



**Fondation
Abbé Pierre**
pour le logement
des défavorisés

L'état du **mal-logement** en France

17^e RAPPORT ANNUEL

2012



20
1992
2012
ans
D'ACTION

PRÉFACE

Voici 20 ans que la Fondation Abbé Pierre existe. 20 ans qu'elle travaille auprès des défavorisés pour permettre à chacun de disposer d'un toit digne et décent. 20 ans d'actions et de soutien en direction des plus fragiles, 20 ans d'observation du mal-logement en France, 20 ans de propositions, de sensibilisation du grand public et de travail permanent auprès des pouvoirs publics. Et pourtant, la réalité est cruelle : la situation du logement dans notre pays s'est progressivement aggravée et les personnes en difficulté se comptent désormais aussi parmi les classes moyennes. Le problème du logement est devenu un problème majeur de société.

C'est le sens du diagnostic que nous dressons, qui montre que les orientations choisies par la puissance publique ont très souvent oublié les besoins sociaux alors qu'ils auraient dû — au contraire — figurer comme les fondements de toute politique du logement... C'est injuste et incompréhensible. Et cela conduit à fragiliser ou aggraver la situation de ménages de plus en plus nombreux.

Une telle dimension, atteignant l'inadmissible, a conduit la Fondation à s'engager dans une « Mobilisation générale pour le Logement ». Elle l'a fait en établissant une plateforme de propositions concrètes, en partenariat avec la société civile, dont les pouvoirs publics seraient bien inspirés de s'emparer. Car la France qui souffre ne peut plus attendre : lorsque près de 10 millions de personnes subissent au quotidien les conséquences de la crise du logement, les demi-mesures ne suffisent plus et c'est d'une large ambition dont nous avons besoin. Il faudra que le Président de la République élu et les futurs parlementaires sachent s'investir pleinement pour assurer à l'ensemble de leurs concitoyens de trouver un toit digne et décent, et répondant à leurs besoins.

L'abbé Pierre avait coutume de dire « *C'est quand chacun d'entre nous attend que l'autre commence qu'il ne se passe rien.* » Alors n'attendons plus.

RAYMOND ETIENNE

Président de la Fondation

Abbé Pierre

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage et d'experts

Animation : Christophe Robert
Patrick Doutreligne,
René Ballain,
Yves Colin,
Josette Delpiano,
Noria Derdek,
Jean-Claude Driant,
Sylvie Guichard,
Julien Leplaideur,
Anne-Claire Méjean-Vaucher,
Bruno Six,
Joaquim Soares,
Didier Vanoni.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain (avec la participation de Yolande Encinas, Cécile Gabelle, Bastien Montanvert de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement de l'Isère).

FORS-Recherche Sociale :

Didier Vanoni (avec la participation de Benjamin Badia, Juliette Baronnet, Sarah Fauchoux-Leroy, Pauline Kertudo et Julien Leplaideur).

Institut d'Urbanisme de Paris : Jean-Claude Driant.

ATEMHA : Benoît Filippi.

Groupe de pilotage interne à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Raymond Etienne, et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre, Salariés et bénévoles : Michel Blanchard, Fathi Bouaroua, Pierre Bouisset, Roland Bourglan, Erwan Bretel, Malika Chafi, Mireille Charonnat, Patrick Chassignet, Michèle Crémieux, Isabelle Daumares, Pascal Dujardin, Agnès El Majeri, Véronique Etienne, Julia Faure, François Fassy, Philippe Girier, Sylvie Guichard, Thierry Hergault, Christian Laidebeur, Stéphanie Lamarche-Palmier, Bertrand Lapostolet, Antoine Laurendeau, Sylvie Leroux, Geoffroy Malcor, Dominique Mallay, Guy Marion, Patrick Meyer, Frédérique Mozer, Pascal Paoli, Delphine Picard, Michel Raynaud, Brigitte Riou, Daniel Robequain, Marie Rothhahn, Maité Salanne, Solange Schwartzmann, Florine Siganos, Clémentine Sinquin, Véronique Stella, Marc Uhry, Dominique-Cécile Varnat, Jean-Marie Vieux.

Personnes auditionnées dans le cadre de la préparation du rapport

Sabine Basili (Capeb), Xavier Benoist et Rémi Girard (Fédération des Pact), Anne Berty (Nantes Métropole), Joëlle Bordet (Cstb), Gilles Bouvelot (Epfig), Loïc Chapeau (Ffb), Claude Chaudières (Uniojss), Jean-Michel David (Fapil), Claire Delpech (Adcf), Jean-Jacques Denisart (Cfdt), Gilles Desrumaux (Unafo), Sophie Donzel, Perrine Dubois (Fnars), Elodie Flumet (Csf), Loïc Gandais (Cg IdF), Véronique Gilet (Alpil), Guilhem Isaac-Georges (Arf), Patrick Kamoun (Ush), Jean-Pierre Labroille (Cgt), Patrice Lanco, Marie-Annick Lannou (Ville et Habitat), Victoire Le Cœur (Secours Catholique), Nelly Lordemus (Emmaüs Habitat), Fabrice Peigney et Damien Kacza (Ces Anru), Marc Pigeon (Fpi), Guy Potin (Rennes Métropole), Corinne Rinaldo (Cnl), Pascal Robin (Cgl), Michel Rouge et Rémy Nouveau (Grand Lyon).

Coordination de la fabrication : Yves Colin.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Pavlina Novotny, Delphine Picard, Mighelina Santonastaso, Clémentine Sinquin.

Directeur scientifique de l'ouvrage : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Christophe Robert.

Directeur de la publication : Patrick Doutreligne.

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT3

Chapitre 1

Depuis plus de dix ans, la crise du logement fragilise une société déjà déstabilisée

1. Le logement, source de préoccupation majeure et facteur d'insécurité sociale 15
2. Les effets sociaux de la crise du logement 27
3. Le problème du logement est un réel problème de société 37

Chapitre 2

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

1. Politique nationale contestable, politiques locales sous pressions 57
2. Des politiques qui mettent à mal la cohésion sociale 75
3. Quelles politiques pour les personnes défavorisées face à la massification des problèmes ? 85

Chapitre 3

Le tableau de bord du mal-logement

1. Le « mal-logement » : ses formes et ses manifestations 111
2. Une crise du logement sans précédent : causes et déterminants 143

Chapitre 4

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

1. Premier axe d'intervention : « Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent » 175
2. Deuxième axe d'intervention : « Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement » 189
3. Troisième axe d'intervention :
« Plus de justice sociale et de solidarité » 197
4. Quatrième axe d'intervention :
« Construire une ville équitable et durable : un impératif pour vivre ensemble » 207

Annexes

- Commentaires des chiffres du mal-logement 2012..... 225
- Glossaire231
- Bibliographie..... 237

Chapitre 1

**Depuis plus de dix ans,
la crise du logement fragilise
une société déjà déstabilisée**

- LE LOGEMENT SOURCE DE PRÉOCCUPATION MAJEURE ET FACTEUR D'INSÉCURITÉ SOCIALE
 - LES EFFETS SOCIAUX DE LA CRISE DU LOGEMENT
- LE PROBLÈME DU LOGEMENT EST UN RÉEL PROBLÈME DE SOCIÉTÉ

Il y a dix-sept ans, lors de la publication du premier rapport sur l'État du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre n'imaginait pas qu'un phénomène — encore relativement limité — puisse prendre l'ampleur qu'il connaît aujourd'hui. Il apparaissait alors circonscrit aux personnes à la rue ou privées de domicile personnel, ainsi qu'à celles qui éprouvaient des difficultés pour accéder à un logement autonome (les sortants de structures d'hébergement ou de foyers de jeunes travailleurs notamment) ou pour s'y maintenir du fait des aléas de la vie¹. Mais ces difficultés concernaient alors un nombre restreint de personnes et semblaient plus conjoncturelles, sachant que la statistique publique s'était peu penchée sur la question. La situation a bien changé et s'est fortement dégradée au cours des dix dernières années, période durant laquelle **le mal-logement, loin de régresser, s'est développé et profondément enraciné.**

Le mal-logement évoque d'abord la figure emblématique du sans-abri ou celle de personnes vivant dans des conditions indignes d'insalubrité ou de surpeuplement. Figures récurrentes auxquelles se sont progressivement adjointes toutes les personnes éprouvant des difficultés pour accéder à un logement ou pour en changer : celles qui sont confrontées à son coût croissant ou qui sont conduites à procéder à des arbitrages difficiles dans leurs budgets, et se trouvent parfois dans l'impossibilité de payer leur loyer, voire sous la menace d'une expulsion. C'est ainsi que **les visages du mal-logement se sont diversifiés et renouvelés**, donnant au phénomène une ampleur nouvelle et préoccupante.

Au-delà des personnes sans domicile dont le nombre est estimé à 133 000 en France², ce sont **près de 700 000 personnes qui sont privées de domicile personnel**³. La privation d'un « chez-soi⁴ » est donc devenue un phénomène massif et inquiétant. **Pour ceux qui sont logés, le logement n'offre pas toujours des conditions d'habitat satisfaisantes.** Si le confort des logements s'est considérablement amélioré depuis un demi-siècle⁵, on assiste à un renouvellement des situations problématiques d'habitat (avec la mise en évidence de la précarité énergétique par exemple) ainsi qu'à l'obsolescence de certaines parties du parc immobilier dans le secteur Hlm comme dans le patrimoine privé (le phénomène des « copropriétés dégradées » en témoigne). Un processus de dégradation d'autant

¹ Ces situations sont particulièrement ciblées par la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement pour les personnes défavorisées.

² Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, Insee Première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

³ Selon les chiffres du mal-logement présentés en 2011 par la Fondation Abbé Pierre, 685 116 personnes sont privées de domicile personnel en France dont 133 000 sans-domicile, 18 116 personnes en résidences sociales ex-nihilo (hors FTM et FJT), 38 000 personnes résidant en chambre d'hôtel, 85 000 en habitation de fortune et 411 000 en hébergement contraint chez des tiers. Rapport sur l'État du mal-logement 2011.

⁴ La notion de personnes « sans chez-soi » a été proposée par Vincent Girard, Pascale Estecahandy et Pierre Chauvin dans leur rapport « La santé des personnes sans chez-soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen », novembre 2009.

⁵ Seulement 1,3 % des résidences principales sont considérées comme inconfortables, ce qui représente tout de même 350 000 logements, que l'on trouve principalement dans quelques grandes agglomérations, notamment l'agglomération parisienne, ou en zone rurale.

plus rapide que les aides publiques consacrées à la réhabilitation du parc existant sont en chute libre. **Pour ceux qui sont logés, le logement n'apporte pas davantage une protection durable.** Le découplage entre l'évolution du coût du logement et celui du revenu des ménages a en effet généré une insécurité résidentielle nouvelle pour des personnes et familles qui étaient jusqu'à une période récente relativement à l'abri. Enfin — et cette évolution n'est pas la moins préoccupante — **pour des millions de ménages, il est de plus en plus difficile de trouver un logement et de pouvoir en changer** (80 % des Français partagent cette appréciation)⁶. Aux difficultés que rencontrent les ménages pour accéder à un logement ou s'y maintenir s'ajoutent désormais des possibilités limitées de mobilité pour bon nombre d'entre eux. Pour ceux-là, les perspectives d'une amélioration de la situation résidentielle se réduisent, que ce soit pour adapter la taille du logement à la composition de la famille, pour changer de quartier ou de ville ou pour accéder à la propriété. **Tout se passe comme si se superposait désormais une panne de l'ascenseur résidentiel à la panne de l'ascenseur social.**

Les données globales sur la crise du logement que la Fondation Abbé Pierre actualise chaque année soulignent l'ampleur d'un phénomène qui concerne aujourd'hui plusieurs millions de personnes : **3,6 millions de personnes sont non ou très mal logées et plus de 5 millions de personnes supplémentaires se trouvent en situation de réelle fragilité de logement** à court ou moyen terme. D'intensité variable, le mal-logement touche de façon spécifique les différentes catégories sociales. Les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'approfondir alors que le périmètre du mal-logement s'élargissait aux salariés modestes et aux couches intermédiaires. Les formes du mal-logement et ses effets sociaux sont alors différents selon que l'on est pauvre ou précaire, ou bien que l'on appartient aux couches populaires ou aux classes moyennes.

Si le développement du mal-logement est préoccupant, c'est parce qu'il **apparaît à la croisée des logiques économiques et sociales** (qui déterminent les capacités des individus à accéder à un logement décent et à s'y maintenir dans de bonnes conditions) **et des logiques de marché qui structurent l'offre immobilière.** Les évolutions sociales, familiales et économiques inscrites dans la durée⁷ et dont les effets se cumulent souvent, renforcent la fragilisation des ménages en quête de logement, alors que l'accès au logement est essentiellement soumis aux règles du marché et que l'offre est de moins en moins adaptée aux nouvelles réalités de la société française. Elle reste en effet aveugle et insensible aux transformations de la famille, à

⁶ Sondage IPSOS pour Nexity, Septembre 2011.

⁷ Ce qui a conduit Robert Castel à évoquer le « précarariat » pour qualifier la mutation du rapport au travail et des protections qu'il apportait le temps long pour les évolutions socio-démographiques ou la précarisation du rapport au travail.

l'augmentation du nombre de ménages d'une seule personne, comme au vieillissement de la population et au développement de la pauvreté et de la précarité. Ni les politiques du logement ni ses acteurs, n'ont en effet su anticiper l'accélération des évolutions de la société (statuts familiaux protéiformes liés à la divortialité mais aussi à l'élargissement de la constellation familiale, à la flexibilité du travail et de l'emploi...) et favoriser l'adaptation du logement à cette nouvelle donne sociale. Dans ces conditions, ni le secteur de l'hébergement composé d'environ 300 000 places, ni le parc Hlm, dont les capacités d'accueil sont limitées (moins de 500 000 attributions par an), ne peuvent à eux seuls réparer les dégâts du fonctionnement non maîtrisé du marché immobilier.

La situation est d'autant plus difficile que la crise économique, qui sévit depuis 2008, a incontestablement joué un rôle d'accélérateur dans ce processus (progression du chômage, basculement dans la pauvreté, développement des emplois précaires...). Elle a contribué à assurer le passage relativement rapide d'un état protégé à un état dans lequel les personnes sont plus exposées et plus vulnérables (entre 2004 et 2007, avant même le déclenchement de la crise, un Français sur cinq avait traversé une période de pauvreté). On assiste ainsi à la propagation de la précarité dans toutes les couches de la population dont les ressources se situent en-dessous de la médiane (c'est-à-dire les pauvres, les personnes à revenus modestes et au moins la moitié des classes moyennes). Ce qui conduit à une sollicitation accrue des dispositifs d'accompagnement, débordés par la montée de la pauvreté et de la précarité, et à rendre de plus en plus indispensables les aides qu'apportent les associations caritatives et humanitaires.

La crise fragilise aussi des ménages qui, jusqu'à une date récente, étaient protégés des difficultés de logement. **L'évolution divergente des revenus et du coût du logement crée une nouvelle zone de fragilité et provoque un élargissement des publics concernés par des difficultés de logement.** Les risques d'éviction du logement se trouvent ainsi renforcés et de nouvelles catégories de population sont touchées : les salariés modestes sont exposés à une insécurité professionnelle et résidentielle, les portes de l'emploi et du logement sont difficiles à franchir pour de très nombreux jeunes, et de nouvelles cohortes de retraités pauvres ne peuvent plus faire face au coût du logement qu'ils occupent.

Mais, au-delà d'un affaiblissement des positions individuelles, ce sont surtout les perspectives d'évolution qui se sont bouchées et les espoirs de promotion sociale qui se sont éteints. Si la situation actuelle conduit à l'affaiblissement de certains et au décrochage d'autres, elle semble surtout annoncer une tendance plus générale très préoccupante : **l'affaissement du centre de gravité de notre système social.** Retour des bidonvilles, persistance des taudis et développement de l'habitat de

Depuis plus de dix ans, la crise du logement fragilise une société déjà déstabilisée

fortune, émergence d'un sous-salariat, développement d'une économie parallèle, sollicitation des solidarités familiales pour amortir la crise... sont autant de symptômes d'un mouvement qui menace les valeurs et croyances qui conduisent les Français à « faire société ». À quelques mois des échéances électorales du printemps 2012, le 17^e rapport sur l'État du mal-logement et son chapitre inaugural se devaient de rendre compte du ressenti et des difficultés qu'expriment les personnes interrogées sur leurs problèmes de logement. Sentiment d'injustice, perte des repères et brouillage des hiérarchies sociales, hausse du seuil d'acceptation de ce qui est tolérable, mais aussi braderie des compétences et liquidation des espérances... Tous ces indicateurs montrent à quel point le problème du logement a pris une dimension nouvelle et inquiétante. Car pour les personnes que nous avons rencontrées, **un problème de logement n'est pas seulement une question de logement**. C'est à la fois une conséquence des difficultés qu'ils rencontrent et un amplificateur de ces mêmes difficultés.

LE LOGEMENT SOURCE DE PRÉOCCUPATION MAJEURE ET FACTEUR D'INSÉCURITÉ SOCIALE

Crise économique, crise du logement : depuis une décennie au moins — et surtout depuis 2008 — la thématique de la crise est présente dans tous les discours, de celle dite des « subprimes » annonçant celle des bourses, des banques, puis des États à la crise qui frappe régulièrement le secteur de l'immobilier et jusqu'à celle qui affecte la situation des ménages. Les prix, et notamment celui du logement, progressent plus vite que les revenus alors que la précarité de l'emploi gagne du terrain et que de très nombreux ménages sont confrontés à une instabilité de leurs ressources. Dans ces conditions, trouver un logement, pouvoir en changer quand il est inadapté ou faire face aux dépenses qu'il occasionne, constituent des préoccupations très largement partagées. Des préoccupations qui peuvent devenir lancinantes pour certains et être à l'origine d'inquiétudes, de tensions, et même de souffrances. Certaines catégories de population, plus particulièrement touchées par cette dégradation de la situation (les jeunes, les non-diplômés, les seniors, les femmes seules...), viennent s'ajouter aux démunis ainsi qu'à tous ceux qui ont subi des ruptures (séparation, maladie invalidante, chômage...) gonflant les rangs de demandeurs de logements sociaux, mais aussi des victimes du mal-logement. Ces signes inquiétants semblent annonciateurs d'**un large mouvement de « décrochage », qui peut conduire une frange importante de la population à vivre en marge d'une société qui ne parviendrait plus à leur faire une place.**

Avec les témoignages recueillis dans le cadre de la préparation de ce rapport — ceux des personnes, privées de domicile personnel, comme ceux des ménages appartenant aux couches moyennes confrontés à des arbitrages difficiles pour gérer leurs budgets face au coût grandissant du logement — c'est en définitive toute une vision de la société française d'aujourd'hui qui surgit. Une vision très inquiétante qui n'est plus celle d'il y a 30 ans (la génération précédente), ni celle d'il y a 10 ou 12 ans quand la crise du logement n'avait pas la même intensité et qu'elle ne se doublait pas d'une crise économique particulièrement destructrice. Ce qui frappe dans les propos des personnes interrogées, c'est le poids grandissant de la préoccupation du logement et le lien qu'elles font avec d'autres problématiques, comme celles de l'emploi, de la cohésion sociale, ou de l'intégration, qui reflètent toutes d'inquiétantes régressions. C'est ce qui apparaît de façon plus générale à travers les sondages⁸ quand « 83 % de la population déplorent la faiblesse de la cohésion sociale » et que seuls 38 % des Français pensent que la

⁸ 1^{er} « Baromètre de la cohésion sociale », établi à partir d'une enquête du Credoc, à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

société « offre à chacun la place qu'il mérite vraiment ». Domine avant tout, pour 86 % des personnes interrogées, l'idée que les inégalités de revenus et les inégalités sociales ne cessent de croître depuis 20 ans. **Le sentiment d'inéquité est profondément installé dans l'opinion et s'exprime avec force à propos de l'accès à l'emploi et au logement.** Tout cela contribue à réduire l'espoir d'une amélioration de la situation sociale et résidentielle pour un grand nombre de ménages et, au-delà, à faire vaciller la représentation qu'ils ont du modèle républicain.

Un parallèle très fort est fait par les personnes enquêtées entre l'évolution de la situation du marché de l'emploi et celle du « marché » du logement. Comme si la manière dont ce dernier évolue faisait écho à ce qu'avait été l'évolution du premier (moins de protection, des contrats plus précaires, des conditions d'exercice qui se durcissent, un rapport de forces qui se fait au détriment du salarié/locataire, des perspectives de carrière professionnelle/résidentielle qui peinent à se dessiner sur le moyen ou long terme...). **Dans les différentes catégories sociales, et notamment parmi les couches moyennes, les ménages rencontrés expriment fortement le contexte d'incertitude et de précarité qui se généralise de l'emploi vers d'autres secteurs de la vie quotidienne, et notamment vers celui du logement** (ils parlent sur le même plan de la santé, de l'école, du pouvoir d'achat, etc.). Au final, cela génère ce que l'on peut désigner comme **une nouvelle forme d'insécurité sociale liée au logement, qui vient renforcer l'insécurité engendrée par les évolutions de l'emploi au cours des dernières décennies.** Comme la bataille de l'emploi a été perdue, celle du logement est en voie de l'être, à moins que les responsables politiques n'en fassent une priorité nationale pour redonner au logement un rôle d'ancrage social et de protection.

Trois évolutions relevées dans les propos des personnes interrogées apparaissent particulièrement inquiétantes, non pas seulement parce qu'elles révéleraient des phénomènes nouveaux, mais parce qu'elles se généralisent et sont aujourd'hui intégrées par une large part de la population :

- les difficultés d'accès au logement concernent désormais une majorité de ménages et deviennent très souvent pénalisantes,
- la concurrence s'exacerbe pour l'accès aux diverses formes de l'offre publique d'hébergement ou de logement entre des demandeurs, toujours plus nombreux que l'offre disponible,
- l'intégration par les ménages eux-mêmes de la dégradation de la situation économique et sociale les contraint à abaisser leurs exigences lors de la recherche d'un logement.

Pour 3 Français sur 4, il est désormais difficile de se loger

Ce que la crise a conforté et radicalisé, semble-t-il, c'est le sentiment que le logement est devenu dans de nombreux territoires tout à fait hors de portée

pour une large part des personnes qui cherchent à se loger. De nombreuses enquêtes d'opinion en témoignent (comme celle réalisée en septembre 2011) qui indique que, pour plus de 3 Français sur 4, il est devenu difficile de se loger (plus de 9 sur 10 en région parisienne) et qu'une même proportion juge que la situation sera encore plus difficile pour les générations futures⁹. C'est dire le niveau d'inquiétude et de pessimisme que manifeste l'ensemble de la population par rapport à la question du logement.

La crise apparue en 2008 n'a fait bien souvent qu'accélérer et exacerber ce que vivaient déjà bien des ménages (dont une part non négligeable était déjà entrée dans une logique de survie). **La nouveauté réside dans un élargissement des publics concernés et dans un nivellement par le bas de la situation de catégories de personnes qui avaient jusqu'alors des destinées distinctes. La situation** est particulièrement dramatique pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfants et à faibles revenus... Mais elle **est aussi devenue complexe pour de très nombreux ménages qui sont insérés socialement et économiquement**. Pour eux, l'accès au logement n'est pas fermé comme il peut l'être pour les plus démunis, mais il se fait le plus souvent au prix d'une limitation drastique du reste-à-vivre et de renoncements en terme de localisation (en s'éloignant des lieux de travail et des services) ou de qualité du logement (acceptation de surfaces et de confort réduits).

Les victimes de cette « mise sous tension » de l'accès au logement sont tous ceux qui doivent affronter le marché, que ce soit pour un premier logement (les jeunes), une mutation nécessitée par l'agrandissement du ménage (les familles) ou suite à un aléa de la vie (séparation ou problème de santé). C'est dire qu'une part significative des 2,5 ou 3 millions de ménages qui accèdent chaque année à un logement comme propriétaires ou locataires, s'expose à des difficultés parfois graves quand le logement ne prend pas en compte les évolutions qui affectent la démographie et la cellule familiale ni, d'ailleurs, les évolutions constatées dans le champs du travail.

Le logement, loin de s'adapter à la situation de l'emploi, en accentue les effets les plus délétères. Alors que les situations précaires de travail se multiplient (CDD, missions d'intérim...), au point de constituer la condition la plus partagée par les jeunes qui entrent sur le marché de l'emploi (1 jeune de moins de 25 ans sur 2 est embauché avec un statut précaire¹⁰) ou par les saisonniers de l'agriculture et du tourisme, **le logement se ferme aux salariés qui disposent de revenus corrects mais dont la pérennité n'est pas assurée.**

⁹ IPSOS pour Nexity, Les enjeux du logement en 2012, septembre 2011.

¹⁰ Les contrats courts concernent davantage les jeunes puisque la moitié des salariés embauchés en CDD, stage ou apprentissage ont moins de 29 ans, alors que la moitié des salariés en CDI ont plus de 43 ans. D'ailleurs, parmi les moins de 25 ans, la part de ces formes particulières d'emploi est de 49,7 % (contre 12,6 % pour l'ensemble des salariés). Insee Première N°1331, *Une photographie du marché du travail en 2009*, Résultats de l'enquête Emploi, janvier 2011.

De plus en plus, le logement se ferme aussi à ceux qui bénéficient de revenus stables mais limités. Cela concerne d'abord les 1,5 million de personnes en situation de sous-emploi — qui ont un travail à temps partiel mais souhaiteraient travailler davantage, ou qui ont un emploi à temps plein mais ont involontairement travaillé moins que d'habitude (chômage partiel)¹¹. Leurs revenus sont le plus souvent insuffisants pour présenter les garanties demandées par les propriétaires, notamment dans le secteur locatif privé. Et ils le sont d'autant plus qu'ils n'ont pas suivi la progression des loyers privés au cours des dix dernières années. Le cas de cette assistante de vie en CDI et mère célibataire avec deux enfants (7 et 3 ans) illustre ce que peuvent être les difficultés de certains ménages pour se loger en région parisienne ou dans les grandes agglomérations avec, à la clé, une vie familiale menacée et une errance entre solutions de dépannage, hébergement d'urgence et nuits passées dehors.

Mme F. a longtemps été hébergée chez sa sœur dans un T3 que cette dernière occupait avec son mari et ses trois enfants. Suite à la naissance de son dernier enfant, Mme F. a dû quitter ce logement que la suroccupation avait rendu invivable : « *Son mari m'a dit que je devais partir, que ce n'était plus tenable, qu'il ne supporterait pas un nouveau bébé, les pleurs et les cris...* ». Depuis 4 ans, elle alterne donc les hébergements d'urgence, les nuits d'hôtel et les courts séjours chez des amis. Malgré sa stabilité professionnelle et même en se montrant extrêmement flexible sur le type de bien ou sa localisation, elle ne trouve pas de logement « à [sa] portée ». Elle a pourtant tout essayé (agences immobilières, petites annonces, demande de logement social), mais en dépit d'un emploi salarié (CDI à temps partiel) et de ressources conséquentes (1 400 € par mois avec les allocations familiales et le RSA activité), la location d'un logement dans le parc privé lui est refusée (on lui demande un salaire équivalent à 3 fois le loyer) et sa demande de logement social n'a toujours pas abouti.

Les effets d'une telle situation sont désastreux. Pour offrir un minimum de sécurité à ses enfants, elle n'a pour l'instant pas d'autres choix que de louer — pour 300 € par mois — une chambre chez une connaissance où elle ne peut malheureusement pas rester dormir par manque de place. Elle y conduit donc ses enfants tous les soirs, les douche, les nourrit et les couche avant de partir passer la nuit à l'extérieur, chez un ami ou, comme bien souvent, dans la cage d'escalier de l'immeuble.

Si le logement ne s'adapte pas à la nouvelle donne économique, **il se révèle également de moins en moins capable de répondre à ceux qui sont confrontés aux « aléas de la vie »**. La perte d'un emploi, la séparation de conjoints, la maladie, la naissance d'un enfant... tout évènement nouveau ou imprévu devient un facteur de fragilité, tant il est désormais difficile d'ajuster son logement à sa situation (taille, coût, localisation). À ce titre, les difficultés rencontrées par les familles monoparentales deviennent emblématiques.

¹¹ Cette situation touche un peu plus d'un actif ayant un emploi sur vingt. Insee Première N°1331, *op. cit.*

En permettant de partager la charge du loyer, vivre en couple devient une condition nécessaire pour avoir accès à un logement offrant le confort nécessaire au développement personnel des membres de la famille. Dans un contexte de hausse des prix sur le marché de l'immobilier et de durcissement du marché de l'emploi, l'accroissement du nombre de familles monoparentales (16 % en 2006 contre 11 % en 1992) pose un véritable problème de société. Avec un taux de séparation des ménages de l'ordre de 50 % dans les grandes agglomérations, le phénomène n'est pourtant plus marginal depuis longtemps¹².

La monoparentalité expose particulièrement les ménages à la précarité.

Certains organismes d'Hlm voient la proportion de ménages monoparentaux augmenter considérablement parmi les « entrants » dans leur parc (ils représentent souvent 20 % des emménagés récents, parfois près de 30 % sur certains programmes). Pour ces ménages, comme l'illustre l'exemple ci-après, le statut de fonctionnaire ne garantit même plus la stabilité et la solvabilité et perd le caractère protecteur qu'il a pu avoir auparavant.

Fonctionnaire aux revenus s'élevant à 1 500 euros par mois, Mme V. a quitté un précédent travail dans un cabinet de finance, largement plus rémunérateur, pour accompagner l'éducation de ses enfants. Après 20 ans au poste d'adjointe administrative, elle considère que son statut de fonctionnaire ne constitue plus une garantie de stabilité vis-à-vis du logement. « *Après mon divorce, j'ai dû quitter le logement de fonction que j'occupais avec mon ex-mari, lui aussi fonctionnaire. Je n'ai pu trouver qu'un 2 pièces à 750 euros par mois. Pendant plus d'un an, j'ai dormi dans le salon avec mon fils de 2 ans pendant que ma fille, collégienne, occupait la chambre. En plus, c'était loin de mon lieu de travail et le budget essence était énorme.* »

Le départ de sa fille, partie vivre avec son père, a marqué une rupture supplémentaire. Elle a dû verser une pension alimentaire à son ex-mari et s'est vu supprimer son aide au logement dans la mesure où le ménage comptait une demi-part en moins. Dans le même temps, Mme V. a déménagé avec son fils dans un logement plus proche de son lieu de travail mais au loyer mensuel de 800 euros. En situation d'endettement, elle admet aujourd'hui ne plus pouvoir faire face aux dépenses du ménage : « *Avec le loyer, les charges, la pension pour ma fille... mon salaire ne suffit plus. J'ai dû commencer à travailler au noir, en faisant des heures de repassage pendant mes jours de congé. Mais j'ai été hospitalisée il y a quelques semaines à cause de l'épuisement.* »

Plus généralement, comme le montre l'Insee dans son dernier "Portrait social", **les familles monoparentales sont moins bien logées que les autres.** Elles se retrouvent plus souvent en situation de pauvreté (un tiers des familles monoparentales sont pauvres contre 10,8 % des couples), plus souvent logées en Hlm (un tiers d'entre elles) ou dans des conditions médiocres (20 %

¹² Quand éclatement de la structure familiale rime avec restructuration du budget des ménages, le décalage entre revenus et coût du logement devient particulièrement insupportable.

habitent un logement où il manque une ou deux pièces) et plus de 7 % d'entre elles sont touchées par la privation de confort¹³.

L'exacerbation des concurrences conduit à la « lutte des places »

Les conditions d'accès au logement pour les ménages sont dépendantes des caractéristiques de l'offre, elles-mêmes largement forgées par les mécanismes du marché : le secteur privé représentant plus de 80 % des résidences principales, ce sont ses règles marchandes qui s'imposent à 4 ménages sur 5 accédant à un logement chaque année. Le marché sélectionne ceux qui présentent les meilleures garanties par leur niveau de revenu et leur statut professionnel, et refoule les autres vers la gamme des réponses apportées par la puissance publique.

Certes, la réalité n'est pas aussi rigide que l'indique le propos, puisque des ménages très modestes et même pauvres peuvent être propriétaires (mais il s'agit souvent de personnes âgées ayant acquis leur logement il y a longtemps) ou locataires du secteur locatif privé (mais ils nourrissent alors la demande Hlm ou doivent vivre en supportant parfois des taux d'effort élevés). D'une façon générale, c'est bien ce mécanisme de tri, de centrifugation des demandeurs qui domine. Et, **à cette sélection par le marché des demandeurs de logements les plus solvables, répond la concurrence qui s'installe à tous les niveaux d'une offre publique insuffisante, qu'il s'agisse d'hébergement ou de logement social.**

Face à l'augmentation de la demande de logement social ou à la pression de la demande d'hébergement, les organismes Hlm comme les gestionnaires de structures d'hébergement sont eux-mêmes amenés à mettre en place des mécanismes de tri qui fonctionnent non pas sur les principes du marché mais sur des critères sociaux (même si la capacité du demandeur à supporter le coût du logement demeure un critère central). Ce qui relève de la gestion de la demande — du côté des pourvoyeurs de cette offre — se traduit souvent par un sentiment de concurrence du côté des demandeurs et d'incompréhension pour ceux dont la demande n'est pas prise en compte. Finalement, la précarisation de la société conjugue à l'insuffisance et à l'inadaptation de l'offre de logement crée les conditions d'une mise en concurrence des personnes qui ne peuvent se loger aux prix du marché. **Tout se passe comme si s'organisait ainsi objectivement une véritable « lutte des places ».** Une lutte qui ne se traduit pas par un affrontement entre les demandeurs d'hébergement ou de logement social mais **par un affaiblissement de l'espoir que les plus faibles mettent dans les réponses publiques, et un découragement** qui les conduit parfois à ne plus rien attendre.

¹³ Insee Première n°1195, « Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger. », juin 2008.

LA SATURATION DE LA CHAÎNE DES RÉPONSES CRÉE DES EFFETS DE MISE EN
CONCURRENCE DES PERSONNES À LA RECHERCHE D'UN HÉBERGEMENT OU D'UN
LOGEMENT SOCIAL - LE CAS DE L'ISÈRE

Les dispositifs d'observation de la demande de logement social et d'hébergement en Isère permettent d'avoir une vision assez complète de l'état de la demande sociale. Comme dans d'autres départements, l'ensemble de la chaîne des réponses est saturé et la pression se fait surtout sentir pour l'hébergement d'urgence dont la capacité à répondre à la demande se dégrade fortement. Paradoxalement, c'est cette réponse pour les plus démunis, censée être inconditionnelle et rapide, qui présente finalement les taux d'admission les plus faibles.

- 26 000 demandes de logement social, 13 000 attributions (taux de réponse : 50 %).
- 4 000 demandes d'hébergement d'insertion émanant de 2 700 ménages, 800 ont été admises (30 %).
- 12 600 demandes d'hébergement d'urgence, 3 600 prises en charge (29 %).

C'est ainsi que moins de 30 % des demandes d'hébergement d'urgence ont reçu une réponse positive en 2010, traduisant l'effondrement en quelques années du taux de réponse positive (65 % en 2006, 59 % en 2007, 53 % en 2008 et 45 % en 2009).

Cette saturation des différents maillons de la chaîne crée des tensions pour leurs gestionnaires et provoque un effet de mise en concurrence des ménages les plus modestes, ceux qui n'ont que les réponses mises en place par les collectivités publiques pour avoir un toit.

Source : Observatoire de l'hébergement et du logement en Isère.

Les entretiens réalisés dans le cadre de ce rapport mettent en lumière le sentiment d'une exacerbation de la concurrence des précaires entre eux, mais aussi entre les représentants des classes moyennes inférieures et ceux des couches populaires (ce qui apparaît comme un effet de ce que l'on a pu appeler la « société en sablier »). On retrouve en effet ce sentiment chez les grands précaires et les exclus qui doivent se « partager les miettes », mais aussi chez les travailleurs pauvres et les représentants des classes moyennes menacées de déclassement qui doivent lutter pour conserver leur place. Ceux-là doivent faire de plus en plus de concessions pour se maintenir dans leur logement ou dans certains quartiers, ou pour accéder à la propriété, tandis que **les exigences des bailleurs privés génèrent une compétition entre les demandeurs.**

Cette mise en concurrence brouille les catégories et grossit les rangs des bénéficiaires potentiels des dispositifs d'aide (liés souvent à des seuils de ressources), conduisant les intervenants sociaux ou les associations à fabriquer des réponses palliatives et qui tendent à perdre leur sens (les « soupes populaires » qui font l'ordinaire des salariés pauvres, les foyers de jeunes travailleurs qui accueillent des publics aux situations parfois très difficiles). Il en est de même pour les Fonds de solidarité logement (FSL) dont les sollicitations augmentent et émanent de plus en plus de travailleurs précaires, tout en excluant toujours plus de bénéficiaires potentiels. Ou

encore pour le « 115 » qui est contraint d'organiser des files d'attente et se trouve très fréquemment dans l'impossibilité de proposer une réponse dans l'urgence.

Une enquête réalisée par la Fnars au cœur de l'été 2011 auprès des « 115 » de 34 départements montre que les demandes qui leur ont été adressées ont reçu des réponses négatives deux fois sur trois et n'ont donc pas donné lieu à un hébergement, par manque de places disponibles¹⁴. Dans dix départements étudiés, les proportions de refus varient entre 71 % dans le Val d'Oise et 94 % dans le Nord. Seul celui des Bouches-du-Rhône fait exception (13 %) et c'est dans le Rhône que le nombre de refus a été le plus important (243 refus en une seule journée d'été). Mais la situation est aussi tendue dans d'autres départements et dans d'autres villes, comme à Toulouse par exemple.

DES TRAVAILLEURS PRÉCAIRES QUI SOLLICITENT LES DISPOSITIFS FSL OU DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Missionné par le Conseil général de la Charente, le GIP Charente Solidarités est chargé de mettre en œuvre le PDALPD à travers la gestion du Fonds de solidarité logement (FSL) et du Fonds d'aide aux accédants en difficultés (FAAD), l'Accompagnement social spécifique lié au logement (ASSLL), les Mesures d'accompagnement spécifique personnalisé (MASP), la prévention des expulsions locatives, l'Accompagnement des accédants à la propriété en difficulté, la Lutte contre l'habitat indigne et contre l'insalubrité. Dans ses rapports d'activité « FSL et prévention des expulsions 2010 », le GIP Charente Solidarités note l'élargissement des publics rencontrés et donc touchés par la crise du logement. Le nombre de dossiers examinés dans le cadre du FSL ne cesse de croître avec une augmentation de plus de 17 % entre 2008 et 2010. Le profil des ménages aidés évolue et va s'élargissant. Il faut noter la forte augmentation des bénéficiaires de revenus précaires qui représentent 44 % des ménages aidés par le FSL en 2010 contre seulement 14 % en 2009. S'agissant de la prévention des expulsions locatives, le GIP note que, si la part des ménages salariés en procédure d'expulsion reste stable (25 % en 2010 contre 26 % en 2009), ils sont de plus en plus nombreux à avoir des contrats précaires. Les ménages aidés sont aussi de plus en plus âgés, les plus de 50 ans représentant à eux seuls un quart des ménages aidés.

Un abaissement des exigences et un nivellement des conditions de vie par le bas

Aux difficultés d'accès au logement s'ajoute souvent l'obligation de renoncer non seulement au rêve qu'il représente parfois (l'accès à la propriété par exemple), mais aussi tout simplement à un logement indépendant et décent pour vivre dans des conditions dignes et paisibles. **Parfois, l'accès au logement se fait au prix d'une acceptation de situations intolérables**

¹⁴ Enquête de la FNARS réalisée le 20 juillet 2011 : sur 1 701 demandes de mise à l'abri, 1 105 (65 %) n'ont pas reçu de réponse positive, sachant que la majorité des demandes non satisfaites (82 %) l'a été en raison d'un manque de places disponibles.

qui se traduisent par un surpeuplement ou des conditions de confort dégradées, autant de situations que l'on croyait en voie de résorption, mais que l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logement réactivent. Parfois **des familles réduisent** les charges pour tenter de conserver leur logement. Il en est ainsi lorsqu'elles restreignent **leurs dépenses d'énergie et vivent dans le froid plutôt que de payer trop cher pour se chauffer**. Les ménages qui indiquent avoir limité leur consommation de chauffage en raison de son coût sont plus nombreux en 2006 qu'en 2002 (21,5 % contre 14 %).¹⁵ Autant de situations qui concernent d'abord les plus fragiles, mais qui sont devenues familières pour bien des ménages relevant des couches populaires ou des classes moyennes.

Trop souvent, les frontières de l'inacceptable sont repoussées, « banalisant » nombre de situations graves (suroccupation accentuée, recours à un habitat de fortune, squats, hébergement chez un tiers alternant avec des solutions d'urgence...). **Avoir pour seul abri l'entrée d'un immeuble, une voiture abandonnée sur un parking, une cage d'escalier ou un hôtel pour une nuit**, voilà quelques exemples de ce qu'est devenue peu à peu la « zone grise du logement ». Cette zone grise n'est plus l'apanage des plus défavorisés, elle devient le commun de nombre de salariés pauvres ou précaires. L'exemple des « bidonvilles cachés de Londres » doit nous alerter sur la recrudescence de ce phénomène qui voit tous les interstices urbains (les délaissés, les franges, les arrière-cours, les locaux techniques, les combles) se transformer en « cabanons » insalubres — et certains appartements en logements collectifs¹⁶. Cette « zone grise du logement » est le pendant de la « zone grise de l'emploi » constituée de petits boulots non déclarés, d'emplois à la journée, de CDD répétés, de missions d'intérim.

Pendant, bien que les statistiques « officielles » tardent à exprimer la lame de fond qui s'attaque aux équilibres financiers chez les ménages fragiles, c'est un véritable combat contre le déclassement, l'appauvrissement ou la désinsertion dans lequel ces derniers sont engagés. Si certains semblent l'avoir d'ores et déjà perdu, d'autres s'épuisent dans cette lutte et sollicitent fortement les ressources familiales et amicales.

Les acteurs de terrain (élus locaux, responsables associatifs, travailleurs sociaux...) qui viennent en aide aux ménages défavorisés témoignent du durcissement des conditions de vie d'une frange de plus en plus importante de la population. Ils confirment aussi ce qui nous a souvent été répété : **la rigueur**, à laquelle ces ménages sont confrontés, **procède d'une accentuation de la précarisation** ou de l'affaiblissement de positions qu'ils connaissaient déjà depuis plusieurs années. Si **certains sont « tirés un peu plus vers le bas »**, d'autres — pourtant souvent salariés — **sont confirmés dans leurs craintes d'un basculement** vers des situations incertaines et précaires.

¹⁵ Insee Première, n°1351, "La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se loger", mai 2011.

¹⁶ « Dans les bidonvilles secrets de Londres », (The Independent, Richard Hall) repris dans Courrier international n°1090, du 22 au 28 septembre 2011.

L'exemple de M. et Mme J., jeune couple arrivé de Martinique en décembre 2010 avec ses deux enfants en bas âge (2 et 4 ans), en témoigne. Ils trouvent rapidement du travail tous les deux, lui comme ouvrier spécialisé dans le bâtiment, elle comme assistante juridique. Ils disposent globalement d'un peu plus de 2 700 € de ressources mensuelles. Pourtant, en l'absence de garant (aucun membre de la famille n'a pu le faire) et dans l'impossibilité d'afficher une situation professionnelle stable (elle est en CDD et lui en CDI mais en période d'essai), ils ont vu se fermer toutes les portes dans la première comme dans la seconde couronne parisienne. Le seul logement qu'ils ont réussi à obtenir rapidement se situe dans un petit immeuble d'un village rural de Seine-et-Marne à proximité de Coulommiers. Ce logement de petite taille (T2) est cher (575 €/mois) au regard de son état très dégradé. Dans le meilleur des cas, il s'agit d'une solution d'attente...

Dormir dans sa cuisine pour permettre à leurs trois enfants de cohabiter paisiblement, c'est ce que concède ce couple de quadragénaires issu des classes moyennes.

