

TROISIÈME PILIER

UNE SOCIÉTÉ JUSTE, ÉQUITABLE,
STABLE ET PÉRENNE,
POUR UN BIEN VIVRE ENSEMBLE

14

**Un logement décent
et un habitat durable pour tous**

Selon le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre, la France compte environ 3,9 millions de personnes mal logées. Parmi elles, près de 150 000 personnes sans domicile fixe (SDF) dont 30 000 sans-abri, 45 000 logées à l'hôtel (dont 32 000 en Île-de-France chaque nuit), 100 000 dans des habitations de fortune (cabanes, camping, mobil home, etc.) et 650 000 hébergées chez des tiers, soit un total de près d'un million de personnes supplémentaires.

Il convient d'ajouter trois millions de personnes vivant dans des logements privés de confort ou en surpeuplement dit accentué. Enfin, plus de dix millions sont considérées comme fragilisées par rapport au logement (copropriété en difficulté, impayés de loyers, surpeuplement au sens large, effort financier excessif, précarité énergétique, etc.). Ainsi, ce sont près de 15 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement. Il faut aussi souligner qu'un SDF sur quatre est aujourd'hui salarié : avoir un emploi ne garantit plus un logement.

Les raisons de cette situation dramatique qui s'aggrave d'année en année sont connues : exclusion du logement aggravée par la crise, saturation du parc de logements et d'hébergements, inadéquation de l'offre à la demande, blocages à tous les niveaux de la chaîne de l'urgence (50 % des appels au 115 ne reçoivent pas de réponse positive), diversification des publics (familles, jeunes, demandeurs d'asile, travailleurs pauvres, personnes en souffrance psychique), empilement des dispositifs induisant une complexité et un manque de cohérence du système, politiques territoriales défailtantes et perte de sens de l'action des pouvoirs publics, toutes insuffisances auxquelles il est possible d'apporter des solutions, à condition qu'existe une réelle volonté politique et qu'elle se traduise en un effort soutenu sur le long terme.

« Chaque fois que l'on refuse 1 milliard pour le logement, c'est 10 milliards que l'on prépare pour les tribunaux, les prisons, les asiles de fous. »

L'abbé Pierre

► LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS PAR L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ

Développer le dispositif de société civile immobilière d'accession progressive à la propriété (SCIAPP), pour permettre aux ménages qui le souhaitent de rentrer dans un processus d'accession à la propriété.

En effet, la hausse des prix de l'immobilier est un facteur indéniable d'augmentation des inégalités. Les prix des logements les moins chers, ceux que les classes moyennes inférieures pouvaient s'offrir, sont ceux qui ont le plus augmenté depuis 1988. Le montage en SCIAPP est un montage innovant qui permet à des personnes qui n'ont pas accès au crédit bancaire, du fait de leurs revenus ou de leur âge, d'entrer dans un processus d'accession progressive à la propriété, par acquisition planifiée de parts sociales de la SCI propriétaire de leur immeuble. Aussi, une attention particulière sera portée au développement du PSLA (prêt social location-accession) – tout en prêtant attention au prix de sortie au mètre carré.

D'après la Direction des études du ministère des Affaires sociales (DRESS), en 2013, parmi les 25 % des familles les plus modestes, seules 16 % étaient propriétaires. À l'autre bout de l'échelle, parmi les 25 % les plus aisées, 66 % possédaient leur résidence principale.

► TRAITER DE MANIÈRE SPÉCIFIQUE LES BESOINS DES JEUNES

Lancer un programme pluriannuel pour le logement des jeunes, préalable indispensable pour créer les conditions de leur autonomie. Adapter les solutions d'hébergement et les aides au logement aux modes de résidence non standards : colocation, résidence intergénérationnelle, logement transitoire ou adapté aux alternants...

- **Mesure promue par l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) :**
http://www.udes.fr/sites/default/files/public/users/agathe/60_propositions_pr_une_economie_citoyenne_contribution_udes_0.pdf

► RECONNAÎTRE RÉELLEMENT LE DROIT AU LOGEMENT

Préconiser l'inscription du droit au logement dans la Constitution, aux côtés du droit aux ressources de base (eau, nourriture saine, électricité, transports publics, télécommunications...).

Revoir la composition du Conseil national de l'habitat : y intégrer des citoyen-ne-s tiré-e-s au sort (cf. modalités p. 6 du livret thématique n° 1, « *Une politique éthique donnant du pouvoir aux citoyens* ») et des représentants du monde associatif agréés par l'État.

