

Assemblée générale de l’AFFIL – 24 avril 2024

Table ronde : quelle insertion pérenne par le logement pour les ménages les plus précaires ?

L'assemblée générale a été suivie d'une table ronde animée par Tiphaine Vanlemmens, déléguée régionale de l’AFFIL, et qui a rassemblé deux intervenants extérieurs, Pierre Madec – économiste à l’OFCE et René Dutrey -secrétaire général du Haut Comité pour le Droit au Logement, aux côtés de Gérard Barbier, nouveau président de l’AFFIL, Pascal Van Laethem, président sortant, et Bruno Morel, vice-président sortant.

Synthèse des échanges :

Présentation des travaux et de l’analyse de l’OFCE en lien avec le Défenseur des droits

En lien avec la Fondation Abbé Pierre, l’OFCE a publié une [étude soutenue par le Défenseur des droits](#), portant sur les difficultés d’accès des ménages les plus pauvres au parc social. L’étude se base sur une analyse de données du SNE ainsi que des entretiens qualitatifs avec des bailleurs sociaux et des collectivités. Les conclusions de l’étude sont les suivantes :

- Il y a un manque d’offre de logements très abordables disponibles pour être attribués, chaque année. Non seulement on ne produit pas assez de logements abordables, mais la rotation sur ces logements est insuffisante, il y a donc **une problématique d’offre importante**.
- De plus, la compétition entre ménages pour accéder à ce type de logements est plus importante, et les ménages les plus pauvres sont perdants dans cette compétition : sont privilégiés parmi les ménages les plus modestes ceux qui gagneront légèrement plus (par exemple, 700€/mois plutôt que 500€). C’est **une forme de discrimination économique** qui s’opère car il n’y a pas suffisamment de logements abordables pour tout le monde : elle n’existerait pas ou moins sans ce contexte de pénurie.
- Les politiques d’attribution varient en fonction des territoires.

Présentation des travaux et de l’analyse du Haut Comité pour le Droit au logement

Le droit au logement est un droit fondamental, qui concerne tout un chacun. Aujourd’hui, le constat est celui d’une inversion du système de valeurs : la valeur de l’égoïsme est portée aux nues, contrairement aux valeurs de solidarité. Si l’on part du principe que les gens sont pauvres parce qu’ils l’ont choisi, cela produit un contexte idéologique favorable aux discriminations et à l’émergence d’une forme de « pauvrophobie ». L’absence d’offre de logements entraîne une hyper sélection et fait que l’accès aux droits devient la variable d’ajustement de l’absence d’offre. C’est ce que l’on constate avec l’inflation des pièces demandées aux ménages pour être reconnus DALO. Les taux de décision des COMED sont très

variables en fonction des territoires, de leurs pratiques mais aussi de la tension du marché du logement. Les ménages DALO ne sont pas forcément des ménages pauvres : la moitié gagne plus que le SMIC. Ce sont des ménages avec des profils diversifiés : des personnes seules, des foyers monoparentaux, etc.

Le Haut Comité pour le Droit au Logement a publié un [rapport sur la mise en œuvre du DALO par l'Etat](#) en octobre 2023. Selon la loi, l'Etat doit disposer du droit de choisir le locataire dans 25% du parc social de chaque département. Ce sont les logements du « contingent préfectoral » destinés aux ménages reconnus au titre du Dalo et prioritaires. Pour rappel, l'introduction du droit au logement opposable devait aboutir à des effets concrets : le risque de condamnation de l'Etat devait faire évoluer les politiques publiques. Or, l'inscription de ce droit dans la loi n'a pas suffi, d'où l'objectif de « reconquérir » le contingent préfectoral -sachant que depuis 2008, 440 millions d'euros d'astreintes ont été versées, du fait du non-relogement des ménages reconnus DALO.

Aujourd'hui, le constat persiste : dans de nombreux territoires, l'Etat ne mobilise pas ses droits de réservation. La région Île-de-France présente un bilan plus positif que d'autres territoires comme les Alpes-Maritimes. Les manquements s'expliquent à la fois par une absence de sanction et une absence de suivi -la région Île-de-France fait figure d'exception, avec un suivi assuré grâce aux données de la DRIHL.