Fanny habite le 20^e arrondissement de Paris depuis une quinzaine d'années avec son mari et ses 3 enfants. Auparavant locataire d'un logement intermédiaire de la Ville, le couple a souhaité accéder à la propriété après la naissance de son premier enfant et a acheté, en 2002, un 3 pièces de 70 m². En 2004, Fanny est tombée enceinte de jumeaux : la question de l'espace s'est alors posée de manière déterminante, les trois enfants ne pouvant partager la même chambre, trop exiguë. « *On ne s'attendait pas à avoir des jumeaux, du coup, on n'a plus de chambre. On a coupé la cuisine en deux et on dort dans un petit cagibi de 5 m² sans fenêtre, c'est insupportable.* » Pour autant, le couple qui dispose de revenus conséquents (près de 4 000 € par mois) ne peut envisager de déménager : « *Il nous faudrait un 4 pièces et financièrement, c'est impossible.* ». C'est en effet à Paris qu'ils travaillent l'un et l'autre avec des horaires irréguliers. Aujourd'hui, Fanny s'interroge sur la pertinence de leur choix. Elle regrette d'avoir quitté son logement intermédiaire, car elle pense qu'elle aurait peut-être eu davantage de chances d'obtenir, par une mutation, un logement plus spacieux en restant « dans le circuit des Hlm ».

Ce dernier cas est significatif parce qu'il illustre la détérioration de positions acquises, ainsi que le blocage de certains itinéraires résidentiels. Par ailleurs, il nous informe sur la manière dont s'élève le seuil budgétaire en-dessous duquel les ménages peinent à trouver un logement correspondant à leurs besoins. En effet, ce ne sont plus les ménages dont les ressources correspondent au 1^{er} quartile des revenus (inférieur au Smic), ni ceux qui se situent autour de la médiane (environ 2 000 €) qui se trouvent seuls affectés par des difficultés de logement, mais bien — dans certains territoires aux marchés immobiliers tendus — le haut de la fourchette des classes moyennes (jusqu'au 7^e ou 8^e décile, soit jusqu'à 3700/4000 € de revenus mensuels).

Si le niveau de ressources nécessaire pour disposer d'un logement correspondant à ses besoins augmente, il en va de même du niveau de loyer que l'on est prêt à accepter. C'est ce que montre un récent sondage¹⁷ qui souligne que cette réalité est aujourd'hui intégrée par les jeunes, alors

¹⁷ Sondage réalisé du 17 au 21 octobre 2011, sur un échantillon de 1 001 personnes, représentatif de la population francilienne majeure, par Viaoice pour le journal du Conseil régional d'IDF.

qu'ils sont les premières victimes de la dégradation de l'emploi et de la précarité des statuts de travail (CDD, intérim, stages...). Alors que la majorité des personnes interrogées (74 % pour l'ensemble, et 82 % des 35-49 ans) considère « normal » de consacrer moins de 30 % de son budget mensuel au logement, les jeunes font preuve d'une plus grande adaptation aux contraintes actuelles puisque 24 % des 25-34 ans et 39 % des 18-24 ans jugent normal d'y consacrer plus de 30 %.

L'acceptation de taux d'effort élevés s'accompagne aussi d'une diminution des exigences de confort. Ainsi ce jeune Montpelliérain muté en région parisienne qui, compte tenu de l'offre sur le marché, trouvait « *carrément correct* » de louer un F2 de 40 m² à Antony (dans la banlieue sud de Paris) pour 900 € toutes charges comprises : « *On avait une cuisine équipée, une place de parking, pas de frais d'agence... c'était une bonne affaire* ». Ce genre de commentaires qui émaillent les témoignages recueillis fait écho à ce que révèlent les personnes interrogées à propos de l'emploi qu'elles occupent ou qu'elles recherchent. **De la même manière qu'elles sont contraintes d'accepter des missions d'intérim ou des CDD à temps partiels et de ne gagner que 75 à 90 % du Smic lorsqu'elles sont à la recherche d'un emploi, elles acceptent de supporter des loyers élevés et de réduire leurs exigences quant aux conditions d'habitat.**

LES EFFETS SOCIAUX DE LA CRISE DU LOGEMENT

Le cercle des personnes et ménages touchés par le mal-logement s'est considérablement élargi depuis une dizaine d'années, **même si tous ne sont pas confrontés à la crise du logement avec la même gravité**. Il est ainsi possible de distinguer deux registres d'effets et d'impacts de la crise actuelle : il y a ceux qui touchent les catégories défavorisées et qui les « tirent » toujours plus vers le bas, et ceux qui affectent les catégories qui étaient parvenues à se hisser dans les classes moyennes mais ne peuvent plus maintenir leur position et sont menacées de rétrogradation et de basculement. Il y a le mal-logement de ceux qui sont toujours les premiers concernés par l'insuffisance de logements et les mauvaises conditions d'habitat, et des difficultés de logement nouvelles pour ceux qui en étaient relativement à l'abri jusqu'à une période récente ou, s'ils en connaissaient, pouvaient espérer une amélioration rapide de leur situation.

Cette distinction est importante parce que toutes les catégories sociales ne sont pas exposées aux mêmes manifestations de la crise et ses effets sont socialement différenciés, même si toutes sont affectées par la crise du logement et les inquiétantes évolutions du contexte socio-économique (écarts de richesse, croissance limitée des revenus, trajectoires professionnelles de plus en plus heurtées...).

Cette distinction est également importante parce que l'élargissement des catégories confrontées à la crise du logement fait évoluer la nature de l'action politique à mettre en œuvre : au seul volet social de la politique du logement — tel qu'il s'est développé depuis le début des années 1980 en direction des pauvres et des précaires — doit désormais s'adjoindre des mesures de régulation du marché immobilier et une intervention destinée à restaurer la possibilité de choisir son logement, son statut d'occupation et sa localisation.

Le logement facteur d'exclusion pour les pauvres et les précaires

Triste période que celle que nous vivons, quand ceux qui sont déjà privés de tout et n'ont d'autre recours que la rue, ne trouvent plus de réponse à leur détresse, quand l'aide de la collectivité se résume à un « kit propreté » (un gant, une serviette, un savon) confié par une assistante sociale : *« C'est la seule chose qu'elle est en mesure de me donner aujourd'hui. Pendant quatre ans, j'ai pu dormir dans des foyers ou des hôtels, mais depuis un an, plus rien. Même pas un ticket-resto... Juste ce kit »*. Quand le « 115 » ne peut fournir

Depuis plus de dix ans, la crise du logement fragilise une société déjà déstabilisée

de réponse à toutes les sollicitations dont il est l'objet. « *Le 115, ça revient à s'accrocher au téléphone toute la nuit et ne pas avoir de place à l'arrivée* » comme le souligne cet homme qui, depuis qu'il a été expulsé de son logement il y a six ans, vit dans des foyers, des hôtels et le plus souvent à la rue.

Depuis quelques années, les 30 structures qui composent le réseau des Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre alertent sur l'augmentation des personnes en situation d'exclusion qui frappent à leurs portes... et qui s'est encore accélérée en 2010 (de 20 700 personnes accueillies en 2009 à plus de 23 000 aujourd'hui).

Les Boutiques Solidarité doivent désormais faire face à une diversification des publics en situation de fragilité : augmentation des jeunes de moins de 25 ans, qui sont les premières victimes de la crise économique (ils représentent 19,7 % des accueillis en 2010) ; accueil de nombreuses personnes âgées isolées (qui vivent dans de petits logements sans confort et viennent chercher un moment de convivialité) ; progression des familles avec enfants, notamment des familles en exil qui vivent dans des bidonvilles et sollicitent des prestations d'hygiène ; recrudescence des personnes en souffrance psychique...

La question de la cohabitation de ces différents publics est aujourd'hui posée, tout comme celle de l'adaptation des conditions d'accueil pour répondre à leurs besoins spécifiques. Sachant que ces questions posent en filigrane celle des moyens dédiés aux associations gestionnaires, contraintes de mener de front de nombreuses recherches de financement.

L'augmentation du nombre de ceux qui ne disposent pas de domicile, conjuguée au basculement de salariés pauvres qui utilisent les mêmes services, contribue à les maintenir dans un état d'extrême précarité. C'est ce qu'exprime avec lucidité une personne sans abri que nous avons rencontrée : « *On ne compte pas. Mais il n'y a pas que nous, ceux qui bossent trinquent aussi. Un gars qui fait le manutentionnaire vers la Gare de l'Est, que je croise régulièrement... eh bien, je l'ai vu à la soupe un soir.* »

EN 2011, DES RÉDUCTIONS BUDGÉTAIRES QUI TOUCHENT DIRECTEMENT LES PERSONNES SANS ABRIS

La réduction budgétaire du Samu Social et du secteur de l'hébergement d'urgence, fortement médiatisée en juin et juillet 2011 avec la démission de Xavier Emmanuelli, a eu un impact direct sur les personnes sans abri.

On l'a vu à travers cette centaine de femmes avec enfants, auparavant prises en charge à l'hôtel (dans des conditions pour le moins insatisfaisantes mais qui offraient une mise à l'abri) qui ont, faute de place, été orientées vers les hôpitaux publics de l'AP-HP — dernier refuge avant la rue — affectant le fonctionnement de ces services.

De nombreux hommes isolés sans abri ont également été touchés. Parmi ceux fréquentant la Boutique Solidarité de Gagny, certains font part de leur désarroi voire leur désespoir et se souviennent qu'en 2010 ils continuaient de trouver des places d'hébergement, alors qu'en 2011 ils s'en voient refuser l'accès. L'accueil de jour de Gagny a constaté ces derniers mois une augmentation de sa fréquentation et des demandes de colis alimentaires. La débrouille, le recours aux solidarités privées — lorsqu'elles existent encore — ont une fois de plus pris le relais de la solidarité publique.

Triste période quand ce sont souvent les mêmes personnes qui sont exclues de l'emploi ou se situent aux marges du marché du travail (chômage, emplois précaires, temps partiels subis...) et qui ont recours à la « zone grise du logement » faute de pouvoir accéder à un logement personnel. Si ces solutions précaires apparaissent comme une façon d'avoir un toit (parfois bien fragile), elles reflètent une double exclusion, économique et sociale, et pénalisent souvent l'avenir : l'hébergement chez un proche représente une solution de dépannage et d'attente mais constitue rarement un facteur d'insertion. Pour les jeunes, les difficultés rencontrées pour accéder à un logement constituent un frein, perturbent leur vie quotidienne et bloquent la plupart de leurs projets : formation, emploi, projet professionnel, choix de sa vie affective et éventuellement projet de fonder une famille.

Triste période enfin, quand les ménages pauvres et précaires occupant un logement se trouvent souvent en grande difficulté pour faire face aux dépenses liées à son occupation. Les effets de la crise économique qui sévit depuis 2008 et les incertitudes qui l'accompagnent ont incontestablement aggravé les difficultés de logement des plus vulnérables. Pour eux, la situation est telle que les priorités de dépenses s'ajoutent les unes aux autres plus qu'elles ne se hiérarchisent et la gestion du « trop peu » devient un exercice difficile et épuisant. **Les 15 millions de personnes dont les fins de mois se jouent à quelques dizaines d'euros près**, selon le Médiateur de la République, constituent le socle des personnes concernées par ces difficultés. Elles **ne parviennent bien souvent à survivre qu'en recourant aux aides distribuées par les associations** caritatives et humanitaires. Le rapport du Secours Catholique publié en 2010 montrait ainsi que pour quasiment toutes les configurations des ménages aidés en 2009, les budgets familiaux étaient en déséquilibre après imputation des dépenses contraintes, ce qui imposait le recours à des solidarités de proximité. Le rapport publié en 2011¹⁸ révèle que les situations d'impayés rencontrées concernent en premier lieu le logement (4 fois sur 10 le loyer ou le remboursement d'un prêt pour l'accession à la propriété). Le rapport montre aussi que les dépenses contraintes liées au logement représentent les deux tiers du budget des ménages pauvres, ce qui a pour conséquence le resserrement du budget alloué à d'autres dépenses pourtant essentielles comme la santé, l'alimentation... et une progression des demandes d'aide alimentaire (de 49,4 % en 2009 à 53,3 % en 2010).

S'il en est ainsi, c'est d'abord parce que le coût du logement est devenu insupportable pour de très nombreux ménages qui vivent dans un état de tension extrême avec des budgets structurellement déséquilibrés et sont mis en difficulté par le paiement de la moindre facture imprévue. On peut essayer de déterminer le nombre et les caractéristiques des ménages risquant de

¹⁸ Secours Catholique, *Rapport des statistiques d'accueil 2010*.

Depuis plus de dix ans, la crise du logement fragilise une société déjà déstabilisée

se retrouver dans cette situation à partir d'une estimation du nombre de ménages soumis à un « effort financier excessif » pour se loger.¹⁹

La typologie de l'effort financier des ménages établie à partir des données de l'enquête Logement 2006 fait apparaître que plus de deux millions de ménages ont un taux d'effort supérieur à 35 % et un niveau de vie résiduel inférieur à 500 € par mois (dont plus de 1,6 million avec un niveau de vie résiduel inférieur à 300 €). Plus de deux autres millions (2,2 exactement) ont un niveau de vie résiduel faible malgré un taux d'effort moins important (inférieur à 35 %). **Plus de 4 millions de ménages** (4 260 000) se trouvaient donc en 2006, avant que ne se déclenche la crise économique qui nous affecte aujourd'hui, **dans une situation financière préoccupante, avec un niveau de vie extrêmement faible.**

Si l'on prend en considération les ménages qui, sans être pauvres (niveau de vie résiduel supérieur à 500 € par unité de consommation), doivent supporter des taux d'effort importants (supérieurs à 35 %), 2,4 millions de ménages supplémentaires sont concernés. **Le périmètre de fragilité financière généré par le coût du logement**, quand on le réfère aux revenus des ménages, **est donc considérable puisqu'il concerne** 6,6 millions de ménages. Et il ne recoupe pas totalement le clivage observé à propos des mauvaises conditions de logement (définies par le niveau de confort et le surpeuplement). **Au total, le logement représente ainsi un facteur d'insécurité financière pour 1 ménage sur 4** vivant en France.

TYPOLOGIE DE L'EFFORT FINANCIER DES MÉNAGES EN 2006

Niveau de vie résiduel	Taux d'effort total net supérieur à 35 %	Taux d'effort total net inférieur à 35 %	Ensemble
Inférieur à 500 euros	2 051 983	2 207 381	4 259 364
Supérieur à 500 euros	2 359 679	19 744 289	22 103 968
Ensemble	4 411 662	21 951 669	26 363 331

Source : Insee, enquête Logement 2006, traitement réalisé par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre.

Les ménages pauvres et précaires, en situation d'effort financier excessif pour se loger, cumulent souvent diverses difficultés (pauvreté monétaire, précarité vis-à-vis du marché du travail, difficultés de santé). Leur horizon est le plus souvent balisé et leur avenir empli d'incertitude. Le moindre incident de parcours peut leur être fatal et les engager dans un réel processus d'exclusion. Ils sont très fortement représentés parmi les 9,6 % des ménages

¹⁹ On croise pour cela les variables relatives au taux d'effort en prenant comme référence un taux d'effort de 35 % (Taux de 30 % auquel se réfèrent les bailleurs privés pour la location et les banques pour les mensualités de remboursement auquel on ajoute 5 % pour tenir compte des charges) et au reste-à-vivre. En retenant pour ce dernier deux niveaux : celui de 500 € par unité de consommation, qui correspond globalement à la situation des personnes au niveau du seuil de pauvreté (En prenant comme référence 50 % du revenu médian et non pas 60 % comme il est désormais d'usage, en référence aux critères européens.), et celui de 300 euros, qui correspond à des situations extrêmes (par exemple 10 € par jour pour une personne seule, 13 € par jour pour une famille monoparentale avec un jeune enfant, 15 € par jour pour un couple sans enfant).

qui ont été dans l'impossibilité de payer les factures d'électricité ou de gaz, le loyer ou les impôts en 2009²⁰. Ils sont les premiers à se retrouver en situation d'impayés et sous la menace d'une expulsion.

Les équipes de la Fondation Abbé Pierre en font le constat au quotidien au sein de la Permanence de Prévention des expulsions²¹, ainsi que dans le cadre de la Plateforme d'appels « *Allô prévention expulsion 0810 001 505* »²² créée en 2009. Toutes deux observent une forte précarité des ressources chez les ménages qu'ils accompagnent : plus du tiers des ménages reçus à l'ESH vivent avec moins de 500 € par mois, et un quart est bénéficiaire de minima sociaux. C'est le plus souvent suite à la perte de leur emploi que surviennent les premiers impayés locatifs (pour 32 % des ménages accompagnés à l'ESH et 26 % des appels reçus par la Plateforme), ou du fait de ressources aléatoires et insuffisantes (emplois précaires ou à temps partiel, contrats temporaires). L'emploi ne protège plus de la précarité (45 % des personnes suivies par l'ESH sont salariées), même lorsqu'il s'agit de CDI à temps plein (9 % des appelants de la plateforme téléphonique). Alors que les situations de fragilité des ménages se sont amplifiées au cours des dernières années (fréquentation de la permanence multipliée par 6 en 10 ans²³, assignations dans le parc social qui ont augmenté de 21 % en 2010, de 25 % pour les commandements de quitter les lieux...), l'engagement plus systématique des procédures d'expulsion par les bailleurs suscite les plus vives inquiétudes pour les années à venir.

QUAND LA MOINDRE DÉFAILLANCE FAIT ENTRER DANS LE CERCLE INFERNAL DE L'EXCLUSION

Mme T. a occupé un logement social à Élancourt dans les Yvelines, où elle a élevé ses 4 enfants. Au début des années 2000, une période de chômage et son divorce ne lui permettent plus de s'acquitter régulièrement de son loyer (760 €) pendant un an. Elle a retrouvé un emploi en CDI payé au Smic et fait des ménages le soir pour compléter ses revenus. Disposant ainsi de 1 340 € auxquels s'ajoutent 70 € d'APL (ses enfants étant majeurs, elle ne bénéficie plus d'allocations familiales), elle s'acquitte de son loyer et rembourse 150 € par mois d'arriérés de loyer, ce qui lui laisse 430 € par mois pour vivre et subvenir aux besoins de ses trois enfants à charge.

Fin 2009, le paiement de ses impôts ainsi qu'un arrêt maladie l'empêchent de s'acquitter de son loyer et du remboursement de la dette. Elle est expulsée de son logement en mai 2010. Elle alterne alors hébergement dans sa famille et nuits d'hôtel payées par le 115. Si elle réussit à conserver son emploi pendant les neuf premiers mois suivant son expulsion, la contraignant à faire plusieurs heures de transport tous les jours, Mme T., épuisée et souffrant de dépression, perd ses deux emplois en décembre 2010.

Aujourd'hui, elle loue un mobil-home pour 400 € par mois dans un camping à plusieurs

²⁰ Soit +1,6 point par rapport à 2008. Insee, « *Pauvreté en conditions de vie* », fiches thématiques Revenus p.118, Insee, Les revenus et le patrimoine des ménages 2011.

²¹ L'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre coordonne, depuis 2001, une Permanence de Prévention des Expulsions (PPE) en partenariat avec la Confédération générale du Logement (CGL) et Droits d'Urgence.

²² Pour informer et accompagner les ménages parisiens en situation d'impayés.

²³ De 140 ménages suivis en 2001 à 821 aujourd'hui.

kilomètres de Rambouillet. Elle doit également payer 200 € par mois pour le garde-meuble depuis son expulsion. Mme T. souhaite retrouver un emploi au plus vite, mais la localisation du camping à 6 km de la première gare, l'impossibilité financière d'acquérir une voiture et son âge (58 ans), pèsent fortement sur sa recherche d'emploi.

On peut finalement dresser **le sombre tableau des manifestations du mal-logement pour les pauvres et les précaires** :

- l'exclusion du logement est un phénomène massif qui concerne non seulement les personnes sans domicile qui ne parviennent même pas à bénéficier d'un accueil d'urgence mais, au-delà, toutes celles qui recourent à des solutions provisoires et parfois indignes de « la zone grise du logement »,
- le passage par des structures d'hébergement constitue parfois aussi bien un temps d'attente, une étape dans un parcours chaotique, qu'un tremplin vers le logement,
- les perspectives d'une amélioration de leur situation sont limitées dans le meilleur des cas à l'accès au parc locatif social, le plus souvent dans les secteurs les moins chers qui se situent aussi parfois dans des territoires déclassés,
- quand ils ont un logement, les ménages pauvres ou vivant en situation de précarité sont plus souvent confrontés à l'inconfort que les autres (même s'ils ont profité de l'amélioration générale des conditions d'habitat), à l'insalubrité et au surpeuplement,
- mais ce qui caractérise aussi cette population, c'est l'instabilité des solutions trouvées pour se loger (la crainte du retour à une situation plus précaire est toujours présente) qui répond à l'instabilité du rapport à l'emploi et des ressources.

Le coût du logement fragilise les couches populaires et les classes moyennes et dégrade leur pouvoir d'achat

Depuis une dizaine d'années, l'évolution incontrôlée du coût du logement, pendant que celle des salaires s'avère beaucoup moins favorable, crée une nouvelle zone de fragilité et provoque **un élargissement des publics confrontés à des problèmes de logement**, tant pour y accéder (car la gamme des possibles se restreint) que pour s'y maintenir (quand ils doivent consacrer une part sans cesse croissante de leur budget pour se loger). C'est ainsi que les couches populaires ou catégories modestes (déciles 2 et 3) comme les classes moyennes inférieures (déciles 4, 5 et 6) ont été touchées par la crise du logement, elles aussi, et sont progressivement entrées dans une zone de turbulences. Il en résulte **un poids croissant de la dépense logement dans le budget de ces ménages avec des effets parfois amortis (arbitrages entre les dépenses, réduction des marges de manœuvre...), parfois non (impayés pouvant conduire à une procédure d'expulsion et à sa mise en œuvre)**. Ils se retrouvent alors dans la même situation que les ménages plus modestes qu'eux.

En poursuivant l'analyse précédente sur le taux d'effort financier excessif, on mesure que ceux qui appartiennent au premier quintile de niveau de vie sont les plus nombreux (plus de 2,5 millions de ménages), ceux qui relèvent des quintiles 2 et 3 cumulent plus de 1,3 million de ménages (respectivement 0,8 et 0,5 million de ménages). Il s'agit de ménages disposant souvent de revenus corrects, mais habitant dans des espaces résidentiels marqués par des prix élevés, essentiellement des grandes villes et des villes moyennes. D'autres secteurs aux prix de marché moins élevés (villes moyennes, petites villes et communes rurales) comptent également une proportion significative de ménages supportant des taux d'effort importants, mais qui sont alors dus à la faiblesse des revenus. Paris et la banlieue parisienne constituent des exceptions du point de vue de l'effort financier — le marché a opéré son tri social en amont — mais comptent proportionnellement davantage de ménages en situation d'inconfort (notamment de surpeuplement lié à la privation de surface). Ce qui revient à constater que **dans les villes de province on se saigne, et qu'à Paris on se prive.**²⁴

Pour ces catégories sociales intermédiaires, les dépenses nécessaires ou « préengagées » (loyer, eau, gaz, électricité, services de télécommunication, etc.) prennent de plus en plus de place dans leur budget (elles ont augmenté de 24 points entre 1979 et 2005 pour les catégories modestes²⁵ et de 17 points pour les classes moyennes inférieures au cours de la même période, alors qu'elles ne progressaient que de 7 points pour les hauts revenus). Si l'on retranche ces dépenses incompressibles, **le pouvoir d'achat du revenu arbitral a baissé**, que ce soit par ménage (respectivement de -1,2 % et -0,4 %) ou par unité de consommation (-0,8 % et -0,1 %) en 2008 comme en 2010. C'est ainsi que **le logement contribue à la dégradation du pouvoir d'achat des ménages** qui appartiennent globalement aux catégories intermédiaires, celles qui depuis plusieurs décennies ont bénéficié de la croissance du parc immobilier et de l'amélioration de sa qualité et qui étaient encore engagées jusqu'à une date récente dans un mouvement de promotion sociale et résidentielle.

Part des dépenses contraintes dans les ressources des ménages	1979	2005	Augmentation entre 1979 et 2005
Catégories pauvres (décile 1)	24 %	48 %	+ 24 points
Catégories modestes (déciles 2 et 3)	22 %	46 %	+ 24 points
Classes moyennes inf. (déciles 4, 5, 6)	21 %	38 %	+ 17 points
Classes moyennes sup. (déciles 7 et 8)	20 %	32 %	+ 12 points
Catégories aisées (décile 9)	19 %	29 %	+ 10 points
Hauts revenus (décile 10)	20 %	27 %	+ 7 points

Source : Crédoc.

²⁴ Voir chapitre 2 pour une analyse plus détaillée de la typologie des espaces résidentiels.

²⁵ Soit la même augmentation que celle qu'ont connue les ménages pauvres (+24 points) appartenant au premier décile de la distribution des revenus.

Cette évolution est d'autant plus préjudiciable pour ces couches sociales que d'autres postes essentiels de dépenses pèsent de plus en plus lourd dans le budget des ménages (éducation et santé notamment). Selon un calcul de l'UFC Que Choisir²⁶, le coût de la santé par personne et par an est passé de 571 € à 665 € sur les cinq dernières années. Ce poste de dépenses a ainsi progressé deux fois plus vite que les revenus au cours de la période. Cette évolution pèse évidemment d'abord sur **les plus pauvres qui sont souvent amenés à renoncer à des soins** (faute aussi de complémentaire santé dont près de 4 millions de Français sont dépourvus), mais elle affecte aussi **les actifs et les seniors**²⁷ qui sont désormais également **amenés à renoncer aux soins**. Quand se cumulent les progressions des dépenses d'éducation, de santé, de logement, on comprend que des ménages disposant de revenus stables et parfois « confortables » puissent être mis en difficulté au moindre incident et voient leur situation se rapprocher de celle des plus pauvres qu'eux.

Il en résulte **une exposition croissante des couches populaires comme des classes moyennes aux risques de décrochage** en cas de réduction d'activité, de diminution de revenu, de rupture familiale. Elles ont alors comme caractéristique commune d'éprouver des difficultés pour faire face aux dépenses courantes dans lesquelles le logement occupe une place prépondérante.

Les ménages de ces couches populaires comme des classes moyennes sont particulièrement concernés par le développement de l'accession à la propriété qui représente souvent pour eux un objectif important. Mais la réalité, loin de correspondre au rêve, se révèle parfois difficile et contribue à mettre en difficulté certains d'entre eux. Car si le développement de la propriété a été très largement soutenu par des conditions de financement favorables (liées à l'existence de grandes masses de liquidités à faible taux) il s'est fait également au prix d'un allongement de la durée des prêts pour les acquéreurs et a fait naître un lot d'incertitudes. **Contrairement aux idées reçues et aux affirmations des responsables politiques aujourd'hui, la propriété ne constitue pas toujours un statut protecteur**²⁸.

« ON S'EST DIT, QUAND ON SERA GRAND, ON AURA UNE BELLE MAISON »

Monsieur et Madame L. vivent avec leurs 3 enfants dans la banlieue de Pau. Monsieur est jardinier à la mairie, Madame fait les marchés. Il y a quatre ans, ils ont décidé de commencer à construire leur maison. Sans épargne d'argent disponible, ils économisent euro après euro, achètent le matériel progressivement, en faisant les vide-greniers. « On prenait même l'argent

²⁶ Coût de la Santé pour les ménages : vers la démutualisation des populations fragiles ?, UFC Que Choisir, septembre 2011.

²⁷ D'après l'UFC Que Choisir, les retraités sont en passe de devenir les prochaines victimes de la progression du coût de la santé puisque d'ores et déjà « la complémentaire santé représente un poids deux fois plus important dans le budget des seniors que dans celui de la population générale ».

²⁸ L'analyse des effets d'une politique du « tout accession » et des limites à la diffusion de la propriété a été développée dans le chapitre 2 du rapport 2011 sur l'État du mal-logement en France. Ses conclusions sont toujours d'actualité.

des petits pour le mettre de côté, en leur expliquant que c'était pour eux, plus tard, pour la maison... Et ça a démarré comme ça, petit à petit... ça va faire quatre ans ».

En attendant que la maison soit terminée, la famille vit dans une caravane. Le point d'eau est à l'extérieur, et tous les jours Mme L. y amène ses enfants pour se laver. Des déplacements quotidiens particulièrement difficiles en plein hiver. « *Mon mari me dit toujours : "On va y arriver !", même quand ça ne va pas... On se soutient l'un l'autre. De toute façon, si on n'est pas fort, on ne tiendra pas ».*

Source : Webdocumentaire « À l'abri de rien », réalisé par S. Bollendorff et M. Ahoudig pour la Fondation Abbé Pierre

La charge de l'accession à la propriété pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages modestes et contribue à leur fragilisation dans une période économique incertaine, dans une période où la visibilité de l'évolution de l'emploi ne correspond pas à celle que requiert l'accession à la propriété. C'est ce que montre bien le cas de M. V., agent de propreté dont la situation professionnelle est stable (CDI), qui a longtemps mûri son projet d'accession à la propriété à travers 15 ans d'épargne. En 1999, il acquiert un appartement. Mais en 2008, la situation de l'entreprise qui l'emploie se dégrade et il est licencié. Mis en difficulté pour payer les charges de copropriété et le remboursement mensuel de son emprunt, le « *coup de grâce* » lui est en quelque sorte donné quand la copropriété décide d'engager un programme conséquent de travaux. Contraint de vendre son logement, c'est le début selon ses termes « *d'une longue descente aux enfers* ». Hébergé deux ans par une famille amie, il devient un « sans domicile fixe » et alterne les nuits à la rue et les hébergements d'urgence.

Le coût du logement est bien souvent renchéri par les choix de localisation que font les ménages modestes pour accéder à la propriété. En 2007, deux ménages modestes sur trois²⁹ ont acquis un logement en zone rurale ou semi-urbaine³⁰, là où les prix sont les plus faibles, contribuant ainsi à l'étalement urbain. Pour ces ménages modestes, c'est souvent une source de fragilisation puisque le budget consacré aux déplacements quotidiens n'a généralement pas été pris en compte, ou a été sous-estimé. Il n'est donc pas étonnant de constater que des accédants se trouvent parfois confrontés à des difficultés de remboursement des prêts contractés³¹.

Enfin, être propriétaire ne protège pas toujours du mal-logement quand l'accès à la propriété en milieu urbain se fait dans des immeubles collectifs de faible qualité, ou se développe en zone rurale dans de mauvaises conditions (éloignement, mauvaise qualité des logements acquis). Ces

²⁹ Disposant de ressources inférieures aux plafonds PLUS, ce qui représente environ 60 % de la population.

³⁰ Correspondant à la zone C du découpage adopté en matière de financement du logement social.

³¹ Selon la dernière enquête Logement de l'Insee, en 2006, 565 000 propriétaires ou accédants ont rencontré des difficultés pour payer leurs charges ou remboursements de prêts immobiliers, et parmi eux 70 000 ont été en situation d'impayés.

situations ne sont pas seulement des survivances du passé mais résultent de dynamiques en cours. C'est, par exemple, ce qui se produit quand l'acquisition se fait dans une copropriété dégradée (ou qui l'est devenue) dont les propriétaires ne peuvent assurer la remise en état : la propriété se referme comme un piège sur le ménage qui ne peut revendre son bien à un prix lui permettant de s'installer ailleurs. Ou encore, quand l'installation se fait en milieu rural pour des ménages attirés par le faible coût d'un logement qu'ils ne pourront bien souvent pas remettre en état compte tenu de la modestie de leurs moyens.

Monsieur et Madame A. habitent une maison en centre-bourg d'une petite commune d'Indre-et-Loire. Après avoir été locataires en logement social, ils sont venus habiter dans la maison familiale avec leurs 3 enfants (19 ans, 11 ans et 9 ans) suite au décès du père de Mme A. pour vivre avec sa mère alors gravement malade : « *Je ne voulais pas la mettre en maison de retraite. On a décidé de venir vivre avec elle.* » Cette décision a été le début d'une lente dégradation de la situation, que Madame A. résume d'un trait : « *En emménageant ici, on a appuyé sur une bombe !* ». Le logement était vétuste et mal entretenu. « *Il n'y avait plus de chaudière, on n'avait plus d'argent. On a vécu 3 ans comme ça sans chaudière, dans le froid, avec des couettes, bien emmitoufflés, avec un poêle* ». Ensuite, il a fallu affronter diverses surprises et querelles familiales. « *Ma mère avait contracté des dettes. J'ai ma famille sur le dos parce que je n'ai pas voulu vendre la maison* ». Le logement lui-même a réservé de mauvaises surprises : « *Une canalisation a sauté. Avec les inondations, on a tout perdu. Ma cuisine aménagée, mes canapés, tout ce qu'on avait... on a tout perdu, tout était neuf, on a dû tout jeter* ». Madame A. porte un regard lucide sur sa situation : « *On est des propriétaires occupants par effraction en quelque sorte* ».

Finalement, si elles paraissent moins dramatiques que celles qui concernent les ménages pauvres et précaires, **les manifestations du mal-logement pour les couches populaires et les classes moyennes n'en sont pas moins très préoccupantes** :

- la restriction des possibilités de choix (concurrence pour accéder au logement social, accession à la propriété difficile) les conduit souvent à recourir au parc locatif privé et à supporter des loyers élevés,
- l'augmentation continue et rapide du coût du logement apparaît comme une source de difficulté majeure pour ces ménages. Des difficultés que les aides personnelles au logement ne compensent que partiellement (d'autant que les ménages des couches intermédiaires en sont le plus souvent exclus), et qui constituent un facteur de baisse de leur pouvoir d'achat,
- être logé ne les met pas définitivement à l'abri comme en témoigne la progression des impayés et des expulsions locatives, et la situation de propriétaire à laquelle accèdent de nombreuses personnes relevant de ces catégories n'a pas toujours, loin s'en faut, le caractère protecteur qui lui est attaché,
- les perspectives de promotion résidentielle sont incertaines et les jeunes générations ne peuvent prétendre aux mêmes logements que ceux de la génération précédente.

LE PROBLÈME DU LOGEMENT EST UN RÉEL PROBLÈME DE SOCIÉTÉ

Les difficultés de logement rencontrées par un nombre croissant de ménages sont particulièrement préoccupantes car elles sont le signe d'évolutions alarmantes, au-delà des inquiétudes — voire des souffrances — qu'elles génèrent :

- le logement apparaît non seulement comme le reflet des inégalités sociales, mais il les amplifie et en développe de nouvelles,
- avec l'affaiblissement des mécanismes collectifs de solidarité, on assiste pour ceux qui sont confrontés à des difficultés de logement, à une sollicitation accrue des solidarités familiales et amicales de proximité qui laissent dans le dénuement ceux qui n'en disposent pas et n'ont alors d'autre recours que l'aide apportée par les associations humanitaires et caritatives (à la hauteur des moyens dont elles disposent),
- il apparaît, dans le domaine du logement comme dans d'autres, que les ménages modestes n'ont que de faibles espoirs de voir leur situation s'améliorer. Et d'une façon générale, la nouvelle génération ne bénéficie pas des mêmes perspectives que la génération qui l'a précédée.

Ces trois évolutions préoccupantes contribuent à faire du logement un problème de société majeur et **devraient conduire à faire du logement une réelle priorité des politiques publiques.**

Le logement générateur de nouvelles inégalités et facteur d'injustices

La problématique des inégalités présente dans plusieurs rapports sur l'État du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, a été fortement mise en évidence en 2011. Il n'est pas inutile de revenir sur cette question, tant son acuité s'est encore affirmée au cours des derniers mois. **Le logement, qui reflète évidemment les inégalités sociales (par sa localisation comme par sa valeur), est aussi à l'origine d'un accroissement des inégalités quand il ne contribue pas à en créer de nouvelles.** Il en est ainsi lorsque l'élévation continue du coût du logement pénalise les ménages les plus modestes ne disposant que de faibles capacités d'arbitrage entre des dépenses toutes nécessaires. Il en est ainsi quand on examine les destins résidentiels des ménages qui ne sont pas tous polarisés par l'accession à la propriété — que l'on érige en modèle — et y conduiraient-ils, il serait profondément injuste de fonder la sécurité face à l'avenir sur la détention d'un patrimoine dont la valeur est très inégalement répartie entre les catégories sociales.

L'analyse de la répartition des ménages suivant leur niveau de revenu montre que l'accroissement des inégalités en France est amplifié par l'accroissement rapide des dépenses de logement. **Le coût du logement pénalise avant tout les ménages les plus modestes** car il réduit en proportion la part du revenu arbitral, c'est-à-dire des ressources dont on dispose une fois que l'on a fait face aux dépenses contraintes et incontournables. Ces dernières années, l'augmentation de la dépense de logement des ménages a été d'autant plus forte que l'on dispose de revenus faibles et le décalage avec la situation des ménages les plus riches est considérable. Entre 1992 et 2006, le poids du coût du logement s'est considérablement alourdi pour les ménages qui se trouvent parmi les 20 % les plus modestes, alors qu'il est resté relativement stable pour les ménages les plus riches (ceux qui se trouvent parmi les 20 % les plus riches).³²

La progression du coût du logement a pour conséquence de creuser les inégalités sociales au sein de la société française et de renforcer l'inégale répartition des revenus. Les locataires du secteur privé sont, pour les plus modestes d'entre eux, ceux pour lesquels l'accroissement de l'effort financier a été le plus brutal. De même que pour les accédants à la propriété modestes, parmi lesquels seuls ceux qui disposent déjà d'un patrimoine peuvent sans difficulté acheter un logement au prix atteint par les marchés, sauf à s'éloigner en lointaine périphérie des villes ou en zone rurale, comme nous l'avons indiqué précédemment.

La progression du coût du logement a pour conséquence de pénaliser les nouvelles générations. C'est ainsi que les jeunes de moins de 25 ans paient le plus lourd tribut puisque, selon l'Observatoire des inégalités, ce sont eux qui consacrent la part la plus importante de leurs revenus pour se loger et c'est pour eux qu'elle a le plus augmenté au cours des vingt dernières années (+ 9,7 % pour les moins de 25 ans, + 5,9 % pour les 25-29 ans alors qu'il est resté stable pour les plus de 45 ans).

Le logement révèle aussi l'inégalité des destins résidentiels. Si l'ampleur de la mobilité n'est pas indexée sur le niveau de revenu des ménages (l'âge est un facteur plus déterminant), celui-ci oriente fortement leurs trajectoires résidentielles. Le statut d'occupation est ainsi devenu plus sensible au niveau de vie qu'il ne l'était en 1984. Le rapport 2010 de la Fondation Abbé Pierre a souligné ainsi que les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais les écarts sont considérables. Entre 2003 et 2006, parmi les ménages les plus riches (cinquième quintile) ayant changé de logement, 6 sur 10 sont devenus propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné moins d'un ménage sur dix parmi les 20 % les plus pauvres. Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10, un peu plus souvent dans le

³² La moitié des ménages dispose ainsi de moins de 1 467 € par mois (en 2009) pour vivre et faire face à l'ensemble de leurs dépenses, alors que cette somme correspond à ce qui reste aux plus riches (1 474 €) après avoir fait face à leurs dépenses contraintes et incontournables.

secteur privé (44 %) que dans le parc social (30 %). Cette différenciation des trajectoires s'est régulièrement approfondie au cours des deux dernières décennies. Les ménages les plus riches qui accédaient à la propriété pour 38 % d'entre eux quand ils changeaient de logement entre 1988 et 1992, y ont accédé pour 60 % d'entre eux entre 2003 et 2006. Pour les plus modestes, c'est toujours le parc locatif qui demeure la principale destination ; l'accès à la propriété s'est réduit et ce sont eux que l'on retrouve le plus fréquemment sous d'autres statuts que ceux de locataire ou de propriétaire (sous-locataire, locataire de meublés, logé gratuitement...).

Il faut également souligner que **l'accès à la propriété et la constitution de patrimoine constituent désormais une nouvelle source d'inégalités**. En effet, c'est le patrimoine qui explique en majeure partie les écarts de richesse : celui-ci est d'autant plus important que le niveau de revenu est élevé et il participe à l'accroissement de l'écart entre les plus riches et les plus pauvres.

Si le souhait d'accéder à la propriété est largement partagé, le processus se révèle à la fois hétérogène et profondément inégalitaire puisque la propriété ne se diffuse pas au même rythme dans toutes les catégories sociales et n'a pas le même poids selon les tranches d'âge. **L'accès à la propriété** — et par là aux sécurités dont elle serait porteuse — **est de plus en plus réservé aux ménages les plus aisés**, alors que les ménages modestes sont de plus en plus locataires. La part des ménages modestes parmi les accédants récents n'a en effet cessé de décroître au cours des quinze dernières années, reflétant l'augmentation du « droit d'entrée » pour obtenir le statut prisé de propriétaire. Il est nécessaire de disposer d'un apport initial de plus en plus conséquent et les candidats à l'accession doivent s'endetter de plus en plus lourdement sur des périodes de plus en plus longues, ce qui n'est guère cohérent avec les perspectives incertaines qui sont les leurs tant d'un point de vue économique que familial.

Parmi les accédants, la valeur des biens acquis révèle également de profondes disparités. En 2010, les 10 % des ménages les plus riches détiennent près de la moitié du patrimoine national, alors que la moitié de la population la moins riche n'en possède que 7 %. Les 10 % des ménages les moins aisés détiennent moins de 2 700 euros de patrimoine brut (avant remboursement des emprunts). À l'autre bout de l'échelle, les 10 % les mieux lotis disposent d'un ensemble de biens supérieur à 550 000 euros. Soit un rapport de 1 à... 205, qui a crû, selon l'Insee de près d'un tiers depuis 2004³³. L'écart serait encore plus important si l'on référait aux 3 % les plus riches !

C'est dire **l'ampleur des inégalités** due à la détention du patrimoine et à sa répartition très inégale, qui **a été accentuée par l'envolée des prix** de l'immobilier, **mais aussi par l'évolution de la fiscalité** sur le patrimoine pour

³³ Un écart bien plus important que celui relatif au « revenu disponible » (rémunérations plus prestations sociales, moins les impôts), qui était en 2009, de 4,2 entre les 10 % les plus modestes et les 10 % les plus riches.

les plus aisés (bouclier fiscal, réformes de l'impôt de solidarité sur la fortune, abaissement des droits de mutation et de succession, etc.) **qui a contribué à concentrer la richesse nationale** entre un faible nombre de personnes. De ce point de vue, l'héritage est un facteur majeur d'inégalités sociales puisque la moitié des ménages qui ont bénéficié d'une succession ou d'une donation « possèdent plus de 241 300 euros de patrimoine, contre 63 100 euros pour la moitié de ceux qui n'en ont pas bénéficié ».

Les solidarités de proximité ne compensent pas l'affaiblissement des mécanismes collectifs de solidarité

S'il n'y a pas encore de rupture sociale affirmée au sein de la société française à la hauteur de ces tristes constats, c'est parce que les ménages font encore le « dos rond » : ils « encaissent », ils s'adaptent. Une adaptation qui se fait souvent au prix de renoncements inquiétants, comme le montre le baromètre des Centres d'action sociale³⁴ qui indique que les personnes les sollicitant réduisent leurs dépenses d'alimentation (28 % des structures enquêtées l'ont constaté) ou renoncent à engager des dépenses de santé (36 % des structures le signalent). Cette renonciation aux soins est devenue un phénomène particulièrement inquiétant puisqu'au delà des publics des Centres d'action sociale, **16,5 % des Français** (soit 1 personne sur 6) **ne se sont pas soignés pour des raisons financières**³⁵ en 2008. L'abaissement du niveau d'exigence pour se loger s'inscrit dans cette même logique d'adaptation³⁶ teintée de renoncement, qui se fait au prix de reculs que l'on n'imaginait pas il y a quelques années encore.

Les effets de la dégradation de la situation en matière d'alimentation, de santé, de logement... sont souvent amortis par les réseaux de solidarité privés (les associations, la famille, les amis...) **qui prennent le relais des dispositifs collectifs de protection dont la capacité d'action est de plus en plus limitée par les contraintes financières**³⁷. Ce n'est pas tant l'exercice des solidarités de proximité qui pose problème, mais bien le fait qu'elles sont sollicitées à la place des mécanismes de solidarité nationale qui s'affaiblissent et qu'elles ne peuvent avoir la même efficacité ni assurer l'égalité de traitement de tous ceux qui sont en difficulté, surtout quand les effets de la crise économique deviennent destructeurs.