► METTRE EN PLACE UNE GARANTIE UNIVERSELLE DES LOYERS

Mettre en place une garantie universelle des loyers, afin de permettre à tous d'accéder au parc locatif privé. Celle-ci étant assortie de quelques obligations comme le plafonnement du loyer pour le bailleur ou des mesures répressives pour un locataire dont la mauvaise foi est avérée. En outre, cette mesure permet de faciliter la mobilité géographique des personnes en recherche d'emploi.

En effet, malgré le faible taux d'impayés (2 à 3 %), les bailleurs ne se sentent pas en sécurité et restent frileux en matière d'investissement sur le marché locatif. Du côté du marché locatif privé, il est souvent difficile de trouver une location sans qu'une caution personnelle des parents (ou des enfants) ne soit demandée. En outre, les garanties de loyers mises en place par les assureurs restent très sélectives dans le choix des candidats locataires et de plus en plus onéreuses pour les bailleurs.

À Paris, une offre de location d'une petite surface peut attirer jusqu'à plus d'une cinquantaine de postulants, dont certains ont vu leur dossier refusé plusieurs dizaines de fois.

► AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENTS PAR LA PRODUCTION NOUVELLE

Rappeler aux collectivités locales que, à l'exception des espaces dont la valeur patrimoniale est reconnue, qu'il s'agisse de quartiers historiques, de bâtiments exceptionnels ou d'espaces naturels à protéger, l'ensemble de l'agglomération est constructible. En effet, dans les zones tendues, l'indisponibilité et le coût du foncier sont souvent mis en avant pour expliquer l'incapacité à produire du logement. Ces éléments ne peuvent toutefois être retenus. Des terrains faiblement bâtis sur lesquels on peut encore construire existent.

Rappeler aussi que le développement durable implique la densification de la ville existante et non le rejet en périphérie des constructions nouvelles. Le frein à l'étalement urbain est développé dans le livret thématique n° 4, « *Aménagement équilibré et valorisation de tous les territoires urbains et ruraux* ».

Renforcer la politique de mobilisation du foncier public (l'État et ses établissements publics) en faveur du logement et élargir son périmètre aux collectivités territoriales.

Lancer un plan d'investissement de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour doper la construction et remettre à niveau le parc existant, en vue de construire plusieurs centaines de milliers de logements sociaux et plus d'un millier de Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Ce plan sera adossé à une caisse d'amortissement à long terme sur le modèle de la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale) et à un redéploiement partiel du Fonds de réserve des retraites.

► CRÉER UNE OFFRE DE LOGEMENTS EN ADÉQUATION AVEC LES BESOINS

La construction de logements pour lutter contre les inégalités sociales et économiques est une chose, la livraison de ces logements aux personnes qui en ont réellement besoin en est une autre. Il convient ainsi de distinguer la production de l'attribution : qu'est-ce qu'on produit et où ?

1,8 million de ménages sont en attente d'un logement social.

Le dispositif Scellier a montré l'échec d'une politique visant à produire massivement du logement, sans distinguer la géographie des besoins (le chiffre de 500 000 logements n'a plus de réalité, il part d'un postulat lié à une mauvaise estimation des besoins).

L'ouverture de droits à construire dans une commune déficitaire en logements sociaux doit permettre in fine de produire du logement social et non des résidences secondaires.

Pour toutes ces raisons, nous proposons l'ensemble de mesures qui suivent :

- Transférer aux intercommunalités, qui s'articulent avec les bassins de vie, les compétences en matière d'urbanisme. En effet, la commune reste aujourd'hui maîtresse de son urbanisme, et nous assistons donc à des politiques très peu ambitieuses, voire malthusiennes, régies par la contrainte (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, par exemple) et non par la volonté d'élaborer un projet de développement.
- Créer un commissariat de l'aménagement qui interviendra en qualité de financeur et conseiller technique dans les projets des collectivités. Il facilitera la création de quartiers en phase avec les besoins en logements et équipements, en conformité avec la planification écologique mise en œuvre au niveau de l'État, notamment en ce qui concerne le foncier encore disponible.
- Renforcer la loi SRU sur le logement social afin d'inciter les communes à respecter la loi en matière de mise à disposition de logements sociaux. Faire intervenir l'État sur le plan opérationnel pour construire, le cas échéant, des biens d'utilité publique, à commencer par les logements sociaux.
- Permettre aux opérateurs locaux intervenant en faveur du logement social de formaliser une offre complète dans un contrat local de développement du logement social, à l'échelle des territoires impliqués en matière d'habitat : villes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), Conseils départementaux...

► AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENTS PAR LA MOBILISATION DU PARC EXISTANT ET L'ACCOMPAGNEMENT D'AUTRES MANIÈRES DE CONSTRUIRE ET D'HABITER

Flécher une partie du FRR (Fonds de réserve des retraites) pour donner à l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) des moyens beaucoup plus conséquents lui permettant d'intervenir sur la réhabilitation du parc privé, en particulier celui, fourni, de petits propriétaires occupants dont les conditions d'habitat sont dégradées. Cette mesure, permettant à des habitants de rester chez eux, préviendra un afflux supplémentaire vers le parc social et contribuera à lutter contre la désertification croissante du centre de bourgs et de petites villes.

Amplifier les actions d'auto-réhabilitation et d'auto-construction accompagnées, qui permettent tout à la fois de travailler sur l'habitat, sur la manière d'habiter et sur l'insertion sociale.

Financer et mobiliser le secteur associatif pour ces trois types d'actions (réhabilitation, auto-réhabilitation et auto-construction) et utiliser les ressources dégagées par le développement du service civique décrit dans le livret thématique n° 23, « *Politique civique de paix sociale, de mieux vivre ensemble et de sécurité* ».

Initier ou accompagner beaucoup plus fortement, notamment sur le plan technique, les projets d'habitats participatifs, de logements intergénérationnels, les écoquartiers et écohomeaux, ainsi que les plateformes collaboratives locales ou spécialisées, afin de favoriser une diversification de l'offre de logements et une meilleure adéquation avec des besoins ou des modes d'habiter spécifiques.

Ne sous-estimons pas la capacité des citoyens à trouver eux-mêmes des solutions à leurs problèmes de logement et permettons-leur de les mettre en œuvre !

Mieux mobiliser le parc privé, pour élargir l'offre à caractère social, par un plus grand développement de « l'usufruit social » (un bailleur achète l'usufruit du logement, pour une durée prédéfinie, à un acquéreur privé qui n'achète que la part en nue-propriété puis devient propriétaire de l'ensemble à la fin du contrat). De la même manière, développer les systèmes de gestion et d'intermédiation locatives – comme à Paris – et les dispositifs de contrôle de la spéculation locative. Il est même envisageable de proposer aux bailleurs privés, sous conditions de prix et de qualité du logement, de bénéficier des services habitat des collectivités.

► ÉVITER QUE DES PERSONNES SE RETROUVENT À LA RUE OU EN GRANDE DIFFICULTÉ

Établir, dans toutes les communes, des chartes de prévention des expulsions locatives interdisant toute expulsion d'un locataire de bonne foi sans proposition adaptée à ses besoins et à sa situation et formulée en lien avec les commissions de surendettement. Faire évoluer les CCAPEX (Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives) en articulant mieux les dispositifs des différents partenaires, diffuser une meilleure information aux locataires en situation d'impayés et aux bailleurs du parc privé.

Favoriser les mutations pour un logement adapté à la composition familiale et aux ressources du ménage, donner la priorité aux situations de violences conjugales, de décohabitation, de sur- ou sous-occupation, de handicap, d'impayés, etc.

Adapter les dispositifs du type FSL (fonds de solidarité pour le logement) afin de lutter contre le non recours et renforcer son rôle de prévention des expulsions et d'accès au logement.

Mieux prendre en compte les problématiques de santé mentale, en lien avec les bailleurs sociaux.

Repérer les situations à risque et les publics vulnérables. Élaborer un référentiel à destination des professionnels de terrain (médecins et professions de santé, auxiliaires de justice, établissements scolaires, Pôle emploi, CAF, animateurs des équipements jeunesse, centres sociaux, etc.).

Mettre en place des outils permettant de régler les situations complexes par un véritable partenariat entre institutions (CAF, CPAM, hôpitaux, services sociaux, CCAS, etc.).

Prévenir les situations de paupérisation des salariés en sensibilisant et en outillant les entreprises (détection des signaux comme les saisies sur salaires, le décès d'un proche, la maladie). Développer les chartes de « prévention précarité ». Mettre en œuvre des dispositifs d'alerte.

Éviter l'exclusion bancaire en intervenant en amont de la saisine de la commission de surendettement de la Banque de France : offre de diagnostic financier auprès des ménages, médiation concernant les dettes et impayés, microcrédit personnel accompagné.

Identifier les personnes qui éprouvent de manière récurrente des difficultés à payer leurs factures d'énergie via des partenariats entre les fournisseurs (EDF, Engie...) et les services sociaux.

Mieux informer sur les dispositifs destinés aux jeunes mis en place par les départements, Pôle emploi et les missions locales, la CAF, etc.) et renforcer leur accompagnement.

