



LA FAPIL AGIT CONTRE LA PRÉCARITÉ

Livret introductif

fapil

AVANT-PROPOS

La récente crise sanitaire a renforcé la vulnérabilité des personnes sans-abri et mal-logées. Le rapport de la FEANTSA et de la Fondation Abbé Pierre publié en juillet dernier a révélé les multiples difficultés auxquelles ces populations ont été confrontées durant cette période : difficulté voire impossibilité de respecter les mesures de distanciation sociale et les gestes barrières dans les lieux de vie ou d'hébergements collectifs et à la rue ; difficulté d'accès aux soins et aux informations de santé publique ; difficulté d'accès à de nombreuses ressources comme l'alimentation, l'eau et l'hébergement en raison des mesures de distanciation sociale et de confinement ; augmentation des impayés et des risques d'expulsions... Plus que jamais, il est urgent d'agir pour garantir à tous le droit à un logement digne et protéger les personnes les plus précaires contre les risques inhérents au mal-logement et au sans-abrisme.

La Fapil réunit des associations qui luttent sur le terrain contre le mal-logement. Face à la précarité et l'exclusion, elles développent des actions variées : informer et orienter les personnes ; produire une offre de logements de qualité et abordables ; assurer une gestion locative facilitant l'insertion ; accompagner les personnes.

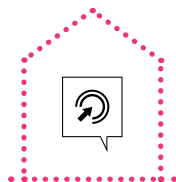
Les associations membres de la Fapil agissent dans les territoires, au plus près des ménages en

difficulté. Elles se situent donc au cœur des réalités sociales et des transformations à l'œuvre. Que constatent-elles ? Elles constatent une massification de la précarité et le manque évident de moyens pour la combattre. Elles constatent le creusement des inégalités et l'accroissement continu du taux de pauvreté. Elles constatent que les dépenses contraintes, celles du logement notamment, dévorent l'essentiel des ressources des ménages pauvres. Elles constatent enfin, que les politiques publiques ne viennent pas, ou si peu, contrer ces mécanismes de précarisation d'une partie de la population.

La Fapil a donc souhaité analyser et commenter ces transformations sociales. Elle veut aussi démontrer que les initiatives de ses adhérents, sur le terrain, constituent des solutions pérennes contre l'exclusion et qu'elles doivent être généralisées. Par l'étude des données chiffrées de son réseau, par des exemples concrets de ses adhérents et par l'expertise de personnalités externes, la Fapil abordera différentes thématiques sous forme de livrets largement diffusés.

Thierry Debrand
Président de la Fapil

LA FAPIL EST ENGAGÉE EN FAVEUR DU LOGEMENT POUR TOUS



La Fapil regroupe, depuis plus de 30 ans, des associations qui, sur le terrain, agissent pour que le logement soit un droit, et non un luxe.

De notre point de vue, il n'y a aucune fatalité à la précarité. L'émergence du Logement d'Abord doit

contribuer à changer les logiques d'intervention auprès des ménages en difficulté : nous devons considérer le logement comme un point de départ, indispensable à l'insertion, pas comme la fin d'un parcours. C'est dans cette logique que travaillent la Fapil et ses adhérents depuis déjà longtemps.



Partant de ce principe, **trois enjeux** nous animent :



AGIR POUR LE DROIT À HABITER

Nous sommes persuadés que le logement est un élément fondamental pour faire société, nous contribuons aux politiques publiques en nous appuyant sur une observation fine des réalités du terrain et sur nos expériences pour promouvoir ce droit à habiter sur l'ensemble du territoire.



AGIR POUR SORTIR DES SITUATIONS D'EXCLUSION

Nous sommes convaincus de l'importance de s'inscrire dans le droit commun pour lutter contre les précarités, nos interventions visent à rétablir l'insertion des personnes ou à assurer leur maintien dans des logements bien intégrés dans la ville et de qualité. Nous développons cette offre via la mobilisation du parc privé à des fins sociales et la création de logements, en associant une gestion et un accompagnement de proximité.

