



# PLUS PERSONNE À LA RUE PLUS PERSONNE MAL LOGÉ

NOS PROPOSITIONS POUR CONSTRUIRE UNE SOCIÉTÉ  
PLUS JUSTE ET FRATERNELLE

## POSITIONNEMENT

validé par le CA du SCCF  
Le 7 novembre 2017

[secours-catholique.org](http://secours-catholique.org)

 [caritasfrance](https://twitter.com/caritasfrance)  
 [Secours Catholique – Caritas France](https://www.facebook.com/SecoursCatholique)



# SOMMAIRE

<b>ENGAGEMENT ET ANALYSE DU SECOURS CATHOLIQUE</b>	<b>5</b>
Le Secours Catholique et la lutte contre le mal-logement	5
L'action du Secours Catholique en faveur de l'hébergement et du logement en quelques dates	6
Les causes du mal-logement en France	8
<b>QUEL POSITIONNEMENT POUR UNE SOCIÉTÉ SANS MAL-LOGEMENT ?</b>	<b>10</b>
<b>Garantir une politique de logement ambitieuse</b>	<b>11</b>
1/ Donner la priorité au logement d'abord	11
2/ Agir directement sur le marché du logement	13
3/ Prévenir les expulsions	15
4/ Mobiliser le parc privé	17
5/ Encourager l'habitat participatif et l'innovation	19
6/ Lutter contre la précarité énergétique	20
7/ Garantir l'accès au droit au logement sur tous les territoires	22
<b>Défendre un hébergement digne pour chacun</b>	<b>24</b>
1/ Défendre une inconditionnalité de l'accueil	24
2/ Offrir un hébergement digne, même dans l'urgence	26
3/ Garantir l'accès à la domiciliation	28
4/ Adapter le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile aux besoins actuels et à venir	29
5/ L'hébergement, levier vers l'insertion	31
6/ Pour une politique d'inclusion des personnes vivant en bidonvilles et squats	33
<b>Conclusion</b>	<b>35</b>
<b>Glossaire</b>	<b>36</b>
<b>Index</b>	<b>37</b>

# AVANT-PROPOS

PAR VÉRONIQUE FAYET

Accéder à un vrai logement, après une longue errance de squats en centres d'hébergement, de centres d'hébergement en logements passerelles, de logements passerelles en maisons relais etc est parfois un vrai parcours du combattant. Et pourtant tout le monde s'accorde à dire qu'être privé de logement est un vrai déni des droits de l'Homme ; que cela porte atteinte à la dignité des personnes et au développement des enfants. Oui, « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment [...] pour le logement\** » : nous l'affirmons depuis 1948 mais sommes toujours impuissants à le mettre en œuvre ; comme si la crise du logement que l'on connaît depuis l'après-guerre ne devait jamais finir ? Comme si le droit au logement opposable, inscrit dans la loi depuis plus de 10 ans devait rester un droit virtuel, une belle idée jamais mise en pratique ?

On parle de crise du logement depuis le début des années 50. Ce n'est donc plus une crise mais un dysfonctionnement structurel profond qui ne sera résolu que par des réformes profondes de l'ensemble du marché du logement. Cela impacte bien sur les politiques d'hébergement : ce secteur est en effet saturé depuis de nombreuses années en raison des difficultés d'accès à un logement pérenne. Cette situation ne doit pas conduire pour autant à revoir à la baisse les possibilités d'accéder à un hébergement d'urgence pour ceux qui en ont besoin. L'accès à l'hébergement doit rester inconditionnel, quelles que soient la nationalité, la situation administrative ou la composition familiale.

Bien sûr, il faut construire beaucoup plus de logements, et à des prix abordables, mais est-ce que le moment n'est pas venu d'un changement radical ? L'enjeu du développement durable nous incite à accélérer les réhabilitations pour supprimer les milliers de passoires énergétiques insalubres et on est bien là dans un investissement avec des retombées environnementales, économiques et sociales formidables. L'écoute des personnes en précarité et la volonté de partir de leur désir d'un vrai logement et non plus d'un hébergement, a permis aussi d'inventer « le logement d'abord », une politique plus humaine et moins coûteuse qui demande juste d'investir dans un accompagnement social renforcé. La prochaine étape sera sans doute de calculer les loyers des logements sociaux en fonction des revenus des personnes pour permettre aux familles les plus pauvres d'accéder vraiment au logement social. Les idées ne manquent pas ! Faisons le pari que l'argent ne manquera pas car la raréfaction de l'argent public induite par les choix budgétaires actuels, peut être compensée par un potentiel considérable de collecte d'épargne solidaire. Il reste alors à unir tous les acteurs du logement : des constructeurs et aménageurs aux locataires, en passant par les collectivités territoriales, les associations et l'État, sans oublier bien sûr les propriétaires privés et les bailleurs sociaux... Tous ensemble pour inventer une nouvelle gouvernance et de nouveaux modèles économiques capables de mettre fin à la crise du logement pour offrir à chacun un logement digne. Un défi auquel le Secours Catholique apportera toute sa part avec détermination !

\*Déclaration universelle des Droits de l'Homme



## PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE

**L**e département De la rue au logement a été sollicité par les équipes du Secours Catholique engagées sur cette problématique, qui souhaitent connaître l'analyse et les propositions du Secours Catholique en matière de lutte contre le mal-logement. Certaines positions ont été travaillées de longue date au sein de collectifs (Collectif des Associations Unies, RomEurope), mais il semblait nécessaire de les ancrer dans une analyse et une parole des personnes rencontrées par le Secours Catholique.

Ce document est le fruit de rencontres et consultations menées tout au long de l'année 2016 avec les personnes accueillies au Secours Catholique, qui vivent le mal-logement au quotidien, mais aussi avec des bénévoles, animateurs, bureaux engagés avec ces personnes. Leur précieuse contribution nous a permis de réfléchir ensemble aux enjeux qu'il paraissait important de mettre en avant dans notre vision et dans les positions que nous souhaitons porter, tout en les croisant avec les analyses des collectifs auxquels nous appartenons.

Nous souhaitons les remercier pour leur disponibilité et pour la richesse des échanges tout au long de ce travail.

## ENGAGEMENT ET ANALYSE DU SECOURS CATHOLIQUE

# LE SECOURS CATHOLIQUE ET LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT

*«[...] Je l'ai dit et je le répète : un toit pour chaque famille. [...] Famille et logement vont de pair. [...] Aujourd'hui, nous vivons dans de grandes villes qui se montrent modernes, fières et même vaniteuses. Des villes qui offrent d'innombrables plaisirs et du bien-être pour une minorité heureuse, mais qui refusent un toit à des milliers de nos voisins et frères, y compris des enfants, et que nous appelons avec élégance, « les personnes sans domicile fixe ». [...] Nous vivons dans des villes qui construisent des tours, des centres commerciaux, s'engagent dans des affaires immobilières, mais elles abandonnent une partie d'elles-mêmes en marge, dans les périphéries. [...] Comme elles sont belles ces villes qui surmontent la méfiance malade et qui intègrent ceux qui sont différents et font de cette intégration un nouveau facteur de développement. Donc, ni déracinement ni marginalisation : nous devons suivre la ligne de l'intégration urbaine ! [...] Continuons à travailler pour que toutes les familles aient un logement et que tous les quartiers aient une infrastructure adéquate [...] »*

Extrait discours final du Pape François aux mouvements populaires

*Du 27 au 29 octobre 2014, le Vatican accueillait la rencontre mondiale des mouvements populaires.*

Quelques années avant, le pape Benoît XVI avait rappelé l'exigence de l'action envers les plus démunis : « la charité n'est pas pour l'Église une sorte d'activité d'assistance sociale qu'on pourrait laisser à d'autres, mais elle appartient à sa nature, elle est une expression de son essence elle-même, à laquelle elle ne peut renoncer » (Deus Caritas Est, n° 25).

Le droit au logement est inscrit comme un droit fondamental aussi bien au niveau international (Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 25), européen (Convention européenne des droits de l'homme, art. 8 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 34) que français (loi Quillot de 1982, loi Mermaz de 1989, loi Besson de 1990). Aussi, il est de la responsabilité de chaque citoyen d'en garantir le respect pour construire une société plus juste et fraternelle.

Attentif à toutes les formes de pauvreté, le Secours Catholique enracine son action à la fois dans les grands principes affirmés par la République française et dans la doctrine sociale de l'Église pour promouvoir une justice sociale et lutter contre les différentes causes de la pauvreté. La lutte contre le mal-logement s'inscrit pleinement dans le projet national 2016-2025 du Secours Catholique : les actions menées par les délégations visent en effet à garantir l'accès aux droits des personnes rencontrées (domiciliation, Droit au logement/à l'hébergement opposable).

# L'ACTION DU SECOURS CATHOLIQUE EN FAVEUR DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT EN QUELQUES DATES

## 1946

Création du Secours Catholique



## 1952

« Campagne du logis »



Le Secours Catholique lance une vaste campagne sur plusieurs années afin de sensibiliser l'opinion publique à la problématique du mal-logement

## 1954

L'abbé Pierre lance un appel pour agir rapidement auprès des personnes mal-logées.