³⁴ Enquête baromètre, UNCCAS, Gazette Santé-Social 2011-12-01, « *L'impact de la crise sur les demandes d'aide adressées aux CCAS/CIAS* », septembre 2011.

³⁵ Enquête sur la santé et la protection sociale 2008, Institut de recherche et documentation en économie de la santé (Irdes) qui fait également apparaître que le taux de renoncement aux soins touche plus particulièrement les chômeurs (27 %). Les jeunes sont également durement touchés puisque selon une enquête de la LMDE, 34 % des étudiants ont renoncé à consulter un médecin au cours des douze derniers mois (troisième enquête nationale sur la santé des étudiants réalisées en 2011).

³⁶ Voir le troisième point de la première partie de ce chapitre.

³⁷ Nous reviendrons sur ce point dans le second chapitre de ce rapport.

Les associations et structures qui assurent au quotidien une solidarité de proximité en direction des plus démunis, soulignent la dégradation de la situation de très nombreux ménages et l'augmentation des sollicitations dont elles sont l'objet. Si leur nombre est relativement stable en 2010 pour le Secours Catholique (environ 630 000 situations de pauvreté rencontrées comme en 2009), d'autres associations comme les Restos du Cœur ont connu une augmentation de leur activité (+ 4 % du nombre de repas distribués et + 3,6 % du nombre de personnes aidées). De leur côté, les Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ont constaté une hausse globale des demandes d'aide depuis le début de la crise financière et économique en France³⁸ (83 % des CCAS/CIAS consultés en 2011 ont dressé ce constat, ils étaient 75 % à le faire en 2010). Pour la première fois depuis 2009, les aides financières passent au premier rang des demandes d'aide (en 2011, 65 % des CCAS/CIAS interrogés constatent une hausse de la demande d'aides financières et 59 % constatent une hausse de la demande d'aide alimentaire). Les difficultés quotidiennes (paiement des factures) deviennent le premier facteur déclencheur de nouvelles sollicitations (selon 88 % des CCAS/CIAS). En 2011, 97 % des CCAS/CIAS mentionnent les difficultés à payer les factures d'énergie (92 % en 2009 et 2010). Le paiement du loyer est la deuxième cause de difficultés quotidiennes (selon 75 % des CCAS/CIAS).³⁹

À côté de la solidarité manifestée par les associations ou les CCAS, on mesure l'importance des solidarités familiales, notamment quand on examine la façon dont les jeunes les mobilisent pour accéder à un logement et en supporter le coût. Mais on prend aussi conscience du rôle essentiel qu'elles jouent, quand elles font défaut. Ce qui devrait être une prise d'autonomie se transforme alors souvent en galère, conduit ceux qui n'ont pas cet appui à recourir aux services d'une association, à faire le tour des solutions incertaines qui, de l'hébergement chez des amis au recours à un squat, empruntent aussi souvent le passage par la rue. C'est ce qu'exprime ce jeune de 20 ans de la région lyonnaise qui a dû quitter le domicile parental suite au divorce de ses parents et à la difficulté de cohabiter avec la nouvelle épouse de son père. *« J'ai tout perdu d'un coup, l'appartement de mon enfance... À ce moment-là, je n'avais pas de travail donc pas d'argent. Mes amis vivaient encore chez leurs parents. Je ne voulais pas les gêner dans la mesure où ils ne pouvaient pas m'aider. Alors je n'ai rien dit, j'ai traîné dans la rue »*. Sa mère est remariée et vit à Paris, mais n'a pas les moyens de l'aider et n'entretenant plus de contact avec le reste de la famille, il n'ose la solliciter. Il fait des allers et retours entre la rue et les appartements d'amis qui veulent bien l'héberger, parfois plusieurs mois mais dans des conditions difficiles.

Si beaucoup de jeunes doivent désormais compter sur la solidarité familiale ou amicale, ils ne sont pas les seuls à être contraints d'y recourir. Cette solidarité devient un passage obligé pour de nombreuses familles, tout au long de leur

³⁸ Enquête baromètre, UNCCAS, Gazette Santé-Social 2011-12-01, op. cit.

³⁹ Parfois, « les CCAS sont amenés à intervenir de manière complémentaire lorsqu'une aide du FSL est insuffisante ou lorsqu'elle n'est pas versée, ou encore dans l'attente de son versement ».

vie, pour en affronter les différents aléas. Du moins tant que les ressources des parents ou grands-parents permettent de l'assurer sans que ces derniers se retrouvent à leur tour en difficulté. À Cesson (commune populaire de la Communauté urbaine de Bordeaux) par exemple, des travailleurs sociaux évoquent les limites de ce que peuvent apporter des grands-parents dans le cadre de la solidarité intergénérationnelle : « *Les personnes âgées sont très amères. Elles ont travaillé toute leur vie pour disposer finalement de petites retraites. Mais elles sont inquiètes quand elles parlent des générations à venir ; elles s'estiment même alors un peu privilégiées... Nous avons ainsi rencontré des personnes âgées qui préféreraient ne pas prendre d'aide à domicile ou diminuaient leur nombre d'heures pour aider leurs petits-enfants à boucler leurs budgets.* »

Leur inquiétude à propos de la situation faite aux jeunes peut être partagée quand nous mesurons la place qu'ils prennent dans les sollicitations adressées aux services sociaux et aux associations d'aide. Il en est ainsi notamment **des demandes de domiciliation** (auprès des CCAS et associations) qui **reflètent** l'instabilité de **leur recours forcé à l'hébergement chez un tiers, alternant amis, famille et retour au foyer parental**. C'est ce que montrent les données recueillies auprès du CCAS de la Courneuve, qui doit faire face à un fort développement des ruptures familiales avec des jeunes hébergés chez des tiers (connaissances, amis, famille éloignée...) représentant environ 60 % des domiciliés au CCAS. Ce constat est corroboré par les chiffres avancés par la Ville de Tremblay qui indique qu'en 2011, les jeunes de moins de 30 ans représentent un tiers des domiciliés (et 24 % des domiciliés pour les moins de 25 ans). Ces domiciliations correspondent pour majorité à des jeunes hébergés chez un tiers suite à des ruptures familiales et à des difficultés d'insertion. Bien souvent sans ressources, sans emploi et sans même le RSA pour les moins de 25 ans, ils ne vivent pas à la rue mais connaissent une situation particulièrement instable, usant de toutes les ficelles pour « s'en sortir ». Cette absence de logement propre pèse sur leur situation (étude, formation ou recherche d'emploi) et leurs perspectives d'évolution.

Les solidarités familiales jouent aussi un rôle central dans le processus d'accession à la propriété puisqu'elles permettent de constituer une partie de l'apport personnel nécessaire pour acquérir un logement (il a progressé de 60 % entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000). Elles sont fortement indexées sur la situation sociale de la génération précédente et proviennent presque essentiellement de parents ou grands-parents qui avaient pu accéder à la propriété dans une période plus favorable et qui, étant libérés de la charge de remboursement des prêts, peuvent aider les nouvelles générations. Une récente étude précise ainsi que **près de 9 ménages sur 10 qui ont accédé pour la première fois à la propriété au cours de ces dernières années avaient des parents propriétaires** de leur résidence principale⁴⁰, confirmant ainsi le caractère héréditaire du statut de propriétaire.

⁴⁰ Observatoire Cetelem de l'immobilier, Rapport 2010.

Le développement du recours aux solidarités familiales et de proximité pour se loger traduit **une sorte de renvoi à la sphère privée des difficultés de logement**. C'est en effet bien de cela dont il s'agit quand les ménages se retrouvent seuls pour faire face aux difficultés de logement qu'ils rencontrent. Quand ces difficultés sont invisibles dans l'espace public et ne relèvent plus de la solidarité nationale, et que les souffrances qu'elles génèrent s'expriment alors seulement dans la sphère domestique et relèvent de solidarités de proximité ou de la débrouille. Il en est ainsi quand des personnes renoncent aux aides auxquelles elles ont pourtant droit (« non recours »), par découragement ou pour tout autre motif. Quand la gestion de la précarité énergétique s'effectue de façon individuelle en coupant le chauffage. Quand des ménages doivent procéder à des arbitrages douloureux au sein de leur budget parce que leurs ressources n'ont pas suivi l'évolution du coût du logement. C'est également cette même logique qui s'exprime avec la promotion de l'accession à la propriété qui permet de renvoyer la charge financière du logement vers les ménages.

Pour une majorité de ménages, le logement ne permet plus de se projeter dans l'avenir

Les difficultés de logement que rencontrent de très nombreux ménages au quotidien ont des effets sociaux qui débordent de la sphère du logement. Quand certains mobilisent 40 % ou même 50 % de leurs ressources pour se loger, ce sont d'autres besoins — pourtant essentiels — qui ne peuvent être satisfaits, en premier lieu de nourriture mais aussi de santé. **Quand 600 000 enfants sont en situation de mal-logement, c'est leur santé, leur développement et leur réussite scolaire qui sont bien souvent compromis**. Quand des jeunes ne peuvent trouver à se loger, c'est la perspective d'un emploi qui peut s'évanouir... Bref, comme le souligne la Fondation Abbé Pierre dans le cadre de la « Mobilisation générale pour le Logement », **le logement n'est pas qu'un problème de logement. Avec la crise du logement, c'est aussi la perspective d'un avenir meilleur qui s'évanouit**, non seulement pour ceux qui sont pris dans des difficultés quotidiennes pénalisantes, mais aussi pour les ménages des couches populaires ou des classes moyennes qui pouvaient espérer améliorer leur situation résidentielle, trouver un logement correspondant mieux à leur situation familiale ou professionnelle, accéder à la propriété, il y a peu de temps encore...

Les dernières années ont en effet été marquées par une **hausse très rapide des prix de l'immobilier** puisque les prix d'achat des logements anciens (sur le marché de la revente) ont plus que doublé entre 2000 et 2010 et ont ainsi progressé trois fois plus rapidement que les prix à la consommation. Cette **discordance entre l'évolution des prix de l'immobilier et des biens de consommation en général**, avantage les détenteurs de patrimoine, notamment ceux qui revendent un logement, au détriment des primo-

accédants dont l'endettement et la charge de remboursement ont crû rapidement ces dernières années. Ces derniers, pénalisés par le coût que représente l'acquisition d'un logement, le sont également par la difficulté à se constituer une épargne préalable quand ils sont locataires dans le parc privé et se trouvent ainsi confrontés à des niveaux de loyer particulièrement élevés.

Un même mouvement, même si son ampleur est moindre, a en effet affecté les loyers et les charges (augmentation de 50 % en dix ans) dont l'augmentation a été plus rapide que celle des prix à la consommation. **Cette augmentation généralisée des prix, pour les acquéreurs comme pour les locataires, a entraîné une baisse du taux de mobilité** quel que soit le statut d'occupation du logement, que l'on soit propriétaire ou locataire. Il est désormais de plus en plus difficile de passer d'un type de logement à un autre, dans un mouvement qui traduirait une amélioration de la situation résidentielle — voire même d'un logement à un autre de même catégorie. La différence de prix à supporter pour passer du statut locatif à celui de propriétaire, ou même d'un logement social à un logement relevant du secteur locatif privé, est telle que la possibilité de changer de statut s'en ressent. Les mêmes difficultés se manifestent pour ceux qui souhaitent passer d'un logement locatif privé à un autre puisqu'ils s'exposent ainsi à la revalorisation de loyer qui accompagne très souvent le changement de locataire.

La situation est particulièrement difficile pour les jeunes même lorsqu'ils ont fait des études supérieures et obtenu un diplôme universitaire. Dans un marché du travail où la crise économique a exacerbé la concurrence, nombreux sont ceux qui vivent un parcours du combattant dans leur recherche d'emploi ou qui ne trouvent que des emplois précaires. Dans un contexte de tension sur le marché de l'immobilier, un tel mécanisme concurrentiel s'applique également pour la recherche d'un logement et renforce la fragilité de ces jeunes. Longtemps préservés, les jeunes diplômés viennent alors grossir les rangs des victimes de la crise du logement. Entre propriétaires aux critères déraisonnables et parc locatif social saturé, quand les solidarités privées s'épuisent, les jeunes diplômés doivent se tourner vers une offre alternative bien souvent inadaptée à une population en recherche d'autonomie et sans grandes difficultés sociales.

L'exemple d'une jeune diplômée en langues est éclairant quant à cette convergence des difficultés qui gagne des catégories très différentes de jeunes et qui génère par ricochets bien des confusions dans le secteur du logement. Partie enseigner au Japon, elle n'a pas souhaité solliciter ses parents à son retour en France et, face aux délais pour obtenir un logement social, a dû s'orienter vers un foyer de jeunes travailleurs : « *Je n'avais pas imaginé qu'avec mes études et mon expérience à l'étranger je devrais habiter dans un Foyer de Jeunes Travailleurs. Ça me permet d'avoir un toit mais, au final, je me sens coupable, je me dis qu'il y a des gens qui en ont plus besoin* ». Avec une mère fonctionnaire et un père cadre dans un grand groupe industriel français, elle a l'impression de vivre un véritable déclassé social. Elle est agent d'accueil à la SNCF à temps partiel et souffre de ne pouvoir trouver un emploi correspondant à sa qualification. « *Je n'ai pas le choix, c'est une*

solution par défaut ». Elle est particulièrement résignée quant à l'évolution possible de son parcours résidentiel : « *Après ça, si j'ai de la chance, j'aurais un logement social. Mais avec ce que j'ai étudié et mon expérience, je me projetais dans un appartement cosy dans le centre ville, avec des sorties et tout* ». On peut finalement se demander ce qui distingue une telle situation de celle des jeunes en insertion. Une autre capacité de rebond peut-être... mais en attendant c'est un sentiment de déclassement et d'absence de perspective qui prévaut.

Les manifestations de ce retournement qui conduit de très nombreux ménages à avoir une vision pessimiste de l'avenir sont diverses :

- **l'absence de perspective offerte aux jeunes** qui apparaissent comme les **premières victimes de la crise**, alors que bon nombre de personnes âgées dont la situation s'était globalement améliorée au cours des dernières décennies peuvent à nouveau se trouver en difficulté,
- **des parcours résidentiels chaotiques et des trajectoires bloquées ou qui ne se déploient plus sur une logique ascendante** (une étude de l'ANIL a ainsi souligné l'importance du retour de la propriété au statut locatif lié à des événements familiaux et notamment aux séparations ainsi que le déploiement d'itinéraires résidentiels de plus en plus heurtés),
- un parc social qui n'est plus une étape mais devient pour beaucoup de ses locataires la seule possibilité pour être logé dans de bonnes conditions et offrir une sécurité durable.

La réduction des possibles est particulièrement évidente quand on compare la situation de la génération des trentenaires d'aujourd'hui avec celle qui l'a précédée (en terme de surface, de localisation, de coût ou d'endettement à supporter...). Cette appréciation est largement partagée au sein de la population qui, lorsqu'elle est interrogée⁴¹, souligne à 89 % que **le logement constitue une source de difficulté plus importante pour la génération actuelle que pour la génération précédente**. Ce taux est quasiment aussi important que celui qui concerne l'emploi (92 %) qui constitue le domaine dans lequel la dégradation de la situation d'une génération à l'autre est la plus sensible. Le logement vient juste après.

La réduction des possibles apparaît aussi sur une période beaucoup plus courte, celle des dix dernières années, au cours de laquelle les prix des logements ont connu une envolée sans précédent. Pour mesurer ce que signifie la « fermeture des perspectives », mais aussi ce que peut représenter le sentiment de subir un déclassement social, nous pouvons évoquer ce cas tout à fait emblématique de deux personnes, frère et sœur qui, à moins de 10 ans d'intervalle, voient leur trajectoire résidentielle diverger radicalement avec sensiblement les mêmes ressources financières et les mêmes soutiens familiaux. L'un est entré sur le marché de l'accession à la propriété avant l'envolée des prix et en a bénéficié, l'autre la subit de plein fouet.

⁴¹ Sondage Ipsos/Logica Business Consulting « La fracture générationnelle » réalisé pour *Le Monde*, les 18 et 19 novembre 2011 auprès de 1 014 personnes représentatives de la population française âgée de 15 ans et plus. Dans *Le Monde* du 24 novembre 2011.

Julie et Guillaume, frère et sœur disposent sensiblement des mêmes ressources et apports financiers. Agé de huit ans de plus que sa sœur, Guillaume a entamé son parcours résidentiel en 2002 avec l'achat d'un appartement à Paris 9^e. En couple, disposant d'un apport conséquent de 100 000 € grâce à la vente d'un studio hérité des grands-parents, il a pu acquérir un logement de 55 m² à 200 000 € en empruntant 130 000 €. Les mensualités s'élevaient alors à environ 1 000 € ce qui correspondait à 25 % de leurs revenus mensuels (4 000 €). En 2009, grâce à un remboursement anticipé, le couple désormais parent de deux enfants a poursuivi son parcours résidentiel et adapté ses conditions d'habitat à l'évolution de sa famille en acquérant un logement de 80 m² à 560 000 € grâce à la revente de leur appartement, dont la valeur avait doublé en 7 ans (400 000 €).

En 2011, soit 9 ans après, les ressources et l'apport financier de sa sœur, en couple avec un enfant, sont sensiblement identiques mais les possibilités bien moindres. Le couple qui loue actuellement un appartement de 45 m² souhaite acquérir un logement plus grand. Il bénéficie pour cela de revenus a priori confortables (4 000 €/mois) et d'un apport conséquent de 130 000 € résultant d'un héritage. Malgré cette situation favorable, sensiblement la même qui avait permis à son frère d'acheter un premier appartement composé de trois pièces 9 ans plus tôt, le couple se heurte aujourd'hui à un marché de l'accession quasi inaccessible. Pour acquérir un 3 pièces de 55 m², il leur faudrait en effet déboursier au minimum 400 000 €, ce qui nécessiterait un emprunt de 270 000 € avec, sur 20 ans, des mensualités s'élevant à plus de 1600 € soit 40 % de leurs revenus, ce qui apparaît trop risqué.

En 10 ans, la hausse du coût du logement a été telle qu'elle entrave aujourd'hui fortement le champ des possibles des classes moyennes supérieures⁴² mettant à mal les parcours résidentiels ascendants.

Cette situation dans le champ du logement est préoccupante car elle **constitue un profond retournement d'une tendance qui avait permis à la génération précédente d'améliorer ses positions** et de s'inscrire **dans une logique de promotion sociale et résidentielle**. Ce retournement est d'autant plus préoccupant qu'il affecte tout le champ économique et social (panne simultanée de l'ascenseur résidentiel et de l'ascenseur social) et qu'il touche évidemment les ménages modestes mais aussi les classes moyennes qui éprouvent aujourd'hui ce que le « déclassement » signifie. C'est cette double évolution, économique et sociale d'un côté, résidentielle de l'autre qui contribue à réduire les espérances individuelles (l'amélioration du statut professionnel, l'accès à la propriété...) et à jeter un doute sur la réalité et l'efficacité des fondements du pacte républicain (l'égalité des droits, la cohésion sociale...) et du système de protection au sens large (garantie liée au travail, système de santé, de retraite, d'éducation...).

⁴² En 2009, dans « Les classes moyennes sous pression » in *Consommation et Modes de vie n°219*, Credoc, mars 2009, Régis Bigot situe les revenus des classes moyennes supérieures entre 1750 et 2600 € par UC soit entre 2600 et 3900 € pour un couple.

LE LOGEMENT, C'EST DÉSORMAIS UN CHOIX DE SOCIÉTÉ

La situation que rencontrent des millions de ménages pour se loger a connu une nouvelle dégradation en 2011. Elle s'est dramatiquement aggravée pour les plus modestes qui se trouvent, souvent en même temps, exclus de l'emploi ou aux marges du marché du travail (chômage, emplois précaires, temps partiel subi...), et contraints de solliciter encore davantage la « zone grise » du logement (habitat précaire ou indigne, camping, recours à l'hébergement chez des tiers...) ou en grande difficulté pour se maintenir dans leur logement du fait de l'insuffisance et de l'irrégularité de leurs ressources. La situation est également devenue inquiétante pour de nombreux ménages des couches populaires et des classes moyennes, au point que pour 3 Français sur 4 il est désormais difficile de se loger sachant que le coût du logement contribue à la dégradation de leur pouvoir d'achat.

Deux phénomènes contribuent à cette dégradation de la situation : viennent se conjuguer aujourd'hui **les conséquences de l'incroyable évolution des prix** de l'immobilier et des loyers, enregistrée depuis le début des années 2000 (doublement des prix des logements, augmentation de 50 % des loyers, flambée des charges), ainsi que **les effets visibles de la crise économique et financière** engagée en 2008. Ces effets, amortis un temps par le système de la protection sociale, apparaissent aujourd'hui dans toute leur ampleur et contribuent à **affaiblir la capacité d'un très grand nombre de ménages à accéder à un logement et à s'y maintenir** dans des conditions décentes. On peut ainsi estimer que le périmètre de fragilité financière généré par l'augmentation du coût du logement concerne 1 ménage sur 4 vivant en France.

Le logement est aussi devenu **un facteur majeur d'inégalités en France**. Il reflète et accentue les inégalités de revenu qui ont augmenté au cours des deux dernières décennies. Entre 1990 et 2009, les 20 % des Français les moins riches ont vu leur niveau de vie amputé de 400 €, alors que les 20 % les plus riches ont enregistré un gain de 680 €. Pour les premiers, l'érosion des prestations s'explique par leur indexation sur l'inflation qui a progressé moins vite que les revenus. Pour les seconds, l'amélioration de leur niveau de vie a fortement profité de la baisse de l'impôt sur le revenu. L'approfondissement des inégalités de revenus, qui s'accompagne d'une progression des inégalités dans le domaine du logement, souligne les insuffisances de l'intervention publique et contribue à mettre en jeu la cohésion sociale et, au-delà, la valeur que les citoyens accordent aux principes de la République. La liberté est

souvent mise en avant, l'égalité et la fraternité trop souvent oubliées... alors que c'est en leur nom qu'interviennent tous ceux qui sur le terrain cherchent à limiter les dégâts sociaux de la crise et à compenser les insuffisances des mécanismes de la solidarité nationale.

Face aux limites de l'intervention publique, **les ménages de toutes conditions** qui rencontrent des difficultés pour se loger **en arrivent à réduire leurs exigences**, à accepter des conditions de vie plus médiocres que celles auxquelles ils auraient pu prétendre il y a peu de temps encore et, pour les plus modestes, à solliciter de façon accrue les solidarités de proximité émanant de leur entourage ou apportées par des associations. Au retrait de l'État correspond ainsi un renvoi à la sphère privée du traitement des difficultés économiques et sociales que rencontrent les ménages pour se loger, comme si les effets de la crise du logement étaient en quelque sorte « privatisés ». Ce constat inquiétant apparaît avec force dans le propos des personnes rencontrées dans le cadre de la préparation de ce dix-septième rapport sur l'État du mal-logement en France. Comme apparaît le sentiment très largement partagé — des plus modestes aux couches moyennes — que **le logement ne permet plus désormais de se projeter dans l'avenir et de croire à un avenir meilleur** pour soi comme pour la génération qui accède aujourd'hui à un logement.

L'érosion de la solidarité nationale envers les plus modestes et finalement envers tous ceux qui ne peuvent se loger aux conditions du marché, **est inquiétante**. Elle s'exprime d'abord à travers l'affaiblissement des mécanismes de solidarité nationale⁴³ (comme celui des aides personnelles au logement par exemple ou la réduction des financements de l'État au logement social). Elle s'exprime aussi à travers des propositions ou décisions qui pour être ponctuelles, sont préoccupantes, qu'il s'agisse de celles concernant les chômeurs que certains proposent de ne plus considérer comme des ménages prioritaires pour accéder à un logement social (ce qui existe à Londres a été envisagé pour la France par des responsables politiques), comme dans un autre domaine, les enfants de chômeurs qui sont privés de cantine scolaire. Autant de **mauvais coups portés au principe de solidarité qui doit d'abord s'exprimer envers les plus faibles**, comme au devoir d'assistance envers ceux qui sont dans le besoin (qui n'a rien à voir avec « l'assistanat »), qui sont l'un et l'autre l'expression de ce que « vivre ensemble » veut dire. Cette inquiétante dérive est d'ailleurs largement perçue au sein de la population puisque plus de **8 personnes sur 10 déplorent la faiblesse de la cohésion sociale** et 2 sur 3 attendent une action des pouvoirs publics pour la renforcer.

⁴³ Pour une analyse approfondie de ce processus, voir le second chapitre de ce rapport.

La rétraction de l'intervention publique, contrainte par les impératifs budgétaires, s'inscrit en fait dans une évolution plus profonde qu'expriment certains responsables politiques. Pour eux, les personnes en difficulté sont responsables de leur sort et les mécanismes de solidarité trop généreux sont parfois utilisés abusivement. Cela prévaut dans les discours concernant les chômeurs qui sont accusés de ne pas vouloir travailler et de profiter des allocations de chômage, comme dans ceux qui soulignent que des malades utiliseraient leur état pour bénéficier d'indemnités. De tels discours ne sont pas neutres. En faisant des personnes en difficulté (d'emploi, de santé ou de logement) des individus dont il faut suspecter les intentions, des assistés qui sollicitent indûment la solidarité nationale, **on met en question les fondements des mécanismes de protection qui se sont construits progressivement depuis de nombreuses décennies** pour faire face aux risques sociaux. Et on réactive ainsi le vieux débat qui a présidé à leur mise en place entre responsabilité individuelle et protection collective des risques sociaux.

La réactivation de ce débat indique un profond retournement de la logique de la protection sociale. **L'existence des allocations de chômage, le remboursement des frais médicaux ou encore les prestations de retraite ne sont pas des expressions de la charité publique, mais la contrepartie des cotisations versées chaque mois**, pendant de longues années, pour que ceux qui sont en difficulté puissent en bénéficier le jour où ils en ont besoin. Elles compensent la perte d'un emploi ou la charge de la maladie. Parler à leur propos d'« assistanat », c'est **nier le fondement de la protection sociale** qui fait de ceux qui la sollicitent des ayants-droits et non des assistés, c'est vider de son contenu la notion essentielle d'assistance qui signifie fondamentalement « prendre soin ». **Quelle société peut-on bâtir en renonçant aux principes qui ont présidé à la construction de la protection sociale** selon laquelle chacun contribuait en fonction de ses moyens pour être aidé en fonction de ses besoins ? Finalement, ce qui se joue dans le logement, dans la façon dont on protège ceux qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir, constitue un écho de ce débat de société et de **ce choix fondamental entre deux chemins** pour protéger ceux qui à un moment de leur vie sont en difficulté.

Chapitre 2

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

- POLITIQUE NATIONALE CONTESTABLE,
POLITIQUES LOCALES SOUS PRESSION
- DES POLITIQUES QUI METTENT À MAL
LA COHÉSION SOCIALE
- QUELLES POLITIQUES POUR
LES PERSONNES DÉFAVORISÉES FACE
À LA MASSIFICATION DES PROBLÈMES ?

Une action politique sans volonté ni moyens contre le mal-logement

Quand elle apparaît sur la scène publique, la question du logement se décline à travers deux préoccupations majeures : d'un côté la question de l'urgence et de l'absence de solution adaptée pour faire face aux situations des personnes et des familles les plus fragiles, d'un autre côté celle de l'augmentation du prix des logements qui conduit à réserver la production neuve à une petite fraction de la population et à mobiliser une part sans cesse croissante du budget des locataires pour se loger. À ces deux préoccupations s'ajoute celle de la structuration de la ville, qu'il s'agisse de la poursuite de l'étalement urbain et de la périurbanisation avec ses effets déstructurants, ou du renforcement de la spécialisation sociale avec les multiples effets qui en résultent. À orienter le projecteur sur l'une ou l'autre de ces difficultés, on perd de vue la gravité de la situation sur l'ensemble du front du logement et le caractère systémique de la crise que les politiques conduites en matière de logement semblent ignorer ou du moins ne pas considérer à sa juste mesure. Non seulement elles ne parviennent pas à réduire le mal-logement, mais elles contribuent bien souvent à son développement et à son enracinement, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent.

Deux phénomènes récents accentuent les difficultés que rencontrent de plus en plus de ménages pour se loger. Le premier réside dans la hausse des prix de l'immobilier et des loyers qui s'est accélérée depuis le début des années 2000 et s'est progressivement déconnectée de l'évolution des revenus et des prix à la consommation. Il en résulte évidemment une progression des taux d'effort qui touche d'abord les ménages les plus modestes, mais qui provoque aussi des effets préoccupants sur la segmentation du parc immobilier : le secteur locatif privé s'est progressivement vidé des ménages disposant de ressources financières suffisantes pour concrétiser un projet d'accession à la propriété¹, le parc Hlm tend à devenir un lieu de « fin de parcours » (pour ne pas dire un lieu de relégation) pour les ménages les plus modestes qui n'ont bien souvent pas d'autre solution pour se loger dans des conditions dignes et décentes. En témoigne le poids de la demande de mutation dans l'ensemble de la demande de logement social (environ un tiers), comme l'augmentation du poids des ménages de plus de cinquante ans dans la population logée par les organismes Hlm. Finalement, les perspectives résidentielles s'amenuisent pour une très large partie de la population. La mobilité entre les segments du parc immobilier devient plus difficile, comme le passage du statut locatif à celui de propriétaire qui se ferme progressivement aux ménages modestes, contrairement à ce qu'espéraient les promoteurs d'une « France de propriétaires ».

¹ J. Accardo, F. Budeja, 2009, Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, *Cinquante ans de consommation en France* - Édition 2009, Publication de l'Insee, p. 33-47.

Le second phénomène marquant est celui de la crise économique et financière qui a pris naissance en 2008. Elle contribue à accentuer les processus en cours d'aggravation de la pauvreté et de développement de la précarité observés depuis deux décennies au moins. La demande d'hébergement et celle de logement social reflètent l'ampleur préoccupante de ces processus : les personnes en quête d'un hébergement sont le plus souvent hors du monde du travail, les demandeurs de logement social disposent en moyenne de ressources limitées voire très faibles (revenus de transfert et minima sociaux, emplois temporaires ou à temps partiels...). Par ailleurs, les ménages modestes qui souhaitent accéder à la propriété sont souvent contraints de le faire en s'éloignant des villes, quitte alors à supporter d'importantes charges de transport... sans compter que cela contribue à l'étalement urbain et à la dégradation de l'environnement.

La politique du logement apparaît décalée face à ces phénomènes structurants de la période, en ce sens qu'elle ne les prend pas en compte, comme si le logement était « une île » à l'abri de ces vents contraires et pouvait continuer à fonctionner sur des représentations que la réalité vient défier chaque jour : l'idée du parcours résidentiel conduisant au statut envié de propriétaire (de moins en moins accessible aux ménages modestes), la dimension vertueuse de l'effet de chaîne² qui ferait du secteur du logement un *continuum* de solutions permettant finalement à chacun de se loger... (alors que les mécanismes de promotion sociale et résidentielle s'enrayent sous l'effet de la montée de la précarité et de la progression limitée des revenus).

La politique du logement apparaît également comme **un domaine d'intervention publique extrêmement segmenté**, mêlant des actions relatives aux personnes les plus fragiles comme aux candidats à l'accession à la propriété, des actions relatives à diverses préoccupations sectorielles (le traitement de l'insalubrité, la précarité énergétique...), des actions touchant de façon spécifique les divers segments du parc immobilier (la construction ou la réhabilitation du secteur locatif social, le développement du parc locatif privé...). Bref, cette fragmentation de l'action publique rend difficile la construction d'objectifs partagés par les divers acteurs, qu'il s'agisse des collectivités publiques ou des opérateurs qui interviennent dans les différents champs de la politique du logement. C'est pour lutter contre cette approche éclatée que le Collectif des Associations Unies lie l'approche de la refondation du secteur de l'hébergement à celles de la prévention des exclusions et de l'accès au logement ; c'est la même démarche qui prévaut lorsque

² « L'effet de chaîne » correspond au processus par lequel la production de logements pour les ménages les plus aisés contribuerait à la libération de logements existants moins chers qui pourraient être occupés par des ménages moins fortunés et, ainsi, de proche en proche, tous trouveraient à se loger. Ce schéma, qui a pu fonctionner par le passé dans des conditions spécifiques notamment au cours de la période des Trente Glorieuses, est aujourd'hui enrayé.

le mouvement Hlm tente d'interroger les orientations générales de la politique du logement, sans se limiter au logement social, dans le cadre des États généraux du logement. Mais, du niveau national au niveau local, les responsables politiques n'ont pas intégré cette nécessité d'une approche globale, ambitieuse et coordonnée de la question du logement.

Un enjeu majeur auquel est confrontée la politique du logement est donc celui de sa cohérence. Cohérence qui doit d'abord être recherchée entre ses orientations générales — qui visent la dimension économique et patrimoniale du logement — et celles à caractère social — qui concernent les plus démunis et de façon plus générale, tous ceux qui ne peuvent se loger dignement aux conditions du marché. Il ne peut être apporté de réponse durable aux difficultés de logement dont souffrent les plus modestes de nos concitoyens si l'intervention publique ne se soucie pas de maîtriser les mécanismes d'exclusion qui trouvent leur origine dans le fonctionnement non contrôlé du marché immobilier. Mécanismes d'exclusion qui touchent aussi aujourd'hui les couches populaires et les classes moyennes inférieures³ (c'est-à-dire 50 % de la population au moins, au-delà des 10 % les plus pauvres). La cohérence de l'action publique doit aussi être recherchée dans une meilleure articulation de la politique de l'État, qui conserve la responsabilité des principaux leviers d'intervention dans le domaine du logement, et de celles des collectivités territoriales qui sont devenues des acteurs majeurs en charge de répondre aux besoins sociaux sur leurs territoires. Or, trop souvent, comme le montre l'expérience de collectivités locales particulièrement dynamiques, non seulement l'État ne soutient pas leur action, mais va parfois aussi à l'encontre des initiatives prises pour mieux adapter la construction locative sociale aux caractéristiques de la demande ou pour tenter d'infléchir le fonctionnement du marché immobilier (avec, par exemple, l'introduction d'objectifs sociaux dans les opérations immobilières).

C'est notamment le cas quand l'État cherche à développer une offre de logements indépendamment de la satisfaction des besoins sociaux (les soutiens sans contreparties sociales à l'investissement locatif social en représentent un exemple emblématique). **L'intervention de l'État, qui cantonne à la marge son action en faveur des plus modestes, est fondée sur une croyance excessive dans les vertus régulatrices du marché,** dans sa capacité à assurer la meilleure adéquation de l'offre et de la demande. Alors que c'est justement parce qu'il ne permet pas de le faire que l'intervention publique se déploie depuis plus d'un siècle dans le domaine du logement, pour apporter une réponse à ceux qui ne peuvent se loger dans les conditions de fonctionnement du marché. Quand les ménages des classes moyennes sont à leur tour touchés

³ Pour une analyse de leur fragilisation, on se reportera à la seconde partie du chapitre précédent.

par la dérive des prix de l'immobilier et des loyers, **les responsables politiques devraient mesurer les limites d'une telle conception** et intervenir pour encadrer le fonctionnement du marché immobilier et réconcilier l'économique et le social. À l'évidence, ce ne sont pas des mesures ponctuelles pour limiter des abus — nous faisons ici référence aux mesures récentes concernant la taxation des loyers supérieurs à des valeurs très élevées dans les micro-logements — qui peuvent constituer une solution. Au mieux, elles constituent une première étape dans la prise de conscience de la nécessité de réguler le marché. Au pire, elles envoient un signal aux propriétaires et légitiment des niveaux de loyer excessifs en fixant en quelque sorte un plafond jugé acceptable bien qu'exorbitant.

La gravité de la situation actuelle appelle une autre approche que celle qui consiste à agir à la marge, que ce soit pour aider les plus démunis à ne pas sombrer et à avoir un toit, ou pour limiter les excès du marché. Elle impose d'agir sur le cœur de la politique du logement, d'en repenser les orientations générales pour que le logement réponde mieux aux besoins sociaux partout où ils existent et facilite la construction d'une ville équitable et durable. C'est seulement à cette condition qu'il sera possible de promouvoir le « vivre-ensemble » et de répondre aux difficultés que rencontrent les plus fragiles pour se loger. C'est parce que « tout se tient » — et qu'il n'y aura pas de réponse au mal-logement sans une révision des orientations de la politique du logement — que la Fondation Abbé Pierre plaide pour une inflexion profonde des politiques menées en matière de logement ces dernières années. C'est aussi parce que « **le logement n'est pas qu'un problème de logement** » comme l'affirme la Fondation Abbé Pierre dans le cadre de sa campagne de mobilisation de la société civile, que le logement doit devenir un enjeu majeur des politiques publiques.

POLITIQUE NATIONALE CONTESTABLE, POLITIQUES LOCALES SOUS PRESSION

Il est difficile de porter un regard global sur la politique du logement conduite en France depuis une décennie, tant elle a été marquée par une multiplicité de mesures d'ampleur inégale qui apparaissent pour certaines contradictoires. Quand on mesure l'état de la situation, comme le fait la Fondation Abbé Pierre au fil des rapports annuels qu'elle publie, la gravité de la crise du logement et de ses manifestations pour de très nombreux ménages (des plus modestes à ceux qui relèvent des classes moyennes) montrent que **la politique du logement apparaît très insuffisante et aveugle à la réalité que vivent des millions de ménages**. Certes, de courtes périodes ont été marquées par une inflexion qui a produit des effets significatifs, notamment celle qui couvre les années 2003-2006 au cours desquelles ont été lancés le Programme national de rénovation urbaine (PNRU en 2003) et le Plan de cohésion sociale (en 2005) qui a permis une relance de la production de logements sociaux. Cette période — qui a aussi vu l'éclosion de mesures visant à soutenir le développement de l'investissement locatif privé sans contreparties sociales (lancement du « Robien » en 2003, puis du « Borloo » en 2005 qui lui apporte de légères inflexions) — est aujourd'hui refermée puisqu'il n'a pas été apporté de suite au Plan de cohésion sociale qui s'achevait en 2009 et que des incertitudes, notamment financières, pèsent sur la poursuite du programme de rénovation urbaine. Certes, la loi instituant le Droit au logement opposable en 2007 a constitué une avancée notoire et redonné des perspectives à des ménages qui en étaient privés, mais les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas toujours remplies, par manque de logements accessibles, comme c'est le cas dans certaines régions (notamment en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur). Mais, plus fondamentalement, l'ouverture de nouveaux droits individuels comme le propose le Droit au logement opposable ne compense pas l'affaiblissement des mécanismes de redistribution, que ce soit en matière de financement de la construction locative sociale ou à travers les aides personnelles au logement.

Cette inflexion plus ou moins sociale de la politique du logement à certaines périodes ne doit pas masquer **sa ligne générale qui a consisté à soutenir de façon inconsidérée les mécanismes du marché immobilier** en imaginant qu'ils étaient en capacité de répondre aux besoins sociaux en matière de logement. Cette orientation s'est traduite à la fois par un soutien affirmé au développement de l'investissement locatif (en refusant de lui donner une dimension sociale) et par une aide à l'accession à la propriété (y compris pour les ménages les plus aisés) ; et, en même temps, par une remise en cause de l'action des acteurs financiers et opérationnels en charge de la production

de logements sociaux. Cette orientation n'est certes pas nouvelle, et on peut considérer à certains égards qu'elle était déjà inscrite dans la réforme du financement du logement de 1977, qui a impulsé une réduction progressive des aides à la pierre et fait des aides personnelles au logement le vecteur essentiel de l'intervention publique pour permettre aux ménages modestes d'accéder à un logement et de s'y maintenir. Cette intention était encore plus nette dans le rapport Barre qui avait inspiré cette réforme, puisqu'il proposait de supprimer toutes les aides à la construction pour en renvoyer la responsabilité au secteur marchand, et dans le même mouvement, prévoyait la fin de la spécificité des organismes Hlm et programmait par là leur disparition.

Cette même logique ressurgit de façon surprenante aujourd'hui, car si les orientations de la réforme de 1977 s'inscrivaient dans une période de croissance et de progression très marquée du pouvoir d'achat des ménages, il n'en est évidemment plus ainsi aujourd'hui. La crise économique et sociale s'amplifie, la précarité gagne du terrain, les structures familiales se recomposent... Autant d'évolutions qui contribuent à la plus grande fragilité des ménages. Et dans un tel contexte, c'est paradoxalement **la remise en cause, voire la démolition du modèle d'intervention** dominant jusqu'à présent (avec ses limites), qui semble poursuivie avec une constance inquiétante : fragilisation du secteur Hlm sous l'effet de la profonde transformation des mécanismes de financement du logement social, ponction sur les différentes sources de financement qui contribuent à la construction comme à la réhabilitation des logements sociaux (notamment la ressource d'Action Logement) pour compenser le désengagement de l'État, transformation du secteur de l'hébergement, affaiblissement durable de l'État local sous l'effet de la RGPP... Finalement, les évolutions que connaît la politique du logement renvoient à des interrogations plus générales sur les orientations qui structurent les politiques publiques aujourd'hui et qui font l'objet d'un débat de plus en plus soutenu : la soumission des politiques économiques aux exigences des marchés financiers, la prégnance de l'orthodoxie néolibérale, la croyance aux vertus régulatrices du marché, la remise en question des mécanismes collectifs de protection des individus... **Des orientations qui contribuent à creuser les inégalités et ne permettent ni de répondre aux besoins sociaux en matière de logement, ni de garantir la protection des plus faibles** au sein de la société, comme de ceux qui sont fragilisés par les évolutions économiques et sociales, ni enfin d'assurer la cohésion sociale.

En tout état de cause, **les politiques — du moins au niveau national — ne sont pas au rendez-vous** puisque, quand les difficultés de logement augmentent et touchent de plus en plus de ménages, l'intervention de l'État reflue, comptant sur les collectivités locales pour prendre le relais sans leur donner les moyens de le faire et sans s'inquiéter de l'inaction de certaines d'entre elles.

Une politique qui ne fait plus de la réponse aux besoins sociaux un impératif

La fin des années 2000 comme le début de cette nouvelle décennie sont marqués par une profonde réorientation des objectifs de l'intervention publique en matière de logement. Une réorientation que la Fondation Abbé Pierre a analysée dans ses derniers rapports sur l'État du mal-logement : place excessive accordée à l'accession à la propriété qui est ainsi devenue l'horizon de la politique du logement, soutien inconsideré au développement de l'investissement locatif privé, fragilisation du secteur du logement social quand ce n'est pas la recherche d'une limitation drastique de son périmètre. Limitation qui apparaît tant à travers l'ambition des responsables politiques de rendre inéluctable la vente de logements sociaux, qu'à travers le projet des défenseurs de la propriété immobilière d'en réserver l'accès aux 10 % des ménages les plus pauvres (et d'en réduire le volume à la moitié de ce qu'il est aujourd'hui).

Le défi de la construction neuve

Les mécanismes d'exclusion dans le domaine du logement trouvent notamment leur origine dans l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre immobilière. La progression très marquée de la construction entre les années 2005 et 2007 qui avait permis de passer la barre des 400 000 logements construits chaque année et de réduire sensiblement le déficit de logements accumulé depuis une trentaine d'années, a été remise en cause par la crise en 2008. La construction s'est contractée⁴ pour atteindre un niveau d'environ 350 000 logements mis en chantier annuellement entre 2008 et 2010⁵. L'écart avec le niveau des besoins s'est à nouveau creusé et **le déficit de logements estimé à environ 900 000 unités** a retrouvé des niveaux inquiétants⁶. Les avis convergent aujourd'hui pour estimer entre 450 000 et 500 000 le nombre de logements à construire chaque année si l'on veut à la fois répondre au dynamisme démographique comme à celui de la constitution de nouveaux ménages et réduire la tension sur l'offre qui est une source majeure de l'exclusion des plus modestes.

Si le premier défi est de construire suffisamment pour réduire le déficit accumulé et permettre au marché de retrouver des conditions satisfaisantes de fonctionnement, il faut pour cela répartir la production entre ses différentes composantes pour assurer le volume de construction souhaité. La situation actuelle montre que la construction neuve s'élève à environ 100 000 logements locatifs sociaux (130 000 financés en 2010 si l'on intègre les PLS, sachant que

⁴ Voir tableau 22 du chapitre 3.

⁵ En 2011, le volume de construction devrait atteindre 365 000 logements neufs (toutes catégories confondues).