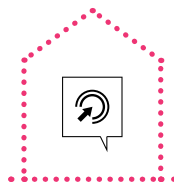


AGIR AVEC LES PERSONNES

Nous sommes certains de la nécessité de construire avec les ménages les solutions de logement qui correspondent à leurs besoins, nos actions se déterminent toujours avec les personnes concernées. C'est parce qu'elles retrouvent des marges de liberté et de choix qu'elles peuvent faire valoir leurs droits et qu'elles peuvent assumer leurs obligations.



Pour lutter contre l'exclusion, nos actions s'articulent autour de **quatre engagements** qui nous semblent devoir constituer les piliers de la politique publique :



1

Nous produisons des logements de qualité et abordables, accessibles aux plus modestes.

Nos associations gèrent plus de 35 000 logements très sociaux. Ils sont produits par nos organismes agréés au titre de la maîtrise d'ouvrage d'insertion ou mobilisés dans le parc privé auprès de propriétaires bailleurs. Grâce à ce parc diversifié, nous pouvons fournir une solution résidentielle à des ménages dont les difficultés peuvent être variées. C'est la force de notre réseau : apporter des réponses de droit commun à des situations très différentes.

2

Nous travaillons pour que les personnes les plus précaires soient logées en priorité.

Or, aujourd'hui, cette priorité est concurrencée par tant d'autres priorités sociales, toutes légitimes ! Faute d'une offre suffisante et à la hauteur des enjeux, les personnes en difficulté sont classées dans des dispositifs de file d'attente qui se concurrencent les uns les autres. Nous nous opposons à cette logique, c'est pourquoi nous produisons des logements très sociaux, nous défendons des outils de solvabilisation des ménages (les APL en premier lieu) et nous militons en faveur de dispositifs de prévention des expulsions.

3

Nous œuvrons en permanence pour les principes du Logement d'Abord.

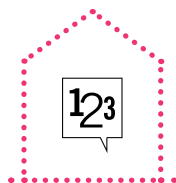
Nous ne voyons aucun intérêt aux parcours sans fin qui sont imposés aux personnes en difficulté et qui ne les rapprochent que rarement d'un véritable logement. Pour cela, nous estimons que les moyens de l'accompagnement social, sanitaire, médico-social, juridique, doivent être renforcés et mobilisables par les ménages de manière souple et adaptée à leur situation afin que l'importance et le cumul des difficultés rencontrées par certains d'entre eux ne puissent plus être considérés comme un obstacle à l'accès au logement.

4

Enfin, l'accès aux droits des personnes doit être garanti.

Nos associations sont très largement mobilisées sur cet enjeu : l'arsenal juridique aussi complet soit-il, ne suffit pas à garantir les droits. Nos associations sont là pour accompagner les personnes, les éclairer, les informer, les soutenir pour que leurs démarches puissent aboutir, en lien avec les services sociaux de droit commun.

1. LES CHIFFRES



De nombreux acteurs prennent part à la lutte contre le mal-logement et fournissent des données importantes pour comprendre le phénomène. Revenons sur quatre chiffres clés, emblématiques du mal-logement en France.

4 millions

de personnes souffrent de mal-logement ou d'absence de logement personnel en France (source : Fondation Abbé Pierre). Parmi celles-ci, 902 000 seraient privées de logement personnel et 2 819 000 vivraient dans des conditions de logement très difficiles (privation de confort ou surpeuplement).

119 554

décisions d'expulsions locatives ont été prononcées en 2018, parmi lesquelles 15 993 ont été réalisées avec concours de la force publique, selon la fondation Abbé Pierre.

141 000

personnes étaient sans-abris en France en 2011, selon le dernier recensement de l'Insee. Aujourd'hui, les associations estiment que le chiffre a dépassé la barre des 200 000.