Monseigneur Rodhain ouvre en urgence un lieu d'accueil Porte d'Orléans pour accueillir des centaines de personnes. Puis la première « Cité Secours » ouvre ses portes en mars 1954, à Montreuil.

## 1989

Création de l'Association des Cités du Secours Catholique (ACSC).

## 1995

La Commission sociale des évêques de France publie Un logement pour tous<sup>1</sup>, qui dénonce les situations de mal-logement et demande, entre autres, de ne pas laisser de locaux vides alors que des milliers de personnes sont à la rue.

## 2007

la loi DALO (Droit au logement opposable) est votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale.



Le Secours Catholique s'engage dans l'opération du bus DALO qui circule dans plusieurs villes de France afin de faire connaître ce droit

1. Un logement pour tous : Commission sociale de l'épiscopat chez Bayard Editions / Centurion - février 1995

## 2008

Le Secours Catholique participe à la création du Collectif des Associations Unies contre le mal-logement (CAU) Première «Nuit solidaire».



© L. CHARRIER / MVOP / SCCF

Le 21 février, les 34 associations du collectif et le Grand Public se rassemblent pour une nuit de mobilisation citoyenne en faveur du logement. D'autres actions d'interpellations ont été menées depuis.

## 2010

Opération «on aimerait savoir où crêcher ?»



© LOÏC TRUJILLO / SCCF

Le Secours Catholique invite ses membres à organiser des manifestations de rue pour demander des hébergements pérennes, l'accès au logement des personnes en grande précarité et dénoncer les plans hivernaux.

## 2015

Création de la foncière Caritas Habitat.

# L'ACTION DU RÉSEAU CARITAS FRANCE EN MATIÈRE D'ACCÈS À L'HÉBERGEMENT-LOGEMENT

### SECOURS CATHOLIQUE

#### Missions :

- Agir avec les personnes qui vivent la précarité pour que chacun ait accès à des conditions de vie dignes.
- Lutter contre les causes d'exclusion et pour l'accès aux droits de tous.

1.4 M de personnes accompagnées par le Secours Catholique

#### Actions auprès des personnes à la rue/dépourvues de logement :

70 accueils de jour - cafés de rue - tournées de rue.  
Une vingtaine de délégations engagées dans la lutte contre la précarité énergétique.

**Accès aux droits :** 15 permanences Dalo / des permanences accueil domiciliation.

**Sur tout le territoire :** accompagnement des personnes / familles en bidonvilles, hébergées à l'hôtel, confrontées au mal-logement.



### FONDATION CARITAS FRANCE

#### Missions :

- Encourager le développement de la philanthropie et la lutte contre l'exclusion en abritant des fondations sous son égide.
  - Collecter des fonds pour soutenir des projets de lutte contre la pauvreté.
- Parmi les **88 projets soutenus en 2016**, 25 projets de lutte contre le mal-logement/ accès l'hébergement.



### ACSC

**Missions :** accueillir, héberger / loger, accompagner et mener vers l'autonomie des personnes en situation de précarité et/ou handicap.

19 cités (14 dans le secteur social, 5 dans le secteur médico-social), réparties sur 17 départements.

Une centaine de dispositifs dont : hébergement (d'urgence, de stabilisation et d'insertion), logement adapté (ex : pension de famille), accompagnement vers et dans le logement..

9 300 personnes accompagnées en 2016.



### CARITAS HABITAT

**Missions :** apporter une réponse immobilière à des projets portés par le réseau Caritas France ou par des associations partenaires partout en France.

**Projets en cours d'acquisition/construction :** centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, appartements relais, crèches, boutiques solidaires, résidences personnes âgées, résidences de colocation solidaire...

**Objectifs :** 500 logements acquis entre 2018 et 2020.



# LES CAUSES DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

*Le Secours Catholique, dans ses délégations, accompagne les personnes les plus fragiles, isolées en situation de grande précarité. Ses actions sur tout le territoire avec les personnes à la rue, les personnes hébergées et mal-logées lui permettent de porter une analyse sur les causes du mal-logement et sur ses conséquences dramatiques pour les personnes qui le vivent. Il agit avec ses partenaires institutionnels ou associatifs (Conseil National de Lutte Contre l'Exclusion, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Collectif des Associations Unies, Collectif Alerte, Comité de suivi Dalo, etc.) et dans un dialogue avec les pouvoirs publics à tous les échelons.*

Le logement est un marqueur fort de l'aggravation des inégalités sociales entre les ménages aisés et les ménages les plus modestes au cours des dernières années. Le coût de plus en plus élevé du logement pénalise en effet de plus en plus les ménages les plus modestes (près de 4 millions de personnes mal-logées) et les conduit à réaliser des arbitrages budgétaires difficiles. L'absence de logements ou les difficultés liées au mal-logement ont des répercussions sur le bien-être et la santé des familles. Au total, **près de 12 millions de personnes sont fragilisées par la crise du logement** sous différentes formes.

**Une production de logements insuffisante et mal identifiée sur le territoire :** le mal-logement résulte en premier lieu d'une pénurie de logements, en particulier dans les zones dites tendues. La pénurie de logements a été sous-estimée par les pouvoirs publics à partir des années 1990. On estime qu'il faudrait produire chaque année 150 000 logements sociaux par an, dont 60 000 très sociaux, pour permettre aux ménages les plus modestes et prioritaires d'accéder rapidement à un logement pérenne. Or, chaque année, environ 107 000 logements sociaux sont financés au lieu des 150 000 attendus.

**Des réalités démographiques et sociétales qui n'ont pas été anticipées par les pouvoirs publics :** diversification des modèles familiaux, augmentation des familles monoparentales, mobilité géographique accrue (étudiants, mobilité professionnelle)... Les besoins en logements ont augmenté ces dernières années, tandis que les pouvoirs publics tablaient sur une évolution démographique en baisse. Par ailleurs, l'augmentation de la précarité, aggravée par la crise économique, a impacté une part conséquente des ménages. Le Secours Catholique constate ainsi une augmentation inquiétante des familles, et en particulier des enfants, fragilisés par le mal-logement ou n'ayant pas accès à un hébergement stable.

**Une offre de logements inadaptée aux ressources des ménages :** le manque de logements conduit à une augmentation des loyers, trop élevés au regard des possibilités financières des ménages, notamment les plus précaires. Même les logements sociaux produits chaque année sont inadaptés aux revenus des familles les plus modestes. Le Secours Catholique rencontre désormais des personnes ayant un emploi, mais qui ne parviennent plus à trouver un logement correspondant à leurs niveaux de ressources. Les possibilités d'accession à la propriété pour les ménages les plus modestes ne cessent de





décliner. Les propositions d'encadrement des loyers de la loi Alur<sup>2</sup> de 2014 ont été limitées à la ville de Paris et à quelques agglomérations volontaires. L'immobilier est devenu une valeur refuge, les investissements locatifs se multiplient et peuvent avoir des incidences sur l'augmentation des loyers.

**La rénovation des logements dans le parc existant n'a pas été bien programmée :** alors que le programme « Habiter mieux » de l'Anah (Agence nationale de l'habitat) affichait en 2016 un bilan de 40 000 rénovations de logements, les besoins étaient eux estimés à 200 000 rénovations annuelles. En outre, les ménages les plus modestes peinent à accéder à ce dispositif.

**Les moyens dédiés à une politique publique du logement pour les plus défavorisés sont insuffisants et inefficaces :** aides pour le logement fragilisées et fréquemment remises en question, prévention des expulsions inefficace et accompagnement insuffisant des ménages qui en ont besoin pour accéder à un logement pérenne, etc. La lutte contre le mal-logement doit être érigée en priorité politique.

**Un secteur de l'hébergement en saturation :** l'équation est simple et ancienne, le manque de logements conduit à une pénurie des places d'hébergements. En effet, l'hébergement est saturé depuis plusieurs années, en raison des difficultés d'accès à des logements pérennes pour les personnes hébergées. Les dispositifs d'urgence gérés par le 115 ne peuvent plus répondre aux demandes des personnes qui les sollicitent.

---

2. Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, lire notamment <http://www.logement.gouv.fr/la-loi-alur-point-d-etape-1812>

## QUEL POSITIONNEMENT POUR UNE SOCIÉTÉ SANS MAL-LOGEMENT ?

# NOUS CROYONS QUE :

### LA PERSONNE DOIT ÊTRE AU CŒUR DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le Secours Catholique souhaite replacer la personne au cœur de la problématique du logement et de l'habitat et lutter contre la persistance des idées reçues contre les populations qui vivent la précarité. Avec les personnes confrontées au mal-logement, continuons à élaborer une analyse à partir des difficultés qu'elles rencontrent. Soyons force de proposition pour engager des projets d'habitat innovants et construire une politique du logement qui tienne davantage compte des réalités et besoins des ménages les plus modestes.