⁶ Michel Mouillart, professeur d'économie, Université Paris Ouest, évalue le déficit accumulé depuis la fin des années 1970 à 970 000 logements en 2010.

tous ne seront pas mis en chantier dans les deux ou trois ans qui suivent⁷) et sensiblement autant de logements pour alimenter le secteur locatif privé. On mesure alors, comme le souligne Michel Mouillart⁸, que la dynamique de la construction dépendra essentiellement de la vitalité des flux de l'accèsion à la propriété qui devrait générer un volume de 250 000 à 300 000 logements par an pour que le niveau de la construction soit suffisant.

Il faut aussi répartir la production neuve pour qu'elle corresponde aux caractéristiques de la demande et pour cela envisager qu'au moins 60 % des logements soient accessibles sous conditions de ressources. Il faudrait donc que la construction locative sociale demeure supérieure à 100 000 logements par an et que 150 000 à 200 000 logements soient construits chaque année dans le cadre de l'accèsion sociale à la propriété (150 000 ménages bénéficient chaque année d'une aide à la primo-accession à la propriété, mais avec l'ouverture du prêt à taux zéro à tous les ménages, un tiers environ de ces primo-accédants appartiennent aux catégories sociales les plus aisées). Or, il est probable que la construction locative sociale fléchisse à partir de 2012 (fin du Plan de cohésion sociale en 2009, incertitudes sur le Programme national de rénovation urbaine, interrogations sur l'avenir d'Action logement) et que l'investissement locatif privé recule du fait de la suppression des avantages fiscaux dont il bénéficiait.

L'enjeu de la régulation du marché immobilier

Au défi de la construction neuve (construire suffisamment en orientant socialement la production) s'ajoute l'enjeu de la régulation du marché immobilier. **L'essentiel de l'offre disponible** chaque année pour les candidats à l'accèsion à la propriété, comme ceux qui visent la location, **provient du parc existant**. C'est ainsi que les deux tiers des accédants se portent acquéreurs d'un logement qui est remis à la vente par son propriétaire, que près de 9 demandeurs de logements sociaux sur 10 entrent dans un logement existant (en 2010, 422 000 logements ont été libérés suite au départ de leurs anciens occupants sur une offre totale disponible de 495 000 logements sociaux⁹) et que la proportion est encore plus forte dans le secteur locatif privé. **La question de la régulation des prix des logements et des loyers est donc centrale** puisqu'au total **90 % environ de la mobilité se fait dans le parc existant**.

Pour autant, les résultats en la matière sont très insuffisants. Nous avons déjà signalé la progression considérable des prix de l'immobilier au cours des dix dernières années (doublement des prix) et celle également très significative des loyers (augmentation de 50 % des loyers de relocation au cours de la

⁷ Si l'on considère que 2 à 3 années séparent l'étape du financement de celle de la mise en service, on constate une « perte en ligne » importante de logements sociaux financés, qui ne donnent lieu à aucune livraison effective : ainsi 66 % des financements annoncés entre 2005 et 2007 ont conduit à une livraison effective de logements entre 2008 et 2010 (175 396 logements sociaux ont été mis en service entre 2008 et 2010, alors que les financements accordés entre 2005 et 2007 portaient sur plus de 265 846 logements).

⁸ Michel Mouillart, dans un article paru dans *La lettre de l'Acmil*, n° 100, janvier-mars 2011.

⁹ Voir tableau 24 du chapitre 3.

même période) pénalisant tous les ménages qui entrent chaque année dans un nouveau logement (ils sont environ 2,5 millions à en faire l'expérience). **Le Gouvernement refuse de façon constante d'encadrer les loyers de relocation du secteur privé**, au nom de la liberté attachée au droit de propriété, alors que ce sont eux qui ont le plus lourdement contribué à la hausse des loyers dans leur globalité. En s'opposant à ce qu'il qualifie de « blocage des loyers », le Secrétaire d'État au Logement déplace le problème (car un blocage est évidemment discutable au vu de l'expérience) et ne répond pas au problème posé qui est celui de la fixation des loyers à la relocation. Sauf à considérer que la taxation des très petits logements de moins de 14 m² adoptée dans le projet de loi de finances pour 2012 apporte une solution ! Le déséquilibre au profit des propriétaires qui s'ensuit s'inscrit dans une logique conduisant à privilégier les intérêts patrimoniaux (comme le sont les propositions de remise en cause de la durée du bail et de certains droits consentis aux locataires par la loi de 1989), plutôt qu'à chercher à développer des rapports équilibrés entre propriétaires et locataires, entre droit de propriété et droit au logement.

Les divers dispositifs permettant de mobiliser des logements locatifs privés à des fins sociales présentent des résultats également très limités. Les logements vacants depuis plus de deux ans, sont soumis par la loi du 29 juillet 1998 — relative à la lutte contre les exclusions — à une taxe qui a pour objectif d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché de la location. Cette taxe n'est appliquée que dans huit agglomérations françaises de plus de 200 000 habitants dans lesquelles la demande de logements est particulièrement forte (Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes). Les résultats obtenus (la vacance y a reculé de 21 % jusqu'à 48 % entre 1999 et 2005 alors qu'elle ne diminuait que de 8,5 % pour la France entière) plaident pour un élargissement de cette taxe aux logements vacants situés dans des pôles urbains (ils représentent un potentiel d'environ 60 % des 2 millions de logements vacants, soit 1,2 million, même si tous ne sont pas vacants depuis plus de deux ans).

Les aides qu'apporte l'Anah aux propriétaires privés pour mettre leurs logements en location à destination de ménages modestes, en respectant des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché, produisent également de faibles résultats (moins de 14 000 logements ont été conventionnés avec des loyers sociaux ou très sociaux en 2010). Le nombre de logements ainsi mobilisés est en baisse¹⁰ (il y en avait plus de 17 000 en 2009) et il est à craindre qu'elle s'amplifie rapidement puisque l'Anah a décidé de réorienter ses aides vers les propriétaires occupants à faibles ressources au détriment des propriétaires bailleurs... mais aussi des ménages modestes à la recherche d'un logement présentant un niveau de loyer abordable.

Finalement, l'absence de maîtrise des prix de l'immobilier et des loyers, comme l'insuffisante mobilisation à des fins sociales de logements locatifs

¹⁰ Voir tableau 28 du chapitre 3.

privés, conduisent les demandeurs de logement les plus modestes à s'orienter vers le parc social dont les capacités sont limitées à environ 500 000 attributions par an, ce qui est significatif mais très insuffisant par rapport à l'ampleur de la demande émanant de ménages modestes. Certains, logés dans le parc privé, alimentent d'ailleurs la demande de logement social (à hauteur de 30 % dans certaines agglomérations) comme ils sont à l'origine de nombreux recours auprès des commissions de médiation « Dalo ». C'est ainsi qu'en Isère, par exemple, près de 3 ménages sur 10 ayant déposé un recours en 2009 résidaient dans un logement locatif privé. Dès lors, il peut sembler paradoxal de voir des représentants de la propriété immobilière appeler à réduire de moitié le volume du parc social alors que le parc privé le sollicite abondamment¹¹.

Le logement soumis à des impératifs économiques et budgétaires

Dans la période récente, marquée depuis 2008 par la crise économique et financière dont les effets sociaux s'aggravent, les responsables de la politique du logement ont soutenu des mesures dont l'objectif ne consiste pas, avant tout, à mieux répondre aux besoins mais relèvent d'abord d'impératifs économiques et budgétaires. Il en a été ainsi de celles adoptées, à la fin de l'année 2008, dans le cadre du Plan de relance de l'économie ou dans la loi de finances pour 2009. Le premier privilégiait la construction de logements sociaux financés en PLS (qui représentaient plus de la moitié des logements prévus), alors qu'ils ne correspondent pas aux caractéristiques de la demande (mais leur faible coût pour le budget de l'État explique sans doute ce choix). La loi de finances pour 2009 instaurait un nouveau dispositif de soutien à l'investissement locatif (« Scellier ») alors que les critiques adressées au mécanisme précédent (« Robien ») étaient largement partagées et avaient conduit à un premier recentrage des aides. Finalement, ces mesures — comme celles qui sont inscrites dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle) du 25 mars 2009 — répondent davantage aux difficultés rencontrées par les acteurs du secteur du bâtiment qu'à celles des ménages qui sont de plus en plus nombreux à être confrontés à de graves problèmes de logement. **Entre la crise immobilière et la crise du logement, les responsables politiques ont privilégié la résolution de la première** au risque d'oublier la seconde, voire de l'aggraver.

C'est une logique de même nature qui se retrouve dans les deux plans de rigueur adoptés en août et novembre 2011 pour faire face à la crise de la dette souveraine. Le logement y est fortement mis à contribution dans une logique purement comptable qui risque de pénaliser la construction. Après la suppression du crédit d'impôt, la taxation des plus-values sur les résidences secondaires, le second plan de rigueur prévoit la suppression du prêt à taux

¹¹ C'est ce que préconise le Président de l'UNPI dans son livre (« Programme pour un ministre du logement ») présentant aux candidats à la présidentielle 60 propositions, dont 10 « essentielles ». Parmi ces dernières, figure la vente de la moitié du parc Hlm en trois ans.

zéro (PTZ+) dans le logement ancien¹², ainsi que celle de l'incitation fiscale à l'investissement locatif privé (« Scellier ») à fin 2012, et le rehaussement de la TVA de 5,5 à 7 % sur les travaux immobiliers. Si la Fondation Abbé Pierre ne regrettera pas certaines de ces mesures qu'elle considérait comme coûteuses et inefficaces, notamment la disparition du « Scellier » tant elle était injuste et représentait un facteur de hausse des prix dans l'immobilier, cette dernière mesure pèsera encore lourd pour le budget de l'État pendant de longues années après son abrogation. Ainsi **la génération des « Scellier » accordés en 2010 coûtera près de 4 milliards d'euros étalés sur neuf ans**, mais seulement 310 millions pour le budget 2010¹³.

Alors qu'il fallait réorienter, dans un sens plus social, certains des dispositifs affectés par les deux plans de rigueur, leur suppression pure et simple pose problème quand le secteur de l'immobilier peine à produire les logements dont la France a besoin. Le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement indique qu'au cours des quinze dernières années (entre 1995 et 2009), près d'un million de logements ont été acquis dans le cadre des mesures d'incitations fiscales, soit près de 20 % de l'ensemble de la construction neuve de la période, plus de 50 % de la construction neuve destinée à la location, et près de 80 % de la construction de logements privés produits à cette fin¹⁴. **La Fondation Abbé Pierre ne s'oppose donc pas au principe de la défiscalisation pour soutenir la production immobilière mais au fait que ces aides soient accordées sans les contreparties sociales** (en termes de plafonds de ressources et de plafonds de loyers) qui permettraient de flécher la production vers ceux qui en ont besoin.

Le secteur Hlm, qui pourrait pallier la défaillance du secteur privé et contribuer à la production de logements à loyers accessibles, est lui aussi touché par la rigueur. Après la ponction de 240 millions d'euros effectuée en 2010 sur les ressources des bailleurs sociaux, les plans de rigueur vont contribuer à réduire leurs capacités d'intervention puisque la hausse de la TVA sur les travaux devrait leur coûter environ 250 millions d'euros. À cela s'ajoute une mesure qui concerne l'ensemble des parcs de logement : la moindre revalorisation des aides personnelles au logement (1 % au lieu de 1,9 %) désormais indexées sur la croissance¹⁵, qui va pénaliser des locataires déjà fragilisés par l'évolution du contexte économique et social.

Bref, toutes ces mesures adoptées dans l'urgence au nom d'impératifs économiques et budgétaires rendent de plus en plus improbable la possibilité

¹² Finalement, le projet de loi de finances pour 2012 fixe le recentrage du PTZ+ sur le logement neuf (sous conditions de performance énergétique à compter du 1^{er} janvier 2013) mais maintient le bénéfice du dispositif dans l'ancien « sous condition de vente du parc social à ses occupants » et sous réserve « que le vendeur accorde la décote maximale prévue par l'article L.443-12 du code de la construction et de l'habitation ; soit 35 % de réduction par rapport à l'évaluation des domaines, afin de limiter les effets d'aubaine. Par ailleurs, les députés ont introduit un plafond de ressources qui ne « peut être supérieur à 43 500 euros ni inférieur à 26 500 euros pour une personne seule » soit « les plafonds actuels de la tranche 8 du barème PTZ+ en neuf ».

¹³ Manuel Domergue, *Plan de rigueur dans l'immobilier : Moody's avant l'abbé Pierre*, article web du 1^{er} décembre 2011, Alternatives économiques.

¹⁴ Cité par Immo Week Logement, n°633 du 9 décembre 2011.

¹⁵ Elles évoluaient jusqu'à maintenant en fonction des variations de l'Indice de référence des loyers (IRL).

de répondre aux besoins sociaux en matière de logement, de réduire les difficultés que rencontrent des millions de ménages pour se loger et de soulager la souffrance que crée la privation de logement pour les plus modestes. Mais ces mesures font aussi preuve d'incohérence quand elles démantèlent des dispositifs que les responsables politiques défendaient il y a peu de temps encore et privent le secteur du logement d'un horizon stable et clair, nécessaire au déploiement de l'action de tous les acteurs qui interviennent dans ce champ.

Une politique qui réclame le relais des collectivités locales sans faciliter ni contrôler leur intervention

On assiste depuis une trentaine d'années (depuis l'acte I de la décentralisation au début des années 1980) à un mouvement incontestable de territorialisation de la politique du logement et de montée en responsabilité des collectivités locales, qui peuvent désormais développer leurs propres politiques à travers les programmes locaux de l'habitat et disposent depuis 2005¹⁶ — avec la délégation de compétence des aides à la pierre — des moyens pour les conduire (même si l'apport de l'État dans le cadre des contrats de délégation est de plus en plus limité). Cette montée en responsabilité des collectivités locales devrait normalement permettre de prendre en compte les spécificités territoriales et la diversité des formes d'expression du mal-logement. Mais il faudrait pour cela que la mobilisation des collectivités locales soit à la hauteur des difficultés qui s'expriment sur leur territoire et que l'État les accompagne dans leur démarche. Malheureusement, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont aujourd'hui vraiment remplies. L'engagement des collectivités locales est inégal, l'État n'incite pas celles qui sont en retrait à s'impliquer davantage et il ne crée pas les conditions d'une action locale cohérente, voire la fragilise parfois.

La diversité des situations locales appelle une mobilisation, spécifique selon les territoires, mais partout nécessaire

La logique de montée en responsabilité des collectivités locales apparaît en phase avec la diversité des situations locales et la nécessité de construire des réponses en tenant compte des spécificités territoriales. La situation est en effet fort différente d'un territoire à l'autre pour les ménages qui cherchent à se loger. Si l'on distingue les villes et les agglomérations selon leur taille¹⁷ et leur cherté¹⁸, on aboutit à une typologie assez complète de l'espace résidentiel de la France métropolitaine en 13 catégories de poids très différents (voir tableau suivant), mais qui reflètent bien le rapport des villes

¹⁶ Inscrite dans la loi « Libertés et responsabilités locales » d'août 2004 qui engageait l'acte II de la décentralisation.

¹⁷ L'enquête Logement conduite par l'Insee permet de caractériser chaque ménage en fonction de « types » de localisations, le principal étant la taille des villes ou des agglomérations.

¹⁸ Sur la base des travaux menés par Benoît Filippi à partir des données notariales sur les ventes de gré à gré pour la période 2004-2006.

aux marchés du logement : des grandes villes qui sont très majoritairement chères, des villes moyennes plutôt bon marché et de petites villes plutôt bi-polarisées entre les chères et les bon marché. Au total, **47 % des ménages métropolitains vivent dans des villes dont le marché immobilier est cher** (lignes en couleur foncée dans le tableau suivant), 24 % dans des communes rurales et 29 % dans des agglomérations à prix moyens ou bas. Ces villes ou agglomérations s'inscrivent dans des configurations régionales spécifiques puisque les petites villes chères sont principalement situées en Ile-de-France, en Rhône-Alpes et dans les régions côtières (comme d'ailleurs les villes moyennes chères) et que les grandes villes à prix bas sont, pour la moitié d'entre elles, situées en région Nord-Pas-de-Calais.

Typologie des espaces et des agglomérations françaises selon les tranches d'unité urbaine et la cherté des marchés du logement.

	Nombre de ménages	%
Communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale (considérées à prix bas)	3 009 850	11,4 %
Communes rurales périurbaines (considérées à prix bas)	3 342 478	12,7 %
Petites villes chères (moins de 20 000 habitants)	1 420 221	5,4 %
Petites villes à prix moyens (moins de 20 000 habitants)	675 240	2,6 %
Petites villes à prix bas (moins de 20 000 habitants)	2 164 812	8,2 %
Villes moyennes chères (20 000 à 100 000 habitants)	734 320	2,8 %
Villes moyennes à prix moyens (20 000 à 100 000 habitants)	1 166 387	4,4 %
Villes moyennes à prix bas (20 000 à 100 000 habitants)	1 658 029	6,3 %
Grandes villes chères (plus de 100 000 habitants hors aggl. de Paris)	5 867 855	22,3 %
Grandes villes à prix moyens (plus de 100 000 habitants hors aggl. de Paris)	1 065 306	4,0 %
Grandes villes à prix bas (plus de 100 000 habitants hors aggl. de Paris)	924 749	3,5 %
Banlieue parisienne (considérée comme chère)	3 183 699	12,1 %
Paris (considérée comme chère)	1 150 387	4,4 %
Total général	26 363 331	100,0 %

Source : Insee – ENL 2006 – exploitation Jean-Claude Driant.

Une analyse approfondie de ces divers espaces fait apparaître des différences assez notoires en terme de structure des parcs immobiliers (selon l'âge, la nature et le statut d'occupation des logements) comme en terme de population (âge, niveau de vie), et révèle les grandes lignes de clivage de l'espace résidentiel français. D'un côté, on trouve les communes rurales et les petites villes, qui représentent 40 % des ménages du pays, un monde plutôt constitué de propriétaires, de maisons individuelles de 4 pièces et plus. C'est un univers plutôt marqué par la famille traditionnelle (couples avec ou

sans enfants) et une faible mobilité résidentielle. Malgré ces caractéristiques assez homogènes, on observe dans ces espaces une certaine diversité sociale, avec une dominante des classes moyennes et modestes et peu de pauvreté. D'un autre côté, les villes moyennes et grandes qui représentent 60 % des ménages, un parc de logements principalement collectifs, plutôt ancien ou produit pendant les Trente Glorieuses, avec des logements de taille moyenne, voire petite, et une surreprésentation des statuts locatifs. Les ménages composés d'une personne seule et les familles monoparentales y sont surreprésentés, comme les ménages à bas revenus, mais on y trouve par ailleurs une répartition des catégories sociales (statut socio-professionnel et niveaux de vie) proche de la moyenne. Cette distinction entre deux types d'espaces résidentiels n'est cependant pas toujours aussi nette, puisque l'on trouve aussi des petites villes à marchés chers, très spécifiques en terme de localisation (Ile-de-France, Alpes, littoral) qui accueillent 1,4 million de ménages, et des grandes villes à prix bas (1 million de ménages) qui se singularisent par le poids du parc ancien, la surreprésentation des ouvriers et des personnes âgées et plus de la moitié des ménages relevant des deux premiers quintiles des niveaux de vie. L'agglomération parisienne représente également une situation spécifique à elle seule.

La réalité de l'espace résidentiel français est donc relativement complexe et ne peut se réduire à la représentation simplifiée, entre les zones de marché tendu et les autres, qui sert de référence dans la période actuelle aux responsables politiques. Les situations de mal-logement qui devraient faire l'objet de leur attention ne sont pas limitées aux secteurs marqués par la faiblesse des offres de logements accessibles. Appréhendées à partir des critères d'inconfort et d'effort financier excessif¹⁹, qui n'en donnent pourtant qu'une représentation limitée²⁰, **les difficultés de logement sont présentes partout**, même si leur intensité est variable selon les territoires.

Les situations d'inconfort et de surpeuplement ne sont pas uniquement corrélées à la situation des marchés immobiliers. Certes, la pression du marché favorise leur développement (cas de l'agglomération parisienne et des grandes villes chères), mais elles apparaissent aussi dans les autres configurations résidentielles (notamment dans les communes rurales). De la même manière, les difficultés financières des ménages ne dépendent pas seulement du niveau de prix des marchés immobiliers. Les grandes villes chères sont les plus marquées par un effort financier excessif des ménages, mais, de façon singulière, l'agglomération parisienne l'est moins. Cela tient à la diversité sociale des grandes villes, tandis que le mécanisme de tri social opéré par le marché réduit cet effort dans l'agglomération parisienne. Sachant que, du fait de la présence de ménages à bas revenus dans les grandes villes à prix bas, près d'un ménage sur quatre y a un revenu résiduel très faible malgré des taux d'effort acceptables.

¹⁹ Voir le premier point de la seconde partie du chapitre précédent pour une explicitation de la notion d'effort financier excessif et une présentation de son ampleur et de la population concernée.

²⁰ Voir les cinq dimensions du mal-logement présentées dans la première partie du chapitre 3.

Ce n'est donc pas seulement là où les prix sont les plus élevés que les difficultés liées à l'effort financier sont les plus fortes. Dès lors, l'action publique ne peut être conçue en fonction du clivage entre zones tendues et zones qui ne le sont pas, mais devrait l'être en regard d'une situation beaucoup plus complexe. Les zones rurales comme les zones « détendues » appellent, au même titre que les secteurs de marché tendu, une intervention publique. Soit du fait de l'évolution de la situation socio-économique des ménages vivant dans ces territoires, soit du fait de l'évolution de l'état du parc de logements. Ainsi, les territoires dits « détendus » sont souvent des espaces en déprise économique, avec la précarité afférente à de tels contextes. Et les zones rurales appellent une mobilisation pour développer une offre locative et améliorer un parc immobilier parfois obsolète.

Types d'espaces résidentiels selon les situations de mal-logement

en % de la population	Effort financier excessif seul (1)	Inconfort seul (2)	Cumul (3) = (1 + 2)	Avec problèmes de logement (1 + 2 + 3)
Communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale (considérées à prix bas)	8 %	5 %	0 %	13 %
Communes rurales périurbaines (considérées à prix bas)	10 %	4 %	1 %	15 %
Petites villes chères (moins de 20 000 habitants)	12 %	5 %	1 %	18 %
Petites villes à prix moyens (moins de 20 000 habitants)	12 %	6 %	1 %	19 %
Petites villes à prix bas (moins de 20 000 habitants)	10 %	4 %	1 %	15 %
Villes moyennes chères (20 000 à 100 000 habitants)	16 %	5 %	3 %	24 %
Villes moyennes à prix moyens (20 000 à 100 000 habitants)	17 %	5 %	3 %	25 %
Villes moyennes à prix bas (20 000 à 100 000 habitants)	13 %	6 %	2 %	21 %
Grandes villes chères (100 000 à 200 000 habitants)	19 %	6 %	5 %	30 %
Grandes villes à prix moyens (100 000 à 200 000 habitants)	13 %	7 %	3 %	23 %
Grandes villes à prix bas (100 000 à 200 000 habitants)	27 %	5 %	6 %	38 %
Banlieue parisienne (considérée comme chère)	11 %	14 %	5 %	30 %
Paris (considérée comme chère)	5 %	21 %	5 %	31 %
Total général	13 %	7 %	3 %	23 %

Source : Insee – ENL 2006 – exploitation Jean-Claude Driant.

L'État n'accompagne plus le processus qu'il a impulsé et ses initiatives freinent souvent l'action des collectivités locales les plus engagées

Depuis la loi visant à renforcer et à simplifier la coopération intercommunale de 1999 jusqu'à la loi Molle de 2009, les intercommunalités n'ont cessé de

voir leurs compétences sur l'habitat se renforcer, d'abord sous l'angle de l'incitation puis, progressivement, sous une forme plus contrainte. Ces dix dernières années se sont donc traduites par la montée en compétences des agglomérations.

L'implication hétérogène des collectivités locales

Cependant, au gré des opportunités offertes par la loi mais aussi des volontés locales d'intégrer la dimension logement dans leur stratégie de développement territorial, cette montée en compétences s'est faite selon des rythmes variés :

- certaines, comme Rennes-Métropole, bénéficient d'une structuration de longue date de leur politique, ce qui leur permet aujourd'hui de tirer les premiers bénéfices de ce positionnement précoce sur le champ du logement ;
- d'autres, comme le Grand Lyon, Grenoble Métropole, Montpellier-Agglomération ou Nantes-Métropole, ont désormais un recul suffisant sur leur première génération de PLH pour envisager avec clarté les perspectives d'amélioration de leurs politiques de l'habitat ;
- d'autres enfin, comme Nice-Côte d'Azur ou Caen-la-Mer, constatant des déséquilibres croissants entre développement de l'offre et réponse aux besoins, ont décidé plus récemment de s'approprier cet enjeu, mettant progressivement en œuvre une large gamme de leviers permis par le législateur et/ou expérimentés par ailleurs pour y parvenir.

Souvent citée en exemple, la situation de Rennes-Métropole ne doit pas pour autant masquer l'hétérogénéité des politiques locales de l'habitat mises en œuvre par les intercommunalités. Cette hétérogénéité, qui tient à la diversité des processus en cours en fonction de l'ancienneté de la démarche ou des spécificités des contextes et marchés locaux de l'habitat, se manifeste à travers l'inégale prise en compte des divers objectifs qui peuvent être assignés aux politiques locales de l'habitat.

À bien des égards, les enjeux auxquels sont confrontées les collectivités locales en matière de logement apparaissent comme la déclinaison de ceux auxquels l'État doit faire face : relever le défi de la production massive de logements, assurer une meilleure adéquation entre les caractéristiques de la construction et celles de la demande, et enfin intervenir sur le marché pour maîtriser les processus d'exclusion et de ségrégation à l'échelle de leurs territoires. Ces trois objectifs de l'intervention publique sont inégalement pris en charge par les collectivités locales ayant développé des politiques locales de l'habitat volontaristes. Elles ont le plus souvent cherché d'abord à répondre à l'enjeu de la production pour en élever le niveau quantitatif, puis parfois à mieux calibrer la construction par rapport à l'état de la demande sociale. Le premier objectif relève essentiellement d'un enjeu démographique pour éviter une décroissance de la population qu'entraîne inéluctablement la diminution de la taille des ménages. Il est souvent à l'origine de la prise de conscience de la nécessité d'une mobilisation locale. C'est ce que montre

l'exemple de l'agglomération de Caen où c'est la stagnation de la population liée à l'affaiblissement considérable de la construction (qui avait été divisée par deux entre 1999 et 2006) qui a été, en 2008, à l'origine de la décision des élus métropolitains de faire du logement une priorité de leur mandat. Le second objectif qui vise à mieux équilibrer les différentes composantes de la construction répond davantage à des préoccupations sociales et à la volonté de renforcer la mixité. L'objectif de régulation des marchés immobiliers locaux n'apparaît généralement que très progressivement et emprunte des voies singulières (action foncière, imposition de logements sociaux dans les opérations de promotion privée...) puisque les principaux leviers d'intervention en la matière sont entre les mains de l'État.

Les différentes générations de programmes locaux de l'habitat (PLH) sur un même site permettent d'intégrer progressivement ces divers objectifs. L'exemple de l'agglomération de Montpellier qui a signé son premier PLH en 2004 — et en prépare un second — illustre cette tendance même si, comme dans de nombreux autres sites, l'objectif de la régulation des marchés a une place plus ténue. Si la période de mise en œuvre du premier PLH a permis une remarquable progression de la construction (de 2 800 logements par an au moment de sa signature à 4 800 entre 2007 et 2010), son ambition qui était aussi de réorienter la production vers la périphérie et d'accorder une plus grande place au logement social n'a pas été vraiment réalisée. Plus de la moitié de la construction se fait toujours sur la ville centre (59 % entre 2007 et 2010 pour 54 % attendus) et la production de logements sociaux peine à dépasser les 20 % alors que leur part dans l'ensemble du parc immobilier local est de 17 %. Cette situation est d'autant plus pénalisante que 80 % de l'offre locative privée, développée au cours de la même période, présente des loyers calés sur ceux du marché (13 €/m²). La réflexion engagée dans le cadre de la préparation du second PLH conduit à rechercher les moyens pour qu'il soit plus prescriptif et que soient systématiquement intégrés des logements sociaux dans toutes les opérations immobilières à partir d'une certaine taille.

Cette démarche progressive se retrouve (avec évidemment quelques variations) dans d'autres agglomérations et son cheminement présente beaucoup de points communs à partir du moment où les collectivités locales font de l'habitat une de leurs priorités. Leur action témoigne des conditions à rassembler pour développer une politique locale de l'habitat susceptible de mieux répondre aux besoins.

Le premier résultat obtenu suite à la mobilisation des collectivités locales apparaît avec l'augmentation significative du niveau de la construction. Cela a été pointé pour Montpellier, mais se vérifie pour d'autres agglomérations. Un second résultat tout aussi significatif apparaît avec le **rééquilibrage de la production au profit du logement social**, notamment pour les agglomérations dont la politique de l'habitat jouit d'une certaine antériorité. C'est ainsi que l'agglomération de Nantes-Métropole est passée de 300 logements sociaux construits en 2001 à 1 400 PLUS et PLAI dix ans plus tard. Et que pour le Grand

Lyon, la production de logements sociaux a été multipliée par trois en dix ans alors que le rythme global de la construction était multiplié par deux. Cette évolution, quand elle se vérifie, résulte de la mobilisation de divers outils et dispositifs : définition d'un PLU d'agglomération (Nantes-Métropole), renforcement de la compatibilité entre le PLH et les PLU communaux avec la définition de servitudes et de périmètres de mixité sociale (Nice-Côte d'Azur). Le rééquilibrage de la construction s'opère aussi à travers une plus grande association des communes au programme local de l'habitat intercommunal. Si dans un premier temps, les EPCI se contentent le plus souvent de les accompagner et de les guider pour leurs opérations à caractère social, la contractualisation avec les communes constitue ensuite une étape importante et contribue indéniablement au renforcement de la solidarité territoriale (démarche retenue pour le nouveau PLH de l'agglomération grenobloise).

Il faut également noter que la progression de la construction locative sociale nécessite la mobilisation de moyens nouveaux pour libérer des terrains et éviter la concurrence avec la promotion privée — mais aussi pour contribuer au financement du logement social quand l'État diminue ses subventions. Ce sont effectivement la contribution des collectivités locales et celles des organismes Hlm, à travers la mobilisation de leurs fonds propres, qui ont permis l'augmentation de la production de logements sociaux²¹ au cours de la dernière période. Selon les données de l'USH, alors que le coût d'un logement social est passé en dix ans d'un peu moins de 80 000 euros à plus de 140 000 euros, la part prise par les fonds propres des organismes s'est considérablement accrue (de 5 % en 2000 à 12 % en 2010)²², tout comme celle des subventions des collectivités locales mais à un degré moindre (de 5 % en 2000 à 8 % en 2010). La subvention de l'État est désormais inférieure à 3 % en moyenne pour un PLUS. Au total, la contribution des organismes Hlm sur leurs fonds propres (12 %) est désormais proche du total des subventions accordées (14 %)²³. Toutefois, le financement de la construction en PLAI bénéficie davantage de la solidarité de l'État (subvention de 10 %) et des autres collectivités (subvention de 10 %) et sollicite moins les ressources des organismes (8 %). La ponction réalisée en 2011 sur les capacités financières des organismes Hlm (240 millions d'euros) est de nature à limiter les fonds qu'ils pourront à l'avenir dédier à la construction ou à l'amélioration de leur parc. Ce mouvement traduit **un inquiétant recul de la solidarité qui, d'une part tend à passer du national au local et, d'autre part à reposer de façon injuste sur les ménages modestes** et sur les locataires du parc Hlm.

Ces réflexions forgées à partir de l'expérience de quelques agglomérations, qui ont engagé des politiques locales de l'habitat volontaristes, permettent de saisir les bénéfices d'une action structurée et de long terme sur le logement et l'habitat, mais aussi de capter les tendances à l'œuvre concernant les outils mobilisés par les acteurs locaux pour gagner en pertinence et en

²¹ Il faut aussi souligner l'impact de la baisse des taux entre 2008 et 2010.

²² Si les fonds propres couvrent 12 % du coût de la construction en 2010, ils représentent un tiers du financement des travaux et des réhabilitations.

²³ Données Infocentre Sisal-2011.

efficacité dans leurs politiques locales de l'habitat. Elles ne doivent pas faire oublier, et cela demeure un sujet de préoccupation dont l'État ne se saisit pas vraiment, que **de nombreuses agglomérations restent passives par rapport à cette problématique de l'habitat**, laissant les opérateurs — sociaux ou privés — s'en accommoder dans le cadre de négociations bilatérales avec les communes. Elles ne doivent pas non plus masquer que l'État, qui a longtemps accompagné les collectivités locales dans la mise en œuvre de responsabilités qu'il leur avait demandé de prendre, n'oriente plus son action à cette fin.

Le resserrement de la politique de l'État sur les priorités gouvernementales fragilise les politiques locales de l'habitat

À cette prise en compte inégale de la problématique du logement par les collectivités locales s'ajoute l'apparition d'une rupture récente dans le mouvement de territorialisation de la politique du logement qui se manifeste par **la déconnexion entre la politique de l'État et celle des collectivités locales que l'État avait jusqu'alors accompagnées dans la prise de responsabilité en matière d'habitat**. Cette déconnexion se manifeste sur le plan institutionnel par le découplage entre déconcentration et décentralisation (inscrit dans l'acte II de la décentralisation) et sur le plan financier par la progression des aides décontingentées de l'État comme les aides à l'investissement locatif ou le PTZ qui n'ont aucune attache au territoire et sont distribuées indépendamment des priorités locales.

Cette rupture apparaît notamment avec **le resserrement des actions de l'État sur les priorités gouvernementales et vient fragiliser les politiques locales de l'habitat**. Le décalage entre les stratégies des collectivités locales de développement de l'offre de logements et le ciblage territorial des aides à la pierre par l'État (pour celles qui sont déléguées ou déconcentrées) rend en effet difficile le développement d'une offre sociale en milieu rural comme dans certaines villes qui ne relèvent pas de territoires prioritaires (resserrement des aides de l'État sur les zones tendues), comme le développement d'un parc privé conventionné à des fins sociales (recentrage des aides de l'Anah sur les propriétaires occupants au détriment des propriétaires bailleurs). Même en marché détendu, la question de la production d'une offre adaptée à la demande se pose et ne trouve plus toujours de solution. Comme se pose celle de la réhabilitation du parc existant (privé comme public) qui n'est plus une priorité (sauf en direction des propriétaires occupants modestes) et qui ne dispose plus de moyens nécessaires²⁴. Les ressources publiques en baisse sont orientées vers la construction neuve et les fonds propres des organismes Hlm sont également mobilisés à cette fin. Ce sont ainsi **les conditions d'occupation du parc existant qui risquent de se dégrader progressivement, sachant que les politiques de prévention tendent à être abandonnées au**

²⁴ La baisse des réhabilitations dans le parc privé comme dans le secteur Hlm est inquiétante : 215 726 logements locatifs privés étaient subventionnés par l'Anah en 2000, il n'y en a plus que 107 328 en 2010 (- 50 %) ; 123 248 logements locatifs sociaux étaient financés pour une réhabilitation en 2000 (Palulos), il n'y en a plus que 49 023 en 2010 essentiellement dans le cadre du PNRU (- 60 %).

profit d'une intervention curative portant sur les situations les plus dégradées (politique de traitement de l'habitat indigne).

La politique d'amélioration de l'habitat privé de l'Anah recentrée sur le traitement de l'habitat indigne et sur l'appui aux propriétaires occupants les plus modestes a permis d'offrir des solutions à ceux qui étaient jusqu'ici les parents pauvres des politiques d'amélioration de l'habitat. Cependant, leur montée en priorité « quasi exclusive » s'est faite au détriment des interventions passées concernant les bailleurs privés qui croisaient une préoccupation d'amélioration du parc avec un objectif de renforcement de l'offre accessible, et constituaient des compléments indispensables d'une politique relative au développement du parc locatif social.

Le ciblage annoncé des aides à la pierre sur les zones tendues (qui n'ont d'ailleurs pas toujours vu leur montant augmenter comme cela avait été annoncé) ou sur des publics spécifiques (propriétaires occupants très modestes) tend alors à fragiliser le développement des segments de l'offre non concernés par cette priorisation. La production d'une offre adaptée aux ménages modestes et précaires hors des zones tendues — notamment en milieu rural — ainsi que la diversification de l'habitat dans des quartiers déjà construits et dominés par des dynamiques immobilières privées, représentent deux dimensions de l'action publique pour lesquelles un certain recul des capacités d'intervention apparaît d'ores et déjà.

Alors que de nombreux territoires sont montés en responsabilité face à la question du logement et de l'habitat, c'est aujourd'hui leur capacité à construire une stratégie permettant de mieux répondre aux besoins sociaux qui est fragilisée par l'évolution des politiques nationales (évolution des priorités, réduction des financements). D'autant que l'évolution des responsabilités des collectivités locales dans le cadre de la réforme territoriale et les contraintes budgétaires qui pèsent sur leurs budgets conduisent souvent les collectivités à se replier sur leurs compétences obligatoires.

Notons également que l'affaiblissement des services de l'État au niveau local suite à la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) n'est guère cohérent avec la montée en responsabilité des collectivités locales en matière de logement. Plus qu'une fonction de coordinateur-animateur des politiques locales de l'habitat, et co-contractant des collectivités locales dans le cadre de divers dispositifs, l'État local est essentiellement mobilisé pour la mise en œuvre des priorités de la politique du logement (lutte contre l'habitat indigne, Dalo, « Logement d'abord »...), quitte à circonscrire son ambition à un rôle d'opérateur des politiques de l'État. Par ailleurs, la réorganisation des services de l'État contribue (hors région parisienne) à une dissociation au niveau local de l'approche logement (DDT) et de l'approche sociale (DDCS) qui va à contre-courant de la démarche plus intégrée que développent certaines collectivités locales.

Des collectivités locales à l'origine d'initiatives de régulation des marchés

La déconnexion entre les objectifs de l'intervention de l'État et ceux des collectivités locales les plus engagées en faveur du logement apparaît également à propos de la régulation du marché immobilier. Alors que cet objectif n'est pas pris en compte au niveau national (certaines mesures poussant au contraire à la progression des prix de l'immobilier), celui-ci constitue pour certaines collectivités locales une dimension essentielle de leur action, indispensable pour mieux adapter l'offre à la demande. La négociation avec les opérateurs au gré des opportunités foncières, ou l'annonce d'objectifs généraux de diversité de l'habitat, est progressivement supplantée dans certaines agglomérations par la définition de règles d'urbanisme précises concernant les types d'offre de logements produits (très social, social, intermédiaire, accession sociale, offre privée) et/ou la signature de conventions quant aux prix de sortie des opérations privées. L'exemple de Nantes-Métropole souligne l'intérêt d'une démarche de planification concertée pour soutenir la production de logements sociaux et mieux orienter socialement la promotion privée en prenant appui sur un PLU d'agglomération, un PADD, un PLH et des PLU communaux²⁵. Ces outils ont permis de créer des obligations de mixité sociale mais aussi de définir des orientations d'aménagement avec un fort contenu programmatique.

Ce cadrage détaillé se fait en matière d'échanges avec les communes pour flécher l'usage futur des terrains mobilisables à court, moyen et long termes. Renforcée par les possibilités de servitudes et autres périmètres de mixité sociale permises par la loi, cette contractualisation entre l'EPCI et les communes sur la question du logement trouve de plus en plus sa traduction, sous une forme réglementaire, à travers la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et du PLH. Mais cette évolution se heurte aux compétences des communes en matière de droits des sols et les PLU intercommunaux restent encore à ce jour des exceptions dans le paysage institutionnel français.

La démarche qui conduit à mieux maîtriser les prix associe les opérateurs, notamment les promoteurs privés, pour fixer des prix plafonnés que ce soit pour la vente en VEFA aux organismes Hlm ou pour soutenir l'accession sociale (c'est notamment le cas de la charte « Promoteurs » établie par la Ville de St-Ouen ou de l'agglomération de Nice-Côte d'Azur qui a fixé des prix plafonds pour l'achat en VEFA de logements sociaux au-dessus desquels elle supprime toute subvention pour le logement social). Les collectivités cherchent ainsi à éviter les surenchères entre opérateurs pour capter les logements (VEFA) mais aussi le foncier.

La volonté de certaines collectivités de resserrer les partenariats autour d'objectifs clarifiés est non seulement une question d'efficacité (au regard des objectifs), mais aussi une question d'efficience (au regard des moyens

²⁵ PADD : Projet d'aménagement et de développement durable. PLH : Programme local de l'habitat. PLU : Plan local d'urbanisme.

disponibles) puisque leurs budgets sont de plus en plus contraints, ce qui les conduit à vouloir rompre avec une logique d'accompagnement « aveugle » des marchés.

Quelques PLH illustrent **la volonté croissante de certaines intercommunalités de passer ainsi d'une posture passive revenant à suivre ou accompagner les marchés immobiliers, à un rôle actif de régulation, définissant les limites de l'expression des jeux de marché.** Le recours aux règles d'urbanisme ou au contrat est ainsi l'occasion d'objectiver les cadres d'intervention valables pour l'ensemble des acteurs, limitant ainsi les effets de concurrence. Ces cadres sont ensuite amenés à être intégrés dans le montage des opérations, au même titre que les normes pesant sur les coûts de la construction par exemple. L'exemple précurseur de Rennes-Métropole montre qu'il est possible d'inverser positivement les dynamiques d'habitat quand l'agglomération combine tous les leviers d'intervention dont elle dispose (règles d'urbanisme, contractualisation au cas par cas, appui opérationnel et financier, délégation de compétences, etc.) afin de les mettre au service d'une stratégie lisible au regard des enjeux territoriaux. Une telle démarche conduit à donner un horizon prévisible et stable aux différents acteurs privés ou publics pour conduire leur action. Les responsables politiques locaux ont ainsi réussi à structurer dans le temps une politique de l'habitat partie prenante du projet de territoire (attractivité, dynamisme démographique, équilibres sociaux...). Si cette politique tend à faire référence aujourd'hui, c'est principalement du fait de sa visibilité et de la cohérence de ses objectifs, mais aussi du pragmatisme de la démarche.

Dans certains cas, on notera qu'une certaine souplesse peut être introduite dans ce travail de cadrage afin d'imposer le pilotage intercommunal, sans enfermer les communes ou les opérateurs du logement dans un rôle subordonné, chacun bénéficiant d'un espace d'échange²⁶ pour discuter d'ajustements éventuels au gré des conjonctures ou de l'évolution des besoins (tous les ans à Rennes-Métropole par exemple).

Au-delà des initiatives que peuvent prendre certaines agglomérations pour réguler le marché, la prise de conscience qu'il est désormais indispensable — tant budgétairement que socialement — pour les acteurs publics de revoir leur position par rapport aux dynamiques privées commence à faire son chemin, même dans les territoires qui semblaient les plus hostiles à toute « ingérence » dans le fonctionnement des marchés. Les initiatives prises par les collectivités locales pour tenter d'infléchir le fonctionnement des marchés immobiliers, à contre-courant de la politique de l'État, pourrait contribuer à indiquer des voies de progrès pour des responsables gouvernementaux qui partageraient ce même objectif de régulation.

²⁶ Guilhem Dupuy, « Le maire, le promoteur et l'accession sociale : les négociations entre promoteurs et élus locaux sur les programmes de logement », in Métropolitiques, décembre 2010.

DES POLITIQUES QUI METTENT À MAL LA COHÉSION SOCIALE

Les dynamiques de marché, les orientations de la politique du logement et les réticences locales persistantes au développement de la construction locative sociale, ne contribuent pas à la mise en œuvre du principe de mixité sociale dans la ville. Pire, elles participent au renforcement de la ségrégation. **Les riches s'agrègent par affinité sur certains territoires, les pauvres sont repoussés dans les fractions les moins valorisées du parc immobilier** et dans les territoires déclassés, tandis que les couches populaires et les classes moyennes se résignent souvent à abaisser leurs exigences et à niveler par le bas de leurs conditions de vie²⁷ ou à s'éloigner de la ville quand elles accèdent à la propriété.