304 514

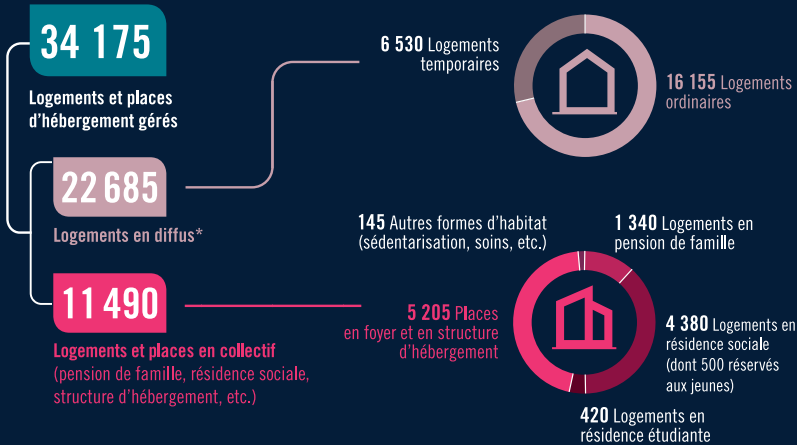
personnes ont été reconnues prioritaires Dalo (Droit au logement opposable) depuis l'instauration de ce droit par la loi du 5 mars 2007. Parmi celles-ci, 71 713 (23 %) n'ont pas été logées.

LA FAPIL EN CHIFFRES

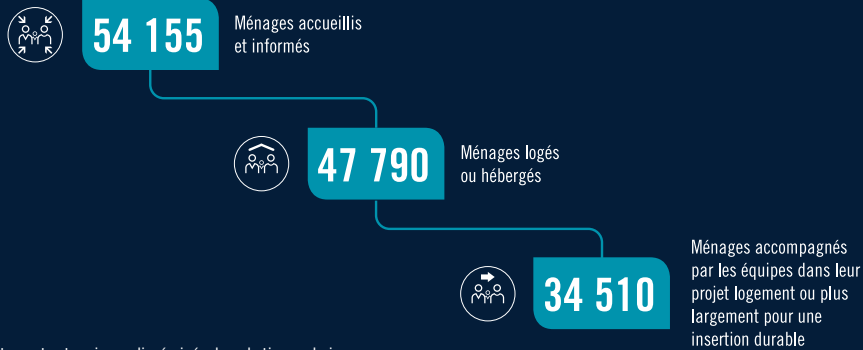


Les réseaux associatifs agissent chaque jour pour faire reculer l'exclusion. Les 123 associations rassemblées à la Fapil, grâce à la diversité de leurs interventions et de leur savoir-faire, mettent en œuvre des solutions qui s'adaptent aux situations vécues dans les différents territoires. Les livrets que nous publierons ces prochains mois, à la suite de ce numéro introductif, veulent démontrer que c'est en mobilisant l'ensemble des acteurs et en s'appuyant sur la société civile, que nous pourrons vaincre, enfin, le mal-logement.

LES LOGEMENTS ET PLACES D'HÉBERGEMENT GÉRÉS



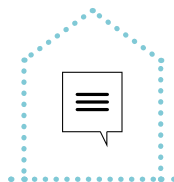
EN 2018 :



*Appartements et maisons disséminés dans le tissu urbain

2. ENTRETIEN

CLAIRE LÉVY-VROELANT



Claire Lévy-Vroelant est professeure émérite de sociologie à l'université de Paris-8 Vincennes – Saint-Denis. Ses travaux portent sur la ville, les migrations et le logement. Elle est membre du Centre de recherche sur l'habitat, composante du Laboratoire Architecture, Ville, Urbanisme, Environnement (LAVUE) et chercheure associée à l'Institut National d'Études Démographiques (INED). Elle a participé à la création de l'European Network of Housing Research (ENHR) et est membre du comité de rédaction de plusieurs



revues dont *International Journal of Housing Research* et *Housing Studies*. Elle est directrice de la collection *Habitat et Société* chez l'Harmattan. Elle a fondé, en 2006, un groupe de chercheurs européens sur le logement social en Europe et les évolutions du welfare. Elle travaille actuellement sur les externalités du logement, dont les bains-douches.

