logement** et, plus préoccupant encore, de **l'incapacité de la puissance publique** — État en tête — **à percevoir l'ampleur de la crise** qui touche les catégories les plus fragiles.

À l'approche des élections municipales, et sachant que le pouvoir des élus locaux en matière de logement est décisif, la Fondation consacre un chapitre aux leviers dont disposent les communes et les intercommunalités pour **changer la donne sur le terrain, au plus près des besoins des habitants**. Respect des droits des personnes sans abri, mise en œuvre du Logement d'abord, réforme des attributions Hlm, respect des objectifs de la loi SRU, résorption de l'habitat indigne et de la précarité énergétique... sur 15 sujets essentiels, **la Fondation Abbé Pierre met en évidence les moyens d'action dont disposent les élus locaux** pour faire reculer le mal-logement sur leurs territoires.

Cet ouvrage ne s'en tient pas aux aspects institutionnels, et consacre son chapitre principal aux **personnes seules face au mal-logement**. Il s'agit là d'un fait sociétal majeur, favorisé par les dynamiques démographiques en œuvre depuis plusieurs décennies. Mise en couple plus tardive, séparations conjugales accrues, vieillissement de personnes isolées après le décès du conjoint... tous ces phénomènes ont conduit à une nette montée en puissance de la proportion de ménages composés d'une seule personne (35 %). Cette évolution impose une adaptation significative du parc de logements, des politiques de l'habitat comme du modèle de protection sociale.

Car **habiter seul**, notamment dans les zones tendues, ce sont **des prix au mètre carré supérieurs** à la moyenne et la confrontation à **un marché souffrant d'une insuffisance** de (petits) logements disponibles. Habiter seul, c'est subir **un accès plus complexe aux aides sociales**, au parc social ou à l'hébergement d'urgence. Habiter seul, c'est **faire face à un isolement relationnel** qui accroît la vulnérabilité lorsque des imprévus surviennent, ou lorsqu'il faut accomplir des démarches pour faire valoir son droit au logement.

Après 25 ans d'expérience, la Fondation Abbé Pierre constate que **le mal-logement s'est enraciné dans un pays pourtant doté des moyens de le traiter**, payant l'inertie de pouvoirs publics qui mesurent mal la gravité de la situation et qui montrent une frilosité injustifiable au moment d'activer les leviers indispensables pour y mettre un terme.



#### Délégation générale

3-5, rue de Romainville - 75019 Paris

Téléphone: 01 55 56 37 00

Télécopie: 01 55 56 37 01

[www.fondation-abbe-pierre.fr](http://www.fondation-abbe-pierre.fr)

