

D. Des réponses insuffisantes ou inadaptées à la précarité et au mal-logement

D.1 La demande de logement social, révélatrice des multiples facettes de la crise du logement

■ Une demande de logement social en forte croissance inégalement selon les territoires

Fin 2016, le cap des 100 000 demandes de logements sociaux était franchi dans les Hauts-de-Seine. Depuis 2013, cette demande s'accroît au rythme annuel moyen de 6 %.

Elle est ainsi passée de 82 454 fin 2013 à 105 307 ménages demandeurs en 2017. On observe le même type de progression pour l'ensemble de l'Ile-de-France.

Dans cette demande, on distingue les demandes de mutation qui émanent de ménages logés dans le parc social et qui souhaitent un autre logement et les demandes hors mutation qui proviennent de ménages logés dans le parc privé ou sans logement en propre. Les demandes de mutation atteignent un tiers de l'ensemble soit 32 783 en 2017 dans le 92. Elles correspondent au fait que le logement occupé

actuellement ne répond pas ou plus aux besoins de la famille. Ainsi, 13 036 de ces demandes ont pour motif un logement trop petit, 3 048 évoquent un problème de voisinage ou d'environnement. La satisfaction de ces demandes est légitime mais rendue plus difficile par les restrictions de l'offre de logements disponibles. Elles s'accroissent à un taux annuel moyen de 5,3 %, un peu moins vite que les demandes hors mutation : 6,7 %.

La demande hors mutation prise en compte ici met en évidence le besoin d'une offre plus importante de logements sociaux.

En cinq ans, cette demande a progressé de 30 % dans les Hauts-de-Seine.

Tableau D.1-1 - Nombre de demandes de logements sociaux hors mutation pour les Hauts-de-Seine

2013	2014	2015	2016	2017	Taux de croissance 2013-2017
55 822	58 184	65 068	70 011	72 535	30 %

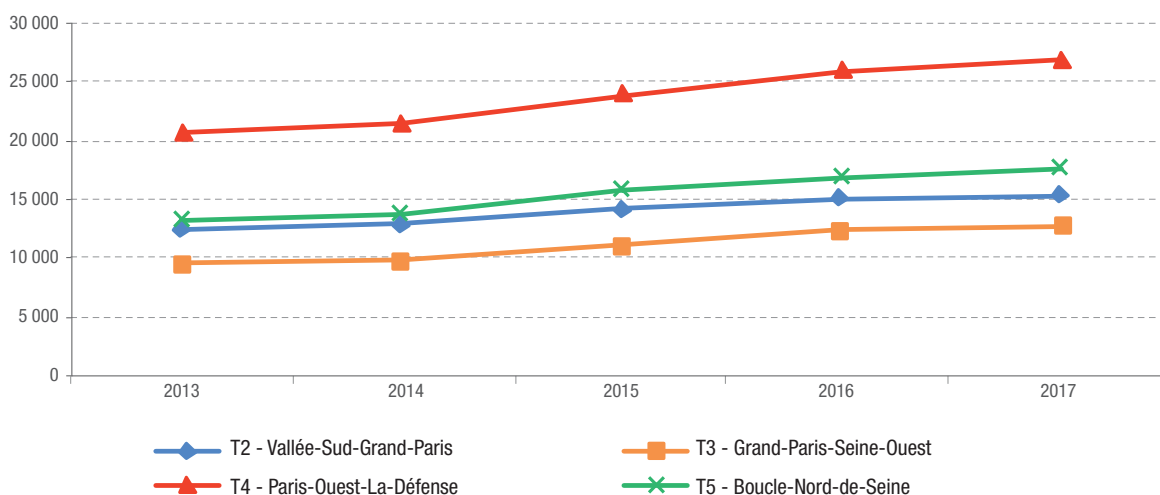
Source : - SNE 2017

Globalement, près d'un ménage du département sur dix est demandeur d'un logement social hors mutation (9,2 %).

Mais cette proportion varie sensiblement d'un territoire à l'autre avec dans l'ordre croissant : T3- Grand-Paris-Sud-Ouest : 7,7 % ; Vallée-Sud-Grand-Paris : 8,2 % ; Paris-Ouest-La-Défense : 9,6 % et Boucle-Nord-de-Seine : 11,4 %.

C'est dans ce dernier territoire que la hausse de la demande est la plus forte : 7,4 % par an en moyenne. Mais c'est dans le territoire Paris-Ouest-La-Défense que le nombre de demandes est le plus élevé.

Figure D.1-1 - Demande de logements sociaux hors mutation par territoire du 92



Source : - SNE 2017

Quelques définitions concernant le décompte des demandeurs de logement social

- Le SNE, Système National informatique d'Enregistrement des demandes de logement social est opérationnel depuis 2011. Il permet de connaître, en temps réel, les demandes en cours et les attributions de logement social.

Les demandeurs de logement social doivent impérativement renouveler et actualiser chaque année leur demande. Il s'ensuit des évolutions permanentes du stock sous l'effet des inscriptions et radiations.

- Distinction entre les demandes de logement social pour mutation et les demandes hors-mutation :
 - Les demandes pour mutation** proviennent de ménages qui logent dans le parc social et qui veulent changer de logement social.
 - Les demandes hors-mutation** sont faites par des ménages qui veulent accéder au parc social.
- Distinction entre la demande active sur un territoire qui concerne tous les ménages qui demandent un logement social dans les Hauts-de-Seine en premier choix et les demandes qui émanent des résidents des Hauts-de-Seine. Ainsi fin 2015, on comptait 92 909 demandes actives de logement social dans les Hauts-de-Seine dont 20 % issues de ménages résidant hors du 92. A la même époque, le nombre de ménages vivant dans les Hauts-de-Seine, qui avaient fait une demande, était de 85 599 dont 13 % pour un autre département.
- La notion retenue dans ce document est **la demande active sur le territoire qui correspond au premier vœu formulé**.
- Tous les demandeurs ne sont pas mal logés et tous les mal-logés ne font pas de demandes notamment les catégories ci-dessous :
 - Des catégories de mal-logés qui pensent que le logement social n'est pas fait pour eux ou qu'ils n'ont aucune chance d'y accéder : les familles nombreuses, les personnes disposant de revenus faibles ou incertains mais aussi les sans-travail, sans capital social et celles dont la situation administrative sur le territoire national est instable ou irrégulière. C'est le non-recours.
 - Ceux qui ont été radiés parce qu'ils n'ont pas renouvelé leur demande de logement social dans les délais parce qu'ils n'ont pas reçu ou ouvert leur courrier de relance, par exemple.
 - Des propriétaires dans des copropriétés dégradées ou incapables de financer des travaux d'amélioration et qui s'abstiennent de demander.
 - Des personnes mal logées qui ne sont pas éligibles.

■ **Les locataires du parc privé ne représentent que 40 % en moyenne des demandeurs ; les autres sont dans des situations de difficultés et d'urgences variées**

En procédant à leur demande de logement social, qu'ils doivent renouveler chaque année, les demandeurs

doivent indiquer quelle est leur situation de logement. Ils ont seize items pour le faire que l'on a regroupés de la manière suivante.

Tableau D.1-2 - Situation des demandeurs de logements sociaux fin 2017 dans les territoires du 92

	Sans Toit	En cohabitation forcée	Résidences, foyers..	Hébergés par la famille	Locataires du parc privé	Autres situations	Total
T2 - Vallée-Sud-Grand-Paris	618	2 905	1 009	3 603	5 647	1 589	15 371
T3 - Grand-Paris-Seine-Ouest	361	2 060	921	2 128	5 920	1 376	12 766
T4 - Paris-Ouest-La-Défense	900	4 384	1 667	5 833	11 157	2 869	26 810
T5 - Boucle-Nord-de-Seine	934	3 238	1 119	3 672	6 819	1 795	17 577
Hauts-de-Seine	2 813	12 587	4 716	15 236	29 543	7 629	72 524

Source : SNE 2017

A côté de ceux qui sont déjà logés (locataires du parc privé et personnes hébergées par la famille souvent dans de mauvaises conditions), au nombre de 44 779, on trouve plus de 17 000 personnes ou familles en cohabitation forcée ou dans des résidences collectives. Les ménages « sans toit » demandeurs s'élèvent à 2 800. Et on trouve aussi 2 670 propriétaires occupants.

Au total, les locataires du parc privé ne représentent que 40 % en moyenne des demandeurs.

Au sein d'une demande qui s'accroît d'année en année, ce sont certaines des situations les plus précaires qui connaissent les plus fortes hausses, notamment les « sans logement » qui représentent plus du quart des nouvelles demandes entre 2015 et 2017.