### L'ACCÈS OU LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT EST UN PRÉALABLE À L'INCLUSION SOCIALE

L'un des enjeux premiers de la transformation des politiques publiques est de sortir de la logique de parcours d'hébergement discontinus des personnes, de la gestion de dispositifs intermédiaires pour tendre vers un principe de *logement d'abord* pour toute personne, quel que soit son niveau d'exclusion. Dans cette même logique, plus aucune personne ne doit être expulsée (d'un logement), évacuée (d'un bidonville) ou remise à la rue (d'un dispositif d'hébergement) sans solution alternative d'hébergement ou de logement, à toute période de l'année. L'accès à l'hébergement doit rester inconditionnel, sans condition de régularité de séjour, de sexe, d'âge ou de composition familiale.

### LA MIXITÉ ET LA COHÉSION SOCIALE SONT DE LA RESPONSABILITÉ DE TOUS

Il y a urgence à réduire les inégalités territoriales en matière de mal-logement. L'habitat et les moyens de transport doivent être pensés conjointement avec les habitants, les acteurs publics et économiques, le monde associatif, pour contribuer à dynamiser les territoires ruraux isolés, les territoires périurbains précarisés et permettre à chacun d'être pleinement acteur dans son village, son quartier, sa ville... Le Secours Catholique et son réseau encouragent des actions solidaires autour de la promotion d'un logement digne et pérenne pour tous : mobilisations citoyennes pour interpellier ou demander le respect des droits, solidarités locales autour de l'accès à l'hébergement ou au logement des personnes, autant d'actions qui permettent de rappeler que l'accès au logement nous concerne tous !

*« Les dépenses publiques de logement devraient être considérées comme un investissement, et non uniquement comme un coût. En effet, une politique du logement volontariste permettra à terme de prévenir les coûts économiques et sociaux induits par le mal-logement (nuitées hôtelières, impact sur la santé, l'insertion professionnelle, la réussite scolaire...) et d'entretenir la croissance et l'emploi ». CNCDH*

# GARANTIR UNE POLITIQUE DE LOGEMENT AMBITIEUSE

## 1 DONNER LA PRIORITÉ AU LOGEMENT D'ABORD

*« Maintenant, on est logés dans ce 2 pièces pour une période de 18 mois. Dans un premier temps, on a été soulagés parce qu'on était vraiment dans la galère, à la recherche d'une solution immédiate. Mais ensuite on s'est aperçus que ce n'était pas encore la bonne réponse, que ce n'était pas un logement définitif ».* Pierre



L'idée est simple, il s'agit de proposer un logement aux personnes qui en sont dépourvues. Une personne à la rue ou dépourvue de logement n'a pas forcément besoin de passer par l'étape CHU ou CHRS avant d'accéder à un logement. Dans l'approche dite du logement d'abord, on considère que, par la stabilité qu'il apporte, le logement est une condition préalable et nécessaire à la réinsertion.

Mais en France, la dynamique d'insertion pour sortir de la rue repose majoritairement sur l'idée que toute personne sans-abri est trop désocialisée pour habiter un logement de façon autonome. Or, la solution « centre d'hébergement » ne correspond qu'à une petite partie des personnes à la rue.

Plusieurs expérimentations menées en Amérique du Nord et en Europe ont démontré que la logique du logement d'abord permet un bon maintien des personnes dans celui-ci. Le

logement pérenne, à condition d'être aux normes de la décence et de la salubrité, fournit une forme de stabilité et de sécurité inconnue/oubliée de ces personnes dans leur mode de vie antérieur. Ces programmes présentent également un rapport coût-efficacité plus important que les autres solutions classiques.

Une expérimentation « Un chez-soi d'abord » s'est vécue de 2011 à 2015 en France (Paris, Lille, Toulouse, Marseille). Les personnes accueillies dans ce programme souffraient le plus souvent de pathologies mentales ou d'addictions. Il s'agissait essentiellement d'hommes isolés, ayant connu une longue période d'errance. Ce programme ayant démontré que l'accès au logement pérenne était possible, moyennant un accompagnement adapté, un décret paru en 2016 a étendu le champ de l'expérimentation à tout le territoire national.

Ces expérimentations montrent par ailleurs que l'accompagnement d'une personne sans domicile qui a accédé à un logement social représente un coût moyen annuel de 9 000 euros tandis que le coût annuel d'accompagnement d'une personne dans des allers retours entre la rue et l'urgence (centres d'hébergement, hospitalisations récurrentes) est de l'ordre de 20 000 euros par an.<sup>3</sup>

Nous pensons que si les personnes aux situations les plus complexes peuvent vivre dans un logement ordinaire, cela signifie que le principe du *logement d'abord* peut être élargi à terme à toute personne sans domicile, quel que soit son niveau d'exclusion.

Les personnes sont incitées à s'engager dans une démarche accompagnée, mais cet engagement ne conditionne pas leur accès ni leur maintien dans le logement. Une pluridisciplinarité d'interventions est indispensable pour que la personne vive au mieux son arrivée dans le logement, son insertion dans le quartier, la reconstruction de sa vie familiale, sociale, citoyenne, professionnelle.

Le gouvernement a annoncé dès mai 2017 son souhait de s'engager pleinement dans une politique du *logement d'abord* et propose la mise en œuvre d'un plan quinquennal dès 2018. Le Secours Catholique sera attentif à la mise en place de ce plan, qui, pour respecter les principes du *logement d'abord*, devra à la fois garantir le développement d'une offre de logements suffisante, sans pour autant négliger les besoins d'hébergement actuels.

Afin de garantir une politique du *logement d'abord* innovante et adaptée aux réalités des personnes, il sera important de capitaliser sur les expérimentations en cours et de voir comment celles-ci peuvent réinterroger les pratiques actuelles du secteur associatif et des acteurs publics, et inspirer d'autres projets, contribuant ainsi à nourrir la politique du logement d'abord sur tous les territoires.

3. Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France, Agence nouvelle de solidarités actives (mars 2017).

#### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER :**

La déclinaison d'une telle politique nécessitera **un pilotage national ainsi qu'un suivi efficace de la mise en œuvre du plan *logement d'abord* sur les territoires dans lequel le Secours Catholique s'engage.**

Le réseau d'équipes locales **peut veiller à la promotion du *logement d'abord* et s'inscrire dans des projets innovants.**

## 2 AGIR DIRECTEMENT SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT

« Les élus ont le pouvoir et le devoir d'agir dans le domaine de l'hébergement. Ils sont au cœur de la problématique du logement. Encore faut-il qu'ils en expriment la volonté politique ». Etienne Pinte, ancien député-maire de Versailles, *Courrier des maires et élus locaux*, Mars 2010



**PLUS D'1,8 MILLIONS DE DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL**  
enregistrées en France en 2016<sup>4</sup>



L'État est le premier garant de la politique de l'hébergement et du logement, de sa mise en œuvre sur les territoires dans un souci d'équité. Les collectivités locales, en particulier les communes et intercommunalités, jouent également un rôle majeur dans l'accès et la production de logements : elles élaborent et pilotent les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans locaux d'urbanisme (PLU), accordent les permis de construire des logements sociaux et participent à l'attribution des logements sociaux. Elles ont donc une grande responsabilité dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'hébergement et du logement. Ainsi, quelle que soit l'ambition de la politique du logement portée par l'État, celle-ci ne peut se faire sans une concertation des acteurs locaux et une forte implication des collectivités locales.

La construction de logements sociaux (150 000 sont nécessaires chaque année) et de places d'hébergement est inévitable pour rattraper les retards cumulés et répondre aux futures demandes. Mais encore faut-il que ces logements sociaux produits le soient à un niveau de loyer accessible aux ménages les plus modestes. Le modèle du logement

4. Ministère de la cohésion des Territoires, site Web

social permet en effet de produire des logements à différents niveaux de loyer. La baisse régulière des aides à la pierre (financées par l'État) associée à un foncier de plus en plus cher ont rendu la production de logements dits « très sociaux » ou « PLAI » plus difficile. En outre, certains projets de construction de logements très sociaux ou de structures d'hébergement ne voient pas le jour suite aux velléités d'élus locaux et/ou de concitoyens qui s'y opposent. L'accès au logement social est également limité par la faible rotation au sein du parc social. Le taux de rotation est actuellement de 8% sur 5 millions de logements. Si ce taux passait à 9%, cela permettrait de libérer près de 50 000 logements.

Par ailleurs, la construction de logements sociaux et de places d'hébergement ne peut se concentrer sur les communes ou les territoires supportant un effort de solidarité déjà trop élevé. **Une meilleure répartition de ces logements et hébergements est nécessaire pour réduire les fractures territoriales et respecter les lois de la République, telle que la loi SRU** fixant un objectif de 25% de logements sociaux dans les communes de plus de 3500 habitants.

#### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER :**

**Produire des logements sociaux et très sociaux adaptés aux besoins et aux ressources des personnes, avec des niveaux de loyers abordables :** un grand nombre de logements sociaux et très sociaux construits ces dernières années ne permettent pas à la majorité des demandeurs de pouvoir bénéficier de niveaux de loyers adaptés. Cela requiert notamment un engagement plus fort de l'État dans les moyens budgétaires qu'il alloue aux aides à la pierre.

**Encadrer les loyers :** l'expérimentation sur l'encadrement des loyers initiée dans certaines grandes villes comme Paris serait plus pertinente si elle était élargie aux autres territoires les plus tendus et défavorisés afin d'en mesurer pleinement les effets. Dans les régions sous fortes tensions entre l'offre disponible de logements et la demande des ménages, les expérimentations sur l'encadrement des loyers, tel que cela était prévu dans la loi Alur, apparaissent comme une nécessité.

**Agir directement auprès des communes carencées SRU :** l'effort de solidarité doit se partager équitablement entre toutes les communes afin de réduire les inégalités territoriales. 240 communes ne respectent pas ou partiellement les obligations de la loi SRU. Il convient d'agir localement auprès des élus et des concitoyens pour changer de pratiques, changer de regard, pour offrir une offre de logements abordables en sortant des logiques de ghettoïsation et d'entre-soi social. Notre réseau d'équipes locales pourrait en être porteur en sensibilisant les concitoyens et en interpellant directement les élus locaux.

**Impulser ou soutenir toute initiative favorisant une réelle concertation locale** entre les acteurs publics, en associant les personnes mal-logées, les autres citoyens, les associations, les bailleurs sociaux pour réfléchir ensemble aux enjeux de production ou mobilisation de logements dans un quartier, une ville...

### 3 PRÉVENIR LES EXPULSIONS

« La fin de la trêve hivernale me donne des insomnies. », Forum de la pauvreté en France, 17 octobre 2016.



#### PLUS DE 118 000 DÉCISIONS D'EXPULSIONS

ont été prononcées par la justice en 2016 (dont 113 000 pour impayés)<sup>5</sup>



À la fin de chaque trêve hivernale, de nombreuses familles se retrouvent expulsées de leur logement. Avec la crise, la fragilisation des locataires augmente. Souvent, ces familles et personnes isolées viennent en dernier recours rencontrer les équipes du Secours Catholique. Le dispositif d'hébergement d'urgence n'est ni calibré, ni adapté pour accueillir ces familles, toujours plus nombreuses au point que ce dispositif est saturé.

**Le coût humain des expulsions locatives est très élevé** : éclatement familial, traumatisme des enfants, déscolarisation, rupture avec les attaches du quartier. La détérioration des liens sociaux fragilise durablement les possibilités d'insertion. Une fois à la rue, ces familles sont souvent « ballottées » d'un centre d'hébergement à l'autre, au gré des places disponibles. **Le bilan financier est également lourd** : paiement de nuitées d'hôtel, frais de justice, etc.

Le parc locatif privé est caractérisé par une forte augmentation des loyers depuis plus de vingt ans du fait du manque de logements, de la dérégulation du marché immobilier, de la crise économique et sociale renforçant un déséquilibre entre certains bailleurs et certains locataires. En parallèle, les prix à l'achat ont très fortement augmenté depuis 10 ans

<sup>5</sup>. Ministère de la Justice.

et le coût de l'énergie a, quant à lui, crû de 60%. Au total, le coût global du logement est devenu extrêmement élevé. **Le premier poste de dépenses dans le budget des ménages est celui du logement, celui-ci représentant plus de 50% du budget pour les ménages les plus modestes.**

#### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER :**

**Préserver les aides aux logements (APL) :** en cas d'impayé de loyer, nous demandons à ce que le versement de l'APL soit maintenu pour éviter que la situation du ménage ne s'enlise et que le propriétaire se retrouve davantage lésé. En outre, nous souhaitons que l'aide au logement soit considérée autrement. En effet, de nombreux discours discréditent les aides personnalisées au logement, jugées trop coûteuses avec un effet inflationniste sur le montant des loyers. Or les études récentes sur le sujet ne permettent pas de confirmer cette hypothèse. Nous demandons donc que le dispositif des APL soit préservé.

**Renforcer les dispositifs de prévention des expulsions locatives :** le Secours Catholique souhaite que les dispositifs de prévention des expulsions locatives puissent être efficaces (Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, Fonds de solidarité pour le logement, etc.). La circulaire interministérielle du 22 mars 2017 présente les modalités de mise en œuvre d'un plan de prévention des expulsions locatives : elle propose de créer un pôle national de prévention des expulsions et de mobiliser, coordonner l'action des partenaires au sein des dispositifs de prévention sur les territoires afin d'identifier au plus tôt les personnes fragilisées. Le Secours Catholique est favorable à ces mesures qui permettront de mobiliser tous les efforts sur la prévention en amont des décisions de justice.

Il convient également de **soutenir les initiatives** qui faciliteraient la **médiation entre locataire et propriétaire**, le plus en amont de la procédure d'expulsion, afin de réduire les risques de conflits et points de rupture entre eux. Il convient d'inventer les modalités permettant d'assurer ce lien.

**Respecter la circulaire Dalo du 26 octobre 2012 :** cette circulaire dénonce une aberration. En effet, l'État expulsait les familles qu'il avait l'obligation de reloger par ailleurs au titre de la loi Dalo. Ainsi, le Secours Catholique défend l'application de la circulaire Dalo visant à éviter ce paradoxe.

**Éviter les expulsions sans solution de relogement :** ce positionnement vise simplement à respecter la loi. Continuer à expulser des ménages dans le contexte de crise du logement, avec des hébergements saturés, est incohérent. Étant donné les circonstances actuelles, le Secours Catholique, par le biais du Collectif des Associations Unies, défend l'idée d'un moratoire temporaire des expulsions locatives avec indemnisation des propriétaires. Ainsi, l'État pourrait garantir :

- **aux locataires** en difficulté le maintien dans leur logement, ou leur relogement, tout en traitant les causes de leurs impayés.
- **aux propriétaires** le paiement de leur loyer (il existe déjà pour cela un fonds d'indemnisation), car cette situation ne doit pas non plus les mettre en difficulté.

**Étendre la caution locative Visale<sup>6</sup> :** à défaut de la mise en place d'un dispositif de Garantie universelle des loyers (GUL) comme cela était prévu dans la loi Alur 2014, le Secours Catholique porte la recommandation de la CNCDH, d'étendre le dispositif Visale à toutes les personnes en situation de précarité (notamment les chômeurs) nécessitant, dans ce cas, que son financement ne soit pas supporté uniquement par les fonds d'Action logement.

6. <https://www.visale.fr/#/principe>



## 4 MOBILISER LE PARC PRIVÉ

« Il y a tellement de logements vides ! ». Karine.



2,6 MILLIONS DE LOGEMENTS VACANTS<sup>7</sup>



© CHRISTOPHE HARGOUËS / SCCF

Le contraste entre le nombre de logements vacants et l'impossibilité d'accéder à un logement est très souvent vécu comme une violence par les personnes rencontrées par le Secours Catholique.

La construction ne peut être le seul moyen actionné par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre une politique du logement : il faut en effet tenir compte de l'offre de logements existante. La mobilisation du parc privé est l'un des moyens de résorber la crise du logement. Plusieurs dispositifs visant à inciter les propriétaires à louer leurs logements à des fins sociales se sont développés : Solibail, louez solidaire, Habiter mieux. Ils permettent à des propriétaires solidaires de louer leur logement à un loyer abordable aux ménages les plus modestes. Mais ces dispositifs ne sont pas encore suffisamment connus par les propriétaires.

De nombreux bâtiments privés sont parfois laissés vacants pendant plusieurs années. Des lois (lois de réquisition) permettent de réquisitionner ces logements vacants, mais ne sont pas utilisées. Outre les difficultés pratiques concrètes qui s'imposent aux préfets s'ils vou-

7. INSEE, 2014

laient se saisir de ces dispositifs législatifs, la réticence des pouvoirs publics à mobiliser le parc privé vacant provient du fait que le droit à la propriété privée est un droit constitutionnel à la différence du droit au logement. La doctrine sociale de l'Église traite, quant à elle, du rapport entre le « droit de propriété » et la « destination universelle des biens » dans de nombreux textes, en affirmant clairement que celle-ci doit prévaloir sur le droit de propriété (Popularum progressio – PP22). La propriété privée doit bien sûr être accessible à tous car elle est un prolongement de la liberté individuelle. Toutefois, la tradition chrétienne n'en fait pas un droit absolu et intouchable, comme l'avait affirmé le pape Jean Paul II (Laborem exercens, LE14). Ce droit reste un moyen et non une fin. Il doit être régulé par l'option préférentielle pour les pauvres.

#### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER :**

L'application de la taxe vacance, la remise sur le marché des logements vacants de façon durable, leur conventionnement à des niveaux de loyers sociaux sont des leviers à utiliser au même titre que celui de la construction de nouveaux logements. Le Secours Catholique est prêt à soutenir les actions portées par les pouvoirs publics qui permettraient de mobiliser des logements dans le contexte actuel de mal-logement.