La recherche d'un logement et, par là, d'une place dans la ville est devenue une véritable quête pour ceux qui cherchent à bénéficier d'une meilleure qualité de vie, de l'accès aux services ou à l'école ou tout simplement à améliorer leur position sociale. Cette question de **l'accès à la ville devrait aussi être un enjeu pour l'État en charge de la cohésion sociale** ou pour les collectivités locales soucieuses d'un développement équilibré de leurs territoires. Mais cela est contrarié par les mécanismes du marché qui font de l'emplacement du logement le principal déterminant du niveau des prix de l'immobilier et des loyers, même si la qualité du logement influe également. Ces effets de localisation, sur la formation des prix à la vente comme à la location, entrent en opposition radicale avec l'objectif de mixité sociale qui voudrait que chaque territoire dispose de logements répartis dans une assez large gamme de prix. Alors que l'action publique ne corrige pas cette évolution, le phénomène prend une ampleur inquiétante, renforcé par l'intérêt convergent des propriétaires qui revendent leur bien et cherchent à en tirer le meilleur prix pour acquérir un bien au moins similaire. Il est également alimenté par les actions de revalorisation du parc privé dans le centre ancien des villes.

Pour faire face à la violence de ce processus, les capacités d'intervention de la puissance publique sont relativement limitées, du moins tant qu'elle ne fait pas de la régulation des marchés immobiliers un objectif central. Ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui puisque certains dispositifs mis en place ces dernières années produisent un effet contraire et accélèrent le processus de spécialisation sociale des territoires et de désolidarisation de la ville. Comme peuvent l'accélérer d'autres mesures qui ne concernent pas le logement

²⁷ Cet effet de la crise du logement est développé dans la première partie du chapitre 1.

mais sont facteurs de renforcement des inégalités territoriales dans leur application (cf. certains effets pervers produits par la suppression de la carte scolaire par exemple).

Les interventions publiques pour lutter contre ces évolutions empruntent essentiellement deux voies. D'un côté, la **recherche d'une meilleure répartition du logement social à l'intérieur des villes**. C'est à cet objectif que répond l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000 (mais son impact est nécessairement limité car il ne concerne qu'une partie de la production annuelle de logements sociaux), comme la volonté qu'expriment certaines agglomérations de mieux répartir la construction locative sociale sur leur territoire dans le cadre d'une programmation contractualisée avec les communes (mais toutes les agglomérations n'ont pas des programmes ambitieux de construction de logements sociaux et n'ont pas mis en place une telle contractualisation).

D'un autre côté, d'autres interventions portent sur la **requalification du patrimoine le plus déprécié** dans une logique de renouvellement urbain et de réparation et visent au moins à empêcher la dérive de certains quartiers.

L'offre locative sociale insuffisante pour rendre effectif le droit à la ville et lutter contre la ségrégation

L'article 55 de la loi SRU représente une mesure emblématique pour assurer une meilleure répartition du logement social dans la ville. Souvent loué pour son caractère volontariste et son ambition à faire partager la charge de la construction locative sociale par toutes les communes, il a été encore plus souvent combattu. Ses contempteurs, qui sont les mêmes que ceux qui avaient déjà vidé de son sens une même disposition inscrite dans la loi d'orientation pour la ville²⁸ (1991), n'ont cessé depuis dix ans de le remettre en cause. Ils n'en dénoncent pas le principe mais se mobilisent pour souligner l'impossibilité de le mettre en œuvre dans de nombreuses communes assujetties, ou pour élargir la définition du logement social à l'accession à la propriété et réduire son impact. Il a ainsi traversé bien des zones de turbulences avant, sinon de faire consensus, du moins d'être globalement accepté. Au point que le Secrétaire d'État au Logement reconnaisse que l'actuelle majorité avait eu tort de ne pas voter cette loi.

Selon le bilan 2008-2010 de la loi SRU dressé par le ministère du Logement, les villes concernées ont réalisé 162 % de l'objectif, avec 124 000 logements sociaux sur les 76 800 prévus, contre 140 % des objectifs entre 2002 et 2004, et 154 % entre 2005 et 2007. Depuis 2002, elles ont produit 306 000

²⁸ Le législateur n'ayant pas inscrit la définition du logement social dans la loi, il a suffi d'un texte réglementaire après l'alternance politique de 1993 pour élargir sa définition à l'accession sociale à la propriété. L'expérience a été retenue par le législateur, en 2000, qui a inscrit la définition dans la loi et oblige ainsi ceux qui veulent modifier la conception retenue pour le logement social à repasser devant les députés et sénateurs, et à donner ainsi un caractère public au débat.

logements sociaux, soit 153 % de l'objectif de 200 000 logements pour l'ensemble de la période.

Ce bilan globalement positif doit être nuancé, car toutes les villes assujetties à l'obligation de construire n'y contribuent pas à hauteur de la charge qui leur incombe. De fait, **plus d'un tiers des 940 communes soumises à l'obligation de la loi SRU²⁹ n'ont pas rempli leurs objectifs** pour la période 2008-2010 (soit 349 communes représentant 37 % du total des communes assujetties). Par contre, le taux important de logements financés par rapport à l'obligation globale (162 % entre 2008 et 2010), montre que de nombreuses communes — parmi les 591 à avoir rempli leur obligation — ont été au-delà de ce que leur imposait la loi. Même si le taux de celles qui souscrivent à leurs obligations s'améliore - il est ainsi passé de 49 % sur la période 2002-2004, à 55 % sur 2005-2007 puis à 63 % pour la dernière période triennale (2008-2010) — **il existe encore de trop nombreuses communes réfractaires à la construction de logements locatifs sociaux**. Emboîtant le pas à la Fondation Abbé Pierre, le Secrétaire d'État au Logement concède qu'il « **existe encore de mauvais élèves** » et « **qu'il faudra augmenter les sanctions** » pour les rendre plus dissuasives³⁰.

71 COMMUNES SRU DE PACA SANCTIONNÉES D'UN CONSTAT DE CARENCE.

La loi SRU concerne 137 communes en PACA (record de France) dont 38 assujetties depuis 2008 (suite au vote de la loi Dalo). 20 000 logements locatifs sociaux y ont été financés entre 2008 et 2010 (soit 116 % de l'objectif triennal), mais 92 communes ont réalisé moins de 100 % de leur objectif (67 %). Le Var (74 %) et les Alpes Maritimes (87 %) sont en retrait, par contre le Vaucluse (108 %) et surtout les Bouches-du-Rhône (215 %) font figure de bons élèves, les résultats de ce dernier département étant tirés par ceux de Marseille (955 %) et d'Aix-en-Provence (586 %).

71 communes font l'objet de constats de carence. Parmi elles : Drap, Beaulieu-sur-mer, Fuveau, Ensûs la Redonne, Eyguières, Lançon, Ceyreste, Le Castellet et Trans-en-Provence. Mais 21 communes ne seront pas sanctionnées car la DREAL leur a trouvé des circonstances atténuantes : plan d'exposition aux risques naturels, bonne volonté affichée avec des efforts de construction appréciés sur trois ans (ex. : Toulon 88 % ou Fréjus 83 %).

Si l'article 55 constitue une mesure essentielle qui a largement été intégrée, il continue à faire l'objet de remises en cause plus feutrées. C'est ainsi que le Secrétaire d'État au Logement a rouvert le débat à l'occasion du dernier congrès de l'USH en septembre 2011. Il souligne que « *le taux de 20 % appliqué partout n'a aucun sens* » et préconise une adaptation de l'objectif à la situation de chaque territoire : « *Je suis prêt à étudier un taux de 25 % à Paris et en région parisienne, mais un taux inférieur à 20 % dans d'autres endroits³¹* » notamment là où l'écart entre loyers Hlm et privés est minime. Il réactive à cette occasion le débat porté de façon constante par les opposants

²⁹ 48 communes ont dépassé les 20 % de parc social sur leur territoire et ne sont donc plus soumises à l'obligation quand 14 nouvelles villes y sont soumises principalement du fait de l'application de la « loi Dalo » qui a étendu le champ des communes concernées.

³⁰ Intervention devant le Congrès de l'USH, le 29 septembre 2011 à Bordeaux.

³¹ Entretien publié dans Le Journal du Dimanche du 24 septembre 2011.

à l'article 55 de la loi SRU sur la définition du logement social, en proposant de prendre en compte l'accession sociale si on relève le taux de l'obligation... ce qui en réduirait immédiatement la portée et n'en ferait évidemment qu'une mesure d'affichage dont on ne perçoit alors pas l'utilité.

La focalisation du débat sur l'application de l'article 55 de la loi SRU ne doit pas masquer que la production de logements sociaux qui s'effectue dans ce cadre — pour significative qu'elle soit — ne représente qu'une fraction de la construction locative chaque année. C'est ainsi qu'entre 2008 et 2010, les logements locatifs sociaux financés pour répondre aux obligations de la loi SRU ont représenté un peu plus de 35 % du nombre total de logements sociaux financés au cours de la période³². Si l'article 55 constitue un point d'appui important pour assurer une meilleure répartition territoriale de la construction de logements sociaux, celle-ci dépend surtout de la façon dont sont répartis les deux tiers de la construction qui ne relèvent pas de la loi SRU. **La contractualisation entre les EPCI et les communes**, que nous avons évoquée dans la première partie de ce chapitre, **représente ainsi un support important pour assurer une meilleure répartition territoriale de la construction locative sociale, dont l'effet quantitatif peut être supérieur à celui de l'article 55 de la loi SRU**. Mais l'une et l'autre de ces approches ne doivent pas être opposées. Car c'est bien souvent parce qu'il existe cette obligation de construire partout des logements sociaux que la question de leur répartition territoriale a pu être mise à l'agenda des responsables politiques locaux.

Toutefois, construire des logements sociaux et en assurer la répartition entre les communes ne suffit pas à répondre aux besoins et à favoriser la mixité sociale si les logements construits sont trop chers pour les demandeurs. C'est évidemment le cas des PLS qui ont représenté ces dernières années plus du tiers du nombre de logements sociaux financés ou agréés (34,3 % en 2010), sachant que certaines communes remplissent leurs obligations vis-à-vis de la loi SRU en ne réalisant que ce type de logement. Les logements financés en PLUS peuvent également se révéler trop chers quand près des deux tiers des demandeurs ont des ressources inférieures au plafond requis pour entrer dans du logement très social (PLAI). Pour Louis Besson, ancien ministre du Logement, construire des logements sociaux à des niveaux de loyers non accessibles — comme c'est le cas aujourd'hui — est presque aussi grave que de ne pas construire de logements sociaux dans le cadre des obligations de la loi SRU³³.

Une telle prise de position peut sembler excessive de la part du responsable politique qui a été à l'origine de la loi Solidarité et renouvellement urbains, mais elle ne fait que dresser le bilan de l'incapacité des politiques à produire des logements sociaux accessibles en nombre suffisant et à s'adapter aux

³² Soit 124 000 LLS financés sur un total de 350 300 (35,4 %).

³³ Louis Besson, président de Chambéry-Métropole, le 14 novembre 2011, lors de la journée sur la délégation des aides à la pierre, organisée par l'ADCF et les Communautés urbaines de France.

nouveaux besoins. **Quand les logements neufs ne correspondent pas aux caractéristiques des demandeurs les plus modestes alors qu'ils constituent l'essentiel de la demande**, ils sont renvoyés vers les fractions les moins chères, mais aussi les plus anciennes et les plus déclassées du parc, contribuant ainsi à en accentuer la spécialisation sociale.

Quelles perspectives pour les quartiers d'habitat social et quel avenir pour ceux qui y vivent ?

Le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) dresse année après année un constat sombre et pour tout dire assez désespérant de la situation que vivent leurs habitants. Ils étaient 4,4 millions de personnes à y résider en 2006 (7 % de la population nationale). Si le nombre d'habitants a légèrement baissé depuis la fin des années 1990 (- 2,3 %), les caractéristiques ont, en revanche, peu changé. La population des ZUS étant à la fois « *plus jeune, moins diplômée, moins active* » que dans les villes ou quartiers voisins. « *Près d'un habitant sur trois a moins de 20 ans contre près d'un sur 4 dans leurs agglomérations* », tandis que la proportion d'étrangers y est aussi plus élevée (17,5 % contre 8,2 % alentour). Immigrés et descendants d'immigrés y représentent plus de la moitié des 18-50 ans, ce taux allant jusqu'à 64 % dans les quartiers de la région parisienne³⁴. Toutes origines confondues, les ménages sont majoritairement locataires dans ces quartiers (60 % contre 21 % dans leur agglomération) où, paradoxalement, « *les grands logements sont plus rares qu'ailleurs, alors que les familles nombreuses y sont plus nombreuses* », de même que les familles monoparentales sont surreprésentées (un quart contre 1 sur 6 dans les villes voisines).

Le taux de chômage dans les ZUS est particulièrement élevé (il touche 21 % des actifs de 15 à 59 ans et près de 42 % des 15-24 ans). Les revenus fiscaux y sont plus faibles, ce qui entraîne « *une dépendance plus grande aux prestations sociales* », comme le constate l'Observatoire. Le revenu fiscal moyen par personne s'y élevait en 2008 à 12 615 € par an, soit 56 % seulement de celui de leur agglomération. La part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté en 2009 est de 32,4 %, soit un taux 2,7 fois plus élevé que celui des villes voisines. Les titulaires de dispositifs d'aide sociale soumis à conditions de ressources y sont plus nombreux : 30 % des allocataires des CAF touchent le RSA et 74 % perçoivent une aide au logement. Et pour 22 %, « *les ressources sont constituées intégralement de prestations versées par les CAF* » (contre 15 % dans les agglomérations abritant les ZUS).

Ce pénible constat marque **l'écart qui se creuse entre les quartiers en zone urbaine sensible et les autres quartiers**. Il conduit évidemment à s'interroger

³⁴ Selon l'enquête « Trajectoires et origines » INED/Insee.

sur l'efficacité des politiques qui y sont conduites, notamment sur le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui est parfois assimilé au « *premier programme civil de l'après-guerre*³⁵ » au regard des sommes mobilisées et des travaux engagés. Au 31 décembre 2010, le montant total programmé dans le cadre du PNRU s'élevait à 42,6 milliards d'euros sur dix ans, dont 28,1 milliards consacrés au logement social. L'intervention était alors engagée dans 490 quartiers et 392 conventions avaient été signées, ce qui soulignait la mobilisation exceptionnelle des différents partenaires associés au programme. Un de ses points forts réside dans l'effet de levier important qu'a permis une procédure nationale, avec une concentration de l'investissement et un horizon stabilisé sur plusieurs années. L'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) a donc mis en œuvre un véritable programme, malgré le désengagement de l'État sur le financement compensé par le prélèvement sur les fonds d'Action Logement et la mise à contribution importante des bailleurs (qui ont assuré 40 % du financement du PNRU).

Le programme qui s'achève en 2013³⁶, prévoyait la construction de 133 200 logements sociaux, 139 000 démolitions, 322 300 réhabilitations et que 341 000 logements fassent l'objet d'un processus de « résidentialisation ». À la fin de l'année 2010, le retard sur le calendrier apparaissait particulièrement important, tant au regard des constructions programmées à cette date (39 000 logements construits sur les 73 000 prévus) que des démolitions (73 000 sur les 94 700 programmées). Cette distorsion entre production de logements neufs et démolitions (de l'ordre de 34 000 logements à la fin de l'année 2010) pèse sur la capacité des organismes Hlm à répondre à la demande, puisque les habitants des logements démolis captent des logements sociaux pour répondre aux besoins de relogement et que cela freine l'accès des autres demandeurs de logement social.

Pour les quartiers concernés par une opération de rénovation urbaine, **le PNRU a incontestablement permis des travaux qui n'auraient jamais pu être engagés autrement** et une transformation du cadre de vie (habitat, équipement, voirie) pour les habitants qui vivent dans ces quartiers. Pour autant, et malgré l'important effort de construction engagé, **l'offre nouvelle n'a plus les mêmes caractéristiques que celle qui disparaît**. De manière générale, les logements sociaux livrés proposent des niveaux de loyers plus élevés et avec des surfaces plus petites que les logements démolis. Seuls 11 % des logements programmés dans le cadre du PNRU sont financés en PLAI, alors que près des trois quarts des foyers qui vivent en ZUS disposent de ressources inférieures à 60 % du plafond de ressources requis pour entrer dans ces logements, et que les familles de plus de quatre enfants sont surreprésentées dans ces quartiers. Il n'est donc pas étonnant de constater que le taux d'effort de près d'un tiers des ménages relogés ait augmenté « *de*

³⁵ Propos de M. Emmanuel Heyraud rapportés dans *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain* (action de l'Anru), CESE, Rapporteur Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011.

³⁶ Source : PNRU 2010, Les chiffres, Anru. Il s'agit de la programmation sur les projets validés par le Comité d'engagement au 31 décembre 2010.

manière significative »³⁷. Cette augmentation est souvent compensée par les aides et l'accompagnement dont ils bénéficient, dans le cadre de la procédure de relogement notamment, mais laisse à penser que « *in fine, la rénovation urbaine aura réduit le nombre de logements à loyer très modéré et de grands logements, déjà très insuffisant* »³⁸.

Mais c'est sans doute au regard de la diversification de l'habitat et de la promotion de la mixité sociale que les limites de la rénovation urbaine sont les plus marquées. Malgré une mixité « endogène » à la marge encouragée par l'amélioration du cadre de vie et le développement des programmes en accession sociale dans les territoires rénovés, la mise en œuvre du PNRU risque de ne pas atteindre son objectif de lutte contre la spécialisation du parc en ZUS dans l'accueil des ménages les plus modestes. Ce risque est directement lié à la faiblesse de la reconstruction hors sites en ZUS qui ne concerne au final que 36 % de l'offre nouvelle³⁹. Une offre nouvelle qui par ailleurs « *ne répond pas aux besoins de la demande très sociale* »⁴⁰. Les réticences de certains élus à promouvoir la construction de PLAI et des PLUS-CD (de par l'obligation d'accueillir 50 % de ménages en relogement) expliquent que les programmes hors ZUS soient principalement constitués de PLUS. Ce sont donc les ménages les plus solvables qui bénéficient de cette offre nouvelle accentuant ainsi la spécialisation des quartiers en rénovation urbaine. Cette situation souligne le manque d'intégration des opérations de rénovation urbaine dans les politiques locales de l'habitat, les premières étant négociées entre l'ANRU et les communes, les secondes étant placées sous la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale en charge du développement de l'offre locative sociale. Cela aboutit à faire coexister au niveau local deux filières de production du logement social.

Inscrit dans la durée, le Programme national de rénovation urbaine est appelé à connaître une nouvelle étape, le PNRU2, dont le principe a été retenu⁴¹... même si les difficultés à boucler le budget 2011 laissent planer le doute sur l'avenir de la rénovation urbaine. Les réflexions engagées à l'occasion de la préparation d'une nouvelle étape permettent à la fois de redéfinir les cibles de l'intervention publique et d'en corriger le contenu. Dans les recommandations formulées par le CES de l'Anru et par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), on retrouve la volonté de renforcer l'effort de diversification tout en l'accompagnant d'une véritable politique favorisant les mobilités résidentielles, mais aussi d'élargir la dimension sociale de l'intervention publique.

³⁷ Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets, Congrès USH 2008, rapport de la Commission « Instance de la rénovation urbaine », cité par le rapport 2009 du CES de l'Anru, p. 53 et 54.

³⁸ *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'Anru)*, CESE, Rapporteur Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011.

³⁹ Si le taux moyen de reconstitution hors site des logements sociaux atteint 50 %, on constate de fortes différences selon les sites. Nombreux sont les territoires où le manque de pilotage intercommunal aboutit à une reconstruction de l'offre sociale dans d'autres ZUS, en dehors du périmètre PRU, cas qui concerne 14 % des logements reconstruits. Au final, seulement 36 % de l'offre nouvelle est donc réalisée hors ZUS.

⁴⁰ *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, Rapport 2009 du CES de l'Anru publié en mars 2010.

⁴¹ « Il y aura un PNRU2 » a déclaré Maurice Leroy, ministre de la Ville, le 1^{er} février 2011, lors du débat à l'Assemblée Nationale sur la politique de la Ville.

La prolongation de l'effort de rénovation des quartiers sensibles doit constituer une occasion pour renforcer l'offre de logements accessibles et favoriser la mixité sociale. Deux objectifs qui n'ont été que partiellement tenus dans le cadre du programme actuel de rénovation urbaine notamment celui concernant la mixité sociale, comme le rappellent les données sociales présentées précédemment qui font état du décalage qui s'accroît entre la population des quartiers en ZUS et celle des autres quartiers. Un premier pas important pourrait être, comme le propose le CES de l'Anru, de reconstruire 75 % des logements démolis hors site et hors ZUS d'une part, et, d'autre part de reconstituer 50 % des logements démolis par des logements très sociaux (PLAI). Sans compter que la promotion privée devrait être mieux associée à la réalisation de ces objectifs dans le cadre d'une démarche contractualisée. Le CESE rappelle, quant à lui, l'importance de mener à terme la construction des logements locatifs privés programmés par la Foncière Logement, dont l'intervention est fragilisée par les prélèvements de l'État sur les ressources d'Action Logement⁴².

Mais l'objectif de mixité sociale ne pourra être atteint sans une véritable politique visant à favoriser les mobilités résidentielles à l'échelle des agglomérations. Ce qui nécessite d'inscrire les objectifs de la rénovation urbaine dans les programmes locaux de l'habitat et de revisiter les politiques d'attribution au regard de cet objectif de renforcement de la mobilité des habitants des ZUS. Or, sa réalisation se heurte à l'inégale répartition du parc locatif social entre les communes et les quartiers, à la faiblesse de l'offre véritablement accessible aux ménages à faibles revenus et aussi à des pratiques d'attribution qui n'accordent pas de place aux demandes de mutation à hauteur de l'enjeu qu'elles représentent. Par ailleurs, le CES de l'Anru et le CESE insistent tous les deux sur la nécessité de renforcer la production en accession sociale sécurisée, considérée comme un véritable atout dans la valorisation des parcours résidentiels.

D'autres recommandations, auxquelles la Fondation Abbé Pierre souscrit, concernent **la meilleure articulation entre la dimension urbaine et la dimension sociale de la rénovation.** Toutes les observations conduisent en effet à souligner, comme le note le CES de l'Anru, qu'après avoir mis quasi exclusivement l'accent sur l'urbain, « *il faut désormais porter attention au social dans un sens large, notamment à l'emploi et à l'éducation mais aussi à la mobilité et à la culture* ». Dans la même veine, il souligne que l'investissement lourd a été privilégié à la gestion urbaine et sociale de ces quartiers, et que « *les moyens ont largement bénéficié à l'investissement et très peu à la gestion* » alors que c'est elle qui est en capacité de garantir dans la durée les acquis de la rénovation.

On retrouve à travers ces propositions le mouvement d'oscillation qui a marqué la politique de la Ville depuis sa création (sous d'autres noms) au

⁴² Sur les 18 000 logements locatifs privés de la Foncière Logement prévus au niveau national, seuls 5 400 devraient être livrés d'ici 2013.

début des années 1980 et même quelques années plus tôt si on se réfère aux premières opérations « Habitat et vie sociale » dans la seconde partie des années 1970 : oscillation entre une approche limitée au territoire des quartiers en difficulté, ou élargie à l'échelle des agglomérations, oscillation entre une intervention privilégiant la réhabilitation du cadre de vie ou concernant aussi toutes les dimensions de la vie sociale. **Il serait temps de cesser ces mouvements de va-et-vient, pour définitivement privilégier une intervention plus transversale et mieux intégrée dans les politiques locales de l'habitat,** seule à même de construire un avenir meilleur pour les habitants de tous ces quartiers en crise. Comme il serait temps de donner à la solidarité financière entre territoires une réalité plus consistante que celle qui prévaut aujourd'hui. L'organisation en cours d'une solidarité horizontale entre agglomérations et communes riches et pauvres contribue à aller dans ce sens.

QUELLES POLITIQUES POUR LES PERSONNES DÉFAVORISÉES FACE À LA MASSIFICATION DES PROBLÈMES ?

Les mesures en faveur des populations les plus fragiles ont toujours constitué une dimension de la politique du logement depuis que l'État intervient en la matière, occupant une position centrale à certaines périodes, périphérique à d'autres. Sans remonter à la période de l'entre-deux-guerres, l'État a ainsi développé des interventions à caractère social en faveur des « sans-logis » au début des années 1950, puis des « mal-logés » à partir du début des années 1970, et des « personnes défavorisées » dans la dernière décennie du siècle dernier. Depuis le début des années 1990, cette préoccupation en faveur du logement des personnes défavorisées s'est exprimée de façon plus ou moins soutenue, mais elle a aussi été profondément réorientée pour tenter de répondre à la massification des difficultés de logement et d'hébergement.

Certes, tous les gouvernements — quelle que soit leur appartenance politique — ont maintenu cette orientation depuis une vingtaine d'années. Mais ce qui peut faire la différence, c'est d'une part, l'ampleur de l'action conduite (et des moyens financiers qui lui sont consacrés) et, d'autre part, la place qu'occupe cette action dans la politique globale du logement. **Cette action en faveur du logement des défavorisés peut en effet soit être considérée comme une intervention à la marge** — pour apporter des solutions aux personnes les plus fragiles sans pour autant leur donner les mêmes perspectives résidentielles que celles qui s'offrent à la majorité des ménages — **soit constituer une dimension essentielle de la politique du logement** dont elle réinterroge les orientations et les modes opératoires afin de mieux prendre en compte l'ensemble de la demande sociale. L'une peut être qualifiée de résiduelle (elle tend à limiter le périmètre de l'intervention publique aux plus pauvres⁴³ et traite essentiellement les effets les plus néfastes de la crise du logement), l'autre cherche à peser sur les mécanismes d'exclusion (en intervenant à la source, pour infléchir les orientations de la politique du logement). C'est évidemment cette seconde orientation que préconise la Fondation Abbé Pierre et lui sert de grille de lecture des nouvelles mesures qui voient le jour. Pour elle, **l'action en faveur du logement des personnes défavorisées ne peut en effet, à elle seule, compenser l'absence d'orientation sociale de la politique du logement.**

⁴³ La récente proposition du Président de l'UNPI de réserver le logement social aux 10 % des ménages les plus pauvres et d'en réduire alors de moitié le volume, s'inscrit dans cette perspective.

Un système d'intervention particulièrement complexe : empiement et sophistication des dispositifs

Depuis ces vingt dernières années, la question du logement des personnes défavorisées fait l'objet d'une attention assez soutenue de la part des responsables de la politique du logement. Elle a conduit à l'élaboration d'une large gamme de mesures et de dispositifs pour aider ceux qui en sont privés à accéder à un logement et à s'y maintenir. Cette dimension sociale de la politique du logement, à laquelle sont associés les Départements, a connu d'importants changements depuis l'adoption de la loi sur le Droit au logement opposable en 2007 avec une attention de plus en plus soutenue portée à l'hébergement et à la question de l'accès au logement.

Quand on porte un regard sur ce qu'a été l'intervention publique en faveur du logement des personnes défavorisées depuis vingt ans, on peut considérer qu'elle a été structurée par trois grandes séries de mesures qui en constituent les étapes les plus marquantes : la loi du 31 mai 1990 visant à promouvoir le droit au logement pour les personnes défavorisées, dont le contenu a été complété par la loi de lutte contre les exclusions (juillet 1998), la loi sur le Droit au logement opposable du 5 mars 2007 et enfin la « Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement » engagée en 2009.

Les Plans d'action en faveur du logement des personnes défavorisées demeurent les pivots de l'intervention publique au niveau départemental

Cette dimension de l'action publique en matière de logement s'est complexifiée pendant cette période sans pour autant avoir pu ou su faire face à la massification et à la diversification des problèmes de logement. En effet, les dispositifs mis en place dans le courant des années 1990 pour protéger les ménages les plus fragiles et leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir (qu'il s'agisse des Plans départementaux d'action en faveur du logement des défavorisés ou des Fonds de solidarité pour le logement), sont aujourd'hui confrontés à la mise en œuvre effective de la décentralisation et aux difficultés de coordination et de financement qui en résultent ; ces dernières étant renforcées par les contraintes qui pèsent sur les budgets de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que par l'affaiblissement des services de l'État au niveau local.

On assiste ainsi à une stagnation, voire à une diminution progressive des moyens disponibles localement pour accompagner les ménages en difficulté de logement alors qu'augmente le nombre de personnes qui sollicitent les dispositifs existants. Cette progression de la demande est surtout sensible pour les fonds énergie qui ont été intégrés aux FSL à partir de 2005 et sont très fortement sollicités. Asphyxiés par des charges qui augmentent avec la dégradation de la situation économique (RSA) ou avec le vieillissement de la population (APA), de nombreux Conseils généraux sont aujourd'hui obligés

de resserrer leurs critères d'accès au FSL, alors même que les difficultés de paiement des loyers ou des crédits s'étendent à des catégories toujours plus nombreuses (travailleurs, retraités...) et ne concernent pas seulement les locataires, mais aussi et de plus en plus fréquemment des propriétaires.

Déstabilisée par la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation, l'action conduite localement en faveur du logement des personnes défavorisées est également confrontée à sa séparation des politiques visant à développer l'offre. Ce risque est intrinsèquement lié à la décentralisation qui découple les FSL dont la responsabilité a été confiée aux Conseils généraux et le développement de l'offre de logements sociaux qui s'opère sous la responsabilité de l'État et de plus en plus, des collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre (essentiellement les agglomérations même si quelques départements ont également pris la délégation).

Le Droit au logement opposable ouvre de nouvelles perspectives pour les personnes privées de logement

En instituant des possibilités de recours pour les demandeurs de logement (recours amiable devant une commission de médiation et recours contentieux devant le tribunal administratif), la loi sur le Droit au logement opposable a permis de rompre avec la seule approche sociale de la question du logement des personnes les plus fragiles et de leur ouvrir de nouvelles opportunités pour accéder à un logement. Les demandeurs de logement disposent désormais de droits justiciables reconnus, au même titre que les locataires bénéficient de protections statutaires reconnues par la loi du 6 juillet 1989 qui limite les prérogatives attachées au droit de propriété.

En trois ans, la loi Dalo a fait la preuve de son utilité puisque les recours sont toujours aussi nombreux, mais elle a aussi montré ses limites quand l'offre de logement accessible n'est pas au rendez-vous⁴⁴. Au 30 juin 2011, **trois ans et demi après la date d'entrée en vigueur du Droit au logement opposable, près de 220 000 recours ont été déposés devant les commissions de médiation installées dans chaque département**, et le rythme mensuel des dépôts se maintenait à plus de 6 000. Près de 200 000 ont été traités et près d'un sur deux a fait l'objet d'une décision favorable qui doit être suivie d'une proposition de logement essentiellement dans le parc social puisque le secteur locatif privé n'y contribue pas (le taux de décisions favorables était de 51 % en 2008, il est de 45 % en 2010). Les recours sont concentrés dans les huit départements franciliens qui continuent d'enregistrer près de 2 recours sur 3 ainsi que dans 19 départements de province qui traitent plus de 30 recours par mois. La carte des recours ne recouvre pas pour autant celle des marchés immobiliers tendus car ils sont également nombreux dans un département comme celui du Nord (152 recours par mois entre juillet 2010

⁴⁴ Les données présentées sont tirées du dernier rapport du Comité national de suivi du Droit au logement opposable, *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo !*, 5^e rapport annuel, novembre 2011.

et juin 2011) compte tenu de la précarité des situations sociales. À l'inverse, leur faiblesse ne traduit pas seulement une plus grande facilité d'accès au logement, mais peut signifier — comme c'est le cas pour l'Ille-et-Vilaine — que les acteurs locaux traitent en amont les situations qui, dans d'autres départements, aboutissent à des recours. Un autre phénomène préoccupant est la progression des recours en vue d'un hébergement : leur part est ainsi passée de 7 % des recours en 2008 à 13 % en 2010 et elle se situe à 15 % pour les six premiers mois de l'année 2011. Dans certains départements, les recours en vue d'un hébergement représentent plus de 20 % de l'ensemble des recours (29 % dans le Rhône, 27 % dans le Val d'Oise, 26 % dans les Yvelines, 25 % en Haute-Garonne). Cette situation préoccupante traduit la difficulté des personnes à la recherche d'un hébergement à trouver une place correspondant à leurs besoins.

Mais compte tenu des délais accordés aux préfets pour assurer le relogement (de trois à six mois selon les départements), mais aussi parfois de l'insuffisance de l'offre, **moins de 40 000 ménages ont ainsi été relogés ou hébergés en trois ans**. Et un grand nombre de ménages n'ont toujours pas de solution alors que les délais impartis aux préfets pour procéder aux relogements sont dépassés. Le Comité national de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable estime ainsi à 22 000 le retard dans les offres de relogement et à plus de 5 500 celui concernant l'hébergement. Ce dernier chiffre est particulièrement inquiétant au regard de l'obligation d'accueil inconditionnel dû à « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale*⁴⁵ ». Au vu du retard pris pour reloger les personnes prioritaires, il n'est pas étonnant de constater que sur la dernière période connue (1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2011), 5 775 jugements ont été rendus dont 80 % au bénéfice du requérant et que l'État a été condamné à verser des astreintes dont le cumul au 30 juillet 2011 s'élevait à 16,5 millions d'euros. Les difficultés de relogement tiennent à l'inégale répartition des recours, à la faiblesse de l'offre disponible pour accueillir les ménages prioritaires, ainsi qu'à l'insuffisante maîtrise du contingent préfectoral.

L'application du Droit au logement opposable pose effectivement problème dans la mesure où le parc locatif social est très inégalement réparti au niveau national — mais surtout au niveau des agglomérations — certaines communes, et plus précisément certains quartiers, concentrant une majorité de logements sociaux. Dès l'adoption de la loi, des voix se sont élevées pour souligner le risque de concentration des demandeurs sur les communes qui disposent déjà de nombreux logements sociaux, ce qui pouvait conduire à remettre en cause les efforts déployés par les élus locaux et les bailleurs sociaux pour promouvoir la mixité sociale dans leurs quartiers et leurs patrimoines. Ce risque est bien réel car les logements sociaux les moins chers sont généralement situés dans le parc Hlm le plus ancien, celui construit dans les ZUP des années 1960 et 1970 qui sont souvent devenues les ZUS des années 1990 et 2000.

⁴⁵ Article L345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles.

De la Refondation de l'hébergement au « Logement d'abord »

La mobilisation des Enfants de Don Quichotte au cours de l'hiver 2006-2007 a incontestablement permis de focaliser à nouveau l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics sur la situation des sans-abri et a conduit à accorder une nouvelle attention au secteur de l'hébergement. Après un premier train de mesures adopté dans l'urgence dans le cadre du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (Parsa)⁴⁶, la réflexion engagée sous la responsabilité d'Étienne Pinte, député des Yvelines, a conduit au lancement du Chantier national prioritaire pour l'hébergement par le Premier ministre à la fin de l'année 2007. Ces orientations ont ensuite été approfondies et ont débouché sur un projet de « Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement » présenté par le Secrétaire d'État au Logement à la fin de l'année 2009. Le projet cherchait à lier hébergement et accès au logement et à affirmer que les personnes accueillies dans les structures d'hébergement avaient vocation à accéder à un logement. C'est ce qui est notamment signifié à partir de l'objectif le « Logement d'abord » auquel adhère évidemment la Fondation Abbé Pierre. **Les vingt propositions élaborées en concertation** avec le Collectif des associations unies⁴⁷ constituent des avancées intéressantes mais, concernant l'accès au logement, elles **apparaissent timides et on peut douter qu'elles parviennent à ouvrir les portes du logement aux plus fragiles** surtout dans une période où le déficit d'offre accessible est patent.

Alors que les orientations définies dans le cadre de la Refondation insistaient sur l'objectif de « mieux prévenir la mise à la rue », aucun engagement fort n'a été pris dans ce sens, ni aucun signe de détente donné (refus réitéré de tout moratoire sur les expulsions locatives). Et ceci malgré le mouvement de fragilisation des ménages dans le contexte de crise économique et sociale que nous connaissons. La faiblesse du pilier de la prévention constitue une contradiction majeure de la Refondation : **derrière chaque nouvelle expulsion, par exemple, ce sont autant de personnes qui risquent de se retrouver à la rue ou aux portes des dispositifs d'hébergement**, et de venir grossir les rangs des ménages à reloger par les préfets dans le cadre de la loi Dalo. Alors qu'elle devait constituer un des trois piliers essentiels de la Refondation (au côté de l'hébergement et du logement), la prévention en est finalement le parent pauvre et ce sont une fois de plus les personnes les plus vulnérables qui risquent de basculer dans diverses formes d'exclusion. Quant à l'ambitieuse refonte annoncée pour le secteur de l'hébergement, force est de constater qu'elle est aujourd'hui davantage soumise aux impératifs

⁴⁶ Le Parsa a notamment créé l'obligation pour les structures de maintenir les personnes dans l'hébergement tant qu'une solution ne leur était pas proposée et a conduit à transformer une grande partie des places d'urgence en places de « stabilisation ».

⁴⁷ Créé en janvier 2008, le Collectif des associations unies se compose de 33 associations et fédérations nationales qui militent ensemble pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées, autour de trois piliers fondamentaux : la prévention, l'hébergement et le logement. Co-animé par la Fondation Abbé Pierre et la Fnars, ce collectif alerte régulièrement l'opinion et les responsables politiques sur les carences de l'action publique dans ce domaine, par des actions d'interpellation : « Nuits solidaires », communiqués et conférence de presse, mobilisations citoyennes...

budgétaires et à la réduction des crédits qu'au souci de mieux répondre aux besoins des personnes les plus fragiles.

Les réformes des dispositifs liés au logement des défavorisés entre adaptation locale et fragilisation des partenariats

Les évolutions de la politique en faveur du logement des défavorisés traduisent une montée des préoccupations relatives à l'hébergement qui sont aujourd'hui davantage connectées à la problématique de l'accès au logement qu'elles ne l'étaient il y a quelques années, ainsi qu'un enrichissement évident de la palette des interventions même si cela se traduit par un empilement des dispositifs et n'améliore pas forcément leur efficacité. En effet, **faute de proposer suffisamment de logements présentant des niveaux de loyer supportables pour faire face à la demande, tous ces dispositifs risquent de contribuer à gérer une attente indéterminée** avant un hypothétique accès au logement et à faire du secteur de l'hébergement un sas dont on sort autant vers des solutions d'habitat précaire (autre structure, hébergement chez des tiers...) que vers un logement personnel. Mais ces évolutions à caractère général se traduisent différemment sur le terrain, selon les départements et les agglomérations, là où la politique en faveur du logement des personnes défavorisées croise les préoccupations des Conseils généraux responsables de l'action sociale et celles des intercommunalités en charge du développement de l'offre locative sociale dans le cadre de leurs politiques locales de l'habitat.

Au total, la dimension sociale de la politique du logement a été confrontée au cours des dix dernières années à une évolution qui a contribué à faire apparaître de nouvelles priorités pas toujours cohérentes entre elles, à superposer les dispositifs d'intervention (d'aucuns évoquent un millefeuille), à la dilution des responsabilités entre l'État, les Départements et les Intercommunalités, et enfin à inscrire l'action dans des registres différents, celui du droit ou celui de l'action sociale... Le bilan que l'on en tire aujourd'hui est donc nécessairement nuancé :

- le rapprochement entre le secteur de l'hébergement et du logement ne s'est pas traduit par une réduction des difficultés d'accès au logement,
- le volet social de la politique du logement s'est enrichi de nouvelles actions, mais demeure trop faiblement articulé aux politiques de développement de l'offre,
- le renforcement constaté de l'approche territorialisée de la politique en faveur du logement des personnes les plus fragiles est perturbé par l'évolution des priorités de l'État.

Un rapprochement de l'hébergement et du logement qui n'a pas réduit les difficultés d'accès au logement

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement — essentiellement centrée sur les problématiques d'accès et de maintien dans le logement — ne faisait aucune allusion à la question de l'hébergement. Le champ du logement et celui de l'hébergement étaient alors séparés, relevaient de tutelles distinctes, et étaient gérés par des systèmes d'acteurs différents, même si des liens ténus existaient évidemment entre l'un et l'autre pour assurer la sortie des hébergés vers le logement⁴⁸. À l'évidence, la politique en faveur du logement des personnes défavorisées a contribué à mieux articuler ces deux domaines d'intervention.

Cela apparaît notamment avec la nécessité d'assurer l'accès au logement des personnes hébergées et l'injonction faite aux responsables des structures d'hébergement de favoriser la mobilité des personnes hébergées pour libérer des places et dégager ainsi de nouvelles capacités d'accueil plutôt que d'avoir à en créer de nouvelles. La Refondation en fait un objectif majeur même si les moyens déployés pour y parvenir sont nettement insuffisants. Cela est également patent avec la mise en œuvre de la loi Dalo qui fait des ménages hébergés en structure une catégorie prioritaire pour déposer un recours devant les commissions de médiation installées dans chaque département.

Ce rapprochement entre le champ du logement et celui de l'hébergement a aussi une traduction organisationnelle et institutionnelle. Les « Plans départementaux accueil, hébergement, insertion » (PDAHI) doivent être intégrés aux « Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées » (PDALPD) pour favoriser une meilleure articulation de l'un et l'autre de ces domaines, mais il s'agit bien souvent d'une visée formelle qui ne se traduit pas vraiment sur le terrain. D'un point de vue institutionnel, la création d'une Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DiHAL) participe d'un même processus. Mais son efficacité dépend des moyens dont elle dispose et de sa capacité à peser sur les choix qui orientent la politique du logement.

Enfin, cette meilleure articulation entre hébergement et logement s'est également traduite par le développement d'offres spécifiques qui constituent une étape avant d'accéder à un logement de droit commun (résidences sociales, logements mobilisés en sous-location dans le cadre de l'intermédiation locative), ou de dispositifs ayant pour fonction de garantir les bailleurs (aides et garanties des FSL, du Loca-Pass ou de la GRL) ou de constituer une période probatoire pour les demandeurs (sous-location avec bail glissant par exemple). Finalement, tous les moyens déployés soulignent l'écart qui s'est

⁴⁸ Notamment dans le cadre d'accords bilatéraux entre associations gérant des structures d'hébergement et organismes Hlm.

creusé entre des demandeurs fragilisés par les évolutions économiques et sociales et les caractéristiques de l'offre qui ne leur serait pas accessible sans cette panoplie de moyens.

Le gonflement des solutions entre hébergement et logement et l'inflation de dispositifs pour faciliter l'accès au logement des ménages les plus fragiles se heurtent à la barrière que constitue l'insuffisance de l'offre de logements accessibles. Et il est manifeste que la priorité désormais accordée au « Logement d'abord » se confronte à cette contrainte dans sa mise en œuvre. Car pour être appliquée, elle suppose qu'il y ait d'abord des logements. Faute de cela, le fonctionnement des dispositifs mobilisés pour favoriser l'accès au logement est perturbé : le choix des candidats à un hébergement s'effectue en fonction de leur capacité à en sortir, les décisions des commissions de médiation intègrent la contrainte de la faiblesse de l'offre disponible, les aides du FSL pour l'accès sont accordées aux ménages en capacité de supporter le coût du loyer... Faute de cela, c'est toute la chaîne de l'hébergement et du logement temporaire qui est embolisée et qui est amenée à développer des solutions dont on ne sait plus si elles correspondent à une nécessité, au regard des difficultés éprouvées par les personnes qui les sollicitent, ou des alternatives au logement quand il fait défaut.

Un enrichissement du volet social de la politique du logement qui demeure trop faiblement articulé aux politiques de développement de l'offre

Après un temps d'incertitude lié à la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation à partir de 2004 et à la séparation qu'il instituait entre les plans départementaux et les FSL, les PDLPD ont retrouvé une nouvelle vigueur. C'est la mise en œuvre du Droit au logement opposable qui a contribué à leur réactivation quand il est apparu nécessaire de relancer la production de logements très sociaux pour répondre aux demandes prioritaires. Comme la loi Molle qui, en 2009, a prévu l'instauration obligatoire de commissions de prévention des expulsions rattachées aux plans départementaux et a étendu leur contenu à la mobilisation de logements dans le parc privé. Et, comme nous le signalions précédemment, les préoccupations relatives à l'hébergement (PDAHI) ont été prises en compte dans les plans départementaux. L'enrichissement du contenu de ces plans se fait ainsi au rythme de l'évolution des priorités gouvernementales qui les ont conduits à intégrer le traitement de l'insalubrité, la prévention des expulsions locatives, l'hébergement, la mobilisation d'offres nouvelles dans le cadre de l'intermédiation locative... parfois indépendamment des dynamiques locales qui s'en trouvent perturbées.