Mieux préparer la sortie des institutions, par la fin de prise en charge de l'aide sociale à l'enfance (ASE) en renforçant l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs et par l'accès aux minima sociaux pour les jeunes de moins de 25 ans. Éviter les ruptures à la sortie de prison par une anticipation et un renforcement des partenariats (logement, emploi), de même que celles à la sortie des hôpitaux, notamment pour les jeunes mamans seules en situation de précarité.

Un tiers des SDF sont passés par l'aide sociale à l'enfance.

Faciliter l'accès à l'emploi des publics vulnérables et ceux sortant d'institutions (contrats aidés, entreprises et chantiers d'insertion, service civique dont le dispositif *Rom civic*).

Alors que leurs familles bénéficient rarement du dispositif public d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) destiné aux personnes en grande difficulté sociale, les jeunes Roms n'ont aucun accès à une vie citoyenne ordinaire. C'est donc dans un objectif d'accès à la citoyenneté que *Rom Civic* agit.

Contraindre les communes de plus de 5 000 habitants et les intercommunalités à respecter la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite loi Besson, en s'inscrivant dans les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage obligatoires, à améliorer la qualité et la gestion des aires existantes et à mettre fin aux coûts excessifs pour les usagers, à faire reconnaître les résidences mobiles comme habitat permanent et traditionnel de leurs utilisateurs, ceci impactant les assurances et la taxe d'habitation.

Inscrire les besoins d'habitat des gens du voyage dans les politiques publiques, favoriser l'émergence de réponses adaptées et respectueuses de leurs modes de vie : habitat adapté pour des familles ne souhaitant plus ou ne pouvant plus voyager mais qui désirent garder partiellement l'habitat en caravane sur des terrains familiaux, habitat en dur organisé en fonction des besoins, habitat mixte où la caravane fait office de chambre.

► INTERVENIR DANS UNE OPTIQUE DE PRISE EN CHARGE GLOBALE DES PUBLICS À LA RUE

Faire évoluer la gouvernance et la coordination des acteurs, clarifier les compétences (État, département, ville, associations), mettre en place des outils de pilotage de terrain adaptés à partir des territoires (maraudes, circulation des informations, référent pilote).

Renforcer la coordination entre SIAO (Service intégré d'accueil et d'orientation) au sein d'une même région, notamment en Île-de-France. Fusionner les SIAO Urgence et Insertion qui ne le sont pas encore.

Développer les espaces de premier accueil immédiats, inconditionnels et de proximité pour les usagers : hébergement généralisé en H24, application de l'inconditionnalité de l'hébergement et du principe de non remise à la rue, expérimentations de haltes de nuit (cf. celles de Charenton ou de la gare de Toulouse).

Soutenir les lieux sas, alliant espaces d'hébergement, activités d'insertion économique et culturelle. Ainsi, à Strasbourg, un squat de ce type a pu être transformé en lieu cogéré grâce à une convention passée avec la mairie, comme c'est l'usage dans d'autres pays telle l'Allemagne.

Faire confiance aux personnes exclues comme à Lille où une dizaine de SDF ont créé une association et ont su capter des dizaines de logements pour les personnes à la rue, sans l'aide ni des institutions, ni des associations, mais en s'adressant directement aux propriétaires bailleurs.

Développer les centres d'hébergement de bas seuil, petites structures plus souples adaptées aux besoins, où la consommation d'alcool et de drogues n'est pas interdite mais encadrée, permettant même parfois des allers et retours avec la rue.

Améliorer la prise en compte des troubles de santé mentale pour les personnes en situation de grande exclusion : permanence d'accès aux soins de santé en psychiatrie (PASS-Psy), équipes mobiles psychiatrie-précarité (EMPP), renforcement des partenariats entre secteur hospitalier et acteurs de l'insertion sociale.

Généraliser l'expérimentation *Un chez soi d'abord* (accès et maintien dans le logement de personnes en situation de grande précarité présentant une ou des pathologies mentales sévères) conduite à Marseille, Lille, Toulouse et Paris. Ce programme renverse la logique du parcours, avec le logement comme levier, en cassant les frontières de l'action sociale, de la psychiatrie et de l'addictologie.

Le bilan de quatre ans de *Un chez soi d'abord* s'avère particulièrement positif : seuls 10 % des bénéficiaires ont abandonné en cours de route et on constate un meilleur rétablissement médical au bout de 12 mois ainsi que de nombreuses réussites en termes d'insertion sociale. De surcroît, le volet économique de l'étude permet de mesurer l'efficacité en matière de coûts puisque les personnes logées fréquentent beaucoup moins les hôpitaux et services d'urgence.