**Favoriser la solidarité des propriétaires privés et promouvoir des dispositifs de mise à disposition de logements pérennes :** plusieurs associations peuvent proposer des formules d'intermédiation locative à des propriétaires privés. La promotion de ces dispositifs auprès des propriétaires est à renforcer. Le Secours Catholique souhaite soutenir et accompagner les projets innovants qui permettront la mobilisation de propriétaires solidaires et l'accès au logement pérenne pour les ménages les plus modestes.

**UN PROJET.** Le Réseau Caritas France s'engage dans la création d'une agence immobilière sociale pour la région Ile-de-France. Cette agence proposera un logement pérenne, avec un bail de droit commun, à des ménages qui n'y ont aujourd'hui pas accès. Grâce à un accompagnement de bénévoles et de travailleurs sociaux, les personnes jusque-là éloignées du logement pourront disposer d'un chez soi pour se reconstruire, se stabiliser sur un territoire, avec une véritable insertion sociale.

## 5 ENCOURAGER L'HABITAT PARTICIPATIF ET L'INNOVATION



HABITAT SOLIDAIRE

L'habitat participatif permet à des groupes de citoyens de **concevoir, créer et gérer leur habitat collectivement**, pour mieux répondre à leurs besoins, en cohérence avec leurs moyens et leurs souhaits : liens sociaux dans et autour de l'habitat, architecture et type d'habitat, activités (ex : jardin partagé), etc. Les personnes intéressées se constituent alors en groupe pour définir les contours du **projet de vie** et des relations de voisinage (organisation des logements privatifs, espaces communs partagés intérieurs et extérieurs...).

Cette forme d'habitat connaît un regain d'intérêt ces dernières années, mais ne touche que très peu les personnes mal-logées, qui sont bien souvent éloignées de ces initiatives. Il s'agit pourtant de réelles alternatives pour les personnes qui apprécient l'habitat collectif et qui ne trouvent pas leur place dans l'offre d'hébergement et de logement actuels. Le Secours Catholique rencontre de plus en plus de personnes qui souhaiteraient expérimenter cette voie ou des projets d'habitat innovants.

### PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER :

**Encourager les pouvoirs publics à innover :** le Secours Catholique invite l'État et les collectivités locales à investir davantage le champ de l'innovation sociale en apportant un soutien financier aux acteurs investis dans ce domaine, en s'appuyant sur les initiatives citoyennes pour envisager de nouvelles manières d'habiter.

**Accompagner et susciter des projets d'habitat participatif/innovants avec les personnes en précarité :** le Secours Catholique souhaite encourager et soutenir les demandes exprimées par des personnes mal-logées ou des personnes isolées (âgées ou jeunes, avec ou sans emploi mais avec des talents) de s'engager dans de tels projets.

**UN PROJET.** Le Secours Catholique est partenaire du projet d'éco-hameau solidaire de Draguignan. Né d'un don de la propriété Erymanthe à Draguignan à la diaconie du Var, ce projet propose de construire des logements sociaux ainsi qu'une pension de famille sur un beau lieu de vie, situé en centre-ville et bien intégré dans son environnement. Le projet fait résonner l'idée d'un habitat à taille humaine au centre duquel la qualité du lien social et la notion de bien commun à partager sont privilégiées.

## 6 LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE



CHIFFRES CLÉS

**5,1 MILLIONS DE MÉNAGES** en situation de précarité énergétique<sup>8</sup>

**7,4 MILLIONS DE PASSOIRS ÉNERGÉTIQUES** dans le parc privé, qui dégradent la situation financière et sociale des personnes qui y vivent, parmi lesquelles 2,6 millions de ménages modestes.



La précarité énergétique a été définie dans la loi Grenelle 2 (2010): il s'agit de la difficulté qu'éprouve une famille dans son logement « à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

Avec le loyer, **les factures d'énergie demeurent une des principales sources d'impayés** des personnes rencontrées par le Secours Catholique. La précarité énergétique est une forme de mal-logement que le Secours Catholique rencontre sur tout le territoire. En effet, 12% des aides financières accordées concernent des factures d'énergie. Elles ont augmenté de 91% en 9 ans.

8. Observatoire National de la Précarité Énergétique, 2016.

Nombre de familles sont contraintes de vivre dans des conditions inconfortables, sans pouvoir se chauffer ou se laver. Il existe pourtant des tarifs pour les personnes en précarité, mais ceux-ci ne sont pas suffisants lorsque la facture d'énergie représente une part très importante du panier du ménage.

En outre, parmi les personnes rencontrées par le Secours Catholique, en moyenne 4,8% sont des propriétaires occupants, pourcentage pouvant atteindre jusqu'à 28,49% dans certaines délégations, en particulier sur les territoires les plus ruraux.

S'agissant des passoires énergétiques, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) prévoit l'élimination des passoires énergétiques à horizon 2025 et la rénovation de 500 000 logements chaque année, parmi lesquels 130 000 habités par des ménages modestes. Mais les moyens dédiés à un tel déploiement n'ont pas encore été déterminés.

#### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER :**

**S'assurer que les dispositifs territoriaux soient en adéquation avec les réalités locales.** Le FSL est l'une des aides qui permet une aide temporaire aux ménages en situation de précarité énergétique. Il existe cependant une grande disparité dans les pratiques des conseils départementaux pour la gestion des FSL, tant concernant les modalités d'attribution que le montant des aides accordées. Les délégations du Secours Catholique engagées dans la lutte contre la précarité énergétique peuvent interroger les conseils départementaux sur leurs pratiques et les interpeller sur les besoins constatés sur leur territoire.

**Veiller au déploiement sur les territoires du chèque énergie :** le chèque énergie remplace désormais les tarifs sociaux dont bénéficiaient autrefois automatiquement les personnes en situation de précarité énergétique. Une expérimentation a été menée sur plusieurs départements durant les années 2016 et 2017, afin d'analyser les conditions de réussite du déploiement de ce nouveau dispositif. Elle montre un taux de non recours à ce dispositif relativement important. Le Secours Catholique a été et sera attentif à la question du recours effectif à ce chèque envoyé aux personnes bénéficiaires.

**Renforcer le programme Habiter mieux :** ce programme permet aux propriétaires occupants (et propriétaires bailleurs) de réhabiliter leur logement grâce à ce dispositif piloté par l'Anah. Le Secours Catholique accompagne les propriétaires modestes dans leurs démarches de rénovation de logement et constate qu'il est très difficile d'y accéder. Le Secours Catholique souhaite que l'accès des propriétaires les plus modestes au programme Habiter mieux soit plus important : cela nécessite notamment une information plus large et un accompagnement des familles plus soutenu.

**UN PROJET.** Le Secours Catholique est partenaire du Réseau éco-habitat, qui accompagne les propriétaires les plus modestes en Picardie dans la rénovation thermique de leur habitat via le dispositif public Habiter mieux. L'équipe de l'association et les bénévoles du Secours Catholique accompagnent les personnes dans toutes les étapes du projet de rénovation : diagnostic, identification des solutions et financement des travaux.

## 7 GARANTIR L'ACCÈS AU DROIT AU LOGEMENT SUR TOUS LES TERRITOIRES

« Le Dalo nous permet d'accéder à nos droits et d'être reconnus dans la dignité ! ». **Fatima.**

**CHIFFRES CLÉS**

- 3,8 MILLIONS DE PERSONNES MAL-LOGÉES** et seulement 500 000 recours Dalo déposés depuis 2008
- 120 000 MÉNAGES PRIORITAIRES AU DALO** relogés depuis 2008
- 59 000 MÉNAGES EN ATTENTE** de relogement



La loi sur le droit au logement opposable, votée le 5 mars 2007, **constitue une avancée majeure. Elle a permis de donner une dimension concrète au droit au logement**, par son opposabilité auprès de l'État, désigné comme le garant du droit au logement. **Grâce au DALO, plus de 100 000 ménages ont pu être relogés.** Mais l'application du droit au logement reste partielle, **en particulier sur les «territoires tendus».**

Depuis 2008, les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment pris le relais pour informer et accompagner les personnes éligibles au Dalo. Nous constatons un manque de moyens dédiés à l'accès aux droits, les intervenants sociaux sont en nombre insuffisant pour accompagner les requérants et beaucoup d'entre eux ne sont pas formés sur cette procédure. Le Secours Catholique a mis en place plusieurs permanences Dalo, notamment

en Ile-de-France, et a soutenu la création de l'association Dalo en 2015 : elle a pour objectif d'informer sur les modalités d'application de ce droit et de proposer des formations aux membres des commissions de médiation et aux travailleurs sociaux.

De surcroît, nous observons un durcissement alarmant des commissions de médiation, avec **une baisse du taux de reconnaissance moyen passé de 44,9% en 2008 à 29% en 2015**, ce qui traduit bien souvent des pratiques de contournement pour ne pas appliquer le droit. Le rôle des préfets est dans ce cas primordial.

#### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER**

**Favoriser l'accès aux droits par l'accompagnement et l'information :** Le Secours Catholique ne peut accepter que le recours à un droit repose à ce point sur les acteurs associatifs. Nous appelons les pouvoirs publics (CCAS, circonscriptions des conseils départementaux, etc.) à prendre leurs responsabilités dans la mise en œuvre de ce droit.

**Interpeller chaque maire sur les priorités qu'il assigne à son CCAS.** Des administrateurs nommés en raison de leur engagement associatif peuvent interpeller leurs élus.

**Créer des cellules d'urgence temporaire sur les territoires qui le nécessitent :** Le Secours Catholique et ses partenaires demandent à l'État de créer des cellules qui fixeraient des objectifs de relogement par territoire, de façon à rattraper le retard cumulé dans les relogements et de respecter les délais prévus par la loi pour le relogement des futurs ménages reconnus prioritaires. Dans ce sens, nous souhaitons une amplification des relogements par la pleine mobilisation des contingents préfectoraux, le respect de l'obligation de relogement de 25% sur le contingent d'Action logement et de ses collecteurs, la mobilisation du contingent des collectivités locales, la construction de logements très sociaux et la mobilisation du parc privé.

**Garantir un traitement équitable des dossiers par les commissions de médiation :** il est anormal qu'à situation égale, en fonction du département où le dossier est déposé, une personne soit reconnue ou non prioritaire. La présence d'un acteur local du Secours Catholique en commissions est souhaitée pour faire de la remontée d'informations.

# DÉFENDRE UN HÉBERGEMENT DIGNE POUR CHACUN

## 1 DÉFENDRE UNE INCONDITIONNALITÉ DE L'ACCUEIL



**140 000 PERSONNES SANS DOMICILE FIXE**  
une hausse de 50 % en 10 ans<sup>9</sup>



Le droit à l'hébergement d'urgence est un droit fondamental garanti par l'État : le préfet est responsable sur les territoires de la bonne application de ce droit pour les personnes sans-abri. **Le Code de l'action sociale et des familles précise** dans son article L 345-2-2 que « toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale, a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ». L'hébergement d'urgence est accessible aux personnes sans-abri et en situation de détresse, sans condition de régularité de séjour, de sexe, d'âge, de composition familiale. C'est ce qu'on appelle le principe d'inconditionnalité de l'accueil dans l'hébergement d'urgence.

9. Enquête INSEE 2012



Si l'hébergement des personnes relève de l'État, des initiatives privées se sont développées sur tout le territoire. Constatant les carences de l'État, le Secours Catholique peut être amené à s'engager dans des initiatives solidaires pour héberger une personne, une famille, mais toujours avec le souci d'interpeller et de mettre en lumière les politiques qui ont conduit à cette carence structurelle.

La crise du logement a impacté **le secteur de l'hébergement qui est plongé dans une crise structurelle depuis plusieurs années**, marqué par son incapacité à répondre aux besoins de plus en plus criants des personnes. De nombreuses personnes n'appellent même plus le 115, numéro d'urgence, pour avoir une mise à l'abri. Ce problème est récurrent et le sera probablement encore dans le futur étant donné que **la crise de l'hébergement se conjugue désormais avec la « crise » migratoire que traverse l'Europe**.

Face à l'afflux des demandes, le risque de « mise en concurrence » des personnes en précarité en demande d'hébergement est avéré. Le Défenseur des droits a pourtant rappelé que « la sélection des personnes concernées ne peut en tout état de cause constituer une variable d'ajustement d'un dispositif inadapté à la demande », *Les droits fondamentaux des étrangers en France, mai 2016*.

#### PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER

**Défendre l'inconditionnalité d'accueil :** ce principe est mis en péril par la saturation du dispositif d'hébergement, la mise en place de nouveaux dispositifs d'hébergement en fonction de la situation administrative des publics, et une jurisprudence qui tend à réduire les conditions de cet accueil inconditionnel. **Le Secours Catholique considère que la situation personnelle prime sur des considérations administratives dans tous les cas.** L'absence de titre de séjour par exemple ne peut justifier la remise à la rue d'une personne, d'une famille. Le recours au DAHO (Droit à l'hébergement opposable), prévu dans la loi Dalo de 2007, est l'un des moyens de défendre cette inconditionnalité de l'accueil auprès des préfetures.

## 2 OFFRIR UN HÉBERGEMENT DIGNE, MÊME DANS L'URGENCE

« Le 115 nous contraint à ne penser qu'au quotidien. On ne peut pas penser à nos projets. On ne peut pas rêver avec le 115. On n'a pas de temps de libre pour penser à nos projets. On focalise notre temps à gérer les appels au 115. ». **Bernadette**



CHIFFRES CLÉS

EN 2016, **55 % DES APPELS AU 115 POUR OBTENIR UN HÉBERGEMENT D'URGENCE** n'ont pas abouti.



© ÉLODIE PERRIOT / SCCF

L'urgence caractérise la situation des personnes qui ne savent pas où dormir le soir-même, au risque de se retrouver à la rue (ex : une personne expulsée de son logement, un jeune mis à la porte par ses parents, une personne mise à la porte par un tiers qui l'hébergeait, une personne à la rue depuis plusieurs semaines voire plusieurs mois, une personne victime de violences domestiques dans son logement, ce qui la conduit à le quitter). **Pour les personnes étant dans une situation d'urgence telle que nous l'entendons au Secours Catholique**, une intervention immédiate est nécessaire. Elle se situe dans une démarche de courte durée, qui doit permettre ensuite l'accompagnement vers le logement.

## PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER

**Permettre aux personnes d'appeler le 115 / numéro d'urgence sociale :** les temps d'attente pour obtenir un interlocuteur, lorsqu'on y arrive, sont interminables et les propositions d'hébergement font souvent défaut. Les personnes rencontrées par le Secours Catholique et faisant face à cette situation demandent des cabines téléphoniques ou téléphones en accès libre et gratuit, ainsi qu'une disponibilité plus efficace de la part des écoutants du 115. Cela passe par un renforcement des moyens du 115 pour répondre aux personnes en détresse.

**Passer de la gestion hivernale de l'urgence à une proposition d'hébergement digne et continue toute l'année :** le Secours Catholique considère depuis plusieurs années qu'il est temps de sortir de la gestion de l'urgence caractérisée par la mise en place de plans hivernaux. Celle-ci, même si elle permet la mise à l'abri des personnes en grande vulnérabilité, va parfois à l'encontre de la dignité au regard de certains lieux « d'hébergements hivernaux ». Elle ne permet pas non plus de penser l'accueil des personnes sur le long terme, avec des remises à la rue parfois au lendemain de la trêve hivernale. Par ailleurs, cela peut donner l'impression qu'une saisonnalité de la solidarité est importante. Or, le taux de mortalité des personnes à la rue est plus important en été qu'en hiver.

**Réformer le système d'hébergement à partir des besoins des personnes :** le Secours Catholique souhaite la création de projets innovants favorisant une réelle insertion des personnes. Cela implique que l'on sorte d'une logique de gestion des dispositifs car cela se fait bien souvent à l'encontre des personnes. Il est temps d'adapter les dispositifs aux personnes et non l'inverse.

**Dès l'urgence, proposer un accompagnement à chacun :** un accueil personnalisé, rassurant et de qualité, doit permettre à la personne de comprendre le dispositif dans lequel elle arrive, s'y sentir mieux, en confiance et bénéficier d'un accompagnement adapté.

Une durée de séjour non définie préalablement et sans risque de remise à la rue du jour au lendemain.

**Renforcer l'articulation entre les dispositifs de l'urgence et de l'insertion :** il est essentiel d'avoir une meilleure coordination des dispositifs, lesquels ont eu tendance à se juxtaposer les uns aux autres sans réelle concertation au niveau départemental. Cela passe notamment par une meilleure articulation entre le SIAO Urgence et le SIAO Insertion quand ils sont dissociés.

### 3 GARANTIR L'ACCÈS À LA DOMICILIATION



Inscrit dans la loi Dalo puis réaffirmé dans la loi Alur (Accès au logement et un urbanisme rénové) du 24 mars 2014 et ses décrets d'application, le droit à la domiciliation est fondamental puisqu'il représente un préalable indispensable à l'accès aux droits pour les personnes sans domicile stable dans notre pays.

C'est également la possibilité d'avoir une adresse postale et de maintenir des contacts avec les membres de sa famille ou ses liens amicaux. La domiciliation, c'est le début d'une reconnaissance d'un vivre ensemble et de la construction d'une société juste et fraternelle. Aujourd'hui, dans de nombreux territoires, ce droit est fortement fragilisé, voire bafoué. Face aux inquiétants blocages constatés dans l'ensemble des dispositifs, le Secours Catholique s'engage pour faire mieux reconnaître le droit à la domiciliation de toutes les personnes sans domicile stable, quelle que soit leur situation administrative.

#### PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER

**L'État doit être le garant du respect de ce droit** partout en France, pour en faire un véritable service public de la domiciliation avec les moyens nécessaires.

**Toute personne sans domicile stable**, quelle que soit sa situation administrative, doit pouvoir bénéficier d'une domiciliation pour l'accès à l'ensemble des droits auxquels elle peut prétendre.

**Un pilotage territorial efficace de l'ensemble des acteurs de la domiciliation** doit être organisé par chaque préfet (schémas départementaux de la domiciliation) pour permettre une meilleure effectivité de ce droit.

**Les CCAS et les CIAS ont pour obligation de domicilier toute personne sans domicile stable ayant un lien avec leur commune. Ils doivent s'engager davantage dans une mise en œuvre effective du droit à la domiciliation.**

## 4 ADAPTER LE DISPOSITIF D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE AUX BESOINS ACTUELS ET À VENIR



De nombreux exilés sont contraints de fuir leur pays en raison de persécutions, de conflits ou d'une situation de troubles et de violence généralisée. Actuellement, lorsque les demandeurs d'asile arrivent en France, contrairement au droit européen et international<sup>10</sup>, ils ne peuvent pas tous obtenir une place dans un centre d'hébergement dédié à leur accueil et prise en charge (centre d'accueil des demandeurs d'asile – Cada - ou dispositifs d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile), faute de places disponibles. En effet, pour l'année 2016, **seulement un tiers des demandeurs d'asile ont été accueillis et accompagnés dans les hébergements du dispositif national d'accueil**. Par conséquent, les deux tiers restants ont été contraints d'être hébergés à l'hôtel par défaut, via le 115, ou de vivre à la rue, dans des squats ou des bidonvilles.

En 2016, près de 97 000 personnes ont déposé une demande d'asile en France, et malgré les efforts engagés pour augmenter le nombre de places, cela ne permet toujours pas de répondre aux besoins actuels. De plus, les délais pour voir sa demande enregistrée par les

10. L'accueil et la protection des demandeurs d'asile répondent à une obligation internationale que la France s'est engagée à respecter dans le cadre de la convention de Genève de 1951. La directive de 2013 du Conseil de l'Europe précise que l'État doit fournir aux demandeurs d'asile, le logement, la nourriture, l'habillement, [...] en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière. » Il doit aussi garantir « un niveau de vie adéquat pour leur santé et assurer leur subsistance. » En principe, l'accueil d'un demandeur d'asile doit être matérialisé par une offre de prise en charge faite par l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dès l'enregistrement de la demande, et aboutir dans les meilleurs délais à une proposition d'hébergement dans un centre d'hébergement dédié (article L.744-3 du Ceseda), assurant au demandeur un accueil, un hébergement ainsi qu'un accompagnement social et administratif.

services préfectoraux et l'OFII retardent d'autant l'accès au dispositif d'accueil, que cela soit l'hébergement ou l'allocation pour demandeur d'asile dont le montant prévu en l'absence de place ne permet pas de pouvoir s'héberger par ses propres moyens.

#### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER**

**Développer les places en CADA (centre d'accueil des demandeurs d'asile) :** il convient de replacer les CADA au cœur du dispositif national d'accueil comme le modèle de référence pour tous les demandeurs d'asile et de dimensionner les capacités d'accueil aux besoins actuels et à venir des personnes.

**Le Secours Catholique s'interroge sur le bienfondé du développement récent de multiples dispositifs d'accueil et d'orientation.** Certains de ces dispositifs proposent des conditions d'accompagnement que l'on peut estimer insuffisantes (CAO – centre d'accueil et d'orientation), quant à leur capacité à garantir un accueil digne, stable ainsi qu'un accompagnement des personnes. D'autres (PRADHA, programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, CHUM centre d'hébergement d'urgence pour migrants) tendent à confondre « hébergement » et « contrôle des personnes en vue de leur éloignement du territoire » (notamment à l'égard des personnes dites « Dublinées » en attente d'une réadmission sous la contrainte par un autre État de l'Union européenne). Par des mesures d'assignation à résidence, ou par d'autres formes de contraintes matérielles, ces nouveaux dispositifs risquent d'effacer la frontière qui doit séparer l'accompagnement et le travail social des mesures de police relatives à l'exercice de la force et de la contrainte publique.

**UN PROJET.** À Limeil-Brévannes, le Secours Catholique a initié un projet de CHU de 23 logements. Le 115 y placera des familles, principalement des mères isolées avec des enfants. Le bâtiment neuf développe par sa cour intérieure un espace d'accueil et de jeu ; il est réalisé selon les meilleures techniques disponibles actuellement ; il sera facile d'y apprendre à habiter. Proposer aux personnes en grande précarité un hébergement convivial et innovant : un défi prophétique.

## 5 L'HÉBERGEMENT, LEVIER VERS L'INSERTION

« On est nombreux, on est tous malades, on a une chambre qui fait 9 m<sup>2</sup>. Ça, c'est le mur de notre chambre. Il est tout moisi à cause de l'humidité. Ma mère est asthmatique, c'est gênant. Les cahiers sont tous moisis. ». Raïssa



CHIFFRES CLÉS

**45 930 PLACES EN HÉBERGEMENT D'INSERTION** (CHRS, centres maternels)

**40 000 PERSONNES HÉBERGÉES À L'HÔTEL**

chaque nuit en Île-de-France, dont la moitié sont des enfants



© ÉLODIE PERRIOT / SCCF

L'hébergement est plus qu'un simple toit sur la tête, c'est un lieu pour commencer à se poser, reprendre confiance, avoir à nouveau des envies et des projets, "habiter sa vie". **Il convient de proposer des places pérennes pour garantir de la stabilité aux personnes.**

Depuis les années 80, les moyens dédiés à l'hébergement ont augmenté pour répondre aux besoins criants. Le dispositif d'hébergement n'a cessé de se densifier. Ces étapes sont perçues comme un escalier dont il faudrait franchir les marches une à une, pour, en haut, mériter un vrai logement, stable. Mais le parcours, en réalité, est semé de ruptures, de séjours en hôtels, d'accompagnements décousus et de rechutes des personnes les plus fragiles. Les allers et retours entre les dispositifs proposés et la rue sont fréquents, avec des conséquences dramatiques.

Des centaines de familles sont actuellement hébergées à l'hôtel pendant des mois, voire des années, dans des conditions de vie indignes (pas de lieu pour cuisiner, surpeuplement,

hygiène), éloignées des moyens de transport. Certaines sont ballottées d'un hôtel à l'autre en fonction des possibilités d'accueil. Aujourd'hui, l'hôtel n'est plus une réponse à l'urgence, mais une proposition d'hébergement insatisfaisante qui s'inscrit parfois dans la durée et favorise l'exclusion de ces familles qui n'ont plus d'ancrage social local, ont des difficultés à scolariser leurs enfants...

#### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER**

**Organiser le relogement des personnes hébergées à l'hôtel depuis plusieurs années :** il convient de les héberger ou de les reloger au plus vite afin que le recours à l'hôtel reste exceptionnel, uniquement pour des situations d'urgence.

**Le Secours Catholique souhaite que les familles déboutées/sans papiers vivant dans ces hôtels depuis plusieurs années puissent voir leur situation régularisée** afin de poursuivre leur vie en France légalement et s'intégrer, en accédant notamment à un logement.

**Arrêter le «ballottage» (interdépartemental) d'hôtel en hôtel :** Le Secours Catholique souhaite que cesse ce mode opératoire au profit d'une prise en charge dans un hébergement stable, adapté à la situation des personnes et des familles, en préservant les lieux de vie (ex : le lieu de scolarisation des enfants, de suivi social etc.), l'accès ou le maintien d'un emploi. Sans stabilisation, la précarisation des personnes s'aggrave aux dépens de leur insertion sociale et professionnelle.

Les centres d'hébergement de stabilisation doivent permettre aux personnes d'être accompagnées, dès que c'est possible et dès qu'elles sont prêtes, dans l'ouverture de leurs droits au logement (demande de logement social, recours Dalo).



## 6 POUR UNE POLITIQUE D'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT EN BIDONVILLES ET SQUATS



Depuis une vingtaine d'années réapparaissent des bidonvilles à la périphérie des grandes villes. On comptait en 2016 près de 16 000 personnes vivant en bidonvilles. Bien que le problème concerne différents publics, il touche particulièrement des hommes, femmes et enfants en provenance de l'Union européenne (essentiellement de Roumanie et de Bulgarie). Ces personnes vivent dans des conditions sanitaires et d'hébergement inacceptables, qui mettent leur santé en péril et les excluent de toute possibilité de vivre dignement dans la cité (difficultés à scolariser les enfants notamment).