L'amélioration de la lisibilité des dispositifs de pilotage, qui résulte du rapprochement entre PDAHI et PDLPD, ou leur meilleure articulation formelle ne suffisent pas, partout, à dynamiser les plans départementaux. Dans certains départements, ils se limitent parfois à énoncer des intentions sans afficher des objectifs quantifiés et avoir un caractère programmatique. Dans

un certain nombre d'autres départements, ils retrouvent un dynamisme qui avait pu être perdu. Ils intègrent ainsi de plus en plus fréquemment et de façon effective la préoccupation du traitement de l'habitat indigne et ils apparaissent comme un support à partir duquel se montent et se déploient des projets (avec par exemple une action commune entre le Conseil général et la CAF dans l'Hérault pour repérer l'habitat dégradé, un renforcement de la coordination entre la justice et l'administration pour le traitement de l'habitat indigne en Seine-Saint-Denis...).

Si l'utilité des plans départementaux est aujourd'hui incontestable, s'ils ont parfois retrouvé une certaine ambition, l'action en faveur du logement des défavorisés qu'ils tentent d'impulser et de coordonner se heurte à deux difficultés au moins. La première tient à l'instabilité des relations entre l'État et les Conseils généraux qui assurent la co-responsabilité des plans départementaux. Les services extérieurs de l'État, affaiblis par la mise en œuvre de la RGPP, se concentrent désormais essentiellement sur les divers dispositifs qui relèvent des priorités de l'État comme le Dalo, parfois les CCAPEX ou le « Logement d'abord ». **La priorité accordée à ces dispositifs conduit bien souvent au délitement progressif des partenariats** et à la déconstruction des processus de coordination qui avaient mis des années à se mettre en place sous l'égide de l'État... sans que les départements ou les collectivités locales ne prennent le relais pour reconstruire de telles démarches.

Une autre difficulté que rencontre l'action en faveur du logement des personnes défavorisées réside dans l'éclatement entre les approches logement et celles qui ont une tonalité sociale, qui recoupe la séparation qui a été instituée entre les plans départementaux et les FSL. Cette séparation risque d'ailleurs de se retrouver du côté de l'État avec la nouvelle organisation administrative qui s'est mise en place, puisque la production d'offre relève désormais des DDT alors que la dimension sociale de l'intervention de l'État est sous la responsabilité des DDCS⁴⁹. Certains départements s'en inquiètent d'ailleurs à un moment où ils ont de leur côté procédé à un rapprochement de leurs services.

Finalement, le renforcement de la dimension sociale de la politique du logement qui mobilise du côté de l'État les DDCS, et du côté des collectivités territoriales essentiellement les Conseils généraux, ne s'est pas accompagné d'une meilleure connexion avec les dynamiques de production d'offres immobilières (reposant davantage sur les DDT et sur les Intercommunalités qui, avec la délégation des aides à la pierre, jouent désormais un rôle majeur en la matière). Ce découpage renforce la difficulté rencontrée pour agir sur les

⁴⁹ Une des principales conséquence de la RGPP se situe dans la refonte des services extérieurs de l'État (DDE, DDASS...) en de nouvelles directions interministérielles (DDT, DDSC notamment) placées sous la responsabilité des préfets. On trouve donc d'un côté les DDT en charge du développement de l'offre (agrèments, délégation des aides à la pierre, suivi des PLH...) et d'un autre les DDSC en charge de la demande et des besoins sociaux (PDALPD, Dalo, Hébergement, prévention des expulsions...).

causes de l'exclusion, pour faire prendre en compte la nécessité de réorienter la production de logements au bénéfice de ceux qui répondent aux capacités des demandeurs et pour agir sur le marché afin de mobiliser à des fins sociales une partie de l'offre locative privée, notamment celle qui bénéficie d'aides publiques⁵⁰.

L'implication des collectivités perturbée par l'évolution des priorités de l'État

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées s'inscrit dans un mouvement de territorialisation de l'intervention publique et de renforcement du rôle des collectivités locales qui s'exprime à travers leurs programmes locaux de l'habitat, pour celles qui se sont vraiment saisies de leurs responsabilités. Comme la décentralisation de l'action sociale aux Départements a conduit l'État à leur confier la responsabilité des FSL, l'incitation à mettre en œuvre des programmes locaux de l'habitat et à prendre la délégation des aides à la pierre faite aux agglomérations, les a conduits à assurer de fait la responsabilité du développement de l'offre locative sociale sur leurs territoires.

Ce sont désormais les EPCI qui ont la charge de développer la construction de logements sociaux, de l'orienter en fonction des caractéristiques de la demande et de mieux la répartir entre les communes. Cet exercice difficile — plus ou moins pris en charge selon les agglomérations — devrait donc intégrer les préoccupations liées à la situation des personnes défavorisées, qui s'expriment dans le cadre de dispositifs (PDLPD, FSL) dans lesquels elles ne sont pas toujours représentées et, quand elles le sont, n'exercent pas de responsabilités directes. Leur prise en compte se traduit dans le meilleur des cas par une inflexion de la production locative sociale au profit des PLAI.

Certaines agglomérations (celles de Lyon et de Grenoble par exemple) ont tenté d'intégrer la question de l'hébergement et de l'accès au logement dans leurs politiques locales de l'habitat. Elle constitue ainsi une des trois dimensions du nouveau PLH de l'agglomération grenobloise (un Vice-président de Grenoble-Métropole en a la charge) mais les incertitudes qui pèsent sur l'action de l'État, le reflux des financements nationaux consacrés à cette question, le traitement apporté par l'État à l'hébergement d'urgence en période hivernale, constituent autant de freins à un engagement plus résolu de l'agglomération.

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées se heurte aujourd'hui à deux écueils. Du côté des intercommunalités, on assiste à un mouvement (inégal) de prise en considération de cette préoccupation. Les collectivités locales les plus engagées peuvent aujourd'hui marquer des hésitations à s'engager davantage quand elles sont confrontées au désengagement de l'État qui réduit les ressources qu'il consacre désormais

⁵⁰ Les limites de cette action ont été décrites dans la première partie de ce chapitre.

au logement, ou quand elles sont confrontées à l'affaiblissement de ses services suite à la mise en œuvre de la RGPP.

Du côté de l'État, les réformes comme celle du Droit au logement opposable ou de la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement l'impliquent forcément. Garant du droit au logement — mais sans ressources supplémentaires affectées pour porter cette responsabilité — l'État se révèle contraint d'accorder la priorité aux politiques qui le concernent le plus directement, en orientant les moyens dont il dispose vers les dispositifs liés à sa responsabilité. C'est ainsi que dans certains départements, comme celui des Bouches-du-Rhône, la mise en œuvre du Dalo, confrontée à un nombre de recours important (300 à 400 dossiers étudiés toutes les deux semaines en commission de médiation), est venue « cannibaliser » les moyens de l'État et mobiliser toute son énergie. De façon plus générale, la mobilisation du contingent préfectoral, relancée pour permettre la mise en œuvre du Dalo, a constitué un domaine d'investissement fort des services préfectoraux pour permettre à l'État d'assurer ses responsabilités (et éviter aussi les condamnations des tribunaux administratifs) mais il a d'abord été utilisé pour répondre aux priorités de l'État, indépendamment des autres usages qui pouvaient en être faits (pour les publics du PDALPD par exemple).

Parfois, l'impulsion donnée par l'État sur son contingent vient donc remettre en cause des agencements souvent fruits de plusieurs années de coopération entre partenaires locaux. Dans des territoires peu tendus, cette volonté de reprise en main du contingent est considérée comme superflue, voire comme largement susceptible d'alourdir des dispositifs locaux pourtant adaptés aux situations complexes qu'ils entendent traiter. En effet, dans certains départements, l'attribution de logement reposait sur une coopération entre les partenaires locaux (notamment les co-pilotes du Plan) et les bailleurs, sans avoir à se fonder sur un recensement exhaustif.

Dans d'autres départements, de nouveaux dispositifs comme les CCAPEX peinent à devenir opérationnels et restent au mieux des lieux d'échange à caractère informatif et consultatif qui s'articulent parfois avec difficulté aux procédures locales antérieurement mises en place. Comme s'il suffisait pour le ministère du Logement que la démarche soit lancée, indépendamment de l'impact qu'elle pouvait avoir sur la prévention et le traitement des expulsions locatives dont le nombre à tous les stades de la procédure continue de croître. Il est donc peu probable que la démarche initiée avec les CCAPEX permette d'assurer une réelle qualité de traitement sur l'ensemble du territoire si elle ne s'accompagne pas d'une animation et d'un suivi au niveau national.

Le fonctionnement partenarial autour du logement des défavorisés, issu des lois des années 1990 (loi Besson et loi de lutte contre les exclusions), se trouve ainsi interpellé par les réformes récentes et, surtout, par les modalités retenues nationalement pour les mettre en œuvre. Néanmoins, face à ces interférences, les acteurs locaux sont à la recherche d'aménagements

spécifiques concernant l'application des réformes. Les partenariats autour des PDALPD sont ainsi réinterrogés — parfois fragilisés — mais ne perdent pas pour autant toute leur consistance à chaque fois : dans certains territoires, le rythme des réformes reste encore soumis à « l'inertie bienveillante » des pratiques de coordination développées depuis près d'une décennie. Et les liens tissés entre les responsables des différentes institutions continuent à entretenir les dynamiques locales... du moins tant que les personnes qui ont développé des pratiques communes sont en poste.

Mais, malgré des aménagements locaux qui permettent de maintenir un certain nombre de dispositifs préexistants, les PDALPD ont, dans l'ensemble, perdu de leur vocation à rassembler et mettre en cohérence les différents outils œuvrant à l'insertion vers et par le logement. Les seules coordinations qui existent tendent ainsi à se limiter aux actions qui impactent directement les services de l'État : le Dalo dont il est le garant ; les CCAPEX, la prévention des expulsions étant source de dépenses importantes en cas de non-mise en œuvre des décisions de justice ; le « Logement d'abord », cœur de la politique gouvernementale ces dernières années. Les priorités gouvernementales, fixées nationalement et mises en œuvre localement par les services déconcentrés, contribuent au délitement progressif de certains partenariats.

« Logement d'abord » : derrière un slogan, tout un secteur fragilisé

Au centre de la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, apparaît désormais l'objectif du « Logement d'abord », c'est-à-dire une priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables. Cette démarche, née aux États-Unis, vise à proposer un accès le plus direct possible à un logement pérenne (avec un accompagnement social adapté) en remplacement des actuels parcours « en escalier » passant par l'accueil d'urgence, l'hôtel, l'hébergement, les logements intermédiaires, avant d'arriver à un logement au bout du chemin. La Refondation a fait de cet objectif du « Logement d'abord » l'axe central de la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Il apparaît comme une façon de poursuivre, par d'autres moyens, les mêmes objectifs que ceux du Droit au logement opposable.

Mais derrière cet objectif, auquel la Fondation Abbé Pierre adhère comme toutes les associations intervenant auprès des personnes privées de logement personnel, un certain nombre d'interrogations n'ont pas encore trouvé de réponse :

- les publics visés par cette politique du « Logement d'abord » sont mal identifiés et leur importance quantitative apparaît très largement sous-estimée,
- en fixant un tel objectif, la Refondation fait l'impasse sur le déficit d'offre de logements accessibles et plus généralement sur les orientations de la politique du logement,

- enfin, cette politique vient bousculer le fonctionnement du secteur de l'hébergement et interpeller des acteurs professionnels — les associations gestionnaires des structures d'hébergement — qui sont fortement fragilisés par l'évolution de la politique de l'État.

Bref, le « **Logement d'abord** » n'est pas une politique en suspens qui s'écrirait sur une page blanche : elle s'inscrit dans un contexte général dans lequel le nombre de personnes privées de domicile personnel est bien supérieur à celui des personnes hébergées en attente d'un logement, dans lequel l'offre de logements pour les ménages les plus modestes est notoirement insuffisante, et dans lequel le fonctionnement du secteur de l'hébergement qui peut certes être amélioré, est fragilisé alors qu'il a une fonction essentielle.

Le « Logement d'abord », pour qui ?

La thématique du « Logement d'abord » s'est développée en France à partir de la remise, en janvier 2010, du rapport du Docteur Vincent Girard sur la santé et l'accès aux soins de personnes sans-chez-soi. Il s'est appuyé pour sa rédaction sur l'observation du programme « Housing first » aux États-Unis et au Canada. Cette politique, mise en place entre 2005 et 2007, consistait — grâce à des équipes pluridisciplinaires (travailleurs sociaux, médiateurs de santé, psychiatres) — à reloger des personnes sans abri et sujettes à des troubles psychiques. Elle connut un grand succès puisque 30 % des personnes sans abri chroniques ont été ainsi relogées et qu'entre 70 % et 80 % des personnes relogées étaient encore dans leur logement quatre ans plus tard.

C'est au vu de cette réussite, en s'en inspirant, que le ministère de la Santé et le ministère du Logement ont décidé de mettre en œuvre une action commune de même nature en l'expérimentant dans un premier temps sur quatre sites (Lille, Marseille, Toulouse et Paris). En même temps qu'apparaissait cette notion de « Logement d'abord », dans sa dimension médico-sociale, le ministère du Logement a décidé de lui donner une dimension plus large concernant l'ensemble du secteur de l'hébergement. La notion apparaît dans une circulaire du mois de septembre 2009 dans laquelle le principe du « Logement d'abord » s'applique aussi bien pour les personnes proches de l'autonomie que pour les plus vulnérables⁵¹. Cette même circulaire, qui pointe l'augmentation récente du nombre de places d'hébergement, estime qu'il ne s'agissait pas là d'une réponse adéquate et préconise d'augmenter l'offre de logements sociaux et d'améliorer la fluidité de l'hébergement vers le logement. Un peu plus tard, une autre circulaire⁵² affirme que « *le recours au dispositif d'hébergement doit rester exceptionnel et temporaire, dans l'intérêt des personnes, pour lesquelles la priorité doit être donnée*

⁵¹ Selon les termes de la circulaire du 16 septembre 2009, « le principe du « Logement d'abord » signifie que l'accès à un logement ordinaire de droit commun doit être privilégié autant que possible, sans qu'il y ait de passage obligatoire par l'hébergement, sauf à ce que la situation de la personne le justifie... si l'hébergement est une étape bien souvent nécessaire, elle ne s'impose pas systématiquement, doit toujours rester limitée dans le temps, et ne pas constituer une réponse par défaut ».

⁵² Circulaire du 19 mars 2010.

à l'accès au logement ». Au vu des textes, la stratégie du « Logement d'abord » est beaucoup plus large que celle des dispositifs nord-américains qui l'ont inspirée ; acclimatée en France, elle ne concerne plus seulement les sans-abri, mais aussi tous ceux qui ont vocation à recourir à une structure d'hébergement, et elle peut être mobilisée pour accélérer la mobilité des personnes hébergées les plus proches du logement.

L'élargissement de la cible sociale du « Logement d'abord » quand la notion traverse l'Atlantique, s'opère alors que la pression de l'urgence est particulièrement vive et que les réponses qui lui sont apportées paraissent bien limitées. Le rapport annuel de l'observatoire national du 115⁵³ — réalisé par la Fnars — souligne la saturation du dispositif d'accueil d'urgence. La moitié des demandes d'hébergement faites le jour même ne donne en effet pas lieu à des réponses et, dans certains départements, les non-attributions peuvent même atteindre de 60 % à 65 %. L'absence de places disponibles est le principal motif de refus que l'on retrouve autant dans la période estivale que durant l'hiver et le recours aux nuitées d'hôtel ne cesse d'augmenter. La Cour des comptes note ainsi dans un récent rapport⁵⁴, que « *leur coût ne cesse d'augmenter pour le budget de l'État et qu'il est particulièrement élevé (93 millions d'euros en 2010)* ».

Cette population a en effet beaucoup augmenté. La Cour des comptes estime le nombre des sans-domicile-fixe à 150 000 personnes⁵⁵. Mais elle s'est aussi profondément transformée. La Fnars note ainsi, dans son dernier rapport sur l'activité du 115, que les demandes d'hébergement émanent désormais pour moitié de familles avec enfants. À Paris et en région parisienne, celles-ci peuvent représenter jusqu'à 80 % du public du 115 (75 % à Paris). Quant aux jeunes de 18 à 25 ans, leur nombre augmente aussi pour représenter 20 % des sollicitations en 2010.

Le « Logement d'abord », confronté aux limites de l'accueil d'urgence, est aussi interpellé par le phénomène du non-logement, car une grande partie du public privé de domicile personnel devrait pouvoir s'inscrire dans cette stratégie. Selon les chiffres du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, ce sont ainsi environ 550 000 personnes (en plus des 133 000 sans-domicile) qui pourraient être concernées. Face au phénomène massif de la privation de logement personnel, l'objectif du « Logement d'abord » risque d'être difficile à mettre en œuvre et on mesure que les acteurs qui seront mobilisés à cette fin seront confrontés à un redoutable processus de tri et de sélection pour en limiter l'application à hauteur du nombre de logements disponibles et que, malheureusement, les solutions d'attente institutionnelles ou « sauvages » ont encore de longs jours devant elles.

⁵³ Réalisé à partir de l'analyse des données de vingt départements.

⁵⁴ Rapport d'évaluation sur « la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile » rendu public le 15 décembre 2011.

⁵⁵ Dans son rapport sur l'État du mal-logement, la Fondation Abbé Pierre l'évalue à 133 000.

Le « Logement d'abord » : avec quels outils, avec quels logements ?

Faute d'être une politique stabilisée, la stratégie du « Logement d'abord » a ses outils : les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL). L'objectif central des SIAO est d'améliorer l'orientation des ménages en demande d'hébergement et de construire des parcours adaptés. Pour cela, le SIAO doit recevoir toutes les demandes de prise en charge et orienter au mieux les personnes sur la base d'une vision exhaustive de l'offre d'hébergement sur leur territoire. Alors que les demandeurs étaient orientés directement par un tiers social (travailleur social, association, CCAS...) vers les structures d'hébergement dans le mode de fonctionnement antérieur, la mise en place des SIAO transforme profondément le schéma d'accueil et d'orientation, puisqu'ils sont censés examiner toutes les demandes sur la base d'un diagnostic social préalable pour les orienter vers les offres disponibles et adaptées qui sont recensées en permanence. Ce processus est encore très inégalement engagé et si « *sur beaucoup de territoires, les SIAO ont bien été mis en place les anciennes habitudes de travail ont perduré. Dans le pire des cas, ce sont même des coquilles vides*⁵⁶ ».

Dans certains départements, comme celui de l'Isère par exemple, ce schéma a été mis en place. Le diagnostic est réalisé par les travailleurs sociaux sur la base d'un dossier unique, les orientations sont réalisées dans des pôles territoriaux (cinq doivent couvrir le département, un fonctionne effectivement à ce jour, un autre est en cours de création) rattachés à une instance de pilotage locale coprésidée par l'État, le Conseil général et les EPCI concernés. Si les SIAO apparaissent comme des instances de nature à rationaliser le fonctionnement du secteur de l'hébergement, à faciliter l'orientation des demandeurs et à leur éviter le parcours du combattant qui les fait s'adresser à chacune des structures d'hébergement dans l'espoir d'obtenir une place, on mesure mal comment ils peuvent assurer un meilleur accès au logement. Cette limite est d'ailleurs perçue par le Secrétaire d'État au Logement qui — lors d'une intervention récente — souhaitait que les SIAO s'impliquent davantage dans l'accès au logement et pas seulement à l'hébergement⁵⁷.

Mais, à l'évidence, une telle perspective change le registre d'intervention des SIAO — tel qu'il apparaît aujourd'hui là où les dispositifs fonctionnent — et les conduit à en faire des filières d'accès au logement social. Ils seraient ainsi en charge de recenser les ménages, d'identifier ceux qui peuvent directement accéder à un logement et conduit à développer une coopération avec les bailleurs. Cet élargissement de leur rôle suppose qu'ils disposent de logements dédiés (des logements très sociaux spécifiques) ou de réservations dans le parc locatif social. À n'en pas douter, ils viendront peser sur l'utilisation du contingent préfectoral alors que dans certains

⁵⁶ Mathieu Angotti, directeur général de la Fnars, tiré de *L'Hébergement d'urgence dans une crise de moyens* de Catherine Rollot, Le Monde, 15 décembre 2011.

⁵⁷ Benoist Apparu lors des Assises nationales pour le « Logement d'abord », le 9 décembre 2011 à Paris.

départements celui-ci ne permet déjà pas de répondre aux obligations du Droit au logement opposable.

L'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) constitue l'autre outil du « Logement d'abord » mis en place par l'État. Son apparition à côté d'autres dispositifs poursuivant sensiblement le même objectif conduit à s'interroger sur sa plus-value et sur la cohérence globale des actions en matière d'accompagnement. Comparé à l'Accompagnement social lié au logement (ASLL) financé par les Conseils généraux dans le cadre des FSL, l'AVDL — financé par l'État — s'en distingue par quelques nuances seulement. Les publics visés sont sensiblement les mêmes, « *les personnes présentant un cumul de difficultés économiques et sociales impactant leurs capacités à accéder ou à se maintenir dans un logement* » pour l'ASLL, « *les personnes dont le problème de maintien ou d'accès dans un logement provient de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale* » pour l'AVDL. Comme l'une et l'autre de ces mesures sont mobilisées par les mêmes opérateurs, elles ne devraient guère se différencier dans la pratique. D'autres dispositifs sont également concernés par le développement de l'AVDL, notamment le bail glissant et l'intermédiation locative, qui peuvent être considérés comme des modalités de mise en œuvre avant l'heure de la stratégie du Logement d'abord.

Réduit à ses outils, le « Logement d'abord » n'est sans doute pas à la hauteur des objectifs qu'il poursuit. Son ambition se heurte au mur que représente l'insuffisance de l'offre de logements accessibles. Et ce n'est pas l'annonce par le Secrétaire d'État au Logement d'un appel à projets pour soutenir, dès 2012, la création de logements très sociaux destinés aux publics visés par la stratégie du « Logement d'abord » (concernant les dix territoires retenus pour « *une mise en œuvre renforcée* ») qui est de nature à combler le déficit. Pour le moment, l'affichage de l'objectif du « Logement d'abord » s'est surtout traduit par un refus réitéré des services de l'État d'envisager la création de nouvelles places d'hébergement alors que la Cour des comptes pointe dans son rapport sur la politique de l'hébergement qu'« *il n'apparaît pas déraisonnable de se donner les moyens de créer des places (d'hébergement) supplémentaires en zones tendues. En effet, la situation traditionnelle et inconfortable dans laquelle l'offre d'hébergement court en permanence après la demande d'hébergement n'a pas encore été interrompue, malgré des résultats importants en termes de sorties vers le logement* ».

Le « Logement d'abord », mais dans quel contexte et avec quels acteurs ?

Confrontée à une demande plus importante que celle des seules personnes hébergées et à une insuffisance de logements accessibles, la stratégie du « Logement d'abord » l'est également à un système d'acteurs fragilisé par la politique conduite par l'État.

Les politiques de prévention concernant les expulsions ou l'habitat indigne ne permettent pas de réduire le flux des personnes qui recourent à l'hébergement ou à divers dispositifs de logement accompagné. Le développement de l'offre de logements à loyers accessibles demeure très insuffisant. Si la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale a permis d'augmenter la construction de logements sociaux cela s'est fait en prenant davantage appui sur les PLS qui représentent plus du tiers de la construction que sur le PLAI qui demeure le parent pauvre (notamment le PLAI dédié à un usage familial). Les logements privés mobilisés à des fins sociales, grâce aux aides de l'Anah, vont tendre à disparaître avec la priorité désormais accordée aux propriétaires occupants très modestes et surtout avec la baisse annoncée des crédits de l'Anah (environ - 20 % en 2012, autant en 2013 et les plus grandes incertitudes au-delà). Parallèlement, l'intermédiation locative comme alternative à l'hébergement n'a pas produit les effets escomptés puisque moins de 3 000 logements ont ainsi été mobilisés pour un objectif de 5 000.

Toutes ces insuffisances représentent pourtant les pré-requis indispensables à la mise en œuvre de la stratégie du « Logement d'abord ». Il ne suffit pas d'afficher un objectif louable — qui est d'ailleurs largement partagé — si ne sont pas remplies les conditions nécessaires à sa réalisation et notamment une politique globale du logement mieux orientée socialement. Faute de quoi, **les grands principes affichés ces dernières années** de non-remise à la rue, **d'accueil inconditionnel, de droit au logement, du « Logement d'abord »... deviendront incantatoires** et leur application sera battue en brèche par le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande de logements émanant des ménages les plus modestes.

Les associations qui ont beaucoup travaillé à la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement s'inquiètent évidemment de ce déséquilibre et des incertitudes qui pèsent sur leur action. Louées pour leur rôle social, pour leur capacité à intervenir auprès des plus démunis, elles sont pourtant fragilisées dans leur action. Elles sont confrontées au décalage entre les mots d'ordre nationaux et la réalité sur les territoires. D'un côté, les responsables gouvernementaux affirment que « le Logement d'abord » ne jouera pas contre l'hébergement et l'urgence sociale, d'un autre des représentants de l'État remettent pratiquement en cause le principe de l'inconditionnalité de l'accueil. Perturbées par l'absence de visibilité de leur action, les associations du secteur de l'hébergement sont également fragilisées par l'évolution des financements publics.

UNE POLITIQUE DU LOGEMENT NI JUSTE, NI SOLIDAIRE

Dans une période où la précarité gagne du terrain, où la pauvreté concerne plus de 13 % des Français, où les situations de mal-logement, loin de se résorber, s'aggravent et s'élargissent à des catégories qui en étaient jusque-là protégées, la politique du logement apparaît singulièrement insuffisante et trop peu protectrice pour les plus modestes. La dimension protectrice de l'action publique — essentielle pour les personnes les plus fragiles — ne se limite pas à ces derniers. Elle doit aussi concerner toutes les personnes qui ne peuvent se loger sans une aide de la collectivité, que ce soit en orientant la construction vers la satisfaction des besoins sociaux ou pour apporter des aides personnelles permettant de réduire la charge que représente le logement pour le budget des ménages modestes. L'intervention publique devrait donc mobiliser ses moyens au service de cet objectif. Elle devrait faire du logement des plus fragiles une question centrale. Car la situation qui leur est faite quand ils se trouvent privés de domicile personnel, ou contraints de vivre dans des conditions insupportables, bafoue souvent la dignité qui leur est due. Elle devrait être plus soucieuse d'améliorer le sort des couches populaires et des classes moyennes inférieures qui n'ont souvent que de faibles perspectives résidentielles et sont obligées de consacrer une part croissante de leurs revenus pour se loger en rognant sur leur pouvoir d'achat.

Dans un contexte qui devient de plus en plus difficile pour des millions de ménages, la ligne générale de **la politique du logement est de soutenir les mécanismes de marché, comme s'ils étaient en capacité d'apporter une réponse aux besoins en logement de l'ensemble de la population**. Contrainte par des impératifs budgétaires, l'intervention publique se rétracte sans pour autant marquer d'attention à ceux qui souffrent le plus de la situation, puisque les moyens qui leurs sont consacrés diminuent comme se réduisent les ressources de ceux (notamment les associations) qui interviennent auprès d'eux. Mais cette évolution touche aussi tous ceux qui sont trop riches pour bénéficier d'aides ou d'un logement social, mais trop pauvres pour supporter sans dommage le coût d'un logement privé. **Tout se passe comme si des mots d'ordre suffisaient à définir le dessein de la politique du logement** : le « Logement d'abord » pour tenir lieu d'orientation de la politique en faveur de tous ceux qui n'ont pas de domicile personnel même si les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas remplies, « une France de propriétaires » pour tous les autres, même si l'accès à la propriété apparaît souvent comme un leurre pour les ménages les plus modestes⁵⁸. Et puis, aussi, **le logement social dont** le périmètre

⁵⁸ Voir le chapitre 2 du rapport 2011 sur l'État du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre : « Une France de propriétaires à tout prix ? »

serait réduit et **la vocation limitée à loger les plus pauvres** de nos concitoyens.

La satisfaction des besoins en logement des ménages modestes n'est plus une priorité gouvernementale (sauf à imaginer que l'accession à la propriété puisse à elle seule tenir lieu de politique sociale), et le développement de l'offre de logements sociaux n'est plus la préoccupation de l'État. Au mieux attend-il que les collectivités locales prennent le relais, mais entrave en fait leur action en développant des orientations qui vont à contre-courant de cet objectif : en activant les dynamiques de marché par des avantages fiscaux inconsiderés (le « Scellier » dont la fin programmée relève davantage d'impératifs budgétaires que d'un objectif de justice sociale), en réduisant les financements accordés au logement social, en fragilisant les organismes qui contribuent à sa production et à sa gestion. L'action de l'État qui privilégie la constitution de patrimoines privés, et contribue ainsi à approfondir les inégalités, se révèle au fond comme **une politique « hors-sol »**, puisque la part des dépenses consacrées au logement ayant une attache au territoire est minime (les crédits consacrés au logement social sont en baisse alors que les aides à l'accession à la propriété comme les incitations pour le développement de l'investissement locatif privé sont distribués dans une logique de guichet national). **D'un côté, l'État rompt les liens entre le financement du logement et le territoire** alors que, **d'un autre, il appelle les collectivités locales à prendre le relais** de son action et à développer des politiques locales de l'habitat ambitieuses, **mais les prive au même moment de ressources propres pour le faire.**

En privilégiant une vision résiduelle du logement social (loger les personnes les plus pauvres) plutôt qu'une orientation généraliste pour permettre la satisfaction des besoins en logement de larges franges de la population et contribuer au développement de la mixité sociale, la politique du logement prend le risque de limiter les perspectives des personnes les plus modestes et les plus fragiles. C'est en effet ce changement des orientations de la politique nationale du logement et la réduction des moyens qui lui sont affectés qui forge le sens et le contenu de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées et qui contribue à en limiter l'efficacité. Ce constat nourrit la conviction, déjà maintes fois exprimée par la Fondation Abbé Pierre, **qu'il n'y aura pas d'amélioration durable de la situation des plus modestes en matière d'habitat, tant que la politique du logement ne sera pas plus attentive à la demande sociale**, celle des défavorisés d'abord mais aussi celle qui émane des ménages qui relèvent des catégories intermédiaires et des couches moyennes qui sont toutes confrontées à des difficultés croissantes (même si leur gravité est différente) pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir.

Il n'y aura pas non plus d'amélioration de la situation des plus modestes tant que le regard que l'on porte sur eux n'évoluera pas, tant que les pauvres et les chômeurs seront considérés comme des gens qui ne veulent pas se lever tôt, tant que pèsera sur eux une présomption d'incapacité à travailler, à pouvoir occuper un logement et finalement à vivre dignement. Si la compassion qui s'exprime à l'égard des sans-abri quand on partage avec eux les morsures du froid, peut être de mise dans les rapports avec nos semblables, elle ne peut inspirer les politiques qui doivent d'abord se référer aux principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité et être fondées sur l'égalité de dignité que l'on doit à tout être humain. Les plus démunis peuvent-ils être pris en considération quand on privilégie l'individualisme plutôt que la solidarité, la méritocratie plutôt que la recherche de l'égalité. Pour que la situation des plus modestes s'améliore, encore faudrait-il s'y intéresser autant qu'aux banques et aux banquiers, encore faudrait-il **ne pas seulement manifester de la compassion envers les précaires et les pauvres, mais aussi identifier les causes qui sont à l'origine de leur situation pour tarir à la source ces fléaux qui gangrènent notre société.**

Dans un tel contexte, le « filet de sécurité » qui, en matière de logement, protège les personnes et familles les plus modestes fonctionne-t-il ? On peut en douter quand la moindre vague de froid fait ressurgir les conséquences dramatiques de la privation de logement, quand on mesure que les demandeurs de logements sociaux sont toujours aussi nombreux⁵⁹, quand on constate que le nombre de personnes en retard de paiement de loyer⁶⁰ (sans compter les accédants à la propriété qui ne peuvent plus honorer le remboursement de leur prêt) se situe à un niveau extrêmement élevé, quand on enregistre une augmentation inquiétante du contentieux locatif et des expulsions⁶¹ réalisées avec le concours de la force publique avec pour conséquence ultime la remise à la rue, alors que par ailleurs on cherche à en extraire ceux qui y sont. Dramatique carrousel que celui qui s'organise ainsi dans **l'indifférence des responsables politiques qui semblent limiter leur ambition à la mise à l'abri de ceux que les aléas de la vie et les dynamiques économiques privent de logement.**

⁵⁹ Il y a environ 1 200 000 demandeurs de logements sociaux.

⁶⁰ L'enquête Logement 2006 révèle que 1 800 000 locataires ont rencontré des difficultés pour payer leur loyer et parmi eux, 480 000 se sont retrouvés en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002).

⁶¹ En 2010, plus de 113 485 ménages ont vu leur bail résilié par décision de justice, en augmentation de 35 % depuis 2002, et 11 670 expulsions ont été réalisées avec le concours de la force publique, ce qui traduit une augmentation de 55 % depuis 2002.

Chapitre 3

Le tableau de bord du mal-logement

- LE « MAL-LOGEMENT » :
SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS
- UNE CRISE DU LOGEMENT SANS
PRÉCÉDENT : CAUSES ET DÉTERMINANTS

Ce chapitre du rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre a un statut particulier : il présente une vision synthétique de l'état du mal-logement en France, à travers un tableau de bord d'indicateurs composé de deux parties distinctes. La première partie se fixe pour objectif de recenser, décrire et analyser les situations de mal-logement, dans leur diversité et leur ampleur, en mettant en lumière les évolutions qui sont intervenues au cours des dernières années, modifiant leurs contours et leurs formes. La seconde partie est explicative, et cherche à identifier les logiques et dynamiques qui sont à l'origine de la crise du logement « sans précédent » que connaît la France depuis plusieurs années.

Ce tableau de bord s'appuie sur des données originales, mais aussi sur certaines informations présentées dans d'autres parties du rapport quand celles-ci s'avèrent utiles à l'analyse des thèmes. Ce chapitre est tributaire des données disponibles au niveau national, qu'il s'agisse des informations statistiques produites par l'Insee, de données officielles des ministères, ou d'enquêtes et travaux de chercheurs. Certains des indicateurs suivis peuvent faire l'objet d'actualisations chaque année, d'autres reposent sur des enquêtes ponctuelles ou reconduites de façon moins régulière. En l'absence d'actualisations de certaines données, nous avons fait le choix de présenter ici les dernières informations disponibles.

À cet égard, le tableau de bord du mal-logement apparaît comme une occasion de pointer les limites et zones d'ombre de la connaissance statistique sur l'état du mal-logement (notamment sur les situations de squats, hôtels, cabanes, bidonvilles, campings...). Si des pistes d'amélioration ont été envisagées par le groupe de travail qui s'est réuni au sein du CNIS¹ en 2010-2011 (auquel la Fondation Abbé Pierre a participé activement, aux côtés des services producteurs de données et des acteurs du logement), une grande vigilance est de mise pour que les préconisations formulées ne restent pas lettre morte. Cette vigilance est renforcée dans le contexte actuel de limitation des moyens conférés à la statistique publique, et alors que la décentralisation engendre par ailleurs des difficultés dans la collecte et le traitement des données au niveau local. L'enjeu est de taille car, si l'observation et la connaissance statistique sur le mal-logement constituent avant tout un outil pour pouvoir agir efficacement sur ses causes, les moyens dont se dotent (ou non) les pouvoirs publics en ce domaine, constituent déjà un premier indicateur de la volonté d'agir...

¹ Conseil national de l'information statistique.

LE « MAL-LOGEMENT » SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS

La notion de « mal-logement » a été créée par la Fondation Abbé Pierre en 1995 pour rendre compte des difficultés de logement auxquelles sont confrontées les personnes défavorisées. Il n'était alors pas envisagé que cette notion couvrirait des situations aussi variées que celles qui ont été présentées, année après année dans les rapports successifs de la Fondation, ni qu'elle concernerait une telle diversité de publics.

Car ce ne sont plus seulement les personnes sans logement ou vivant dans de mauvaises conditions d'habitat qui souffrent aujourd'hui de mal-logement (comme c'était le cas dans les années 1950), même si ces situations sont malheureusement toujours très présentes... D'autres problématiques ont émergé dans la période contemporaine (difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir, problèmes liés aux perspectives de mobilité résidentielle), sous l'effet notamment d'une progression très rapide du coût du logement, déconnectée de celle des revenus.

Cette déconnexion a non seulement modifié la nature et les contours du mal-logement, mais a aussi contribué à élargir le champ des personnes concernées par la crise du logement. La Fondation Abbé Pierre estime aujourd'hui que 3,6 millions de personnes sont dans une situation aigüe de mal-logement² ; et si l'on considère tous ceux qui sont fragilisés à court ou moyen terme, ce sont plus de 10 millions de personnes qui sont confrontées à la crise du logement, y compris parmi les couches intermédiaires et les classes moyennes qui en étaient jusque là protégées.

Pour la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement renvoie à cinq dimensions essentielles, qui seront abordées successivement dans cette première partie :

- l'absence de logement personnel (1),
- les difficultés d'accès au logement (2),
- les mauvaises conditions d'habitat (3),
- les difficultés de maintien dans le logement (4),
- le blocage de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence » (5).

Pour éclairer ces cinq dimensions, nous sommes tributaires des données disponibles, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées. Les situations

² Voir « Les chiffres du mal-logement » à la fin de ce rapport, qui tiennent compte des risques de doubles-comptes entre les différentes situations de mal-logement. Ce que ne fait pas ce tableau de bord dont l'objectif est avant tout de présenter, de la façon la plus exhaustive possible, l'ensemble des problématiques de mal-logement, et des données chiffrées existantes pour en rendre compte.

de non-logement échappent dans l'ensemble à une approche statistique fiable ; les données sont particulièrement incertaines quand on mesure des flux (comme, par exemple, ce qui concerne les expulsions locatives) ou que l'on cherche à décrire des trajectoires résidentielles ; et quand elles existent, elles ne se recoupent pas forcément avec les données relatives aux formes d'habitat. Les données mobilisées dans ce rapport dépendent aussi fréquemment de sources administratives, souvent liées à des interventions publiques. Leur maniement se révèle alors délicat, car elles informent autant sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, que sur la réalité sociale que traitent celles-ci³.

1^{re} dimension du mal-logement : L'absence de logement personnel

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, l'Insee indique qu'« une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie »⁴, soit 2,5 millions de personnes qui déclarent en avoir été privées au moins une fois par le passé. L'absence de logement constitue un phénomène massif, qui se manifeste de la façon la plus dramatique à travers la figure du « sans-abri », mais aussi à travers toutes les formes de prise en charge dans des structures d'hébergement collectives, ou par des solutions palliatives individuelles qui rendent le problème invisible dans l'espace public (squat, camping, hébergement chez des amis ou de la famille...). La Fondation Abbé Pierre estime à environ 700 000 le nombre de personnes qui sont aujourd'hui privées de domicile personnel. Un chiffre qui constitue sans doute une estimation basse, tant il est difficile d'évaluer le phénomène de « non-logement »⁵, mais qui peut faire écho à celui du déficit de logements évalué à 900 000 unités.

De la figure du « sans-abri » à tous ceux qui sont privés de domicile personnel

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord de la manière la plus criante, à travers toutes les situations de personnes contraintes de vivre dans la rue : les « sans-abri » au sens de l'Insee, c'est-à-dire toutes les personnes qui ne disposent d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempé-

³ C'est ainsi par exemple qu'une augmentation des aides accordées pour l'accès au logement par les Fonds de solidarité logement (FSL) pourrait aussi bien décrire une accentuation des difficultés des ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires. Et qu'une diminution de ces aides pourrait aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir.

⁴ Maryse Marpsat, *Insee Première* n°1225, février 2009 : 2,5 millions de personnes qui avaient un logement personnel au moment de l'enquête déclarent en avoir été privées au moins une fois par le passé. Parmi elles, 78 % ont été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % ont dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, parc, voiture, etc.).

⁵ La notion de « non-logement » renvoie à diverses situations d'habitat précaires voire indignes, et révèle la constitution d'un nouveau champ aux marges de l'hébergement et du logement. Le recours à cette « zone grise » du logement ne concerne pas seulement ceux que l'on nomme les exclus, mais aussi tous ceux qui sont aspirés par le toboggan de la vie, et dont la situation économique et sociale constitue un obstacle à l'accès au logement.

ries (pluie, froid) et dorment à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...). Le dernier recensement de la population en 2006 a établi à 14 600 le nombre de personnes confrontées à cette forme extrême d'exclusion du logement (dont 13 700 en métropole). Un chiffre en augmentation par rapport au recensement de 1999 (9 000 personnes).

En s'appuyant sur le recensement de la population, l'enquête Etablissements sociaux de 2008 et différentes sources administratives, **l'Insee a récemment estimé à 133 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine**⁶ ; parmi elles, 33 000 personnes dorment habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation ou des centres d'hébergement d'urgence, 66 000 personnes sont accueillies dans les établissements sociaux de long séjour (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfant, centres dédiés aux demandeurs d'asile...) et 34 000 personnes dans les dispositifs d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire (logements ou chambres conventionnés à l'ALT en places d'urgence ou de plus longue durée, hors établissements sociaux)⁷.

Par ailleurs, l'enquête Sans domicile de l'Insee, réalisée en 2001 auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, avait établi à 86 000 le nombre de personnes sans domicile⁸. Si de nombreux observateurs s'accordent à dire que ces chiffres étaient inférieurs à la réalité⁹, nous attendons les résultats de la prochaine enquête (qui doit démarrer en 2012) et des compléments qui doivent lui être apportés sur des territoires et populations non couverts : personnes sans domicile en milieu rural, dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants, dans les départements d'Outre-Mer, personnes qui n'utilisent pas les services de restauration, etc.

Au-delà de ces chiffres alarmants, la situation des personnes sans domicile apparaît aussi très préoccupante dans la mesure où elle est aggravée par les politiques mises en œuvre depuis plusieurs années. Par une politique de sectorisation psychiatrique qui contribue, quand le suivi des personnes

⁶ Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, Insee première n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

⁷ Une partie des personnes relevant de ces estimations est décomptée dans le tableau relatif aux structures d'hébergement (Cf. tableau 1).

⁸ Parmi elles se trouvent 63 500 personnes privées de domicile et 16 000 enfants les accompagnant, ainsi que 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés. L'Insee a approfondi l'analyse des conditions de vie de 46 800 adultes francophones recensés dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Ainsi, 8 % avaient passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune), 50 % dans un centre d'hébergement, 37 % dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5 % à l'hôtel.

⁹ N'ont pas été prises en compte dans l'enquête SD 2001 toutes les personnes qui ont passé une courte période dans la rue sans faire appel au réseau d'aide (ex : personnes se retrouvant à la rue à la suite de violences conjugales), les sans-domicile qui n'ont jamais fait appel à un centre d'hébergement ou de distribution de repas faute d'en connaître l'existence ou par choix ainsi que les sans-domicile présents dans les agglomérations de petite taille dépourvues de ces services. Ont été par ailleurs exclues du champ de l'enquête les personnes hébergées par des institutions dont la fonction première n'est pas de fournir un hébergement (ex : hôpitaux, prisons) et qui néanmoins résolvent un problème de logement pendant la durée du séjour.

en difficulté est insuffisant, à rejeter à la rue celles qui ont besoin de soins. Par l'insuffisance de la prévention et l'absence de suivi des sortants de prison et des jeunes majeurs (comme l'a montré le rapport du député UMP Etienne Pinte). Par des capacités d'accueil insuffisantes pour les populations migrantes (qui renvoient à la rue des personnes sans statut), comme pour l'ensemble des personnes qui ne trouvent pas de place dans les structures d'hébergement (ou ne le souhaitent pas dans certaines conditions actuelles de fonctionnement) et celles qui sont rejetées d'un marché du logement de plus en plus sélectif.