Tableau D.1-3 - Accroissement entre 2015 et 2017 du nombre de demandeurs selon leur situation de logement

Mode Logement Actuel	Sans Toit	En cohabitation forcée	Résidences, foyers..	Hébergés par la famille	Locataires du parc privé	Autres situations	Total
Hauts-de-Seine	627	2 427	626	1 537	2 467	1 222	8 906
Taux d'accroissement	29 %	24 %	15 %	11 %	9 %	19 %	14 %

Source : SNE 2017

■ Près du tiers des demandes proviennent de personnes sans logement personnel

Tableau D.1-4 - Motifs de demandes de logement social en 2017

	Sans logement en propre	Perte du logement	Problème familial	Logement trop cher	Logement trop petit	Développement famille	Problème voisinage	Handicap	Emploi	Propriétaires en difficulté	Autres	TOTAL
T2 - Vallée-Sud-Grand-Paris	5 418	1 018	1 798	2 288	2 269	6 46	137	184	807	64	742	15 371
T3 - Grand-Paris-Seine-Ouest	3 628	1 050	1 126	2 244	2 407	4 38	166	183	836	45	643	12 766
T4 - Paris-Ouest-La-Défense	8 038	2 175	3 028	4 192	4 609	1 108	303	381	1 515	91	1 370	26 810
T5 - Boucle-Nord-de-Seine	5 920	1 772	1 767	2 400	3 102	709	158	277	588	62	822	17 577
Hauts-de-Seine	23 004	6 015	7 719	11 124	12 387	2 901	764	1 025	3 746	262	3 577	72 524

Source : SNE 2017

A côté des demandeurs sans logement propre qui représentent près d'un tiers des demandeurs, on trouve un autre tiers de ménages dont le logement est trop petit (surpeuplement) ou trop cher : ce sont en priorité les motifs évoqués par les locataires du parc privé. Si l'on y ajoute ceux qui perdent leur logement, on obtient 72 % des demandes de logement social ce qui reflète bien les différentes dimensions de la crise du logement.

Les autres demandeurs se répartissent entre diverses situations de difficultés économiques ou sociales : problèmes familiaux, d'emploi, de santé, plus rarement de voisinage.

Entre 2015 et 2017, plus du tiers de l'accroissement provient de personnes qui se déclarent sans logement personnel (36 %). On note également la forte progression du motif emploi (56 %) qui confirme que la faible mobilité résidentielle pose problème pour le marché du travail.

■ Des délais d'attente qui s'allongent

L'ancienneté moyenne des demandes dans le département est de trente-et-un mois. Et près d'une demande sur cinq date de plus de quatre ans.

Sur la période 2015-2017, les demandes anciennes ont davantage augmenté (+ 20 %) que l'ensemble des demandes (+ 14 %).

D.2 Des attributions en diminution aggravent la situation générale

■ Des attributions insuffisantes

En 2017, 10 850 attributions ont été réalisées dans les Hauts-de-Seine pour 105 307 demandes.

Ce volume de l'ordre de 10 % des demandes englobe l'ensemble des attributions liées aux demandes de mutation et hors mutation.

Comment sont attribués les logements sociaux ?

(Règles définies par l'article L.441 du CCH)

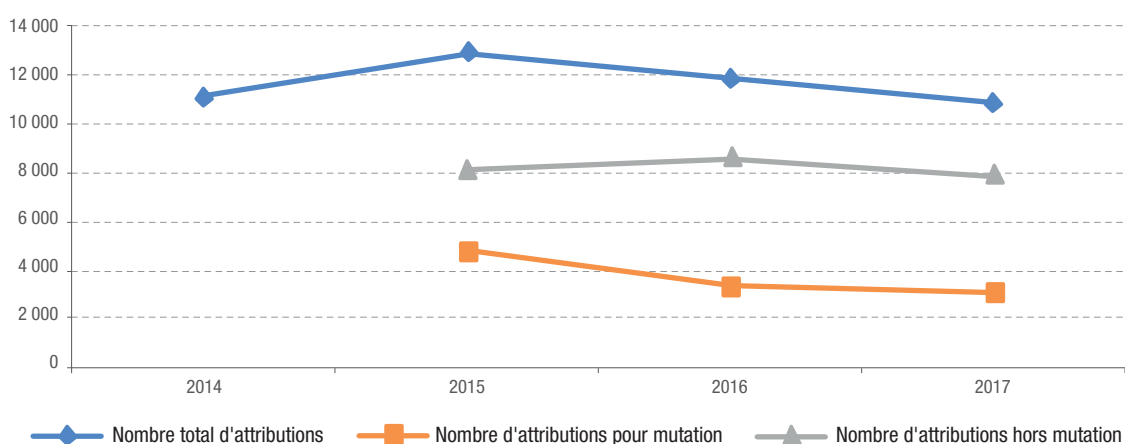
Les attributions sont réalisées par les commissions d'attribution des bailleurs sociaux (CAL) où siègent notamment les collectivités locales et l'Etat, mais aussi des associations d'insertion agréées par le Préfet et des associations de locataires suivant des critères de priorité définis par les textes et les dispositifs locaux. Pour favoriser la transparence et l'équité, les bailleurs doivent mettre en place des grilles de cotation pour classer les demandeurs de logements sociaux. (cf. la grille de Hauts-de-Seine Habitat sur son site).

Les logements des organismes HLM et des SEM font l'objet de droits de réservation : le préfet dispose d'un contingent de 30 % des logements dont 25 % destinés en principe à des personnes mal logées ou défavorisées (« contingent prioritaire ») et 5 % aux fonctionnaires.

Les collectivités locales et leurs groupements disposent également de droits de réservation dans la limite de 20 % des logements de chaque programme en contrepartie de leur garantie d'emprunt. La plupart des autres réservations (50 %) vont à Action Logement qui perçoit chaque année la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) versée par les entreprises privées employant plus de 20 salariés (50 dans le secteur agricole) et qui représente 0,45 % de leur masse salariale annuelle. La PEEC contribue à la construction et au financement des logements sociaux et intermédiaires et permet en contrepartie de proposer, entre autres, des logements sociaux ou intermédiaires aux entreprises cotisantes pour leurs salariés.

Les réservataires proposent des candidats selon les modalités fixées avec le bailleur social.

Figure D.2-1 - Evolution du nombre d'attributions de logements sociaux dans les Hauts-de-Seine



Source : SNE 2017

On observe une baisse du nombre d'attributions depuis 2015. Cette baisse de l'ordre de 2 000 attributions depuis 2015 est préoccupante (soit une perte annuelle de 10 %). La perte est surtout importante pour les attributions faites dans le cadre de mutations (1 800 en deux ans). En 2017, celles-ci représentent 28 % de l'ensemble des attributions. Ceci illustre une tendance

longue du ralentissement de la mobilité résidentielle dans le parc social notamment.

Face à une demande de logements sociaux en croissance, on reste confronté à un nombre d'attributions en diminution aggravant la situation générale.

■ Une offre trop restreinte de logements sociaux à faible loyer

Les données fournies par l'OLS (datant de 2014) permettent de connaître les loyers des logements offerts en location ainsi que ceux des logements mis en service.

Les logements sociaux mis en location sont-ils effectivement accessibles aux ménages à bas-revenu ? On prend en compte deux tranches de niveau de loyer au m² : les moins de 6,17€ et ceux compris entre 6,17 € et 7,62 €¹

Sur l'ensemble du 92, il y a eu 3 492 mises en location de très faible loyer (moins de 6,17 €), soit 28 % de l'ensemble. Mais sur ce nombre, on ne compte que 137 mises en service de logement² (soit 9 %). Ce qui confirme ce qui a été dit plus haut sur la tendance à l'augmentation du prix des loyers.

Comme on l'a vu, le parc détient un nombre important de logements à faible loyer dont, en 2014, 4,2 % ont été mis en location. Le territoire T3 présente une faible capacité à offrir de tels logements probablement en raison de la nature de son parc et d'une très faible mobilité.

Pour le niveau un peu supérieur (entre 6,17 € et 7,62 €), on comptait 3 949 mises en location soit 7,3 % de ce parc. Les mises en service étaient en nombre plus de cinq fois inférieures (724).