Pour remettre dans leur contexte les causes et les évolutions du mal-logement, elle répond à nos questions sur l'état du mal-logement en France.

COMMENT DÉFINIRIEZ-VOUS LE MAL-LOGEMENT ?

Il y a plusieurs définitions ou approches possibles des figures des personnes mal-logées, selon celui qui définit. Je dirais qu'il y a des définitions des mal-logés selon les politiques publiques, selon le Dalo ; selon les associations de défense du droit au logement, européens comme la FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans Abris), ou en France comme la fondation Abbé Pierre ou des organismes plus militants comme le CAL (Comité Actions Logement) ou le DAL (Droit au Logement) ; et les mal-logés selon les sociologues.

Dans ce travail de définition, ce que les chercheurs peuvent apporter, c'est une approche qui est double. D'une part, on

essaie de définir, à l'aide de critères précis, les figures de mal-logés « en stock », c'est-à-dire les mal-logés à l'instant « t ». C'est ce que fait par exemple la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel : les mal-logés, ce sont ceux qui sont à la rue, ceux qui n'ont pas d'hébergement fixe, qui n'ont pas de logement ordinaire, ceux qui sont en dette de loyer, ceux qui subissent des conditions de logement mauvaises, soit par suroccupation, soit parce que le logement présente des dangers pour la santé...

Autre exemple, la FEANTSA, qui définit plusieurs sortes de mal-logement : du sans-domicile aux personnes en foyer, aux personnes hébergées... C'est une façon d'appréhender le mal-logement par ce qu'il manque aux gens qui ne sont

« La spirale du mal-logement est associée à d'autres problématiques sociales : chômage, problèmes d'éloignement géographique et de transports, problèmes de santé, accidents de la vie. »

pas logés à proprement parler et de manière satisfaisante.

D'autre part, nous ajoutons une deuxième composante, c'est la composante diachronique, c'est-à-dire comment se produit le mal-logement au fil du temps. On s'intéresse à l'origine de la production de mal-logement. Cela peut être intéressant pour trouver des leviers, des parades.

D'abord, il faut voir que **la spirale du mal-logement est associée à d'autres problématiques sociales : chômage, problèmes d'éloignement géographiques et de transports, problèmes de santé, accidents de la vie** (décès, séparations...), **situation administrative irrégulière, ou qui le devient...** Ces situations sont réversibles dès lors que des solutions sont trouvées.

On peut également étudier la problématique du mal-logement à travers des sujets périphériques. De mon côté, depuis trois ans, je travaille sur l'accès à l'eau et notamment sur les établissements de bains douches, leur histoire et leurs rôles aujourd'hui en tant qu'aménité solidaire, participant à faciliter la vie des personnes connaissant des situations de logement difficiles. En réalisant cette enquête, nous nous sommes rendus compte que sur les 1000 et quelques enquêtés, la moitié d'entre eux étaient logés ! C'est-à-dire que ce ne sont pas des gens à la rue. Il y a un tiers de gens vraiment à la rue, une petite partie qui est en situation de logement très précaire, mais près de 50 % sont logés, y compris dans le logement social. Cela veut dire que le mal-logement touche aussi ces usagers là...

Le mal-logement peut refléter des situations variées. Par exemple : la suroccupation du logement, l'hébergement chez des parents, des amis, et le fait que ces personnes ne vont pas se servir de la salle de bain parce que c'est gênant. On a aussi la situation où les gens ont des chaudières en panne depuis très longtemps, et n'ont pas les moyens ou la capacité de les faire réparer.