Rappelons enfin que les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène. Et qu'aux publics « traditionnels » de l'action sociale, s'ajoutent désormais tous ceux de la « précarité contemporaine » (jeunes à faible niveau de qualification, personnes disposant d'emplois précaires ou au chômage) et tous ceux qui connaissent des difficultés spécifiques de logement (habitat de fortune, insalubrité, expulsion...). Les structures d'accueil et d'hébergement doivent aujourd'hui répondre à la grande diversité des publics qui viennent frapper à leurs portes (salariés pauvres en attente d'un logement social, hommes âgés à la rue depuis des années, femmes victimes de violences, demandeurs d'asile déboutés, jeunes en rupture familiale ou sortant d'un foyer de protection de l'enfance, anciens détenus...). Des publics dont le seul point commun est bien souvent de ne pas avoir de logement personnel.

Habitations de fortune et campings à l'année : le développement de l'habitat atypique

Aux marges de l'hébergement et du logement apparaît une « zone grise du non-logement » qui renvoie à différentes solutions d'habitat précaires, voire indignes. Les habitations de fortune en font partie : caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, ou encore mobil-homes immobilisés dans des campings... Le dernier recensement de la population (2006) dénombre 85 000 personnes contraintes de recourir à ces formes d'habitat atypiques.

De nombreuses personnes n'ont pas d'autre choix que de recourir aux terrains de camping pour se loger. Une solution de fortune très précaire, qui s'est développée de façon préoccupante depuis plusieurs années. Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de la clientèle permanente des campings (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.) qui y réside à l'année, parfois pour de longues périodes. Suivi partiellement par la statistique publique¹⁰ (compte tenu du caractère illégal de cette pratique), le phénomène de résidence permanente en camping n'est appréhendé aujourd'hui que par des

¹⁰ Le CNIS évoque les difficultés d'ordre méthodologique pour la réalisation d'enquêtes au niveau national : louer à l'année étant une pratique illégale, les gérants de camping pourraient refuser de répondre, donner de fausses réponses ou bien, dans la crainte de contrôle, mettre fin à la location de leurs emplacements à des personnes précaires.

enquêtes de terrain auprès des gestionnaires. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude de la chercheuse France Poulain¹¹, du CNRS, a estimé en 2005 que 100 000 personnes vivent à l'année en camping ou mobil-home (hors marinières et gens du voyage).

Les « squats », dans l'angle mort de la statistique publique

Faute de solutions de logements accessibles, de nombreuses personnes sont aujourd'hui contraintes de vivre en « squats », c'est-à-dire dans des logements ordinaires mais sans titre d'occupation. Si ces situations ont fait l'objet de travaux de recherche qualitatifs (notamment ceux de Florence Bouillon¹²), elles demeurent aujourd'hui mal appréhendées par la statistique publique, en raison de leur caractère illégal. S'il demeure très stigmatisé, le recours aux squats met en lumière les difficultés extrêmes auxquelles sont confrontées de nombreuses personnes pour se loger. Alors qu'il constitue un symptôme de la crise du logement, on ne peut que déplorer la réponse purement répressive des pouvoirs publics, plutôt qu'un traitement en profondeur de ses causes.

L'hébergement chez des tiers : une solution palliative invisible dans l'espace public

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002, l'Insee¹³ estime qu'un noyau dur de 79 000 personnes sont contraintes d'être hébergées chez des tiers : il s'agit de personnes âgées de 25 à 60 ans, qui n'ont pas les moyens de leur indépendance, ne sont pas étudiantes et n'ont aucun lien de parenté direct avec l'occupant en titre. Pour la Fondation Abbé Pierre, l'hébergement contraint peut être élargi aux enfants (et petits-enfants) de l'occupant qui, après avoir occupé un logement indépendant, reviennent au domicile parental pour une raison autre que la fin des études (282 000 personnes), ainsi qu'aux personnes de 60 ans ou plus qui ne sont pas hébergées par convenance personnelle (50 000 personnes). **Au total, ce sont 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers, de façon contrainte.**

Ces données n'ont pas pu être actualisées depuis 2002, en raison de la suppression de ce module dans l'enquête Logement de 2006 (qui sera rétabli en 2012). Le phénomène de l'hébergement chez des tiers semble pourtant prendre de l'importance depuis plusieurs années ; il est même d'une telle ampleur sur certains territoires comme la Seine-St-Denis, qu'un service social spécifique a été mis en place par le Conseil général pour « suivre » ces familles sans accroche territoriale ni administrative.

L'hébergement chez des tiers pose de nombreux problèmes de cohabitation

¹¹ Étude réalisée en 2005 par France Poulain, chercheuse au CNRS. Cf. France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*. Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

¹² Florence Bouillon, *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, 2009, 244p.

¹³ *Insee première* n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : problèmes dans l'occupation des logements (surpeuplement, occupation précaire...), nuisances multiples telles que le bruit, la promiscuité ou le manque d'intimité, qui peuvent se révéler particulièrement préjudiciables pour les enfants (problèmes de concentration, stress, difficultés à faire leurs devoirs...). Si l'hébergement chez un proche constitue une solution de dépannage et d'attente, il peut se révéler très pénalisant pour l'avenir, et constitue rarement un facteur d'insertion. Sorte d'amortisseur des effets de la crise du logement, il contribue par ailleurs à rendre invisibles ceux qui y recourent (les ménages hébergés n'apparaissent par exemple pas prioritaires pour un relogement dans certains départements).

Structures d'hébergement : un dispositif non calibré pour répondre aux besoins

L'hébergement dans des structures collectives constitue *a priori* une réponse aux difficultés que vivent de très nombreuses personnes. Il répond à un besoin d'accueil d'urgence et offre des perspectives d'insertion et de retour à l'autonomie. Cependant, malgré son extension et sa diversification au cours des dernières années¹⁴, l'hébergement est aujourd'hui sous pression et n'apparaît pas en mesure de répondre à toutes les demandes (Cf. une récente enquête de la Fnars¹⁵ qui indiquait que deux appels sur trois au « 115 » restaient sans réponse).

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte plus de 316 000 places en 2011¹⁶, dont :

- **35 481** places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁷, résidences hôtelières à vocation sociale),
- **44 280** places d'hébergement d'insertion (CHRS, places de stabilisation, centres maternels) ;
- **38 474** places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, AUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;

¹⁴ Du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) de janvier 2007 au Plan de relance de mars 2009, des politiques ont récemment favorisé le développement des places d'accueil et leur diversification pour apporter des réponses plus adaptées aux besoins des personnes (hébergement de stabilisation, résidences sociales, pensions de famille...). Le bilan du PARSA reste toutefois très nuancé, avec la création de seulement 203 places en RHVS (pour un objectif de 1 600), de 9 212 places en Pensions de famille (pour un objectif de 15 000 repoussé de 2011 à fin 2012)... Quant à l'accès au logement des sortants de CHRS, qui constituait un des objectifs majeurs du PARSA, il est aujourd'hui loin d'être atteint, malgré des démarches volontaristes en ce sens dans le cadre de la Refondation.

¹⁵ Enquête réalisée par la FNARS en juillet 2011 auprès des « 115 » de 34 départements.

¹⁶ Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver (jusqu'à 9 299 pendant l'hiver 2010-2011) ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹⁷ Les lits halte soins santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation mais qui ont néanmoins besoin de soins.

- **198 344** places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants¹⁸ ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

Ces structures étant notoirement embolisées, les chiffres de capacité suivants apparaissent finalement très proches de l'occupation réelle.

Tableau 1 : Les capacités d'accueil du dispositif d'hébergement et de logement temporaire

	au 1/01/2011
Places d'accueil d'urgence	35 481
Dont places en centres d'hébergement d'urgence (CHU)	14 522
Dont places d'hôtel	15 016
Dont places d'accueil d'urgence dans les CHRS	4 757
Dont lits halte soin santé (LHSS) (1)	983
Dont places de RHVS à la disposition de l'État	203
Places d'hébergement d'insertion	44 280
Dont places en CHRS	30 891
Dont places de stabilisation*	8 289
Dont places en centres maternels (2)	5 100
Dispositif spécifique pour demandeurs d'asile	38 474
Dont places en CADA	21 569
Dont places en AUDA (urgence nationale)	1 925
Dont places en hôtels pour les demandeurs d'asile	9 206
Dont autres places d'urgence	4 251
Dont places en CPH (pour les réfugiés statutaires)	1 523
Places en logements d'insertion	198 344
Dont places financées par l'Aide au logement temporaire (3)	43 079**
Dont places en résidences sociales « classiques » (4)	78 765
Dont places en FTM (non transformées en résidences sociales) (1)	52 000
Dont places en FJT (non transformées en résidences sociales) (5)	19 000
Dont personnes en intermédiation locative (6)	5 500
Total	316 579

Source : DGCS-DIAC. France entière.

* dont 4 397 places de stabilisation hors CHRS.

** 50 105 places en logement ou chambres d'hôtel à fin 2010, auxquelles nous avons retiré 7 026 places en CHU co-financées par l'ALT.

(1) ministère du Logement 2011.

(2) Enquête Établissements Sociaux, à fin 2008.

(3) CNAF, 2010.

(4) ministère du Logement, au 01/01/2010.

(5) estimation à partir des données de l'UNAF0 et de l'UNHAJ, en 2010.

(6) Assemblée nationale, avis n° 3811 tome 7, Ville et Logement sur PLF 2012.

NB : Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein de ces dispositifs, ce sont vraisemblablement beaucoup plus de personnes qui ont été accueillies au cours de l'année. A titre d'exemple, la CNAF indique que ce sont 131 128 personnes qui ont été hébergées en 2010 dans les 50 105 places financées grâce à l'ALT.

¹⁸ Dans son 16^e rapport, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne combien, dans certains vieux FTM non transformés, les conditions de confort sont archaïques, sans même évoquer la sur-occupation que certains connaissent.

En 2009, une importante Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement a été engagée par les services de l'État¹⁹ (dans le cadre du « Chantier national prioritaire » 2008-2012), dans laquelle les associations ont été fortement impliquées. Si elles en ont salué les orientations (logique du « Logement d'abord », mises en place de Services intégrés d'accueil et d'orientation, de « référents personnels », définition d'un référentiel des prestations et des coûts...), elles ont également souligné à de maintes reprises les nombreux dysfonctionnements et limites dans sa phase de mise en œuvre : diminutions budgétaires, manque de moyens humains, déficit de gouvernance, etc. Des limites telles qu'elles hypothèquent aujourd'hui l'ensemble de la démarche et sa réussite. Alors que le Chantier national prioritaire doit s'achever en 2012, aucune avancée concrète ne s'est produite pour les personnes hébergées : ce sont encore et toujours des solutions palliatives qui sont « bricolées » en urgence chaque hiver pour remédier à l'insuffisance de l'offre d'hébergement toute l'année (utilisation de bâtiments vacants, de mobil-homes, de gymnases dans le cadre des Plans hivernaux) ; le principe fondamental de l'accueil inconditionnel continue d'être régulièrement mis à mal sur certains territoires faute de places suffisantes (pas seulement pour les personnes migrantes ou en situation administrative irrégulière)²⁰. En tout état de cause, la réforme du dispositif d'accueil et d'hébergement qui s'appuie sur les SIAO ne pourra être vraiment efficace que lorsque l'observation des besoins aura permis de recomposer l'offre²¹, que le plan d'humanisation aura permis de remettre l'ensemble du parc à minima aux normes du logement décent ou du logement-foyer²², et que les débouchés vers le logement auront rétabli la fluidité dans les parcours des personnes.

Les chambres d'hôtel : une « soupape » en période de crise du logement

L'hôtel apparaît de plus en plus comme une solution de dernier recours pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile (et notamment des familles) : en 2011, ce sont environ 24 000 places²³ qui ont été mobilisées en permanence dans des hôtels sur le seul budget de l'État. À cela s'ajoute les hôtels mobilisés par les collectivités locales, sur lesquels nous ne disposons pas de données consolidées au niveau national.

Alors que l'utilisation des hôtels coûte extrêmement cher à la collectivité (on estime à 244 millions d'euros la part du budget annuel de l'État consacrée

¹⁹ La Refondation a été engagée dans le cadre du « Chantier national prioritaire pour le logement des personnes sans abri et mal logées », annoncé par le Premier ministre pour la période 2008-2012.

²⁰ Le dispositif spécifique pour les demandeurs d'asile se caractérisant par son manque de places et son fonctionnement restrictif, les réfugiés et déboutés doivent quitter rapidement les CADA et se retrouvent en grande partie dans le dispositif généraliste.

²¹ Le dispositif est aujourd'hui très composite, tant physiquement (du dortoir à l'appartement dans le diffus, en passant par la chambre d'hôtel) que juridiquement (CHU, CHR, ALT) ou fonctionnellement (urgence, stabilisation, insertion). Sachant que les personnes sont parfois orientées davantage en fonction de la place disponible que de leurs besoins de prise en charge.

²² À fin 2010, 15 348 places avaient été rénovées ou reconstituées dans le cadre du programme d'humanisation. Source : DGCS.

²³ 15 000 places dans le dispositif d'accueil généraliste, auxquelles il faut ajouter 9 200 places pour les demandeurs d'asile.

aux nuitées d'hôtel, sans compter les budgets des collectivités locales²⁴), ces solutions apparaissent insatisfaisantes pour les familles puisqu'elles n'y ont qu'une autonomie relative et que leur statut demeure très précaire.

Par ailleurs, le recensement de la population de 2006 indique que 38 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'enquête Logement de 2006²⁵ y décrit une population pauvre (43,5 % appartient au 1^{er} décile des niveaux de vie, 72 % au 1^{er} quartile), à dominante ouvrière (41 %) ou sans activité professionnelle (22,5 % sans les étudiants) ; très majoritairement composée de personnes seules (90 %), en moyenne plus âgées (39 % ont entre 40 et 49 ans) que dans l'ensemble de la population, ces ménages supportent des taux d'effort très élevés (55 % en moyenne). Sachant que les conditions de confort dans ces chambres d'hôtel sont souvent très médiocres (absence de sanitaires dans la chambre, absence d'installation pour faire la cuisine...).

Location et sous-location de « meublés » : un statut juridique peu protecteur

D'après l'enquête Logement de 2006, 433 000 ménages (soit plus de 640 000 personnes) sont locataires ou sous-locataires de meublés, ce qui correspond à une forte augmentation par rapport à 2002 (+ 22 %), et constitue un nouveau clignotant quant à la situation de pénurie de l'offre de logements.

Si de nombreux étudiants ont recours à la location de logements meublés, cette situation concernerait par ailleurs un peu plus de 400 000 personnes non étudiantes ; celles-ci disposent alors d'un statut juridique moins protecteur que les locataires classiques (bail d'une durée d'un an). Modestes pour la plupart (près de 40 % appartiennent au premier quartile de niveau de vie), les locataires de meublés sont souvent de jeunes ménages au début de leur parcours résidentiel et professionnel ; cette location représente pour eux une entrée dans un logement autonome, de moins bonne qualité que la moyenne (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) et nettement plus surpeuplée (9 % au lieu de 2 %)²⁶.

La situation du sous-locataire est juridiquement plus fragile encore : car si la sous-location peut être autorisée officiellement dans des conditions précises²⁷, la sous-location clandestine (par nature difficile à évaluer) place le ménage dans une position de dépendance et de grande précarité.

Gens du voyage : des aires d'accueil en nombre insuffisant

Nombreuses sont les familles de « Gens du voyage », en particulier parmi les plus modestes qui (alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en cara-

²⁴ La Ville de Paris indique qu'elle héberge 3 000 personnes à l'hôtel en permanence.

²⁵ Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, n°F1002, p.142.

²⁶ Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

²⁷ Accord écrit du propriétaire du logement et modalités librement négociées entre locataire et sous-locataire.

vane) rencontrent d'importantes difficultés pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. Si la décision d'habiter en caravane pour des raisons autres que financières et de non-accès au logement ne constitue pas en soi une forme de mal-logement, la non-réalisation des aires d'accueil collectives par les communes (Cf. tableau 37) conduit, elle, à des conditions d'habitat inacceptables : les familles sont alors contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; les aires souffrent souvent de sur-occupation, des groupes préfèrent ne pas reprendre la route afin de conserver une place adaptée, tandis que d'autres finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (triangle d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de la moitié de ces aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, la Fondation Abbé Pierre estime à plus de 20 000 le nombre de familles qui ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires, soit 80 000 personnes a minima.

2^e dimension du mal-logement : Les difficultés d'accès au logement

D'après un récent sondage²⁸, près de 80 % des Français estiment qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement... Un chiffre qui donne bien la mesure du problème de l'accès au logement en France, qui concerne aujourd'hui des ménages de plus en plus nombreux. Cette question se pose chaque année pour 2,5 à 3 millions de ménages qui cherchent un logement dans le parc privé (en accession à la propriété ou en location), sachant que seulement 1,5 à 2 millions y parviennent, au prix d'efforts financiers toujours plus importants. La question se pose également, et sans doute plus durement encore, aux 1,2 million de ménages qui sont en attente d'un logement Hlm correspondant à leurs ressources, sachant que seulement un tiers y parvient chaque année.

Trop de demandeurs en attente d'un logement social

D'après l'enquête Logement de 2006, 1 220 000 demandeurs étaient en attente d'un logement social en 2006, dont 550 000 déjà logés dans le parc Hlm. Un nombre qui n'a cessé d'augmenter depuis 1984 (+79 %).

Pour l'année 2009, le dispositif du Numéro unique départemental faisait état d'une demande de logement social beaucoup plus élevée (1 722 538 demandes²⁹ enregistrées, dont 492 400 de la part de ménages déjà logés

²⁸ Sondage réalisé par l'Ipsos pour Nexity, « Les enjeux du logement en 2012 : enquête auprès des Français et des élus », septembre 2011.

²⁹ Les statistiques disponibles cumulent les 89 départements utilisant l'application informatique nationale « numéro unique » (il y en avait 91 en 2008) – Source : ministère du Logement. La réforme du numéro unique est prévue par la loi du 25 mars 2009.

dans le parc Hlm). S'il présentait un certain nombre de limites (notamment des risques de doublons), ce dispositif fait désormais l'objet d'une nouvelle application informatique³⁰ (mise en œuvre depuis mars 2011) qui devrait permettre à l'avenir un meilleur suivi statistique de l'état de la demande de logement social.

Tableau 2 : Demande non pourvue de logements Hlm de 1984 à 2006

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Demandeurs en attente	680	700	915	855	1040	1220
<i>Dont déjà logés dans le parc Hlm</i>			450	390	500	550
Demandeurs en attente par rapport à l'ensemble des ménages	3,3 %	3,3 %	4,1 %	3,7 %	4,3 %	4,6 %

Source : Insee, enquêtes Logement, France métropolitaine.

Compte tenu de l'insuffisance de l'offre de logements à loyer accessible, l'accès à un logement devient un véritable parcours du combattant pour les ménages cumulant des difficultés d'ordre économique et social. Parmi eux, certaines catégories de publics font l'objet de mesures prioritaires dans le cadre des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). C'est le cas par exemple des jeunes en difficulté d'insertion sociale ou professionnelle, des travailleurs saisonniers aux ressources précaires, ou encore des femmes victimes de violences conjugales (pour lesquelles la loi du 9 juillet 2010 a prévu des mesures spécifiques de logement dans le parc social)³¹.

FSL et Locapass : la sollicitation des dispositifs d'aide à l'accès

Alors qu'au début des années 2000, les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) aidaient financièrement plus de 150 000 ménages à accéder à un logement, on constate depuis 2003 une diminution du nombre de ménages aidés pour l'accès, qui a chuté à 118 000 en 2008.

Aucun chiffre consolidé au niveau national n'a pu être communiqué pour l'année 2009, faute de remontées d'informations de la part de 40 départements. On ne peut que regretter cette absence d'actualisation, et plus globalement les difficultés rencontrées depuis la décentralisation par de nombreux FSL³², pour rendre compte du nombre d'aides distribuées et de ménages aidés. Sachant que l'activité de ces fonds décentralisés est aujourd'hui très

³⁰ La loi du 25 mars 2009 (art 117) a renforcé les acquis du Numéro unique dans le sens d'une simplification des démarches du demandeur et d'un meilleur suivi statistique.

³¹ Dans le cadre des PDALPD, des conventions doivent être passées avec les bailleurs sociaux pour réserver un nombre suffisant de logements à destination des personnes victimes de violences. Rappelons que, d'après la dernière enquête de l'observatoire national de la délinquance en 2009, 750 000 femmes auraient été victimes de violence en France, dont 305 000 au sein du ménage.

³² La décentralisation a entraîné d'importants dysfonctionnements dans la transmission statistique, et les données disponibles pour 2007 et 2008 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 92 et 69 départements.

Le tableau de bord du mal-logement

fragilisée par la recrudescence des sollicitations de ménages en difficulté et l'insuffisance des moyens financiers pour y répondre.

Tableau 3 – Nombre d'aides à l'accès distribuées par les FSL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
aides financières à l'accès locatif	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 200	132 360	118 097	nd

Source : ministère du Logement et DREES à partir de 2003.

Distribuées par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Loca-pass » ont pour objectif d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie. Depuis 2007, le nombre d'avances Loca-pass a nettement diminué et ne représente plus que 306 866 aides en 2010 (leur plus faible niveau depuis 2002). Cette baisse s'explique essentiellement par la montée en puissance de la Garantie des risques locatifs (GRL) qui remplace le Loca-Pass depuis le 1^{er} janvier 2010 dans le parc locatif privé³³. Cette tendance à la baisse est perceptible sur l'ensemble des aides Loca-Pass (avances et garantie de loyer) : 458 142 aides au total ont été accordées aux ménages en 2010, soit une diminution de 32 % par rapport à 2009.

Tableau 4 - Les aides Loca-Pass

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total d'aides Locapass accordées	485 148	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167	458 142
Dont dépôts de garantie « avances Locapass »	329 470	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911	306 866
Montant (en M euros)	251	319	307	348	404	470	348	333	271

Source : Anpeec.

À la fin de l'année 2010, 109 000 logements du parc privé sont couverts par le dispositif GRL³⁴ : parmi les locataires concernés, 74 % sont des salariés (dont 68 % en situation précaire au regard de l'emploi) avec un revenu médian correspondant à environ 1,5 SMIC par mois ; par ailleurs 52 % des bénéficiaires sont âgés de moins de 30 ans, et 62 % sont des ménages isolés. À noter que les objectifs de couverture pour la GRL sont loin d'être atteints (270 000 logements en 2011, 400 000 en 2012 et 530 000 en 2013).

³³ La garantie Loca-pass continue à être distribuée dans le parc locatif privé pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnés APL, qui n'entrent pas dans le champ de la GRL. La distribution de la garantie Loca-Pass se poursuit pour l'instant dans le parc locatif social (des discussions sont en cours avec les représentants des bailleurs sociaux pour qu'un système similaire à la GRL puisse être transposé dans le parc Hlm).

³⁴ Il s'agit ici du dispositif GRL dans sa deuxième version, sachant que 35 000 logements font encore l'objet d'une couverture par le dispositif « GRL1 ».

Le Droit au logement opposable : un révélateur des demandes non prises en charge

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement, de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors être relogés en urgence par le préfet, et peuvent, le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant. À la fin de l'année 2010, 185 648 recours avaient été déposés et parmi eux 57 561 avaient fait l'objet d'une décision favorable (Cf. tableau 38).

À travers le suivi des motifs de recours Dalo apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'avait été apportée jusqu'alors. Parmi elles, on recense une grande part de ménages confrontés à l'absence de domicile personnel (26 % des ménages reconnus prioritaires en 2011). Le Dalo permet également de mettre en lumière toutes les situations de demandeurs confrontés à de mauvaises conditions d'habitat dans des logements indécents, sur-occupés, insalubres ou dangereux (26 %) ou qui sont sous la menace d'une expulsion (10 %). Parmi les situations les plus représentées figurent également celles des demandeurs de logement Hlm qui n'avaient pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente anormalement longs (25 %) ; ces derniers ont désormais la possibilité de déposer un recours contentieux devant les tribunaux administratifs, en cas de non-relogement par les préfets (depuis le 1^{er} janvier 2012).

Tableau 5 : Motifs retenus par les commissions de médiation en 2011

	Part des demandeurs concernés (sur l'ensemble des motifs retenus)
Absence de logement	26 %
Ménages menacés d'expulsion	10 %
Ménages en hébergement ou habitat temporaire	13 %
Ménages en logement insalubre, dangereux ou impropre à l'habitation	6 %
Ménages dans un logement indécent ou sur-occupé (lié à la présence d'une personne handicapée ou mineure)	20 %
Ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement long pour une demande de logement social	25 %

Source : Comité de suivi Dalo, résultats présentés au 30 septembre 2011.

3^e dimension du mal-logement : Les mauvaises conditions d'habitat

Si le confort sanitaire des logements s'est fortement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement dû à de mauvaises conditions d'habitat est bien loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, obsolescence de certaines parties du parc Hlm, développement préoccupant des copropriétés dégradées, montée de la précarité énergétique... Les contours du mal-logement lié aux mauvaises conditions d'habitat ont évolué, et font apparaître de nouvelles franges de population en situation de grande fragilité. D'après l'enquête Logement de 2006³⁵, plus de 2,7 millions de personnes vivaient, encore aujourd'hui, dans des logements inconfortables, de mauvaise qualité ou surpeuplés.

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements

Au cours des dernières décennies, le confort sanitaire des logements s'est globalement amélioré, comme le montrent les résultats des enquêtes Logement de l'Insee : alors qu'en 1984, 15 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs, ce n'est le cas que dans 1,3 % du parc en 2006³⁶. Cela concerne toutefois 510 000 personnes qui habitent, près de neuf fois sur dix, dans des habitations anciennes, contruites avant 1948. Il s'agit dans la moitié des cas de personnes seules, retraitées, en majorité propriétaires et vivant dans des zones rurales. À noter que le niveau d'inconfort sanitaire reste plus élevé

³⁵ Exploitation DHUP.

³⁶ Sur les 354 000 logements privés de confort sanitaire en 2006 (hors doubles comptes), on en compte 270 000 sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire, auxquels on peut ajouter un petit nombre de logements ne disposant pas d'eau courante.

dans les Départements d'Outre-Mer³⁷, où il concerne encore 6,5 % des logements, et où près de 3 ménages sur 10 n'ont pas accès à l'eau chaude.

**Tableau 6 - Évolution du confort sanitaire des logements
(en milliers de logements)**

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Logements sans confort sanitaire (1)	3 050	2 039	1 369	934	612	354
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	3 267	3 092	3 576	1 698	1 438
Logements « tout confort » (2)	14 226	15 950	17 670	18 776	22 215	24 571
Ensemble des résidences principales	20 364	21 256	22 131	23 286	24 525	26 363

Source : Insee - enquêtes Logement.

(1) Sont qualifiés de logements « sans confort sanitaire », les logements n'ayant pas à la fois eau courante, WC intérieurs et installations sanitaires.

(2) Sont qualifiés de logements « tout confort », les logements avec les trois éléments de confort sanitaire de base et le chauffage central.

Au-delà de l'inconfort sanitaire, l'Insee se penche désormais sur la mauvaise qualité des logements, et considère comme « privé de confort » tout logement qui se trouve dans un immeuble délabré ou qui présente deux défauts dans la liste suivante : présence d'infiltration, froid, absence de sanitaires ou d'eau chaude, absence de cuisine, problèmes électriques ou problèmes de plomberie³⁸. À partir des résultats de l'enquête Logement de 2006, l'Insee évalue à 711 000 le nombre de logements inconfortables et de mauvaise qualité, dans lesquels vivent plus de 1,3 million de personnes.

D'après une étude du Credoc, le pourcentage de personnes confrontées à un de ces « défauts majeurs de qualité » dans leur logement placerait la France en queue de peloton au niveau européen (18^e rang sur 24)³⁹. Dans ces logements de mauvaise qualité sont surreprésentés les ménages pauvres et modestes, les ouvriers et chômeurs, les locataires, les jeunes de moins de 25 ans et les familles monoparentales.

³⁷ Insee première n°1202, « Les logements en 2006 - Le confort s'améliore mais pas pour tous », juillet 2008.

³⁸ L'approche retenue pour l'observation de l'Insee est restée proche de l'esprit de la loi SRU et de son décret d'application, en s'appuyant sur les critères auxquels doit répondre un logement « décent ».

³⁹ Credoc, *Les difficultés des Français face au logement*, Cahier de recherche n°265, décembre 2009. 170 p. Cette étude montre par exemple que la France compte 14 % de ménages vivant dans un logis où l'installation de plomberie est dangereuse ou régulièrement en panne, où la pression de l'eau est insuffisante, l'eau non potable, insuffisamment disponible... soit 6 points de plus que la moyenne en Europe.

La montée de la « précarité énergétique »

Les faibles revenus des ménages, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont conduit ces dernières années à l'augmentation de situations de mal-logement relevant de la « précarité énergétique⁴⁰ ». Les ménages qui y sont confrontés doivent alors faire des arbitrages difficiles : se chauffer au risque d'impayés, d'endettement progressif, voire de coupures d'énergie... Ou ne plus se chauffer et subir les conséquences du froid sur leur santé (développement de maladies respiratoires et cardio-vasculaires, sur-mortalité hivernale...) ou leur vie sociale (repli sur soi, isolement...). Sans compter toutes les pratiques dangereuses auxquelles recourent parfois les ménages (calfeutrement des aérations, utilisation de solutions de chauffage inadaptées comme les poêles à pétrole) et la spirale de dégradation qui s'enclenche alors, quand le logement en mauvais état et mal chauffé, devient de plus en plus difficile et cher à chauffer, entraînant des problèmes sanitaires et sociaux, etc.

D'après une récente publication de l'Insee⁴¹, 3,8 millions de ménages de France métropolitaine (soit 14,4 %) sont en précarité énergétique dans la mesure où ils consacrent plus de 10 % de leur revenu aux dépenses d'énergie (contre 5,5 % en moyenne) : sont concernés 19,5 % des propriétaires, 25,4 % des personnes de 65 ans et plus, et 17,1 % des habitants de maisons individuelles. Par ailleurs, 3,5 millions de ménages déclarent souffrir du froid dans leur logement (soit 14,8 % des ménages, sachant que cette proportion atteint 22 % chez les ménages modestes) : sont alors surtout concernés les locataires (25,2 %) et les ménages habitant en logement collectif (21 %). 621 000 ménages souffrent de ces deux formes de précarité, dont les trois quarts appartiennent au premier quartile de revenu.

Les multiples visages de l'habitat indigne

La loi du 25 mars 2009 a donné un contour et une définition juridique à la notion d'habitat indigne : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état (ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés) expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». **Selon les estimations ministérielles, les risques sanitaires liés à cet habitat concernent environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.** Au-delà de cette estimation globale, les données chiffrées sur cette forme de mal-logement restent très dépendantes des dispositifs et politiques de traitement mis en œuvre au niveau national ou local. Des dispositifs qui n'informent pas tant sur la réalité et l'évolution de l'habitat indigne en France, que sur le dynamisme

⁴⁰ La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, reconnaît la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires, en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

⁴¹ Insee première n° 1351, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », mai 2011.

ou l'inertie de l'action publique mise en œuvre pour y répondre. Sachant que l'intervention publique est également guidée par des priorités qui évoluent dans le temps, comme l'a montré la récente réforme des aides de l'Anah⁴².

Si le traitement des logements indignes a progressé depuis 2005 (et notamment en 2009 sous l'effet d'une hausse des crédits dans le cadre du Plan de relance), les réalisations de l'Anah sont toujours restées en-deçà des objectifs fixés. À l'issue du Plan de cohésion sociale (2005-2009), seulement 69 % des objectifs avaient été atteints. En 2010, 17 878 logements ont été traités au titre de la lutte contre l'habitat indigne (pour un objectif de 20 000 logements), contre 13 358 en 2009. Si ces chiffres indiquent une progression, il convient de noter qu'en 2010, le périmètre a été élargi aux logements « très dégradés »⁴³ (et ne concerne plus uniquement les logements « indignes » au sens strict) : si l'on ne compte que les logements indignes, ce sont 8 834 logements qui ont été traités en 2010 (pour un objectif de 10 750).

Tableau 7 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000
Réalisés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 878
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %

Source : Anah.

* À partir de 2010, les interventions de l'Anah ne concernent plus uniquement les logements indignes traités mais aussi les logements très dégradés.

La lutte contre l'habitat indigne a connu une montée en charge significative au cours des dernières années, et une mobilisation accrue de différents acteurs (services déconcentrés de l'État, villes, services départementaux, associations et opérateurs) sur la plupart des territoires : organisation des services et mise en place de partenariats, développement de procédures et d'outils opérationnels⁴⁴, action et suivi des procédures traitant de l'habitat indigne, mise en place de pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne dans

⁴² Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'Anah a procédé à une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions principales (conformément à la feuille de route reçue du secrétaire d'Etat au logement) : rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du dispositif prévu pour la gestion du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ; « optimisation » de l'intervention en faveur des propriétaires bailleurs, en ciblant les projets où l'enjeu en termes d'amélioration de l'habitat est conséquent et en renforçant le niveau d'exigences sur le conventionnement du parc locatif privé (loyers maîtrisés et maîtrise d'énergie) ; renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, en cohérence avec les objectifs du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

⁴³ Le nouveau régime des aides de l'Anah a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires occupants (particulièrement pour la réalisation de travaux lourds) et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

⁴⁴ Près de 96% des départements ont aujourd'hui un volet « Lutte contre l'habitat indigne » dans leur PDALPD ; protocoles et plans départementaux d'éradication de l'habitat indigne sont en vigueur dans de nombreux départements ; 324 procédures incitatives (PIG et MOUS) sont en cours ; 204 procédures contraignantes (ORI ou RHI) sont en cours et 36 en projet,...

Le tableau de bord du mal-logement

près de 70 % des départements etc. L'intervention publique en ce domaine reste en revanche peu efficace, voire inexistante, là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place.

• « Résorption de l'habitat insalubre » : un dispositif au point mort depuis deux ans

Si une partie des logements insalubres sont subventionnés par l'Anah au titre de la lutte contre l'habitat indigne (Cf. tableau ci-dessus), à travers des dispositifs de type OPAH, PIG, « MOUS insalubrité », ou le cas échéant par des procédures coercitives de type arrêtés préfectoraux⁴⁵, il existe un autre dispositif spécifiquement dédié à l'habitat insalubre : la procédure de « résorption de l'habitat insalubre » (RHI). Elle vise les situations d'insalubrité dites « irrémédiables » (c'est-à-dire qui ne peuvent pas techniquement être traitées, ou bien avec des travaux plus coûteux qu'une reconstruction) et consiste en une acquisition publique du logement suivie de sa démolition, avec relogement des occupants. Alors que le nombre de logements traités dans le cadre de ce dispositif est faible chaque année, celui-ci n'a cessé de diminuer (passant de 849 logements en 2005 à 132 en 2008).

Après une « année blanche » en 2009, correspondant au transfert de cette compétence de l'Etat à l'Anah, l'intervention publique sur le dispositif RHI a repris en 2010 : près de 10 millions d'euros ont été engagés, permettant la démolition (ou la réhabilitation lourde) de 405 logements et la production de 250 logements sociaux en sortie de ces opérations.

Tableau 8 : Bilan du dispositif de Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable (RHI)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Logements insalubres irrémédiables traités	156	44	443	477	849	520	247	132	0	405
Logements locatifs sociaux produits	16	44	153	191	490	355	210	71	0	250
Taux de reconstitution de l'offre	10,3 %	100 %	34,5 %	40 %	57,7 %	68,3 %	85 %	53,8 %	0	61,7 %

Source : ministère du Logement, puis Anah à partir de 2009.

• Saturnisme infantile et autres conséquences sanitaires du mal-logement

La lutte contre le saturnisme constitue une des composantes de la lutte contre l'habitat insalubre. Lié à l'intoxication par le plomb, le saturnisme est une maladie extrêmement grave touchant principalement les enfants, chez lesquels il entraîne des troubles irréversibles du système nerveux (retards

⁴⁵ Le ministère du Logement indique que 2 087 arrêtés d'insalubrité ont été pris en 2009, par 86 % des départements, la plupart étant toutefois concentrés sur quelques départements.

de croissance, retards intellectuels, troubles du langage, et dans les cas les plus graves, retards psychomoteurs pouvant handicaper les enfants à vie). Dans une récente étude, l'Institut de veille sanitaire (InVS)⁴⁶ établit à 5 333 le nombre d'enfants entre 1 et 6 ans qui seraient touchés par cette maladie, dont 4 361 en France métropolitaine. Ces résultats encourageants par rapport à l'enquête précédente (qui faisait état de 84 000 enfants intoxiqués en 1995-96) ne doivent cependant pas conduire les pouvoirs publics à baisser la garde, notamment sur le front de la prévention et du dépistage. Un risque pointé par l'InVS dans un autre rapport, qui indique d'ores et déjà un tassement du dépistage sur une période récente⁴⁷.

Le phénomène du saturnisme infantile peut également être appréhendé à travers l'action publique mise en œuvre dans ce domaine. Celle-ci s'appuie sur deux types de mesures :

- Des mesures préventives reposant sur l'obligation d'effectuer un CREP (Constat de risque d'exposition au plomb) en cas de vente d'un logement ancien. Une obligation qui a été renforcée au cours des dernières années⁴⁸ ;
- Des mesures d'urgence après signalement au préfet de cas de saturnisme infantile ou de risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble. Le préfet peut alors faire réaliser un diagnostic pour évaluer plus précisément les risques, notamment sur les enfants mineurs. Si le diagnostic est positif, le préfet peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux pour éliminer ce risque, et en cas de carence du propriétaire, s'y substituer.

En 2009, 198 nouveaux cas de saturnisme infantile ont été enregistrés par les services de santé (contre 323 en 2008) et 1 621 logements ont été signalés aux services de l'État pour leur risque d'exposition au plomb (contre 1 818 en 2008), la plupart du temps en Ile-de-France. Le nombre de diagnostics réalisés dans les logements a également diminué en 2009, ce qui s'explique en partie par la réorganisation des services déconcentrés avec la création des ARS⁴⁹ et DDT⁵⁰. A noter enfin que les mesures de prévention sont elles aussi orientées à la baisse, avec seulement 8 140 CREP en 2009, soit 4,5 fois moins qu'en 2006.

⁴⁶ InVS, *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09*, avril 2010.

⁴⁷ Un rapport publié en septembre 2010, *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007* (Lecoffre C, Proveni C, Bretin P.) indique que 7 468 enfants ont été dépistés en 2007 (contre 9 033 enfants en 2005) et constate des carences dans le suivi des enfants intoxiqués (aucune plombémie de contrôle pour un quart des cas de saturnisme identifiés en 2005).

⁴⁸ Les CREP sont généralisés à tout le territoire français (et non plus uniquement sur les zones à risque d'exposition au plomb couvertes par un arrêté préfectoral) et depuis 2008, leur champ d'application est élargi aux nouveaux contrats de location et aux parties communes des immeubles construits avant 1949, ainsi qu'au repérage d'éventuels facteurs de dégradation du bâti.

⁴⁹ ARS : Agence régionale de Santé.

⁵⁰ DDT : Direction départementale des territoires.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 9 : Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Signalements								
-Cas de saturnisme chez enfants mineurs	492	459	495	NR	375	316	323	198
-Logements présentant des risques	1 366	1134	1 284	NR	-	1 212	1 818	1 621
Mesures préventives CREP ⁽¹⁾	58 744	74115	86 856*	NR	37 278	13440	10 240	8 140
Diagnostics réalisés dans les logements ⁽²⁾	3172	3639	4 296	NR	3 512	2 825	2 899	2 500
Travaux	2 207	2145	1 930	NR	1 660	1 459	1 704	1 000**
-dans des logements	2 051	1 784	1 617		1440	1 266		
<i>dont par propriétaires</i>	1 920	1534	1367		1224	1 076		
<i>dont travaux d'office</i>	131	250	250		216	190		
-sur parties communes	156	361	313		220	193		
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	NR	1 261	1 607	1 405	1 290

Source : ministère du Logement.

* Ce chiffre est établi sur un plus grand nombre de départements que les 78 définis avec zones à risques.

** Sur 1 699 notifications de travaux.

(1) Le Constat de risque d'exposition au plomb (CREP) s'est substitué au dispositif ERAP (États de risque d'accessibilité au plomb) à partir de 2007 (application de la loi du 9 août 2004).

(2) 1 diagnostic sur 2 dans les logements est positif (1 026 en 2009).

Au-delà du saturnisme, de nombreuses autres pathologies trouvent leur origine dans des conditions d'habitat dégradé et insalubre, souvent liées à la présence d'humidité dans le logement : asthme, infections dermatologiques et respiratoires, allergies, etc. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires. Ces impacts collatéraux du mal-logement sont pour l'heure encore trop méconnus en France, et ne font pas l'objet de travaux et de recherches suffisantes en termes de santé publique⁵¹.

Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté

Les mauvaises conditions d'habitat concernent également un nombre non négligeable de ménages propriétaires, dans des maisons individuelles en milieu rural, mais aussi, et de plus en plus, dans des immeubles collectifs en copropriété. En effet, alors que 74 % des logements collectifs privés sont en copropriété, de nombreux ensembles rencontrent de graves difficultés sur le plan technique (obsolescence du bâti, dégradations, malfaçons), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants).

⁵¹ « L'ampleur des logements moisés et du retentissement en santé publique est peu connue en France », interview de Fabien Squinazi, directeur du laboratoire d'Hygiène de la Ville de Paris, 5 février 2009.

Dans le cadre de l'enquête Logement de 2006, l'Insee a interrogé des propriétaires occupants sur le fonctionnement de leur copropriété : en s'appuyant sur ces données, on estime à 357 000 le nombre de logements se situant dans des copropriétés en difficulté, soit parce qu'elles sont confrontées à un très mauvais fonctionnement (179 944 logements) ou à un défaut d'entretien (72 540 logements), soit parce qu'elles doivent faire face à des impayés nombreux et importants (104 202 logements). Il convient d'insister sur le fait que ces chiffres élevés ne concernent que les propriétaires occupants, c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages vivant en copropriété, alors que les observations de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté. Ce chiffre de 357 000 constitue donc sans doute une estimation basse ; sachant que le ministère du Logement indique par ailleurs, à partir des résultats de l'enquête Logement de 2006, que 800 000 logements en copropriétés sont « sans confort », et peuvent par conséquent être qualifiés de « fragiles ».

**Tableau 10 : Mauvais fonctionnement des copropriétés
(d'après les propriétaires occupants)**

	Nombre de logements
Très mauvais fonctionnement	179 944
Existence d'impayés nombreux et importants (hors mauvais fonctionnement)	104 202
Mauvais entretien des copropriétés anciennes avant 1962 (hors impayés, hors très mauvais fonctionnement)	72 540
Total	356 686

Source : ENL 2006 de l'Insee, traitement réalisé par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre.

Lorsqu'elles nécessitent des travaux importants de réhabilitation, les copropriétés peuvent faire l'objet de subventions de l'Anah, dans le cadre d'OPAH copropriétés (pour les copropriétés dont la situation est fragile ou qui sont au début d'un processus de dévalorisation) ou de « plans locaux de sauvegarde » (pour restaurer le cadre de vie des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification-paupérisation).

Après une année 2009 exceptionnelle (caractérisée par l'octroi d'une enveloppe supplémentaire issue du Plan de relance), l'Anah a contribué en 2010 au financement de 8 720 logements dans le cadre d'OPAH copropriété et de 6 207 logements dans le cadre de plans de sauvegarde.

Tableau 11 : Logements traités par l'Anah dans le cadre des programmes OPAH de copropriété et plans de sauvegarde

	2006	2007	2008	2009	2010
Programme de copropriété	19 154	22 758	17 575	39 957	14 927
<i>dont OPAH copropriété</i>	<i>8 955</i>	<i>10 729</i>	<i>7 284</i>	<i>15 209</i>	<i>8 720</i>
<i>dont plans de sauvegarde</i>	<i>10 199</i>	<i>12 029</i>	<i>10 291</i>	<i>24 748</i>	<i>6 207</i>

Source : Anah.