Figure D.2-2 - Répartition des 72 524 demandes de logements sociaux hors mutation en 2017

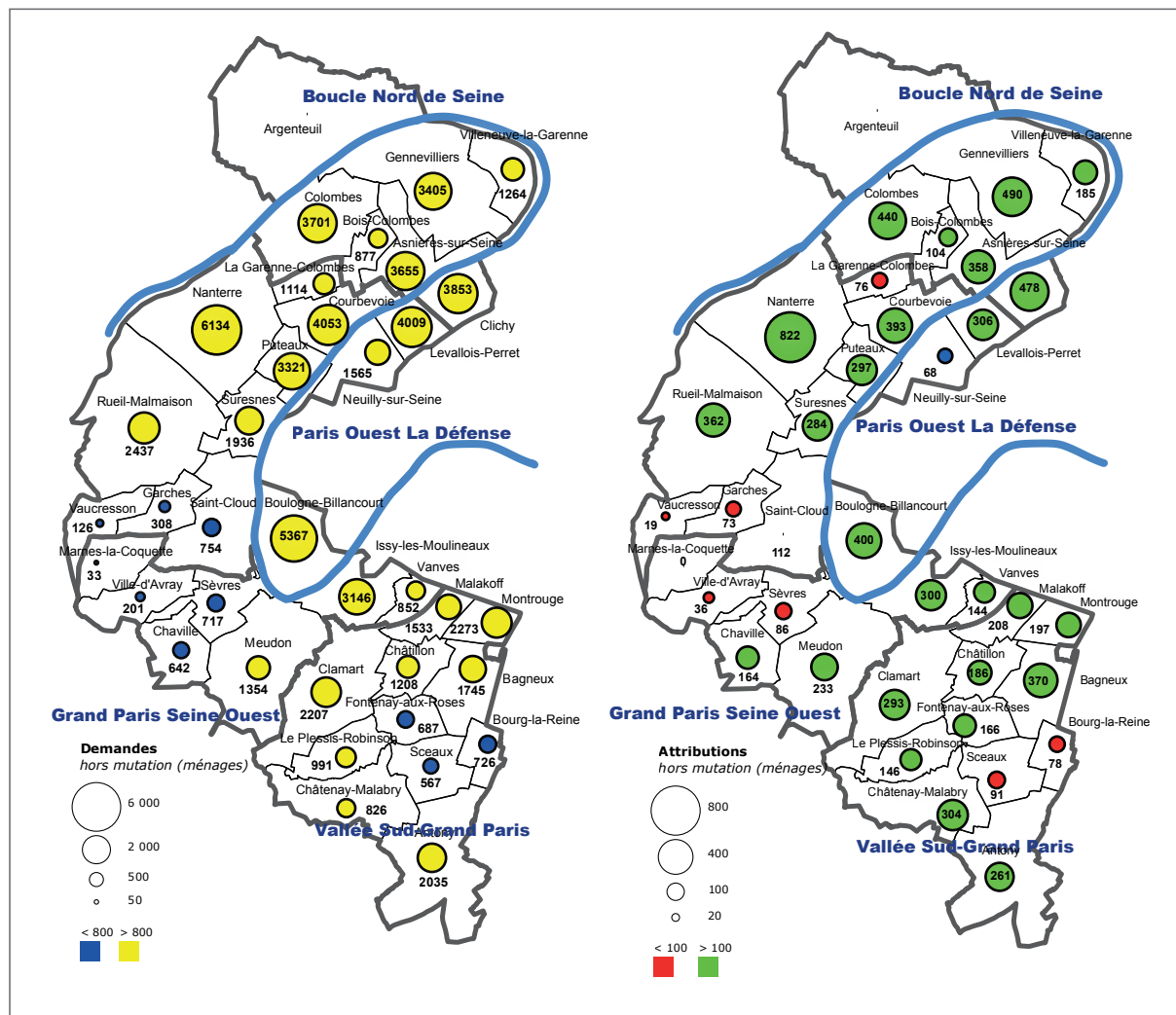
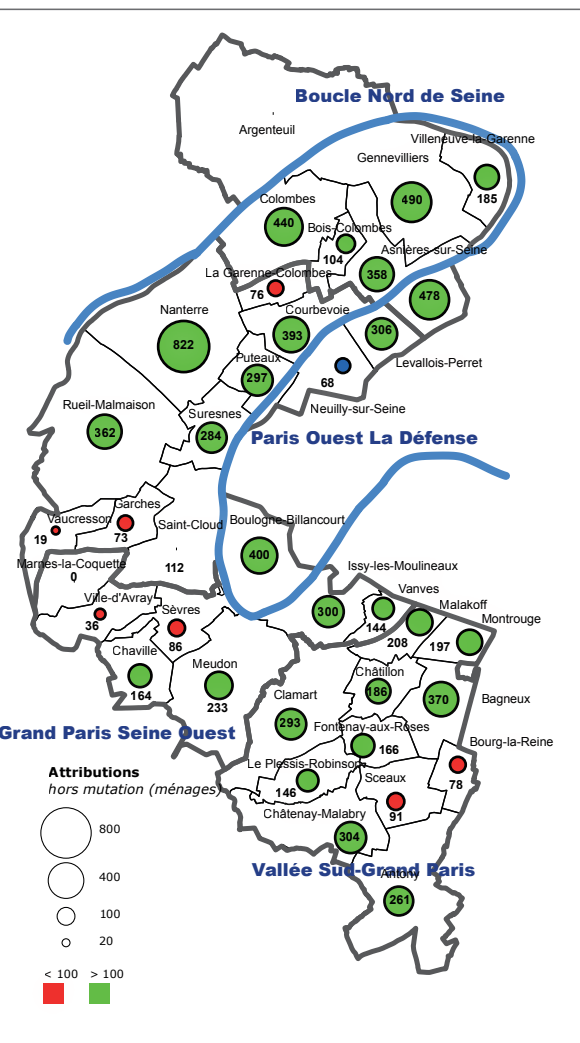


Figure D.2-3 - Répartition des 8 443 attributions de logements sociaux hors mutation en 2017



Source : SNE 2017

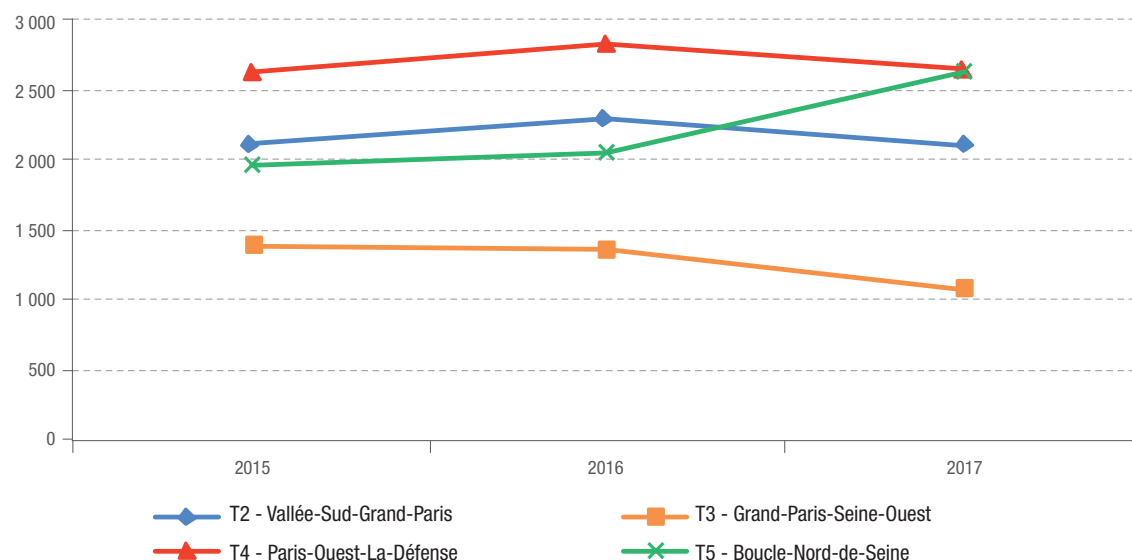
1. Cela ne veut pas dire que les autres logements soient inabordables car les allocations logement réduisent le coût pour le ménage, mais cela devient plus problématique.
2. Les mises en service de logement correspondent à la différence entre le nombre de nouveaux logements (constructions + achat en VEFA + autres achats) et les sorties du parc (ventes + démolitions + changements d'usage).

■ Des attributions et des évolutions variables selon les territoires

Les évolutions de ces trois dernières années sont différentes selon les territoires.

Si le T5 (Boucle-Nord-de-Seine) présente la singularité d'avoir des attributions en hausse méritant d'être approfondie, la tendance est à la baisse dans les trois autres territoires du département.

Figure D.2-4 - Evolution du nombre d'attributions hors mutation selon les territoires



Source : SNE 2017

■ L'accroissement du parc social joue un rôle important dans le volume des attributions

La rotation « naturelle » induite par des ménages quittant leur logement social, par exemple pour aller dans le parc privé ou pour emménager dans un autre département, est faible. Il en résulte que le nombre de création de nouveaux logements sociaux finit par constituer une part significative des attributions.

Par exemple, pour l'année 2016, le parc social des Hauts-de-Seine s'est accru de 1 893 unités. Comme le tableau dessous le montre, il s'agit d'un solde entre des mises en service (2 537) et des sorties du parc (644).

Les bailleurs accroissent leur offre soit en construisant de nouveaux bâtiments eux-mêmes (1 457), soit en achetant à des promoteurs des logements (achat en Vente en Etat Futur d'Achèvement VEFA, 648), soit en achetant des biens immobiliers qu'ils transforment en logements sociaux avec ou sans travaux (432).

Mais, en même temps, des logements sociaux ont été vendus (260), d'autres démolis (235) ou ont changé de destination, soit un total de 644.