La gestion en flux pourrait exacerber ces difficultés. Par exemple, la Haute-Garonne fonctionne en flux délégué depuis 10 ans : les bailleurs doivent aller chercher les candidats dans SYPLO, c'était le cas pour 10 bailleurs, mais dans la pratique, ces derniers privilégiaient plutôt les ménages aux niveaux de revenus plus élevés, ce qui repose la question de l'attribution des logements aux ménages les plus pauvres.

Réaction des représentants de l'AFFIL

- **Gérard Barbier** : les demandeurs de logement en Seine-Saint-Denis rencontrent des difficultés exacerbées, avec 1 attribution pour 20 demandes. Cela impacte directement la fluidité hébergement-logement, la saturation du parc d'hébergement et donc la capacité à répondre aux demandes 115 (entre 2 et 4% de demandes pourvues uniquement). Le manque de logements abordables se répercute sur toute la chaîne, et c'est particulièrement vrai cette année avec les Jeux Olympiques, qui ont contribué à raréfier l'offre de logements mis en location. La tension sur le parc immobilier n'est pas sans conséquence pour les gestionnaires de structures d'hébergement : les coûts de location des locaux et/ou du foncier sont trop importants, au regard des financements disponibles, ce qui empêche l'ouverture de centres ou contraint à rogner les budgets sur d'autres postes de dépenses (par exemple l'accompagnement social).
- **Bruno Morel** : le mépris des publics les plus pauvres est aujourd'hui assumé ouvertement, les plus pauvres sont rendus responsables de leur précarité. La période récente, avec le projet de loi Immigration et même avant, est inédite, avec une remise en question des valeurs comme celle de l'inconditionnalité de l'accueil. Avec la crise de l'accueil, on priorise et on trie des personnes pour l'accès à l'hébergement, selon l'âge des enfants, l'avancée de la grossesse. Il y a à la fois de la concurrence dans la précarité et de la concurrence entre les associations, avec une forme de « dumping social » qui tire les niveaux de prise en charge vers le bas. Nous faisons face à un contexte de restriction budgétaire, alors même que l'inflation n'est pas prise en compte dans les budgets associatifs. Le dialogue avec les pouvoirs publics est de plus en plus compliqué, la pression est mise sur les associations qui sont en première ligne pour constater

l'augmentation de la précarité. La crise des métiers du social accentue aussi la difficulté : les problèmes de recrutement ne permettent plus de faire l'accompagnement social de base, accueillir, alimenter les personnes, etc.

Sur le sujet du logement, on est dans une situation atypique. Si on ne peut pas être d'un grand optimisme, il y a néanmoins des efforts qui sont réalisés. Par exemple, à Paris, on atteint 26% de logements locatifs sociaux. Ces efforts ne sont cependant pas suffisants : les salariés franciliens des associations sont de plus en plus dans des situations similaires que celles des publics dont ils s'occupent.

- **Pascal Van Laethem** : les associations et les bailleurs sociaux ont appris à se connaître et ont eu l'intelligence de comprendre qu'il fallait travailler ensemble, alors qu'il y a 15 ans encore ces deux mondes s'ignoraient. La difficulté d'insertion pour les publics les plus fragiles se pose d'abord du fait de l'insuffisance de logements. Bailleurs et associations travaillent pour l'insertion des publics mal-logés, mais n'arrivent plus à faire des parcours résidentiels : le Logement d'abord, ce sont d'abord des logements. Quand ils ont une offre de logements à proposer, les bailleurs sociaux et associations savent travailler ensemble. En 2015, l'expérimentation sur l'accompagnement social global menée par l'AFFIL a montré qu'il n'y avait pas besoin de prérequis particuliers pour que des ménages sans domicile accèdent à des logements et s'y maintiennent. La problématique porte véritablement sur le logement, et plus encore sur le logement social accessible. Ce n'est pas le logement locatif intermédiaire qui répondra à ces enjeux, même s'il peut accompagner des parcours résidentiels. C'est pour ces raisons que l'AFFIL a voté contre la programmation du logement locatif social en Île-de-France en 2023, qui était totalement insuffisante.

