

Cahier 1.

Les ménages rencontrant des difficultés liées au logement

« 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. »

Loi 90-449, article 1
CCH, article L301-1.

1. Les ménages concernés

La loi donne deux indications pour identifier les ménages rencontrant des difficultés liées au logement : « **l'inadaptation des ressources et les conditions d'existence** ».

1.1. L'inadaptation des ressources

On relèvera que le législateur est pudique : il évoque l' « **inadaptation des ressources** », pas leur insuffisance !

L'évaluation du niveau des ressources est facilement objectivable. Mais son appréciation fait débat : entre le RSA-socle et le seuil de pauvreté calculé à 60 % du revenu médian, la marge est non négligeable.

Dans les politiques de l'habitat, deux paliers se sont progressivement imposés :

- le plafond d'accessibilité au logement HLM¹, soit environ 1 700 € par mois ;
- et, plus récemment, 60 % de celui-ci, soit environ 1 000 €, ce qui correspond à peu près au seuil de pauvreté.

Ces deux indicateurs partagent les ménages français en trois tiers :

- un petit tiers de ménages disposent de revenus supérieurs au plafond HLM ;
- un tiers des ménages disposent de ressources comprises entre 60 % du plafond et ce dernier. Ce sont les ménages modestes ;
- un gros tiers dispose de ressources inférieures à 60 % du plafond HLM. Ce sont les ménages défavorisés. Ceux-ci sont essentiellement allocataires des minima sociaux (Revenu de solidarité active, Allocation adulte handicapé, Minimum vieillesse...)², demandeurs d'emploi ou travailleurs pauvres.

¹. Sur l'origine de cette référence, cf. Chapitre 2, §1.2. et Chapitre 3, §1.1.

². Sur le logement des allocataires des minima sociaux, voir « *Etudes et résultats* » - n°872 - février 2014 - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

1.2. Les conditions d'existence

La notion de « conditions d'existence » est plus difficile à cerner. Elle peut faire référence à la fois

- à la composition du ménage : famille très nombreuse, multigénérationnelle...
- à une situation de fragilité, de précarité (financière, sanitaire, statutaire...) ;
- à son mode de vie: marginalité, agressivité, itinérance...
- comme à l'état du logement : habitat dégradé, énergivore...

1.3. Les ménages prioritaires

▪ Au titre de l'attribution des logements sociaux

« En sus des logements attribués à des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO, les logements sociaux sont attribués prioritairement aux catégories de personnes suivantes :

- **Personnes en situation de handicap, ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;**
- **Personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique ;**
- **Personnes mal logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;**
- **Personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;**
- **Personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;**
- **Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ;**
- **Personnes mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires, sans que la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple puisse y faire obstacle, et personnes menacées de mariage forcé ;**
- **Personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ;**
- **Personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme ;**
- **Personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;**
- **Personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;**
- **Personnes menacées d'expulsion sans relogement. »³**

▪ Au titre du droit au logement opposable

« Peuvent être reconnues comme prioritaires et devant être logées d'urgence, les personnes de bonne foi qui satisfont aux conditions

³. CCH, article L441-1.

réglementaires d'accès au logement social et qui répondent aux caractéristiques suivantes :

- ne pas avoir reçu de proposition adaptée à leur demande dans le délai fixé par arrêté du préfet;
- être dépourvues de logement. La situation du demandeur logé ou hébergé par ses ascendants est appréciée en tenant notamment compte de son degré d'autonomie, de son âge, de sa situation familiale et des conditions de fait de la cohabitation ;
- être menacées d'expulsion ;
- être logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, sous réserve des droits à hébergement ou à relogement auxquels le demandeur peut prétendre par ailleurs ;
- avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ;
 - être hébergées dans une structure d'hébergement ou une résidence hôtelière à vocation sociale de façon continue depuis plus de six mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un logement-foyer depuis plus de dix-huit mois;
 - être handicapées, ou avoir à leur charge une personne en situation de handicap, ou avoir à leur charge au moins un enfant mineur, et occuper un logement soit présentant au moins un risque pour la sécurité ou la santé ou auquel font défaut au moins deux des éléments d'équipement et de confort, soit d'une surface habitable inférieure aux normes. »⁴

2. Le suivi et l'évaluation

▪ Le PDALHPD

« Le PDALHPD comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles en difficulté d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir.

Il est fondé sur une évaluation des besoins des personnes dépourvues de logement ou mal logées, quelle que soit la forme de leur habitat, notamment celles auxquelles priorité doit être donnée pour l'attribution de logements.

Il évalue également les besoins des personnes dont la difficulté d'accès ou de maintien dans un logement provient de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale.

Il prend également en compte les besoins des personnes victimes de violences au sein de leur couple ou de leur famille, menacées de mariage forcé ou contraintes de quitter leur logement après des menaces de violence ou des violences effectivement subies. Ces situations sont prises en compte sans que la circonstance que les personnes concernées bénéficient d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple ou qu'elles en soient propriétaires puisse y faire obstacle.

Cette évaluation est territorialisée et tient notamment compte du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat.

⁴. CCH, article L441-2-3. Sur la procédure DALO, cf. Chapitre 6.

Sont en outre identifiés les terrains supportant un habitat informel et les secteurs d'habitat informel.

Le plan établit les priorités au niveau départemental à accorder aux personnes reconnues prioritaires au titre du DALO et aux personnes prioritaires pour l'attribution d'un logement social, notamment celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés économiques et sociales.

»⁵

« Pour l'évaluation des besoins, le comité responsable du plan s'appuie notamment sur la réalisation, à l'initiative du préfet, d'un diagnostic partagé entre les acteurs. Le diagnostic porte sur l'ensemble des difficultés de logement et d'hébergement des personnes défavorisées. Il établit une analyse quantitative et qualitative des besoins à partir des caractéristiques du territoire, de l'adéquation entre l'offre et les besoins existants et à venir, des parcours individuels, des besoins d'accompagnement social, sanitaire et médicosocial et de la coordination des acteurs et des dispositifs. Ce diagnostic est réalisé et transmis au comité responsable du plan à l'occasion de l'élaboration et de chaque renouvellement de celui-ci. Il est également actualisé en tout ou partie en cas de révision du plan et pour l'évaluation à mi-parcours.

»⁶

⁵. Loi 90-449, articles 2 et 4.

⁶. Décret 2017-1565.