Tableau D.2-1 - Evolution du parc social en 2016 dans les territoires

Territoire	Mises en service				Sorties de parc				Evolution du parc
	Construction	Achat en VEFA	Achats	Total	Ventes	Démolitions	Autres	Total	
T2 - Vallée-Sud-Grand-Paris	172	17	229	418	41	4	30	75	343
T3 - Grand-Paris-Seine-Ouest	248	501	104	853	41	17	5	63	790
T4 - Paris-Ouest-La-Défense	479	106	84	669	144	68	11	223	446
T5 - Boucle-Nord-de-Seine sans Argenteuil	558	24	15	597	34	146	103	283	314
Hauts-de-Seine	1 457	648	432	2 537	260	235	149	644	1 893

Source : OLS

Si on met en regard le nombre d'attributions faites hors mutation, on voit que, pour l'ensemble du 92, la part due à l'augmentation du parc social est de 22 % en moyenne.

montre l'enjeu de l'évolution du nombre de logements sociaux dans chaque territoire. En particulier, on voit l'influence forte que cela joue dans le territoire T3.

Ceci est une estimation mais l'ordre de grandeur donné

Tableau D.2-2 - Part de l'augmentation du parc social dans le volume des attributions

	Nombre d'attributions de logements sociaux hors mutation en 2016	Part due à l'augmentation du parc
T2 - Vallée-Sud-Grand-Paris	2 099	16 %
T3 - Grand-Paris-Seine-Ouest	1 071	74 %
T4 - Paris-Ouest-La-Défense	2 650	17 %
T5 - Boucle-Nord-de-Seine sans Argenteuil	2 623	12 %
Hauts-de-Seine	8 443	22 %

Source : SNE ; OLS

C'est pourquoi la poursuite de la mise en œuvre de la loi SRU est très importante pour permettre l'inversion de la courbe de la demande de logements sociaux. Si celle-ci s'accroît, c'est en grande partie parce qu'il n'y a pas assez de logements sociaux dans le département pour répondre aux besoins de la population.

Il faut rappeler que le déficit estimé par la DRIHL-UT92 pour atteindre les 25 % exigés par la loi SRU était estimé à 25 000 logements pour les 22 communes concernées en 2017, face à un nombre de demandes de plus de 70 000. L'enjeu est très important. Bien entendu, il faut que cette nouvelle offre corresponde aux caractéristiques des demandeurs.

D.3 L'évolution du relogement des publics prioritaires

■ Qui sont les publics prioritaires (PP) ? Une identification complexe

La loi Besson de 1990 a posé les principes de définition des publics prioritaires :

« Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »

« ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elle le souhaite, d'un accompagnement correspondant à ses besoins ».

Dans la mise en œuvre des Plans Départementaux d'Action Pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) il a été précisé qu'une **priorité** était accordée aux personnes et familles :

« Sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, vivant dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, en situation de surpeuplement manifeste de leur logement, confrontées à un cumul de difficultés ».

Au fil des années, cette liste a été précisée et allongée pour permettre de décider qui peut être « labellisé » comme prioritaire.

■ Trois dispositifs mobilisés aujourd'hui pour identifier les publics prioritaires

A l'ancienne **procédure du PDALPD** ont été ajoutés à partir de 2008 **les recours DALO** complétés depuis 2015 par **des « labellisations » des SIAO¹** qui sélectionnent des ménages accueillis en structure d'hébergement, prêts à être relogés. Les modalités en ont été définies par une « Charte partenariale de relogement des ménages sortant d'hébergement dans les Hauts-de-Seine » signée le 9 septembre 2014 par l'AORIF (Association des Organismes HLM de l'Ile-de-France), le SIAO 92 et la DRIHL.

Tous les publics prioritaires sont inscrits dans un fichier unique SYPLO.

Ces trois voies « s'empilent » avec des critères assez proches mais qui ne se recouvrent pas complètement. Par exemple, les critères du PDALPD sont considérés comme plus souples que ceux du DALO. Mais on peut trouver des familles inscrites dans plusieurs voies.

Outre les critères utilisés, les différences entre ces trois voies résultent des droits qu'elles ouvrent : L'inscription au PDALPD, suite à un repérage préalable par les partenaires (bailleurs, communes, CAF, EDAS) validé par la DRIHL, n'ouvre aucun droit : on parle de labellisation. Le DALO répond, lui, à l'exercice d'un droit : on parle de reconnaissance.

Les critères invoqués pour 2017 permettent de comprendre la différence d'approche.

La loi **DALO** a été mise en œuvre à partir de 2008. Le processus de reconnaissance des DALO a été plus lent à se déployer dans le 92 que dans les autres départements de la MGP avec, pendant longtemps, le taux de décisions favorables le plus faible. On peut noter également la spécificité de réorienter plus de recours DALO vers le **DAHO***.

Aujourd'hui, ces « retards » ont été comblés pour l'essentiel. Sur la période 2008-2017, il y a eu 54 140 recours DALO pour 11 816 PU-DALO reconnus. En 2017, ces chiffres sont respectivement de 6 850 et 2 160. La moitié des recours proviennent de sept communes : Nanterre, Colombes, Clichy, Asnières, Boulogne-Billancourt, Gennevilliers et Clamart.

Parmi les motifs justifiant les décisions favorables de la Comed, les « délais anormalement longs » prédominent et représentent environ un tiers des décisions. C'est un trait commun aux autres départements de la MGP mais que l'on ne retrouve pas dans le reste de la France où le principal motif (45 %) est le fait d'être dépourvu de logement ou d'être hébergé chez des particuliers.

Ce dernier motif, qui correspond à une réalité importante dans le 92, n'est présent que dans le quart des décisions.

* DAHO : Droit A l'Hébergement Opposable, voir page 82

1. Service Intégré d'Accueil et de l'Orientation, voir encadré page 81.



Tableau D.3-1 - Nombre de ménages reconnus prioritaires selon les critères DALO et PDALPD

Critères de reconnaissance DALO en 2017		Critères de labellisation PDALPD en 2017	
Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation, insalubre ou dangereux	28	Victimes de violence	40
Menacé (e) d'expulsion, sans relogement	131	Habitat indigne, précaire ou impropre	104
Logement non décent ou sur occupé avec personne handicapée ou enfant mineur	539	Hébergé chez des tiers	133
Structure d'hébergement, logement de transition, logement foyer ou RHVS	665	Dépourvu(e) de logement	161
Dépourvu(e) de logement / hébergé(e) chez des particuliers	788	Handicap	177
Délai anormalement long	976	Menacé(e) d'expulsion sans relogement	200
		Hébergé(e) en structure	289
		Sur-occupation	499

Source : - DRIHL-UT92

De plus, un autre type de public prioritaire, celui des dispositifs de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), qui peut concerner des effectifs importants, n'est pas intégré dans le PDALPD, ni le DALO.

Les communes ayant eu un programme ANRU 1 comme celles engagées dans l'ANRU 2 ont une charge supplémentaire. Elles doivent reloger prioritairement des populations sur leur territoire alors qu'elles disposent de moins de logements sociaux durant le

processus de la rénovation urbaine. Et jusqu'à présent, la solidarité entre communes joue peu en ce domaine. Signalons enfin que la loi contribue à enrichir et préciser les critères de labellisation. Ainsi, la récente loi « Egalité et Citoyenneté » a introduit de nouveaux cas comme ceux des personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ou des personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.

■ Plus de 3 300 ménages reconnus prioritaires ces dernières années

Tableau D.3-2 - Nombre total de ménages reconnus prioritaires

	2015	2016	2017
Total	3 320	3 325	3 380

Source : DRIHL-UT92

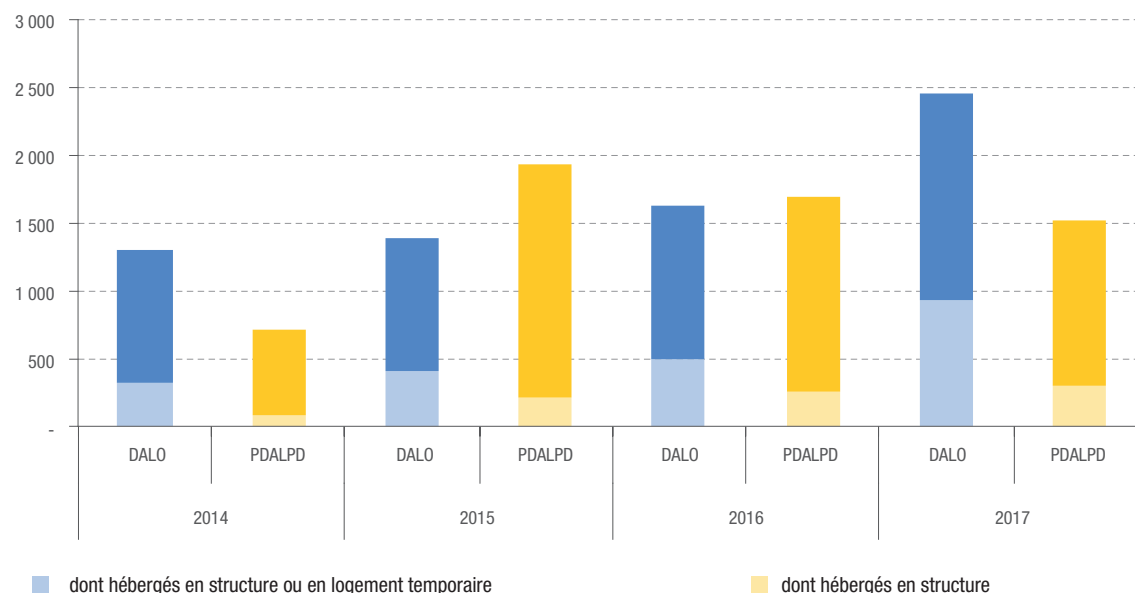
La Figure D.3-1 - Evolution du nombre des publics prioritaires reconnus chaque annéeFigure D.3-1 montre que :