Développer l'accompagnement social des familles en situation de rue : équipes mobiles pluridisciplinaires spécialisées, développement des centres d'hébergement et de logements adaptés, action socio-éducative adaptée, projet global d'insertion pour les familles migrantes intracommunautaires, déploiement des plateformes régionales d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi (AIOS) des occupants de campements illicites et bidonvilles.

Mobiliser des solutions de sortie dignes et durables pour les personnes mises à l'abri chaque année dans le cadre du plan hivernal (offre accessible, immédiate et inconditionnelle fondée sur le seul motif de la détresse sociale et non sur la situation administrative, notamment par des places d'hébergement pérennes).

Poursuivre le processus d'humanisation des centres d'hébergement : chambres individuelles ou doubles, rénovation du bâti, développement de places pour personnes à mobilité réduite et personnes accompagnées d'animaux. Faire évoluer les projets d'établissement des centres afin de les adapter aux besoins des publics spécifiques.

Mobiliser l'ensemble des structures d'hébergement pour augmenter significativement les sorties vers le logement et diminuer la durée moyenne de séjour.

Instaurer dans le code de l'action sociale et des familles un droit à l'accompagnement social des familles à l'hôtel : diagnostic social dans les deux semaines pour chaque famille primo-arrivante au 115, amélioration des conditions de vie à l'hôtel, accompagnement social global, y compris vers et dans le logement, régularisation des situations administratives des familles non expulsables hébergées à l'hôtel depuis plus de cinq ans.

Créer des capacités d'hébergement alternatives à l'hôtel pour les familles : logements en intermédiation locative, appartements partagés, résidences sociales pour familles, etc. Transformer les hôtels sociaux en centres d'hébergement durables.

Favoriser les hébergements « en diffus » dans des immeubles ordinaires, les appartements partagés pour des isolés comme pour des familles, les résidences d'accueil, les dispositifs du type *Solibail* ou *Louez Solidaire* à Paris qui permettent à des ménages modestes d'accéder à des appartements du parc privé tout en sécurisant les propriétaires grâce à l'intermédiation locative de l'État, des collectivités locales ou d'associations.

Programmer 30 000 places en CADA (Centres d'accueil pour demandeurs d'asile) dans le cadre de la réforme de l'asile.

Augmenter les crédits des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) pour l'accompagnement social des personnes hébergées « hors les murs » (appartements partagés ou individuels sous statut CHRS).

Favoriser l'accès aux établissements de droit commun, tels les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), des personnes en grande précarité vieillissantes.

Promouvoir la participation des usagers dans les structures d'hébergement et leur implication dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui les concernent : conseil consultatif des personnes accueillies et accompagnées (CCPA) et ses déclinaisons régionales (CCPRA), 8^e collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Rendre effectifs les droits au recours.

► INSÉRER DURABLEMENT

Mettre en place un accompagnement global pour des parcours de réinsertion adaptés dans leurs durée et modalités : modulation des durées d'accompagnement dans le logement, des horaires et durée des contrats aidés, généralisation du dispositif *Premières heures* expérimenté à Paris et adaptation au public des jeunes en errance, développement de l'accompagnement global et coordonné vers l'insertion pour les personnes en grande exclusion du type *Convergence*, renforcement du réseau des professionnels de l'emploi intervenant dans les centres d'hébergement, dérogations ciblées sur les contrats aidés, travail alternatif payé à la journée, etc.

Il est prioritaire d'agir afin d'éviter aux personnes en situation précaire de « retomber à la rue », tout en acceptant les échecs, les allers-retours, les parcours sinueux.

Associer les entreprises à la lutte contre l'exclusion par le recrutement de personnes sortant de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).

Développer les clauses sociales dans les marchés publics et privés, et faciliter l'accès des SIAE à ceux-ci.

Mobiliser les OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) dans la formation des salariés en insertion.

Innover pour créer de nouvelles formes d'activité adaptées aux grands exclus (ex. : ateliers d'adaptation à la vie active (AVA), organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires (OACAS), développement de services innovants comme les gardiens d'immeubles hors les murs, etc.). Donner un statut juridique aux échanges de services comme dans les pays nordiques.

Favoriser l'inclusion sociale dans la vie de la cité : accès à la culture, pratiques artistiques, sport, engagement citoyen : conseils de quartier, investissement associatif, promotion des « travailleurs pairs » et obtention de diplômes par la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Les travailleurs pairs sont des personnes ayant une expérience de vie ou de maladie similaire à celles des personnes avec qui elles travaillent (expériences de rue, maladie psychiatrique, addictions...).

► **Nous remercions M^{me} Anne Joubert pour ses travaux sur la lutte contre l'exclusion, qui sont à la base du nôtre.**