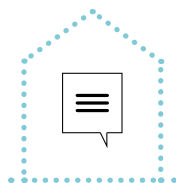
On a aussi les gens très âgés, seuls chez eux, qui préfèrent aller dans un établissement où ils savent qu'il y a du monde, s'ils tombent dans la douche ils savent que quelqu'un va les ramasser. Il y a aussi des étudiants qui ne considèrent pas du tout qu'ils sont mal logés, qui considèrent que la chambre de bonne qu'ils ont dans un quartier cen-

« Le logement est trop cher par rapport aux revenus des ménages. On pourrait donc aussi dire que les revenus des ménages sont trop bas par rapport à l'offre de logement ordinaire. »

tral leur convient très bien pour la période de leurs études ou de leur jeunesse, par contre c'est vrai qu'il y a la douche sur le palier ou pas de douche du tout, et dans ce cas-là, on va aux bains douches. Mais l'arbitrage est intéressant à étudier parce qu'on voit bien que ce ne sont pas que des gens à la rue.

QUELLES SONT LES CAUSES DU MAL-LOGEMENT ?

Tout d'abord, il faut comprendre que les mêmes causes produisent les mêmes effets, d'où la nécessité de prendre le mal à la racine. D'une part, on a suffisamment de logements en France. En gros, il y a à peu près deux personnes par logement. Donc globalement, il n'y a pas de manque. Le problème, c'est qu'il n'y a pas de logement qui corresponde au besoin là où il s'exprime, notamment dans les zones tendues, en particulier en Île-de-France. D'autre part, **le logement**, dans certaines



régions, en particulier dans les métropoles, **est trop cher par rapport aux revenus des ménages. On pourrait donc aussi dire que les revenus des ménages sont trop bas par rapport à l'offre de logement ordinaire**, que ce soit en locatif ou en accession.

Ensuite, il y a toutes les causes du mal logement qui se trouvent dans les trajectoires de vie et les origines sociales comme vu précédemment : chômage, emplacement géographique, problèmes de santé, de papiers, accidents de la vie... Par exemple en matière de santé, la politique très malthusienne, pour ne pas dire de retrait des finances publiques en matière de santé, notamment en matière d'hospitalisation et de santé mentale, pose des problèmes assez graves qui produisent une partie du mal-logement et même du sans-abrisme. Si on veut trouver des leviers, il faut considérer que toutes ces causes sont intéressantes à anticiper.

Donc ce qui produit le mal-logement, c'est d'un côté le manque de ressource, de situation régulière, et de l'autre, l'offre qui n'est pas adaptée et même largement défaillante. Du coup, se produit ce que nous avons essayé de théoriser il y a une quinzaine d'années déjà, ce que j'ai appelé les détournements d'usage. C'est-à-dire que comme les personnes dont la demande de logement est insatisfaite est plus importante que l'offre, elles vont se retrouver dans

un segment qui est inférieur à leur demande. C'est ce qu'on voit très bien dans tout le secteur de l'hébergement : cet embouteillage, cette embolie permanente du logement très social. De sorte que les personnes qui rempliraient les conditions pour être en résidence sociale vont rester dans les CHRS, les personnes qui pourraient prétendre à une place dans un centre de stabilisation vont rester dans un accueil plus éphémère, une personne qui est accueillie dans un centre d'urgence ne va même plus avoir de place et va se contenter de somnoler dans un coin dans un accueil de jour, etc. On voit donc que le système ne fonctionne pas. Il faudrait produire en permanence de nouvelles offres pour remplir un puits sans fond, généré par toutes les causes précédemment citées.

À l'occasion d'un journal télévisé auquel j'ai participé, sur la catastrophe de la rue d'Aubagne à Marseille, c'est ce que j'ai essayé d'expliquer : les mêmes causes produisent les mêmes effets. **On s'étonne du nombre de logements insalubres, à l'occasion de catastrophes comme celles de la rue d'Aubagne, mais il faut comprendre que tant qu'il y aura des personnes qui de toutes façons sont prêtes à tout pour être logées parce qu'elles n'ont rien, parce qu'elles n'ont pas d'alternative, on continuera à trouver des personnes qui acceptent des conditions de logement absolument catastrophiques.** Quand en plus, les pouvoirs publics, que ce soit au niveau de l'État ou des collectivités, sont défaillants et négligents sur la question, cela produit des catastrophes en chaîne. Les mêmes causes, la misère, l'exclusion, l'illégalité, produisent ces effets qu'on

déplore régulièrement, au moment de catastrophes qui malheureusement, continuent de se produire.