Les bidonvilles ne sont pas des solutions dignes pour les personnes et sont loin d'être à la hauteur des valeurs prônées par la France. Pour autant, les « évacuations », les « démantèlements » des campements ne peuvent se justifier à eux seuls, s'il n'y a pas d'alternatives proposées pour favoriser l'insertion durable des personnes. Elles contribuent au contraire à précariser davantage les situations des habitants, à les éloigner des accompagnements dont elles bénéficiaient jusqu'alors et à s'installer dans un autre lieu dans des conditions tout autant voire plus dégradées. La circulaire de 2012 relative à « l'anticipation et à l'accompagnement des évacuations des bidonvilles » n'a pas empêché de nombreuses évacuations, sans anticipation sur tout le territoire. La mission nationale de résorption des bidonvilles, confiée à Adoma de 2014 à 2016, n'a pas permis non plus un engagement des acteurs publics dans le sens de propositions alternatives pensées avec les habitants des bidonvilles.

Face à ces conditions d'habitat inacceptables et au manque de volonté politique de trouver des alternatives, le Secours Catholique milite, notamment au sein du **collectif Romeurope**<sup>11</sup>, pour que les personnes accèdent à des conditions de vie digne.

### **PRINCIPES ET POSITIONS DE PLAIDOYER**

**Mettre fin à l'errance des personnes, préférer l'amélioration des conditions de vie des bidonvilles plutôt que l'évacuation sans proposition alternative** : l'expulsion ne doit pas être la solution systématiquement envisagée par les mairies et les services de l'État. La Cour de cassation oblige désormais à effectuer un contrôle de proportionnalité entre l'atteinte au droit de la propriété résultant de l'occupation illicite d'un terrain et l'atteinte aux droits fondamentaux des habitants qui résulterait d'une expulsion. Le Secours Catholique, présent auprès des personnes vivant en bidonvilles, accompagne et soutient toutes les solutions qui vont dans le sens d'une amélioration des conditions de vie des personnes installées sur ces terrains (accès à l'eau, amélioration de l'hygiène) si ces lieux ne présentent pas de danger pour les personnes qui y vivent. Elles sont souvent bien meilleures que l'expulsion et évitent de casser les initiatives en cours et les solidarités locales déployées !

**Inscrire la résorption des squats et bidonvilles dans les politiques publiques de l'habitat et du logement** : la résorption des squats et bidonvilles ne doit pas faire l'objet d'une stratégie en dehors des politiques publiques du logement sur les territoires (plans départementaux d'action pour l'hébergement et logement des personnes défavorisées ou PDAHLPD). Les expériences montrent en effet que lorsque les pouvoirs publics proposent des stratégies de résorption des bidonvilles en dehors des dispositifs, cela ne permet pas une mobilisation suffisante des collectivités locales.

**Cesser les évacuations des bidonvilles et squats sans proposition d'hébergement ou de logement** : une politique publique qui organise des évacuations est incohérente et coûteuse, car elle ne fait que déplacer le problème sans jamais y remédier. Le Secours Catholique souhaite qu'il n'y ait pas d'évacuation sans solution et demande l'application de la circulaire de 2012. Cela nécessite la réalisation de diagnostics individuels pour évaluer chaque situation afin de proposer des solutions adaptées aux besoins des personnes en fonction de leur souhait et de leur parcours. A partir de cette phase d'analyse, des propositions d'hébergements ou de logements pourront être faites aux personnes. Dans la continuité, le Secours Catholique est ouvert aux possibilités de réhabiliter des logements avec les talents des personnes et dans lesquels elles pourront vivre. D'autres pistes sont à imaginer en organisant le relogement sur des terrains adaptés, en confiant la responsabilité aux personnes de construire leurs maisons avec des appuis de la mairie et d'autres acteurs publics.

**UN PROJET.** L'équipe du Secours Catholique de Triel-Sur-Seine (78) travaille avec le collectif RomYvelines sur l'accompagnement de familles vivant en bidonville. L'accompagnement des enfants (bibliothèque de rue, ateliers périscolaires) ainsi que l'amélioration des conditions de vie sur le bidonville sont au cœur des missions du collectif. Celui-ci travaille également sur la sortie du bidonville en identifiant des solutions de relogement pour toutes les familles.

11. <http://www.romeurope.org/>

# CONCLUSION

**Le Secours Catholique considère qu'il est possible que chaque personne en France puisse accéder à un hébergement ou à un logement adapté à ses besoins, à condition que les acteurs publics, associations, citoyens s'engagent ensemble et avec les personnes qui vivent ces situations, dans la lutte contre le mal-logement**

**Une révolution fraternelle** est à enclencher pour dépasser les peurs, les préjugés et réduire les inégalités territoriales afin de **construire une société où plus aucune personne ne serait contrainte d'être à la rue ou mal-logée.**

# GLOSSAIRE

<b>AIS</b>	Agence Immobilière Sociale
<b>ACSC</b>	Association des cités du secours catholique
<b>ADLH</b>	Accompagnement aux droits liés à l'habitat
<b>Alur</b>	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
<b>Anah</b>	Agence nationale de l'habitat
<b>APL</b>	Aide personnalisée au logement
<b>AVDL</b>	Accompagnement social vers et dans le logement
<b>Cada</b>	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
<b>CCAS</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CHRS</b>	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
<b>CHU</b>	Centre d'hébergement d'urgence
<b>CHUM</b>	Centre d'hébergement d'urgence pour migrants
<b>CIAS</b>	Centre intercommunal d'action sociale
<b>CNCDH</b>	Commission nationale consultative des droits de l'homme
<b>Dalo</b>	Droit au logement opposable
<b>DSE</b>	Doctrine sociale de l'Église
<b>FSL</b>	Fonds de solidarité logement
<b>GUL</b>	Garantie universelle des loyers
<b>PLH</b>	Plans locaux de l'habitat
<b>PLU</b>	Plans locaux d'urbanisme
<b>SCCF</b>	Secours Catholique-Caritas France
<b>SIAO</b>	Services intégrés d'accueil et d'orientation
<b>SRU</b>	Solidarité renouvellement urbain
<b>TLV</b>	Taxe sur les logements vacants
<b>Visale</b>	Visa pour le logement et l'emploi



# INDEX

- ACSC**, 6, 7
- ALUR**, 9, 14, 16, 28
- ANAH**, 9, 21
- APL**, 16
- Ballottage**, 32
- Bidonville**, 7, 10, 29, 33, 34
- Cada**, 29, 30
- Chez-soi d'abord**, 12
- CHRS**, 11, 31
- CHU**, 11, 30
- CNCDH**, 10, 16
- Continuité**, 34
- Dalo**, 6, 7, 8, 16, 22, 23, 25, 28, 32
- Domiciliation**, 7, 28
- Expulsions**, 15, 16, 34
- GUL**, 16
- Habitat participatif**, 19
- Inconditionnalité**, 24, 25
- Loi SRU**, 14
- Mal-logement**, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 20, 35
- Plaidoyer**, 12, 14, 16, 18, 19, 21, 23, 25, 27, 28, 30, 32, 34
- PLH**, 13
- PLU**, 13
- Précarité énergétique**, 7, 20, 21
- Privé**, 17, 18, 23
- Trêve hivernale**, 15, 27
- Visale**, 16
- Vivre ensemble**, 28

# DOCUMENTS SECOURS CATHOLIQUE REPÈRES POUR L'ACTION

## **L'engagement du Secours Catholique en faveur du Dalo**

<https://isidor.secours-catholique.org/document/le-secours-catholique-et-son-engagement-en-faveur-du-droit-au-logement-opposable>

## **De l'hôtel au logement, c'est possible enquête sur l'hébergement à l'hôtel en Ile-de-France**

décembre 2014

<https://isidor.secours-catholique.org/document/de-lhotel-au-logement-cest-possible>

## **Petit guide d'accueil des familles hébergées à l'hôtel**

novembre 2016

<https://isidor.secours-catholique.org/document/petit-guide-daccueil-des-familles-hebergees-a-lhotel>

## **Hébergement des migrants en Église : positionnement et repères à l'action.**

novembre 2016.

<https://isidor.secours-catholique.org/document/lhebergement-des-migrants-en-eglise>

## **Habitants des bidonvilles : quel accompagnement ?**

---

**DOCUMENT RÉDIGÉ PAR :**

Armelle Guillembet - Responsable du département de la rue au logement

Bernard Baudry - Bénévole référent Dalo

Matthieu Hoarau - Chargé de projets du département de la rue au logement

Fanny Plançon - Chargée de projets du département de la rue au logement

**REMERCIEMENTS**

Aux personnes rencontrées dans les accueils de jour de Colombes (92), de Paris (75)

Aux membres du groupe de femmes de Villeneuve-St-Georges (94)

Aux membres du groupe engagé dans un projet d'habitat participatif dans le Gard (30)

Aux délégations et collègues de la DFE qui ont contribué à ce document

[secours-catholique.org](https://secours-catholique.org)

**DIRECTION FRANCE EUROPE**

Département de la rue au logement

01 45 49 74 44

[dept.delarueaulogement@secours-catholique.org](mailto:dept.delarueaulogement@secours-catholique.org)

 [caritasfrance](#)  [Secours Catholique-Caritas France](#)