- le nombre de reconnaissances DALO s'accroît, ce qui est cohérent avec le nombre important de familles en difficultés de logement,
- les sorties d'hébergement piloté par le SIAO sont également croissantes,
- la stagnation de l'ensemble découle de la procédure PDALPD qui semble subir un « déclin ». Il serait intéressant d'en connaître les raisons : on sait que 2014 a été une année difficile quand la DRIHL a décidé qu'il n'y aurait plus de labellisation a posteriori. La super-priorité accordée aux personnes Prioritaires Urgents

au titre du DALO (**PU-DALO**) pour les relogements a pu « démonétiser » la voie du PDALPD.

Si le nombre de nouveaux ménages en structures d'hébergement inscrits au SYPLO est en forte croissance, passant de 403 à 918 entre 2014 et 2017, il doit être rapporté au nombre total de ménages dans les structures d'hébergement, de l'ordre de 4 500 en comptant les hébergements d'urgence, les hôtels et les logements en intermédiation locative.

Figure D.3-1 - Evolution du nombre des publics prioritaires reconnus chaque année



Source : DRIHL-UT92

DALO : Exemple de dysfonctionnement pouvant rendre encore plus précaire la situation d'une famille

Madame T. occupe un appartement de 34 m² à Meudon depuis plusieurs années chez un bailleur privé. Séparée de son mari, elle y vit avec ses 4 enfants âgés de 2 ans et demi à 18 ans. Elle a fait une demande de logement social en 2011.

En juillet 2016 elle est déclarée « prioritaire devant être logée d'urgence » par décision de la COMED du 92. N'ayant rien obtenu, elle saisit le Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise qui, par jugement du 31 mai 2017 enjoint le Préfet des Hauts-de-Seine de lui procurer un logement sous astreinte de 900 euros par mois de retard. L'allocation-logement de 614 euros qu'elle percevait lui est supprimée en juillet 2017 pour « sur-occupation », qui est précisément la raison pour laquelle elle a été déclarée prioritaire !!!

Cette allocation étant versée directement à son propriétaire, celui-ci ne la percevant plus, entame une procédure d'expulsion.

En septembre 2017, aidée par la permanence DALO de Meudon, puis à nouveau en janvier 2018, Mme T écrit à la CAF au Préfet pour expliquer sa situation sans obtenir de résultat.

C'est seulement à l'occasion d'un groupe de travail sur l'accès aux droits organisé par le collectif Citoyens Fraternel 92 qu'une responsable de la CAF se saisit du dossier et qu'enfin l'allocation-logement est rétablie et l'arriéré versé au propriétaire. La procédure d'expulsion est suspendue mais en cas de non paiement de loyer, elle sera reprise.

Madame T. poursuit des démarches pour trouver un emploi avec des horaires compatibles avec ceux des enfants, au moins du dernier. Sa situation s'est donc un peu améliorée, mais elle et ses enfants n'ont toujours pas été relogés en octobre 2018.

■ Un nombre de plus en plus important de Publics Prioritaires à reloger

Face à la montée du nombre de Publics Prioritaires provenant surtout des PU-DALO et des besoins de sorties d'hébergement, il a fallu augmenter les objectifs définis dans les PDALPD et les traduire concrètement dans des Accords Collectifs Départementaux (ACD). Ainsi l'objectif général est décliné par commune avec une répartition pour chaque bailleur social.

On peut constater :

- Une augmentation rapide des objectifs à atteindre ces dernières années

En 2009, l'objectif défini dans le PDALPD était de 1 000. Puis il est passé en quelques années à 1 300 en 2014, puis 2 450 en 2015 pour atteindre 3 000 en 2017. Cette forte évolution s'explique par l'intégration du relogement des PU-DALO dans le PDALPD et par la prise en compte de la croissance des besoins.

■ Un échec de la tentative de respecter une certaine mixité sociale dans le relogement des PP

La répartition des objectifs de relogement dans les communes était fixée avec la volonté affichée de favoriser une certaine mixité sociale de manière à ne pas concentrer les ménages en difficulté dans les communes où il y en a déjà beaucoup.

Ainsi, dans la répartition souhaitée, deux préoccupations ont été introduites :

- d'une part, ne pas « charger » les communes qui ont une proportion de logements sociaux élevée,
- et d'autre part, demander aux communes faiblement dotées en logements sociaux de s'impliquer un peu plus que les autres.

Si l'on fait le bilan sur la période 2009-2016, on constate qu'il y a eu 12 390 Publics Prioritaires relogés pour un objectif de 12 523 soit un taux de réussite de 99 %. Mais ce « bon » résultat a été atteint parce que 12 communes ont largement dépassé leurs objectifs : il s'agit de Nanterre avec un taux de réussite de 220 %, Clichy (188 %), Bagneux (221 %), Gennevilliers (187 %), Colombes (171 %), Asnières (149 %). Ces communes, ayant par ailleurs des taux SRU élevés, ont logé près de 2 500 familles prioritaires en plus de leurs objectifs.

A l'inverse, les 24 autres communes ont présenté un déficit de relogements plus ou moins important et certaines ont eu des « taux de réussite » inférieurs à 50 % par rapport aux objectifs assignés, notamment : Puteaux (46 %), Courbevoie (48 %), Montrouge (56 %), Suresnes et Vaucresson (58 %), Ville d'Avray (63 %), Boulogne-Billancourt (64 %) et Levallois-Perret (70 %).

■ Un dispositif « défaillant » ?

Tableau D.3-3 - Objectifs et résultats de relogement des Publics Prioritaires

	2014	2015	2016	2017
Nombre de PP à reloger (au 31/12 de chaque année)	3 740	4 561	6 035	5 603
Nombre de PP reconnus dans l'année		3 320	3 325	3 360
Objectifs de relogement des PP dans les ACD	1 300	2 450	2 700	3 000
Nombre de PP relogés dans l'année	1 096 ¹	2 098	2 541	2 705

Source : DRIHL-UT92

Même si le nombre de Publics Prioritaires reconnus ces dernières années a été sensiblement constant, des nombres de relogements inférieurs aux objectifs, eux-mêmes insuffisants, ont conduit à des « stocks » des Publics Prioritaires à reloger importants : 6 000 fin 2016. On rappelle que le nombre annuel d'attributions de logements sociaux hors mutation est de l'ordre de 8 000. Cela veut dire que pour respecter les priorités données aux Publics Prioritaires, il faudrait leur consacrer une part très importante de logements sociaux pendant un ou deux ans.

Mais il faut ajouter que l'examen des principaux motifs retenus par la COMED du 92 pour reconnaître les PU-DALO, montre qu'ils correspondent à des situations de demandeurs de logements sociaux en croissance, ce qui permet de penser que le nombre de Publics Prioritaires (et notamment DALO) devrait progresser si les tendances observées se maintiennent. Le potentiel des ménages susceptibles de déposer des recours DALO est donc très important.