« On s'étonne du nombre de logements insalubres, à l'occasion de catastrophes comme celles de la rue d'Aubagne, mais il faut comprendre que tant qu'il y aura des personnes qui de toutes façons sont prêtes à tout pour être logées parce qu'elles n'ont rien, elles n'ont pas d'alternative, on continuera à trouver des personnes qui acceptent des conditions de logement absolument catastrophiques. »

QUELLES ÉVOLUTIONS AVEZ-VOUS OBSERVÉ AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES ?

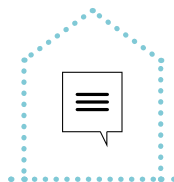
L'enquête sans domicile effectuée par l'INSEE et l'INED en 2001 et réitérée en 2012, montre qu'entre ces deux dates, le nombre de personnes à la rue a doublé. Il faut d'ailleurs se méfier des chiffres, car on ne couvre sans doute pas la totalité du phénomène. Mais c'est tout de même très significatif. Il faut dire également que le sans-abrisme résulte d'une part de la pauvreté croissante, et d'autre part du non-accueil des personnes migrantes, donc, tout comme le mal-logement, de politiques inadaptées.

En réalisant une enquête sur les personnes hébergées par le 115, j'ai pu observer que ces personnes ont clairement

changé de profil depuis une dizaine d'années. Les situations de privation de logement (sans domicile-fixe, sans-abrisme) augmentant, le recours à l'hébergement d'urgence a connu une progression considérable ces dernières années. Par exemple, le nombre de nuitées d'hôtels a triplé en moins de 10 ans, entre 2010 et 2018, et la progression est la même pour les centres d'hébergement d'urgence. Et ce qu'on voit, c'est que ce sont majoritairement des familles étrangères sans papier qui sont la cible de ces dispositifs. C'est-à-dire qu'un profil en chasse un autre. Là, on est sur des populations qui ne sont pas logées.

Dans le code de l'action sociale et des familles, il y a un article, le L345-2-2, qui dit qu'il faut que les personnes en grande difficulté soient mises à l'abri, mais évidemment, ce n'est pas le cas pour tout le monde. Quand il y a des enfants, là on protège, là on met à l'abri. Ce qui explique qu'aujourd'hui, dans les logés par le 115, on trouve presque exclusivement des ménages avec des enfants en bas âge, la plupart du temps une femme seule d'ailleurs. Pas parce qu'il n'y a pas de mari ou de père, mais parce que lui va être dans un foyer ou ailleurs, ils n'ont pas le droit, la possibilité de vivre en famille.

Ce sont ces figures-là qui ont remplacé la figure du célibataire, la figure classique du « clochard », qui était au début de l'action de Xavier Em-



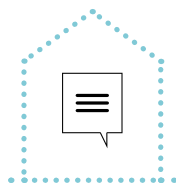
manuellement avec le Samu Social. Alors voilà, ce sont des évolutions alarmantes, et en tant que chercheurs, ce qu'on peut apporter, c'est de montrer comment cela s'est produit, et on voit bien qu'on est aussi sur des politiques migratoires, on est sur des conditions d'accès au droit... Puisqu'au fond, étant donné que le droit au logement opposable ne vaut que pour les personnes en situation régulière sur le territoire français, par définition, de par la loi même, tous les autres en sont exclus, sont exclus du droit au logement. Donc on a un problème ici de droit au logement qui n'est pas inconditionnel en France. Seule est inconditionnelle la mise à l'abri. Ce qui fixe un paysage un peu dur.

IL FAUDRAIT DONC ÉTENDRE LE DALO AUX PERSONNES EN SITUATION IRRÉGULIÈRE ?