Echanges intervenants / public :

- L'actuel projet de loi Logement s'oriente vers une réponse à la crise du logement par un « choc d'offre ». Mais il est soit mensonger, soit révélateur d'une erreur d'analyse, de penser qu'en libérant des logements (suite au départ de locataires au-dessus des plafonds), on va aider les 50% de demandeurs qui sont sous les plafonds PLAI. Le logement social n'est pas rempli de personnes riches.
- Il y a par ailleurs sans doute une place pour le logement intermédiaire, entre le parc social et le marché libre, mais cela ne va pas créer un choc d'offre. La focale mise sur le LLI va accroître les inégalités territoriales et masquer le reste du problème.
- La pression sur le parc social en Île-de-France est d'autant plus grande que les opérations ANRU nécessitent des relogements de grande ampleur (et font diminuer l'offre de bas loyers disponibles). La Seine-Saint-Denis est l'un des départements où il y a le moins d'offre.
- Le problème n'est pas uniquement une absence d'offre mais aussi sur la sélectivité des publics et les difficultés à reloger les publics les plus prioritaires. Par exemple, les retours d'expérience de bailleurs présents montrent que sur le DALO, les services de l'Etat ont des marges d'amélioration opérationnelles importantes, sur la gestion de SYPLO, du SNE.
- L'Etat demande aujourd'hui aux bailleurs de faire plus avec moins, idem pour les associations, ce qui amène à des équations impossibles et du tri/de la sélectivité dans les publics. Tous les acteurs rencontrent les mêmes difficultés mais ne sont pas écoutés. Alors qu'il y a des

expérimentations qui fonctionnent : ex. de l'expérimentation Logement d'abord en Seine-Saint-Denis.

- Plus généralement, il y a un enjeu à ne pas être sur la défensive d'un modèle mais à proposer de nouveaux droits, en proposant par exemple d'augmenter les seuils de la loi SRU à 30% dans les grandes villes, qui vont bientôt atteindre leur 25%. Il faut faire du lobbying de façon plus professionnelle, pour redonner du sens à l'action et défendre les valeurs qui ne sont pas négociables. Le plaidoyer doit notamment porter sur la défense de la loi SRU ou sur des propositions comme le fait de demander à l'Etat de déléguer ses droits de réservation pour les fonctionnaires à Action Logement, pour y intégrer les équipes sociales des acteurs du monde associatif, qui n'arrivent pas à se loger.
- Le projet de loi ne concerne pas que le LLI : un article indique que les bailleurs vont pouvoir relouer les logements avec des loyers actuels. Or le parc qui accueille les plus pauvres est le parc le plus ancien. Cet article de loi risque de mettre les bailleurs dans une position intenable : avec une soit perte de recettes, soit un gros impact sur le parc à bas loyer. Les bailleurs sont inquiets : alors même qu'en soit cela aurait pu être perçu comme une mesure en leur faveur, cette mesure remet en cause l'universalité de l'accueil dans le parc social. L'Etat reporte ici sur le bailleur la responsabilité d'une politique sociale de l'Etat, cela témoigne de son désengagement.
- Depuis 2017, le gouvernement a fait le choix de se désengager de la politique du logement, or l'Etat doit être garant de la cohésion des territoires. La décentralisation, dans des territoires où il n'y a aucune volonté d'aider les ménages les plus modestes, est une catastrophe.
- Par ailleurs, le discours majoritaire tourne aujourd'hui autour de la mixité et de l'importance d'arrêter de concentrer la pauvreté mais personne n'évoque le fait d'arrêter de concentrer la richesse. Il faut aussi se méfier du discours consistant à dire que les acteurs de terrain connaissent leur territoire et qu'il faut leur donner plus de responsabilités. Il y a en effet beaucoup de mauvais élèves sur la question du logement, à qui il serait risqué de donner davantage de pouvoir. Les stratégies d'évitement des pauvres peuvent être très imaginatives.
- L'AFFIL est un « agitateur de bonnes idées », l'association a toujours porté des sujets importants auprès de l'Etat, des élus. Il y a encore des pistes d'amélioration certaines, mais il y a déjà cette culture du travail ensemble qui n'existe pas dans d'autres territoires, et c'est une vraie force. Dans le contexte actuel, il ne faut pas sous-estimer la force politique de l'AFFIL et de ses adhérents, et considérer la nécessité de rentrer dans un rapport de force.

En conclusion : la situation est inédite mais c'est aussi le bon moment pour montrer que le logement social est un apport positif pour un territoire et pour conquérir des droits nouveaux. Le séminaire du 2 juillet sera l'occasion d'échanger sur les droits nouveaux qui pourraient être portés par l'AFFIL, au nom de ses adhérents.