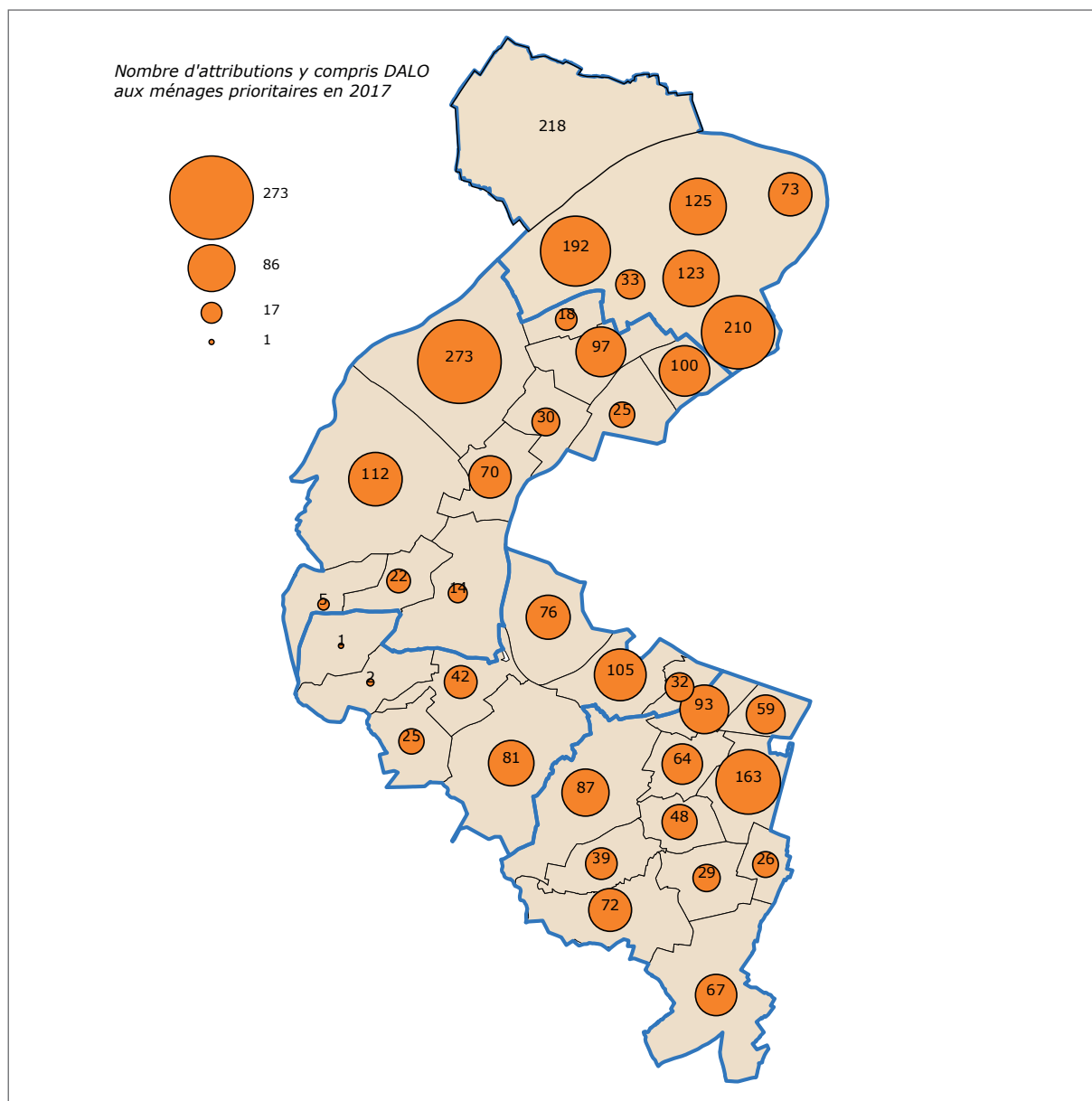
Tableau D.3-4 - Répartition des motifs justifiant les décisions positives des COMED dans les Hauts-de-Seine

	2017
Délai anormalement long	31 %
Dépourvu(e) de logement/Hébergé chez particulier	25 %
Structure d'hébergement/logement de transition, Logement Foyer..	21 %
Logement indécent ou sur occupé avec personne handicapée ou enfant mineur	17 %
Menacé(e) d'expulsion	4 %
Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation, insalubre ou dangereux	1 %

Source : - DRIHL-UT92, HCPLD

1. 1 558 si l'on compte les PU-DALO.

Figure D.3-2 - Nombre d'attributions, y compris DALO, aux ménages prioritaires en 2017



Source : DRIHL - Socle de données Accès au logement et prévention des expulsions

■ Les enjeux de la mise en œuvre de la loi « Liberté et Citoyenneté »

Jusqu'ici, les contingents¹ des collectivités, des collecteurs du 1 % et des bailleurs ont contribué relativement peu au relogement des Publics Prioritaires. C'est cette anomalie que la Loi « Liberté et Citoyenneté » a voulu corriger en stipulant que le quart de tous les contingents doivent être mobilisés pour les Publics Prioritaires en sus du contingent de la préfecture qui doit l'être à 100 %.

Au total, c'est de l'ordre de 40 % de l'ensemble des attributions qui doivent désormais permettre de reloger les Publics Prioritaires.

1. Voir définition contingents p. 71.

D.4 L'explosion des demandes d'hébergement et la saturation des dispositifs

Le rôle de l'hébergement s'est profondément modifié car les caractéristiques des populations sans autre solution ont évolué qualitativement et quantitativement.

Le public accueilli dans les centres d'hébergement a changé : il y a des chômeurs de longue durée, des familles monoparentales, des jeunes,... autant de problématiques différentes. Faute de logements qui leur étaient accessibles, de nouvelles formes d'hébergement ont été inventées notamment en y incluant un rôle d'insertion impliquant une fonction d'accompagnement.

Mais avec le développement de la précarité, les structures d'hébergement se sont révélées inadaptées aux familles et insuffisantes d'où la solution de la mise à l'hôtel qui n'est pas meilleure. De plus, on constate un engorgement dans les centres d'hébergement, faute de pouvoir proposer suffisamment de possibilités d'en sortir.

■ Une forte hausse de la demande d'hébergement

a - La demande d'hébergement d'urgence est mal connue

De nombreux dispositifs concourent à apporter soutien et hébergement aux personnes sans abri : les maraudes, les équipes du 115, le SAMU Social mais également les permanences des associations, les accueils de jour, les accueils de nuit etc... Toutes les informations recueillies ne convergent pas.

Le SIAO92 identifie la partie des demandeurs d'hébergement d'urgence qui n'est pas découragée par la saturation du 115. L'évolution du nombre de nuitées hôtelières montre une forte progression.

C'est ainsi que le nombre annuel de demandes reçues au 115 des Hauts-de-Seine entre 2012 et 2016 est passé de 488 000 à 1 022 746.

Sur la même période le nombre de nuitées hôtelières s'est accru de 299 324 à 1 039 000. En 2016, 2 282 ménages ont été hébergés à l'hôtel. Cette modalité d'hébergement, pensée à l'origine comme provisoire et dérogatoire, est devenue structurelle et concerne majoritairement des familles avec enfants. Cette solution pose de nombreux problèmes : accompagnement social faible, difficulté d'ancrage des ménages sur un territoire, conditions de sécurité, vie quotidienne difficile (scolarisation, alimentation,...).

b - Une demande d'hébergement en forte progression

D'année en année, on observe un nombre croissant de ménages en attente d'hébergement. Leur nombre a été multiplié par 2,5 en 4 ans. Cette demande est élaborée de la manière suivante : la demande doit être enregistrée par des prescripteurs (des travailleurs sociaux) qui procèdent à une évaluation de la situation du ménage. Cette évaluation, qui doit être actualisée régulièrement, permet de proposer une orientation vers le dispositif d'hébergement le plus adapté au ménage. Tout cela est centralisé par le SIAO des Hauts-de-Seine.

Le SIAO 92

Le Service intégré d'accueil et d'orientation des Hauts-de-Seine a été créé en octobre 2010 ;

Le SIAO 92 a pour mission, en lien avec la DRIHL, « d'assurer le meilleur traitement de l'ensemble des demandes d'hébergement et de logement formulées par les personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant et d'améliorer la fluidité entre ces deux secteurs,... »

Le SIAO 92 est une plateforme unique dont l'activité intègre 3 pôles opérationnels :

- Le pôle **Urgence** regroupe les équipes du 115 et du SAMU Social, assure la mise à l'abri des personnes sans domicile ou en détresse.
- Le pôle **Insertion** oriente vers un dispositif d'hébergement tous les ménages sans domicile ou risquant de l'être.
- Le pôle **Logement** a pour mission le relogement des personnes autonomes sortant des structures d'hébergement.

Il anime un observatoire social local de la demande et de l'offre d'hébergement.