Je ne suis pas prescripteur de politiques, mais il est évident que les personnes que j'ai pu connaître et suivre pour mon enquête sur l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra, hébergées par le 115, disent toutes la même chose : ce sont des gens qui travaillent, mais qui ne sont pas déclarés, et qui aimeraient être déclarés. D'ailleurs c'est ce qui est arrivé après l'incendie : tous ont obtenu un logement et des papiers, et ils se sont intégrés, par le logement et par un emploi reconnu immédiatement. Les enfants ont été scolarisés, ils sont restés dans la même école, les gens ont réussi à trouver un travail même si ce n'est pas évident, pas plus que pour les autres.

QUELLES SOLUTIONS ONT ÉTÉ IMAGINÉES, OU RESTENT À INVENTER ?

Je disais que le logement est trop cher ou les revenus insuffisants : il y a une parade très importante dans l'histoire du logement qui a été la création du logement social, pour agir sur le prix de l'usage d'un logement (le loyer). Malheureusement, si cette solution s'est révélée très efficace, elle n'est pas suffisante. Par exemple, on parle du rôle contra cyclique du logement social pour faire baisser les prix des loyers : c'est vrai quand il y en a beaucoup, mais ce n'est pas vrai en général dans les marchés locaux. D'autant plus qu'actuellement, les pouvoirs publics n'ont pas l'air d'aller dans le sens de la création de logements sociaux. Quant



Il y a des leviers bien sûr, mais on est sur des questions macro dont les intérêts sont liés au marché du logement, un marché sur lequel les biens s'échangent librement (excepté le logement social et autres initiatives). Lesquels marchés sont aussi locaux, c'est-à-dire qu'ils sont orientés, dans la mesure du possible, par les décisions prises au niveau des collectivités, des territoires. Il y a aussi le levier fiscal qui pourrait être utilisé, mais en restant attentif aux travers, qui sont nombreux. C'est de l'argent qui de toutes façons ne rentre pas dans les caisses de l'État, qui ne peut donc pas être remobilisé autrement, d'une manière plus sociale. On peut aussi dire : « il faut augmenter les revenus », c'est un peu l'idée des aides au logement, il faut « solvabiliser ». Mais actuellement, et depuis des années, on a plutôt l'air d'être dans un mouvement d'attaque en règle contre tout ce qui est subventions, aides aux ménages, et qui avaient remplacé l'aide à la pierre dans les années 1970/80. Il y a des avantages et des inconvénients à ces mesures, mais on revient même sur les acquis, ce qui est assez problématique.

« Étant donné que le droit au logement opposable ne vaut que pour les personnes en situation régulière sur le territoire français, de par la loi même, tous les autres sont exclus du droit au logement. »

à l'accession, c'est pareil : il y a des formules d'accession sociale qui distinguent le foncier (qui appartient à la collectivité) du bâti (qui appartient à l'acquéreur), avec des contraintes sur les conditions de revente. Les études actuelles ne sont pas très optimistes sur la question, d'abord parce qu'il faut que le foncier puisse être acquis par les collectivités au prix des organismes fonciers, ensuite parce qu'il est difficile de garantir que le bien construit va rester social.



**Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement**

6, avenue du Professeur
André Lemierre
75020 Paris

contact@fapil.fr
www.fapil.fr



Fondé sur la mise en commun des expertises et des expériences de ses adhérents, notre réseau développe plusieurs modes d'intervention pour répondre aux difficultés rencontrées par les ménages :

- accueillir, orienter et informer les personnes ;
- les accompagner ;
- produire des logements de qualité et abordables ;
- et assurer une gestion locative adaptée.

Notre fédération apporte un soutien opérationnel et utile à ses adhérents et favorise les échanges. Nous associons d'autres acteurs à nos réflexions, convaincus de l'importance des partenariats pour construire ensemble des réponses à la hauteur des enjeux du mal-logement.

Avec le soutien : du Ministère chargé du logement ; du Ministère des Solidarités et de la Santé ; de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ; de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et de la Fondation Abbé Pierre.