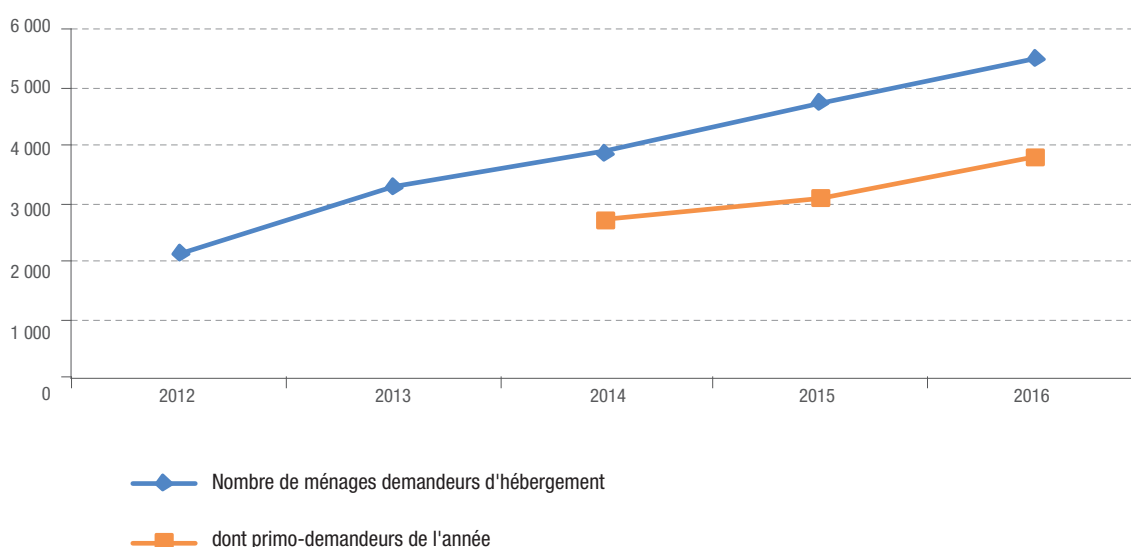
Ainsi la qualité de la demande voire sa pérennité, est liée à la bonne observation de cette procédure. Pour 2016, 9 357 évaluations ont été faites pour « soutenir » la demande d'hébergement des 5 514 ménages inscrits au SIAO.

Les travailleurs sociaux du Conseil départemental (dans les Edas) réalisent plus de la moitié des

évaluations. Si l'on ajoute le travail fait par les structures d'hébergement elles-mêmes et la CAF, on couvre 75 % des évaluations faites.

Chaque année, environ les deux-tiers de la demande sont constitués par des primo-demandeurs c'est à dire des ménages qui ont fait leur première demande dans l'année.

Figure D.4-1 - Evolution du nombre de ménages en demande d'hébergement dans les Hauts-de-Seine



Source : - Rapport d'activité 2016 du SIAO92

c - De multiples motifs ou situations conduisent à demander un hébergement : quelques cas dominent

On connaît d'une manière détaillée la situation des ménages demandeurs d'hébergement. En 2016, un quart environ provient d'hébergés chez des tiers (1 370) et un autre quart de logés à l'hôtel par le 115 (1 294). L'accroissement entre 2015 et 2016 est dû pour 488 à des ménages logés à l'hôtel par le 115 et pour plus d'une centaine à des personnes en situation de rue.

Cela confirme les analyses précédentes sur la situation du mal-logement où on a identifié la place importante des hébergés chez des tiers. Il faut aussi rappeler l'accroissement du nombre de familles hébergées à l'hôtel par le 115 (1 962 en 2015 et 2 282 en 2016) ; toutes ne font pas l'objet d'une demande d'hébergement puisque, en 2016, seules 1 294 familles à l'hôtel étaient enregistrées.

L'exercice du DAHO

En instituant le DALO le 5 mars 2007, la loi a complété le dispositif avec un volet hébergement destiné à toute personne, sans condition de délai, qui sollicite un accueil dans une structure d'hébergement et n'ayant reçu aucune réponse à sa demande. Elle peut faire un recours DAHO.

Si sa demande est validée, une proposition d'hébergement doit lui être faite dans un délai de six semaines pour les structures d'hébergement et d'insertion et de trois mois pour les logements de transition ou logements-foyers.

Tous les recours ne sont pas couronnés de succès. Le taux de décisions favorables est de l'ordre de 50 % avec de fortes fluctuations selon les années.

Le nombre de recours est aujourd'hui de l'ordre de 1 000 après avoir fortement augmenté dans les années 2008-2009 (de l'ordre de 200) et jusqu'à un maximum en 2014 (1 283 recours). Il est difficile de savoir si cette baisse récente reflète moins de besoins (ce qui paraît étonnant) et/ou s'explique par le fait que cette procédure de recours DAHO intervient en complément de la demande formulée auprès du SIAO. Dans certains cas, la procédure DALO peut être plus adaptée pour certains ménages.

En 2016, le SIAO92 comptait 5 514 ménages en attente d'un hébergement (dont 3 787 primo-demandes) : parmi ceux-ci 1 032 étaient déjà reconnus PU-DAHO. On peut noter que la même année, il y a eu 488 reconnaissances pour 1 113 recours DAHO.

Il y a une forte concentration concernant l'origine géographique des recours. 40 % (soit 433) proviennent de quatre communes : Colombes (182), Nanterre (118), Asnières (113) et Clichy (67).

Plusieurs circonstances peuvent conduire des ménages à essayer d'obtenir un hébergement. C'est d'abord la rupture de logement pour les hébergés chez des tiers. On soulignera le rôle non négligeable des expulsions avec le concours de la force publique passant de 619 en 2015 à 755 en 2017.

Tableau D.4-1 - Principaux motifs des demandes d'hébergement en 2016

Rupture familiale/conjugale/amicale	1 743	32 %
Errance résidentielle	758	14 %
Expulsion locative	724	13 %
Primo-arrivant	490	9 %
Victime de violence	389	7 %
Sortie d'établissement d'insertion	250	5 %
Logement inadapté	207	4 %

Source : Rapport d'activité 2016 du SIAO92

d - Les orientations préconisées par le SIAO 92

Les évaluations permettent de préciser la nature de la demande d'hébergement et de définir le dispositif qui correspond le mieux à la situation du ménage. Il faut, en effet, tenir compte de sa composition, de ses ressources, de ses antécédents.

Par exemple, les femmes seules avec enfant(s) seront orientées vers des Solibail ou des logements de transition si elles ont des ressources suffisantes ; pour les personnes isolées, il leur sera proposé une orientation vers un CHRS ou une résidence sociale.

e - Répartition territoriale des demandes d'hébergement

L'adresse de domiciliation des demandeurs permet d'analyser leur répartition entre les territoires et les communes.

Quand on calcule la proportion entre le nombre de demandeurs d'hébergement d'une commune et la population de cette commune, on voit que la répartition inégale est cohérente avec ce que l'on sait déjà : dans le tableau ci-dessous, on lit que c'est dans le nord du département qu'il y a la plus forte concentration de demandes. Le territoire T5 Boucle-Nord-de-Seine a une concentration plus de trois fois plus élevée que celle du territoire T3.

Tableau D.4-2 - Nombre de demandeurs d'hébergement en 2016 dans chaque territoire du 92

	Nombre de demandeurs d'hébergement	Ratio par rapport à la population
T2 Vallée-Sud-Grand-Paris	1 103	0,28 %
T3 Grand-Paris-Seine-Ouest	551	0,18 %
T4 Paris-Ouest-La-Défense	1 764	0,31 %
T5 Boucle-Nord-de-Seine	2 095	0,64 %

Source : Rapport d'activité 2016 du SIAO92

■ Une offre d'hébergement en progression

Entre 2012 et 2017, il y a eu 4 241 places supplémentaires, soit un accroissement de 30 %, sans compter les dispositifs mis en place récemment pour les demandeurs d'asile (1 200 places en Centre d'Hébergement d'Urgence pour Migrants CHUM).

L'effort a été significatif. En privilégiant les formes d'hébergements les plus autonomes, comme les logements Solibail et les pensions de famille, il s'est inscrit dans les principes de la politique du « logement d'abord » qui est désormais préconisée (cf. page 87). Mais, comme le montre le très fort recours aux nuits d'hôtel, il reste insuffisant par rapport à l'évolution des besoins.

Tableau D.4-3 - Nombre de places d'hébergement par type de structures

au 31/12		En CHRS, CHU, CPH et CADA	En hôtel financé par l'Etat (hors migrants hébergés par le Samu social Paris)	En logements adaptés (RS, FJT, FTM et PF)	En intermédiation locative (Solibail)	TOTAL
2012	Nombre de places	2 383	1 600	7 881	1 580	13 444
	dont en pensions de familles			255		
	dont nombre de logements Solibail				565	
2017	Nombre de places	2 428	3 578	8 565	3 114	17 685
	dont en pensions de familles			312		
	dont nombre de logements Solibail				916	
Accroissement entre 2012 et 2017		45	1 978	684	1 534	4 241

Source : - Socle de données hébergement DRIHL 2017, Drihl-UT92



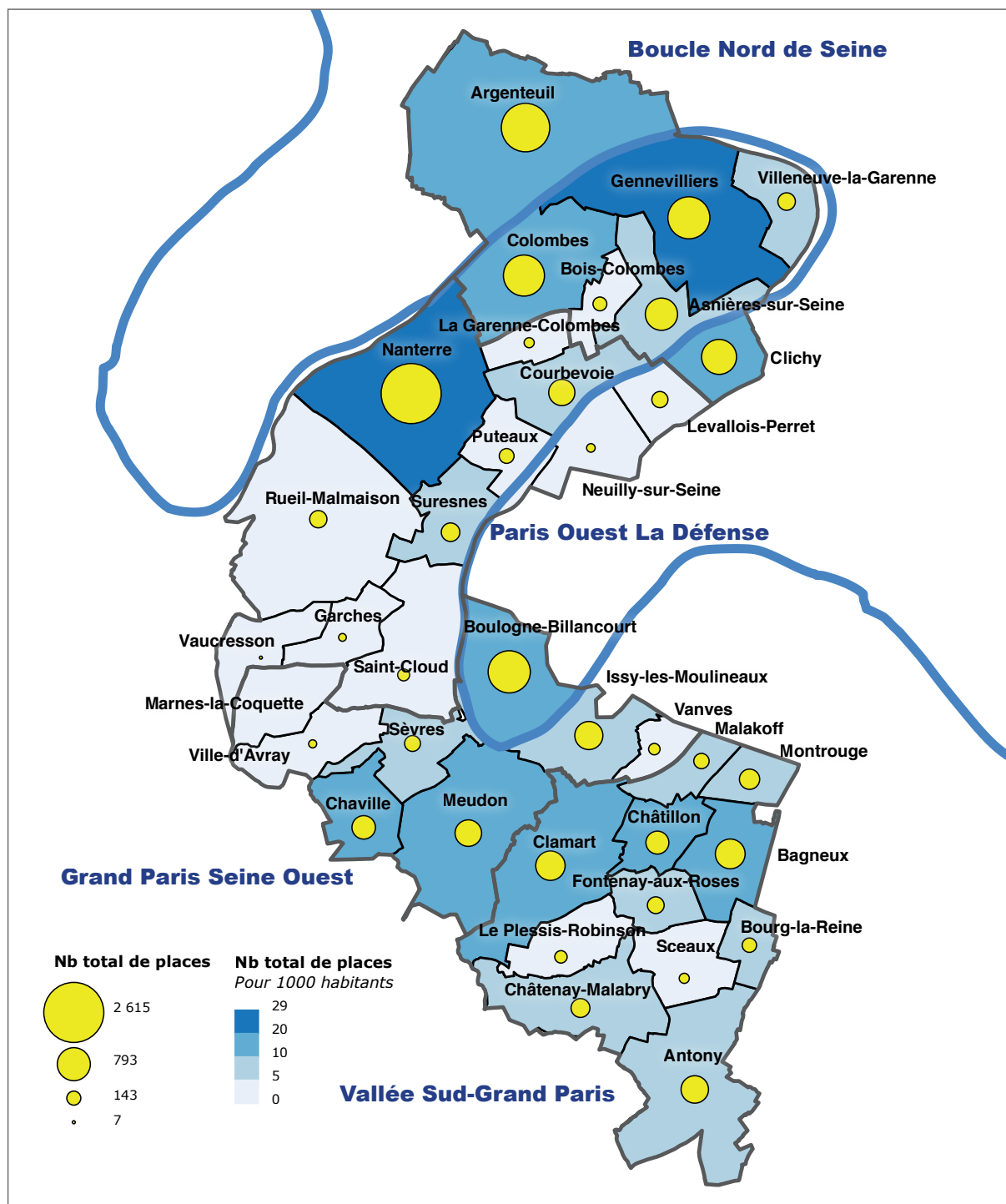
a - 17 685 places réparties d'une manière inégale dans le département

La DRIHL calcule un ratio de nombre de places d'hébergement pour 1 000 habitants : il varie de moins de 1 % pour trois communes à 28 % pour Gennevilliers et Nanterre. Ces deux communes concentrent 23 % de toutes les places d'hébergement.

La carte représente bien ces disparités. Elle donne la totalité des places d'hébergement au sens strict,

d'hôtels financés par l'Etat, de logements adaptés, les places en intermédiation locative (Solibail) et les places d'hébergement pour migrants, décomptées au 31/12/2017 ainsi que la densité de ces places d'hébergement pour 1 000 habitants.

Figure D.4-2 - Nombre de places d'hébergement



Source : Socle de données hébergement DRIHL 2018

Il apparaît que le Territoire T5 - Boucle-Nord-de-Seine est « suréquipé » en structures d'hébergement et que,

si le territoire T4 - Paris-Ouest-La-Défense n'incluait pas Nanterre, son ratio serait de 3.4.

Tableau D.4-4 - Nombre de places pour 1 000 habitants dans chaque territoire du 92 au 31/12/2017

	En CHRS, CHU, CPH et CADA	En hôtel financé par l'Etat (hors migrants hébergés par le Samu social Paris)	En logements adaptés (RS, FJT, FTM et PF)	En intermédiation locative (Solibail)	TOTAL
T2 - Vallée-Sud-Grand-Paris	1,85	1,79	3,53	2,26	9,43
T3 - Grand-Paris-Seine-Ouest	0,67	1,76	6,75	1,72	10,90
T4 - Paris-Ouest-La-Défense	1,50	2,22	4,3	1,21	9,16
T5 - Boucle-Nord-de-Seine	1,74	3,66	9,18	2,75	17,33

Source : Socle de données hébergement DRIHL 2017

b - L'accès à l'hébergement est engorgé

La raison principale en est le manque de sorties de l'hébergement vers le logement social.

Cela résulte à la fois du manque de places disponibles et de la faible fluidité : ceux qui sont dans les dispositifs d'hébergement mettent beaucoup de temps à en sortir, principalement parce qu'ils ont du mal à accéder au parc social.

Les données dont on dispose sont lacunaires, en partie à cause d'une déficience de l'observatoire du SIAO92 en 2017-2018. De plus on ne dispose pas d'informations sur la durée de séjour dans les places d'hébergement et de son évolution. Néanmoins, on

donnera quelques ordres de grandeur, un peu anciens. Le SIAO92, dans ses rapports annuels jusqu'en 2016, donne un taux d'admission qu'il calcule comme le rapport entre le nombre de ménages admis dans un centre d'hébergement via le SIAO et le nombre de ménages en demande. Il distingue les admissions obtenues grâce à son action ; il a réalisé les deux tiers du total des admissions en 2016.

Ainsi en 2016, pour une demande de 5 514, une solution a été apportée à 1 039 ménages dont 690 par l'intermédiaire du SIAO.

Tableau D.4-5 - Taux d'admission dans un centre d'hébergement

	2012	2013	2014	2015	2016
Taux d'admission SIAO	12,6 %	13,4 %	11,4 %	12,4 %	12,5 %
Taux d'admission global	NR	NR	19,2 %	20,5 %	18,8 %

Source : Rapport du SIAO

La faiblesse de ces taux est liée au faible nombre de ménages relogés dans le parc social. Leur relogement laisse des places disponibles, pour les demandeurs d'hébergement.

L'objectif de la DRIHL est que 25 % des attributions de logement aux publics prioritaires soient réservées à des sortants d'hébergement, objectif qui n'a pas été atteint ces dernières années comme le montre le tableau suivant.

Tableau D.4-6 - Relogement des sortants d'hébergement

	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif de relogement de sortants d'hébergement	326	326	612	675	750
Attributions de logements sociaux à des sortants d'hébergement	380	257	326	495	523

Source : DRIHL-UT92

■ Les enjeux de la stratégie du « Logement d'abord »

Depuis les années 90, la structuration de l'hébergement et des logements accompagnés était faite sur « l'idée que les parcours d'insertion résidentiels permettent de conduire de l'hébergement d'urgence à l'hébergement d'insertion, puis au logement adapté pour arriver enfin au logement ordinaire. Cette ascension progressive doit permettre aux personnes sans domicile de se préparer à habiter un logement, grâce à un accompagnement social préalable¹ ». Cette approche de l'insertion « en escalier » a été remise en cause. En tirant les leçons d'expériences étrangères, la stratégie du « Logement d'abord » a été élaborée : la rupture avec la doctrine précédente consiste à donner la priorité à l'accès direct au logement de droit commun et à apporter un accompagnement adapté et global si nécessaire dans le logement occupé. Un plan quinquennal pour « le logement d'abord » et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 a été annoncé par le gouvernement. Ce plan se décline en plusieurs priorités dont les deux suivantes :

- Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans domicile. Cela veut dire construire plus de logements sociaux dont des PLAI, mobiliser le parc privé à des fins sociales avec le développement de l'intermédiation locative (Solibail) et développer des solutions de logement adapté en réponse à des besoins spécifiques (Pensions de familles, résidences sociales..)
- Mieux accompagner les personnes sans domicile notamment par des approches pluridisciplinaires et coordonnées.

Concrètement, sur nos territoires, cela passe au moins par le respect des objectifs de la loi SRU, par le développement de la mobilité dans le parc social, par la création de places dans des pensions de famille, par une mobilisation plus importante des logements privés pour faire de l'intermédiation locative notamment dans les territoires et communes trop faiblement investis à ce jour.

Pour donner une mesure du défi que cette stratégie implique, il faudrait évaluer le nombre de logements sociaux à bas loyers nécessaire pour répondre à la volonté de proposer un accès direct à la majorité des ménages en grandes difficultés et les moyens en accompagnement.

1. Rapport de l'ONPES 2017-2018 MAL-LOGEMENT, MAL-LOGES.