NB : Les 14 297 logements traités dans le cadre des programmes de copropriétés sont comptabilisés parmi les 107 328 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 29). Ne sont pas comptabilisés ici les logements en copropriété traités dans le cadre d'OPAH RU, PIG ou diffus.

La persistance du surpeuplement, et ses conséquences

Outre les critères de confort et de décence du logement, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat renvoie également aux problèmes de sur-occupation, auxquels sont confrontés de nombreux ménages lorsqu'ils n'ont pas les moyens financiers d'accéder à un logement de taille suffisante par rapport à la composition de leur foyer. Un logement est considéré en « surpeuplement accentué » si le nombre de pièces nécessaires au ménage (voir normes ci-dessous) est égal ou supérieur de plus de deux unités à celui constaté. D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, 183 000 logements sont dans cette situation, à 87 % dans des immeubles collectifs. Près de 800 000 personnes subissent au quotidien les conséquences de cette sur-occupation : bruit et stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés pour les enfants à faire leurs devoirs...

Et si l'on se réfère à tous ceux qui habitent dans des logements en « surpeuplement modéré » (c'est-à-dire dont le nombre de pièces nécessaire est supérieur d'une unité à celui constaté), ce sont 6,9 millions de personnes qui sont aujourd'hui concernées. La problématique du surpeuplement touche davantage les ménages à bas revenus (plus de 20 % d'entre eux, contre 5 % à 3 % chez les ménages à revenus moyens et élevés)⁵², ainsi que ceux qui habitent dans les grandes agglomérations où les niveaux de loyer sont particulièrement chers : 37 % des ménages en situation de surpeuplement habitent dans l'agglomération parisienne (dont 12 % à Paris même) et 26 % dans les grandes villes chères⁵³.

⁵² Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, 2009. p.25, 181 p.

⁵³ Exploitation des résultats de l'enquête Logement de 2006, réalisée pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Tableau 12 - Surpeuplement des logements

	En nombre de logements (en milliers)				En nombre de personnes (en milliers)			
	1992	1996	2002	2006	1992	1996	2002	2006
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	1 411	1 027	1 037	797
Surpeuplement modéré (2)	2121*	2 211*	2 370	2 170	4 830*	4 958*	7 933	6 865
Total résidences principales	22131	23 286	24 525	26 283	56103	57 785	58 592	59 620

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils ont le même sexe.

(1) S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m² minimum par personne).

* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002 et 2006.

4^e dimension du mal-logement : Les difficultés pour se maintenir dans son logement

Le logement ne constitue pas toujours une protection durable. En témoignent toutes les personnes fragilisées suite à une rupture (familiale, professionnelle, de l'état de santé...) qui ne parviennent plus à se maintenir dans leur logement. Ou les ménages, de plus en plus nombreux, qui ne parviennent plus à faire face à l'augmentation de leurs dépenses de logement. L'évolution du coût du logement, déconnectée des ressources des ménages, est une source de difficultés nouvelles, y compris parmi les classes moyennes. Avec des conséquences qui peuvent être très lourdes, lorsqu'elles conduisent à des arbitrages financiers, à des sacrifices sur d'autres dépenses (éducation, santé, alimentation...), voire à des processus d'endettement qui peuvent aboutir à l'expulsion du logement.

L'explosion des dépenses de logement dans le budget des ménages

Alors que les prix de l'immobilier et les niveaux de loyer ont flambé au cours des 10 dernières années (Cf. tableau 32), la part de budget que les Français consacrent au logement n'a cessé de croître : elle se situe désormais loin devant l'alimentation (respectivement 25 % et 13 %, alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingt). Cette part a atteint en 2010 le niveau de 25,6 %. Sachant qu'il s'agit là d'une moyenne, et que le poids des

Le tableau de bord du mal-logement

dépenses contraintes⁵⁴ représente 48 % chez les ménages pauvres (contre 24 % en 1979). Fait nouveau, les classes moyennes sont de moins en moins épargnées, puisqu'elles consacrent jusqu'à 38 % de leurs ressources aux dépenses contraintes (contre 21 % en 1979).

Tableau 13 : Part des dépenses contraintes dans les ressources des ménages (1979-2005)

	1979	2005	Augmentation entre 1979 et 2005
Catégories pauvres (décile 1)	24 %	48 %	+ 24 points
Catégories modestes (déciles 2 et 3)	22 %	46 %	+ 24 points
Classes moyennes inf. (déciles 4, 5, 6)	21 %	38 %	+ 17 points
Classes moyennes sup. (déciles 7 et 8)	20 %	32 %	+ 12 points
Catégories aisées (décile 9)	19 %	29 %	+ 10 points
Hauts revenus (décile 10)	20 %	27 %	+ 7 points

Source : Credoc.

Le poids croissant du budget logement réduit en proportion la part des ressources dont disposent les ménages pour d'autres dépenses. Ainsi, pour une personne disposant du revenu médian (1 467 €), il ne reste plus que 294 € par mois (9,80 € par jour) une fois acquittées les dépenses contraintes et incontournables⁵⁵. Les marges de manœuvre sont encore plus étroites pour les 10 % de ménages les plus pauvres, auxquels il reste au final 80 € par mois (2,70 € par jour). Dans ce contexte, les priorités de dépenses s'ajoutent les unes aux autres, et la gestion du « trop peu » devient un exercice extrêmement difficile. Sachant que le coût du logement devient aussi source de fragilité et d'insécurité pour les ménages, puisqu'il réduit les marges de manœuvre et rend les personnes et familles vulnérables face aux aléas de la vie.

Tableau 14 : Le poids des dépenses contraintes et incontournables sur le budget des ménages

	Budget des 10 % les plus pauvres	Budget médian	Budget des 10 % les plus riches
Ressources	625 €	1467 €	4 213 €
Dépenses contraintes	300 €	557 €	1137 €
Dépenses incontournables	245 €	615 €	1 601 €
Ce qui reste	80 €	294 €	1474 €

Source : Credoc, enquêtes sur les revenus fiscaux et sociaux et Budgets de famille, Insee 2006.

⁵⁴ Les dépenses contraintes concernent le logement, mais aussi l'eau, le gaz, l'électricité, les frais d'assurance, de téléphone...

⁵⁵ Les dépenses incontournables concernent l'alimentation, les transports, l'éducation et la santé.

La hausse inquiétante des ménages en impayés

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2006, le nombre de ménages en situations d'impayés a connu une augmentation très significative depuis 2002, dans le parc social (+ 57 %) et plus encore dans le parc privé (+ 82 %). 1,8 million de locataires affirment avoir rencontré des difficultés, et parmi eux 480 000 se sont retrouvés en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002). Une hausse qui traduit bien les difficultés de plus en plus fortes auxquelles sont confrontés les ménages face à l'augmentation des dépenses de logement. À noter que les deux tiers des impayés ont concerné des ménages modestes ou très modestes, qui ne parviennent plus à faire face à la flambée des loyers et des charges, même lorsqu'ils bénéficient d'aides au logement (ce qui est le cas pour plus des deux tiers d'entre eux).

Tableau 15 : Nombre de ménages en impayés de loyers dans le secteur locatif

	1996	2002	Variation 1996- 2002	2006	Variation 2002- 2006
Secteur locatif social % par rapport au parc locatif social	218 000 5,3 %	187 000 4,4 %	- 14 %	294 000 6,4 %	+ 57 %
dont bénéficiaires AL % par rapport aux ménages en impayés	154 000 71 %	137 000 73 %	- 11 %	201 000 68 %	+ 47 %
Secteur locatif privé % par rapport au parc locatif privé	107 000 2,1 %	102 000 1,8 %	- 5 %	186 000 3,4 %	+ 82 %
dont bénéficiaires AL % par rapport aux ménages en impayés	55 000 51 %	57 000 56 %	+ 4 %	124 000 67 %	+ 118 %

Source : enquêtes Logement, Insee.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure également un nombre élevé de ménages propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, 565 000 ménages propriétaires ou accédants ont eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, et parmi eux 70 000 ont été en situation d'impayés⁵⁶. Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, ce sont **près de 2,4 millions de ménages qui ont rencontré des difficultés pour s'acquitter des dépenses liées à leur logement, et parmi eux environ 550 000 qui ont été confrontés à un impayé.**

Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités

La hausse préoccupante du nombre de ménages fragilisés par le poids des dépenses de logement se confirme à travers l'augmentation des demandes d'aides financières, adressées aux Fonds de solidarité logement (FSL) et aux collecteurs du 1 % logement.

⁵⁶ Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

Le tableau de bord du mal-logement

En 2008, plus de 405 000 ménages ont bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement (ils étaient 333 000 en 2005). En parallèle de l'aide traditionnelle pour le maintien locatif, l'intégration dans les FSL des aides aux impayés de fluides (eau, énergie, téléphone) permet aujourd'hui de rendre compte du poids croissant de ces charges dans les budgets des ménages : 368 000 aides ont été distribuées en 2008, ce qui représente 90 % de l'ensemble des aides au maintien accordées. Perdant progressivement leur vocation d'aide au (re)logement (Cf. tableau 3), les FSL deviennent aujourd'hui de plus en plus un outil pour aider les ménages à équilibrer leurs budgets face à la flambée du coût du logement.

Tableau 16 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés
(voir aussi tableau 3)

	2005	2006	2007*	2008*	2009
aides financières pour le maintien locatif ⁽¹⁾	64 584	68 200	65 200	64 851	nd
aides financières aux copropriétaires occupants dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH ⁽²⁾	100	215	118	67	nd
aides financières au titre des impayés de fluides ⁽³⁾ :					
-dont impayés d'énergie	266 744	318 353	299 042	306 146	
-dont impayés d'eau	50476	59945	59 101	61046	
- dont impayés de téléphone	4 817	3 902	2 287	1 235	
Total des ménages aidés financièrement au titre des impayés ⁽⁴⁾	333 450	388 870	402 384	405 292	nd
Accompagnement social lié au logement (ASLL) dont ménages percevant aussi une aide financière	57 580 9 860	52 564 13 267	53 361 9 312	56 339 8 029	nd

* Les données 2007 et 2008 constituent des estimations nationales réalisées sur la base, respectivement, de 92 et de 69 départements.

(1) DREES. (2) DGALN. (3) DREES avec double compte. (4) Estimation DGALN, sans double compte.

NB: Les données 2009 ne sont pas disponibles à ce jour, en raison de l'absence de remontées d'informations pour 40 départements.

Par ailleurs, en cas de difficulté financière du locataire, la garantie Loca-pass permet d'assurer au propriétaire le paiement des loyers et charges : en 2010, elle a bénéficié à 67 000 ménages, soit une légère diminution par rapport à 2009 (72 000 ménages). Le nombre de nouveaux bénéficiaires en situation de « primo-sinistralité » reste néanmoins très élevé pour la troisième année consécutive (plus de 40 000 ménages), ce qui correspond à une hausse de 78 % depuis 2005.

Tableau 17 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	Nombre de nouveaux bénéficiaires	Nombre de mises en jeu en cours	Montants versés en milliers d'€
2001	5 891	6 166	7 225
2002	13 963	16 802	25 385
2003	19 779	27 703	44 662
2004	22 375	34 514	56 276
2005	23 780	36 460	61 180
2006	29 111	43 175	75 043
2007	36 448	54 016	97 2 11
2008	43 265	64 265	114 147
2009	45 055	71 917	133 312
2010	42 276	67 029	128 332
Cumul depuis 1999	282 722	282 722	742 942

Source : Anpeec.

L'expulsion locative : conséquence extrême de la fragilité des ménages

Sur le front des contentieux et expulsions locatives, tous les indicateurs sont au rouge en 2010. Le nombre de contentieux locatifs n'a jamais été aussi élevé (plus de 158 000), et celui des décisions de justice prononçant l'expulsion suit la même progression (plus de 114 000 décisions). Sachant que par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal⁵⁷, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc).

L'exécution des décisions de justice, en hausse générale pour 2010, apparaît plus alarmante encore si l'on se replace à l'échelle des dix dernières années : commandements de quitter les lieux (+24 %), autorisations du concours de la force publique (+57 %), interventions effectives de la force publique (+84 %)... Cette augmentation des procédures engagées traduit un durcissement sans précédent dans le traitement de ces situations. Un durcissement qui ignore non seulement les conséquences de l'expulsion sur les plans humain, social et économique, mais apparaît aussi totalement incohérent du point de vue de l'action publique, puisque les ménages expulsés font partie des publics prioritaires pour un relogement dans le cadre du Dalo.

Si l'on sait que le travail préventif auprès des ménages dès les premiers impayés contribue à contenir ces chiffres, on ne peut que regretter l'insuffisance des moyens consacrés aux politiques de prévention depuis plusieurs années. À cet égard, les CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions), qui sont désormais installées dans la quasi-totalité des départements, risquent de rester des coquilles vides sans une coor-

⁵⁷ Le taux de présence ou de représentation à l'audience est de 38 %.

Le tableau de bord du mal-logement

dination effective de tous les acteurs au niveau local, sans un renforcement de ses pouvoirs et sans les moyens nécessaires à son bon fonctionnement.

Tableau 18 - Evolution du contentieux lié à l'expulsion locative

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	125 706	127 544	137 564	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	158 329
<i>Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)</i>	107 639	111 395	125 078	133 305	128 782	131 674	138 490	137 047	139 663	145 384
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	109 993	110 434	112 195	114 764
<i>Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)</i>	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 838	105 150	106 488	109 160
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 473	52 551	53 628	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739 (p)
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	36 400	38 151	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917 (p)
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	16 844	20 087	23 227	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502 (p)
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	6 337	7 534	9 763	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 652	11 670 (p)

(1) Source : ministère de la Justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc.). Ces données ne concernent pas les occupations de bâtiments sans droit ni titre dès l'entrée dans les lieux (ménages entrés dans les lieux sans disposer d'un bail : squat...) contrairement aux données du ministère de l'Intérieur.

(2) Source : ministère de l'Intérieur. France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003.

(p) Données provisoires.

La différence entre le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion (plus de 110 000) et le nombre d'interventions effectives du concours de la force publique (plus de 11 000) doit être interprétée avec précaution. Car si un certain nombre de personnes parvient à rétablir sa situation et à éviter l'expulsion, bon nombre de ménages décident (contraints par la procédure ou sur pression du propriétaire ou de l'huissier) de quitter leur domicile avant que les forces de l'ordre n'interviennent, cherchant un autre logement ou des solutions d'hébergement. Ces situations échappent aujourd'hui très

largement à la statistique administrative, tout comme celles des ménages qui restent dans leur logement après résiliation du bail, sans la protection qu'octroie le statut de locataire et avec un risque constant que la procédure ne se poursuive ou n'aboutisse. On estime qu'au cours des 3 dernières années, environ 92 000 ménages⁵⁸ se sont retrouvés dans ces situations extrêmes de fragilité, devenant des « occupants sans droit ni titre » susceptibles d'être expulsés à tout moment (s'ils n'ont pas quitté leur logement sous la pression de la procédure⁵⁹). Le nombre de ménages expulsés est donc en réalité bien plus important que le simple chiffre des interventions effectives de la force publique.

5^e dimension du mal-logement : Les blocages de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence »

Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais des problèmes de mobilité résidentielle pour de nombreux ménages, notamment lorsqu'ils disposent de ressources faibles et modestes. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait la panne de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation, et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme de plus en plus affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient (parfois très cher) leur entrée sur un marché convoité, se mettant ainsi à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.

Propriétaires ou locataires : l'inégalité des destins résidentiels

Les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes, selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais les écarts sont considérables. Entre 2003 et 2006, 60 % des ménages les plus riches (appartenant au dernier quintile des ménages les plus riches) qui ont changé de logement sont devenus propriétaires... alors que cela n'a été le cas que pour 9 % des ménages les plus pauvres (appartenant au 1^{er} quintile). Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10.

⁵⁸ Ce chiffre de 92 000 ménages correspond à l'ensemble des ménages ayant fait l'objet d'une demande de concours de la force publique entre 2008 et 2010 (125 849 ménages) auxquels on a retiré les ménages ayant été expulsés avec le concours de la force publique au cours de ces trois années (33 616) (125 849 - 33 616 = 92 233).

⁵⁹ Une étude de l'ADIL du Gard réalisée en mars 2011 indique que seuls 15% de l'ensemble des ménages ayant quitté les lieux suite à une décision de justice prononçant l'expulsion, l'ont fait sous la contrainte d'une intervention de la force publique, in « Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement ».

Tableau 19 - Destination résidentielle des ménages ayant changé de logement entre 2003 et 2006

Ménages mobiles (en %)	Propriétaires	Locataires Hlm	Locataires dans le parc privé	Autres	Total
Les 20 % les plus pauvres	9	30	44	17	100
Les 20 % les plus riches	60	6	28	6	100
Ensemble des ménages	32	20	39	9	100

Source : Traitements de l'enquête Logement 2006 réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Les inégalités de perspectives résidentielles se sont fortement accrues au cours des deux dernières décennies : les ménages les plus modestes sont aujourd'hui plus souvent locataires qu'il y a 20 ans (56 % en 2006, contre 41 % en 1984), et les plus riches plus souvent propriétaires (76 % contre 60 % il y a vingt ans). L'accession à la propriété apparaît donc comme un processus de plus en plus inégalitaire, qui exige des apports personnels conséquents, des niveaux d'endettement de plus en plus lourds, sur des périodes de plus en plus longues... Sachant que le patrimoine acquis par le ménage contribue encore à renforcer les inégalités entre ceux qui ont pu devenir propriétaires et les autres. L'enquête Patrimoine de l'Insee montre à quel point les inégalités de patrimoine se sont renforcées sur une période récente : en 2010 les 1 % des ménages les plus riches possèdent 17 % du patrimoine (contre 13 % en 2004), les 10 % les plus riches en possèdent 48 % (46 % en 2004)... alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent toujours que 7 %⁶⁰.

Locataires dans le parc Hlm : des perspectives de mobilité réduites

Pour les locataires, les perspectives résidentielles apparaissent très contraintes, notamment lorsqu'ils disposent de faibles ressources : car si le parc locatif privé permet de loger de nombreuses catégories de population, ses niveaux de loyer le rendent de moins en moins accessible aux ménages modestes. Pour être logé dans le parc privé, un locataire du parc Hlm devrait consentir des niveaux de loyer en moyenne 1,5 fois supérieur à ceux du parc social. Un saut très difficile à effectuer, sachant que plus l'agglomération est grande, plus la marche entre le secteur Hlm et le parc locatif privé est haute. Ainsi dans une agglomération de moins de 20 000 habitants, l'écart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé est de 32 %, et il atteint 120 % dans l'agglomération parisienne.

⁶⁰ Insee première n°1380, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », Hélène Chaput, Kim-Hoa Luu Kim, Laurianne Salembier, Julie Solard, novembre 2011.

Tableau 20 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé en 2006

Loyers mensuels moyens (€/m ²)	Secteur Hlm	Secteur privé	Ecart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé
Agglomérations moins de 20 000 hab.	4,4	5,8	+ 32 %
Agglo. de 20 000 à 99 999 hab.	4,2	6,5	+55 %
Agglo. de 100 000 à 1 999 999 hab.	4,5	7,7	+ 71 %
Agglomération parisienne	5,9	13,0	+ 120 %
France entière	4,7	7,3	+55 %

Source : Insee - enquête nationale Logement, 2006.

Si les locataires du parc Hlm éprouvent des difficultés pour accéder à un logement du parc privé, leurs possibilités de mobilité au sein du parc social apparaissent elles aussi très limitées. Depuis 2000, le taux de rotation au sein du parc Hlm a régulièrement diminué, avant de se redresser légèrement : il représente aujourd'hui 10,2 % (contre 12 % en 2000).

Tableau 21 : Evolution de la mobilité dans le parc Hlm

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de mobilité	12,0 %	11,4 %	10,9 %	10,5 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	9,9 %	10,2 %

Source : USH.

Zones urbaines sensibles : de la spécialisation sociale à l'« assignation à résidence »

Le blocage de la mobilité résidentielle est particulièrement manifeste dans les Zones urbaines sensibles, où le parc Hlm est surreprésenté : 60 % des ménages en moyenne y sont locataires du parc social, contre 21 % sur le reste du territoire.

Les données fournies par l'Observatoire des Zones urbaines sensibles⁶¹ et l'Insee⁶² sont éloquentes : avec un taux de chômage à 18,6 %, un nombre

⁶¹ Le Rapport 2010 de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles indique que le taux de chômage dans les ZUS est de 18,6 % en 2009, contre 9,8 % en moyenne en France ; il touche principalement les jeunes actifs (43 % des jeunes hommes et 37 % des jeunes femmes) et n'épargne plus les diplômés. Ce chômage massif n'est pas sans conséquences sur les revenus puisque les ZUS comptent un nombre d'allocataires à bas revenus deux fois plus élevé que dans les agglomérations auxquelles elles appartiennent, un nombre des personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté 2,7 fois plus élevé, et des bénéficiaires de la Couverture mutuelle universelle (CMUC) 2,4 fois plus nombreux (en 2010, un assuré sur cinq bénéficie de la CMUC dans les ZUS, soit un taux de couverture 2,4 fois plus élevé que dans leurs unités urbaines. Un tiers des moins de 18 ans est couvert par la CMUC, contre un sur six dans leurs unités urbaines).

⁶² Insee première n°1328, « La population en zones urbaines sensibles » décembre 2010. À partir des données du Recensement de la population en 2006, l'Insee pointe la surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses comptant 5 personnes ou plus (12,7 % des ménages, soit deux fois plus que dans leurs unités urbaines) et des familles monoparentales (25,7 % en ZUS contre 15,8 % dans leurs unités urbaines), de la part des habitants étrangers (17,5 % des habitants de ZUS, contre 8,2 % dans leurs agglomérations) et des Français par acquisition (part deux fois plus importante), un creusement depuis 1999 des inégalités en termes de formation (la moitié des habitants de ZUS n'ont aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans le reste du territoire ; la part de diplômés universitaires est deux fois plus faible en ZUS).

de personnes sous le seuil de pauvreté 2,7 fois plus élevé que dans les agglomérations auxquelles elles appartiennent, ou encore des allocataires à bas revenus deux fois plus nombreux... les 717 ZUS que compte la France métropolitaine en 2006, abritent une population très fragile. Une population qui n'a souvent pas eu d'autre choix, pour être logée, que de se tourner vers ces quartiers d'habitat social, mais qui se heurte ensuite à des perspectives résidentielles très limitées. Avec un taux de mobilité qui a diminué au cours des dernières années (passant de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005), seules les personnes disposant de ressources significatives semblent autorisées à quitter ces quartiers et à poursuivre leur parcours social et résidentiel... tandis que les ménages les plus fragiles sont contraints d'y rester.

Pour la Fondation Abbé Pierre, l'assignation à résidence des ménages les plus modestes dans les quartiers en ZUS, devenus de véritables « territoires de relégation », constitue une « forme particulière » de mal-logement. Une forme de mal-logement qui interroge plus largement le fonctionnement sélectif des marchés, et la pénurie d'une offre accessible aux plus modestes sur l'ensemble du territoire. La situation des personnes en souffrance dans ces « quartiers oubliés » rappelle que le droit au logement ne peut être mis en œuvre de façon satisfaisante sans une exigence forte de mixité sociale.

UNE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT : CAUSES ET DÉTERMINANTS

Les manifestations du mal-logement (présentées dans la première partie de ce chapitre) reflètent, dans leur ampleur et leur diversité, l'élargissement et l'approfondissement de la crise du logement. Cette crise est qualifiée par la Fondation Abbé Pierre de « crise du logement sans précédent », à la fois parce qu'elle ne ressemble pas à celle qui a pu sévir à d'autres périodes (notamment dans les années 1950), mais aussi parce qu'elle est d'une extrême gravité. D'année en année, les rapports de la Fondation Abbé Pierre ont cherché à identifier les causes et dévoiler les logiques qui sont à l'origine de cette crise.

Seront abordés successivement dans cette partie :

- l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logements pour répondre aux besoins, notamment des ménages pauvres et modestes (1)
- la faible mobilisation du parc existant, public et privé, face à l'ampleur de la demande sociale (2)
- la flambée et l'absence de régulation des prix de l'immobilier et des loyers (3)
- l'affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement face à la flambée du coût du logement (4)
- les carences de la collectivité dans le champ du logement, entre désengagement financier et inapplication des lois (5)

1. Une offre de logements insuffisante et inadaptée aux besoins

Rapport après rapport, la Fondation Abbé Pierre n'a cessé de pointer le déficit de l'offre de logements : depuis un quart de siècle, le niveau de la construction n'a pas permis de répondre aux besoins des ménages, de plus en plus nombreux. Parmi eux, les plus modestes sont les premiers touchés, puisque l'offre est non seulement insuffisante mais aussi largement inadaptée à la demande sociale.

Une construction globale insuffisante pour répondre aux besoins

Alors que la France connaît une croissance démographique importante (avec des projections de population revues à la hausse) et une augmentation plus forte encore du nombre de ses ménages (sous l'effet des séparations conju-

Le tableau de bord du mal-logement

gales, recompositions familiales, de l'allongement de la durée de vie...), les besoins en logement sont de plus en plus élevés. Différentes estimations⁶³ indiquent qu'il faudrait produire environ 500 000 logements par an pendant plusieurs années pour retrouver un meilleur équilibre du marché et pour répondre aux ménages en demande de logement et à l'ensemble des personnes aujourd'hui en situation de non ou de mal-logement.

Ce niveau de production n'a jamais été atteint ces dernières années, et le déficit n'a cessé de se creuser. Malgré une progression entre 2004 et 2007, le nombre de logements mis en chantier reste encore bien inférieur aux besoins estimés (360 000 logements en 2011).

Tableau 22 - Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Logements ordinaires	302,7	292,8	294,1	305,1	349,7	392,4	414,4	414,8	351,3	314,9	324,9	-
Individuels	199,0	190,8	191,8	192,7	216,0	228,9	237,5	232,4	198,9	177,5	180,9	-
Collectifs	103,7	102,0	102,3	112,4	133,7	163,5	176,9	182,4	152,4	137,4	144,0	-
Logements en résidence	8,4	10,6	8,8	9,3	13,2	17,8	19,5	20,6	17,3	18,3	21,1	-
Ensemble	311,1	303,4	302,9	314,4	362,9	410,2	433,9	435,4	368,6	333,2	346	360

Source : DAEL / SOeS. Sitadel et Sitadel 2 à partir de 2009.

(p) : prévision.

NB : Le tableau ci-dessus inclut les DOM à partir de 2006 et les données sur les bâtiments existants à partir de 2009.

Si le discours des pouvoirs publics se focalise aujourd'hui sur les zones de marché tendu, où s'exprimerait l'essentiel des besoins en logements, il convient de rappeler que la question d'une production suffisante et adaptée à la demande se pose sur de nombreux territoires, y compris parfois en milieu rural et dans les villes qui ne relèvent pas de territoires qualifiés comme prioritaires.

Une offre de logements qui demeure inadaptée à la demande sociale

Bien que sa progression soit limitée chaque année par les ventes, démolitions et changements d'usage, le parc Hlm enregistre une hausse significative en 2009 (avec 46 500 logements supplémentaires) après une augmentation déjà importante en 2008 (36 000 logements supplémentaires). Cette progression correspond pour partie à l'action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion

⁶³ À partir des évolutions démographiques (migration, évolution de la population, formation des ménages et dissolutions) et de l'offre du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), l'Insee détermine la demande potentielle en logements à 350 000 par an en moyenne. En tenant compte également des caractéristiques du parc de logement (logements ordinaires, confort, taille, critères de décence, situations d'absence de logement ordinaire) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...), ce sont au total 500 000 logements par an qui doivent être produits en moyenne.

sociale 2005-2009 dont les résultats commencent à être visibles aujourd'hui, compte tenu du délai qui sépare le financement des logements sociaux de leur mise en location, qui est de 30 mois au minimum. Si ce plan de financement pluriannuel a donc eu un impact positif sur la production de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction depuis 2010, et craindre un tassement de la production dans les années à venir, surtout avec le désengagement financier de l'État depuis plusieurs années.

**Tableau 23 - Évolution du parc Hlm en France métropolitaine
(en milliers de logements)**

Année	Total du parc (1)	Mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes à des particuliers	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2000	3 998,0	41,9	10	3,5	4,8	1,7	31,9
2001	4 054,5	41,6	9,4	2,9	5,7	0,9	32,2
2002	4 077,9	44,0	11,3	3,0	7,5	0,8	32,7
2003	4 113,5	48,9	14,0	3,4	9,7	0,9	34,9
2004	4 152,0	44,5	16,0	3,3	11,1	1,6	28,5
2005	4 180,7	46,4	17,4	3,6	13,1	0,7	29,0
2006	4 199,0	50,5	16,7	2,5	12,9	1,3	33,8
2007	4 244,0	49,1	18,1	2,3	14,4	1,3	31,0
2008	4 329,0	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	36,1
2009	4 373,0	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	46,5
2010	4 425,0	95,1	-	-	-	-	-

(1) au 1^{er} janvier de chaque année.

Source : MEDDTL, DGALN/DHUP, Sisal et CGDD/SOeS. Série des enquêtes sur le parc locatif social.

Les données de l'Union sociale pour l'habitat (sur un champ plus restreint)⁶⁴ confirment ces tendances : le niveau de l'offre globale Hlm s'est redressé sur une période récente et atteint près de 500 000 logements en 2010, son niveau le plus haut de ces dix dernières années. Le parc Hlm a crû de 73 000 logements supplémentaires, et la mobilité résidentielle (repassée au-dessus de la barre des 10 %) a permis de libérer 422 000 logements pour de nouvelles mises en location.

⁶⁴ Seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés. Notons encore que le niveau de croissance du parc présenté dans le tableau ci-dessous par l'USH est toujours supérieur à celui que fournit le ministère du Logement (tableau précédent où seule une estimation globale est disponible pour 2010).

Tableau 24 - Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)					
Année	Parc locatif Hlm	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale disponible (2)
2001	3 727	+ 49	11,4 %	425,0	474,0
2002	3 784	+ 57	10,9 %	412,5	469,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 982	+ 31	9,9 %	394,2	425,2
2008	4 015	+ 33	9,8 %	393,6	426,6
2009	4 063	+ 48	9,9 %	402,1	450,1
2010	4 136	+ 73	10,2 %	421,9	494,9

Source : Union sociale pour l'habitat, 2011.

(1) L'offre due à la mobilité correspond au taux de mobilité appliqué au parc locatif Hlm.

(2) L'offre totale correspond à la somme de l'offre liée à la croissance du parc et de l'offre due à la mobilité.

Au-delà de la progression globale du parc Hlm, il convient de se pencher dans le détail sur les types de logements sociaux financés. À cet égard, il apparaît que la hausse des logements sociaux tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative « intermédiaire » (pour 46 %). Entre 2000 et 2010, le nombre de logements PLS inaccessibles aux ménages les plus modestes a progressé dans des proportions bien supérieures à celui des véritables logements sociaux, PLUS et PLAI⁶⁵ (multipliés par 10 pour les PLS et par 2 pour les PLUS et PLAI). En 2010, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble des financements accordés (20 %, contre 34 % pour les PLS). À noter enfin que 19 % des logements sociaux financés en 2010 correspondent à des structures collectives, et non pas à des logements familiaux ordinaires. À noter enfin que les premières données disponibles pour 2011 font état d'une diminution sensible du nombre de logements sociaux financés, qui repasse sous la barre des 110 000.

⁶⁵ En 2011, 63 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS, 28,7 % des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI.

Tableau 25 - Nombre de logements sociaux financés

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
2000	5 050	31 325	1 661	38 036	4 081	42 117	9,7 %
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21,0 %
2003	5 034	39 622	4144	48 800	12 659	61459	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	33,5 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	33,7 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	131 106	34,3 %
2011 (p)	22 134	49 679		71 813	37 996	109 809	34,6 %

Source : Infocentre SISAL. (1) hors PLS Foncière.

*Sont comptabilisées depuis 2009 les places en structures collectives dans le décompte des PLAI.

À noter que le tableau ci-dessus présente les financements accordés pour la construction de logements sociaux, et non la production effective et mise à disposition des ménages (Cf. tableau ci-dessous). Or, si l'on considère que 2 à 3 années séparent l'étape du financement de celle de la mise en service, on constate une « perte en ligne » importante de logements sociaux financés, qui ne donnent lieu à aucune livraison effective : ainsi seulement 77 % des financements annoncés entre 2006 et 2008 ont conduit à une livraison effective de logements entre 2009 et 2011⁶⁶.

Tableau 26 : Nombre de mises en service des logements sociaux (au 1/01 de chaque année)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total des mises en service	41 491	42 776	48 692	43 559	45 128	49 092	49 016	57 285	69 095	95 112

Source : Soes enquête EPLS, France métropolitaine.

2. La mobilisation du parc existant en direction des ménages pauvres et modestes

Face à l'ampleur de la demande sociale, la construction neuve ne pourra pas à elle seule répondre à l'ensemble des besoins. Un enjeu fort émerge donc autour de la mobilisation du parc existant, public et privé, pour favoriser

⁶⁶ 221 480 logements sociaux ont été mis en service entre 2009 et 2011, alors que les financements accordés entre 2006 et 2008 portaient sur plus de 288 208 logements.

l'accès au logement des ménages pauvres et modestes : captation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé à vocation sociale, mais aussi réhabilitation du parc de logements vétustes ou de mauvaise qualité.

La captation des logements vacants

En 2010, 2 121 000 logements sont vacants selon l'Insee. Si ce chiffre global renvoie à des réalités très différentes (logements proposés à la vente, en attente d'occupation par un locataire, etc.)⁶⁷, on ne peut que regretter l'absence de données statistiques plus fines sur ce sujet, dans la mesure où elles permettraient d'identifier précisément tous les logements laissés volontairement inoccupés, sans affectation précise, et donc mobilisables pour répondre aux besoins des ménages. D'après les données de Filocom en 2005, les logements vacants se concentraient majoritairement dans les pôles urbains (pour 59 %), où la mobilité résidentielle est plus importante (poids des ménages jeunes, plus mobiles, proportion plus importante de logements locatifs et de petite taille dans lesquels la rotation est plus élevée). Quant à la vacance en milieu rural, elle se caractérise souvent par des logements inhabités sur des périodes plus longues, notamment pour des raisons liées à l'inconfort ou à l'inadaptation de l'habitat face à la demande actuelle.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a instauré une Taxe sur les logements vacants (TLV) afin d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché de la location⁶⁸. Cette taxe est appliquée dans 8 agglomérations⁶⁹ en France de plus de 200 000 habitants, où elle a permis de faire reculer la vacance (de - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période pour la France entière). Le tableau suivant rend compte de la diminution du nombre de logements vacants soumis à cette taxe au cours des dix dernières années, passant de plus de 146 000 logements en 2000 à moins de 92 000 en 2010. Une diminution qui doit être interprétée toutefois avec prudence, compte tenu des nombreuses réclamations reçues par les services fiscaux⁷⁰, qui conduisent à suspendre temporairement ou exclure définitivement un certain nombre de logements qui devraient être soumis à cette taxe.

⁶⁷ Dans le recensement rénové de la population, l'Insee considère comme « vacant » tout logement inoccupé qui est : soit proposé à la vente ou à la location, soit déjà attribué à un acheteur ou locataire et en attente d'occupation, soit en attente de règlement de succession, soit conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, soit gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple : un logement très vétuste...).

⁶⁸ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis plus de 2 ans. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence.

⁶⁹ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes.

⁷⁰ De nombreuses réclamations sont déposées et conduisent les services fiscaux à exclure du champ d'application de la TLV les logements qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions d'assujettissement à cette taxe (logements occupés plus de 30 jours consécutifs en cours d'année sans imposition à la taxe d'habitation, mis en vente au prix du marché...).

Tableau 27 : Nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
En nombre de logements	146 388	144 400	127 213	127 213	118 693	102 711	100 926	96 837	86 507	94 991	91 693

Source : Direction générale des impôts.

À noter que la loi ENL de 2006 a créé une taxe d'habitation sur les logements vacants, qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

L'offre locative privée n'est pas orientée vers les ménages les plus modestes

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement, à travers des subventions accordées par l'État aux propriétaires bailleurs, ceux-ci étant alors tenus de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché pendant 9 ans.

En 2010, moins de 30 000 logements faisaient l'objet d'un conventionnement par l'Anah. Un chiffre extrêmement faible au regard des 6,6 millions de logements que compte le parc locatif privé. Sachant que ce chiffre a de surcroît diminué en 2010 (-21 % par rapport à 2009) et que la récente réforme des aides de l'Anah risque de limiter encore ce levier d'action à l'avenir.

Si l'on considère les différents types de conventionnements, les logements « intermédiaires » apparaissent prépondérants (53 % en 2010), bien qu'ils soient inaccessibles aux ménages modestes. L'offre « très sociale » demeure quant à elle bien limitée (moins de 10 %) et risque de l'être encore davantage dans les années à venir, compte tenu de la réduction draconienne des objectifs de l'Anah sur ce volet (de 16 500 logements « sociaux » et « très sociaux » visés en 2009 à 5 250 logements en 2010)⁷¹.

⁷¹ Les effets de cette réforme des priorités de l'Anah ne sont pas encore perceptibles aujourd'hui car les conventionnements « sociaux » et « très sociaux » relèvent en grande partie de dispositifs territoriaux comme les PST LIP, qui sont engagés pour plusieurs années.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 28 : Détail des logements à « loyers maîtrisés »

	2006	2007	2008	2009	2010
Logements conventionnés très sociaux (LCTS)	2 009	2 459	2 932	3 332	2 845
<i>dont opérations programmées</i>	535	897	1 310	1 628	1 513
<i>dont PST LIP</i>	945	929	687	636	508
<i>dont diffus</i>	529	633	935	1 068	824
Logements conventionnés (LC)	11 549	12 657	12 035	14 152	11 076
<i>dont opérations programmées</i>	8 723	9 844	9 104	11 195	8 701
<i>dont PST LIP</i>	16	15	7	17	18
<i>dont diffus</i>	2 810	2 798	2 924	2 940	2 357
Logements à loyers intermédiaires	25 030	18 584	11 000	20 223	15 776
TOTAL	38 588	33 700	25 967	37 707	29 697

Source : Anah.

Amélioration de l'offre dans le parc existant : un bilan très mitigé

L'intervention publique sur l'offre de logements existants est en net déclin depuis 10 ans, que ce soit dans le parc privé ou public.

Après une année 2009 exceptionnelle (en raison du Plan de relance), le nombre de logements améliorés dans le parc privé grâce à une subvention de l'Anah a repris son mouvement de baisse régulier : il atteint en 2010 son niveau le plus bas de ces 10 dernières années avec 107 000 logements améliorés, contre plus de 215 000 en 2000. Et les objectifs fixés pour 2011 (84 500 logements visés) sont de bien mauvais augure quant aux ambitions de la puissance publique en ce domaine...

Tableau 29 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Propriétaires occupants*	80 184	72 046	63 380	70 778	58 630	54 434	53 668	57 900	53 695	67 043	53 435
Propriétaires bailleurs**	135 542	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	79 613	73 450	59 066	93 536	53 893
Total	215 726	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 281	131 350	112 761	160 579	107 328

Source : ministère du Logement.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH).

** Y compris aides aux syndicats de copropriété

Du côté du parc public, c'est le même constat qui s'impose : l'amélioration du parc existant n'est plus une priorité pour l'État. Depuis la loi de Finances 2009, aucun financement budgétaire de la PALULOS n'est prévu sur le programme 135 qui concentre les moyens sur le développement de l'offre nouvelle. Si quelques subventions PALULOS ont encore été accordées en 2010 (pour la mise aux normes des Foyers de travailleurs migrants et la création de places d'hébergement à partir de logements vacants du parc Hlm), l'essentiel

de l'effort d'amélioration est porté désormais sur les opérations de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles (PNRU).

Tableau 30 : Logements subventionnés dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PALULOS	123 248	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	2 549
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	90 299	49 023

Source : ministère du Logement.

La rénovation de l'habitat dans les Zones urbaines sensibles

La requalification du parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2004-2013 : 393 projets sont aujourd'hui signés dans 564 zones urbaines sensibles (ZUS), où résident près de 4 millions d'habitants.

Si le taux de réalisation pour les opérations relatives à l'habitat atteint en moyenne 34,6 % à la fin décembre 2010, des variations existent entre les démolitions (réalisées à plus de 50 %), les reconstructions (à près de 30 %) et les résidentialisations (dont le quart seulement a été réalisé). À cet égard, le Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru pointe dans son rapport 2011 la persistance d'un décalage entre les démolitions et les reconstructions de logements : plus de 30 000 logements démolis n'ont pas encore été reconstruits, malgré la réelle progression de 2009 et 2010 permise par le Plan de relance. Ce décalage est d'autant plus inquiétant qu'il contribue à accroître localement les tensions dans le secteur du logement social, et limite de fait le relogement des ménages concernés par les démolitions.

À noter que, compte tenu de crédits insuffisants et d'un certain nombre d'obstacles (réticences des élus locaux et des habitants face aux projets de rénovation, question de l'offre de logements disponibles...), les objectifs quantitatifs⁷² initiaux ne seront pas atteints : la programmation définitive du PNRU comptabilisera environ 140 000 démolitions de logements sociaux (au lieu de 250 000), 135 000 reconstructions (au lieu de 250 000), 325 000 opérations de réhabilitation (au lieu de 400 000) et 345 000 opérations de résidentialisation (au lieu de 400 000).

⁷² Objectifs revus dans la loi du 18 janvier 2005.

Tableau 31 : État d'avancement du Programme national de rénovation urbaine, à fin 2010

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés
Total de la programmation	139 000	133 150	322 300	341 000
Opérations engagées (2004-2010)	92 900	82 200	248 900	202 700
Opérations livrées (2004-2010)	73 047	39 714	124 180	85 216
Taux d'engagement des opérations	66.8 %	61.7 %	77.2 %	59.4 %
Taux de réalisation des opérations	52.5 %	29.8 %	38.5 %	25.0 %

Source : Anru, traitement par le CES de l'Anru

3. Une hausse non régulée des prix et des loyers

La progression des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer, qui s'est accélérée au cours des 10 dernières années, est à l'origine de difficultés nouvelles pour des personnes qui étaient auparavant épargnées par la crise du logement. La déconnexion entre le coût du logement et les revenus des ménages a ainsi contribué à élargir le spectre des personnes fragilisées, touchant mêmes les classes moyennes, et constitue désormais une dimension fondamentale pour expliquer la vigueur de la crise du logement à laquelle nous sommes confrontés.

D'après une récente publication de l'Insee⁷³, les prix d'acquisition des logements (parc immobilier ancien) ont plus que doublé en 10 ans, avec une hausse ininterrompue jusqu'en 2008, atteignant 15 % d'augmentation annuelle au plus fort de leur flambée en 2004-2005. Si une baisse sensible est intervenue en 2009 (-7,1 %), elle n'aura été que de courte durée, puisque les prix des logements sont d'ores et déjà repartis à la hausse (+ 6,3 % en 2010).

Les niveaux de loyer moyen dans le parc privé⁷⁴ ont quant à eux, progressé de 47 % entre 2000 et 2010, dans des proportions extrêmement élevées et bien supérieures à l'évolution des prix à la consommation (+19 %) et à celle des loyers maximum définis annuellement dans le parc Hlm (+29 %).

Alors que la progression des loyers est réglementée dans une partie du parc privé (lors des renouvellements de baux ou des révisions de baux en cours), on constate dans la pratique des hausses supérieures à l'Indice de référence des loyers (IRL)⁷⁵ : d'après l'OLAP, ces augmentations « hors cadre légal »

⁷³ Insee première, « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », mai 2011.

⁷⁴ D'après les données fournies par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) dans son rapport annuel au Gouvernement, sur 11 agglomérations de province.

⁷⁵ Pour les baux en cours ou les renouvellements de bail, des hausses supérieures à l'IRL peuvent être appliquées dans la pratique, soit par méconnaissance de ces mécanismes, soit lorsque les hausses sont appliquées avec retard, soit parce que des travaux d'amélioration ont été apportés par le propriétaire.

auraient contribué pour 20 % à la hausse globale des loyers en province en 2006.

Par ailleurs, aucun encadrement n'est prévu lors des premières mises en location et des relocations, ce qui contribue à des augmentations fortes sur des loyers qui sont déjà parmi les plus élevés (22,60 €/m² à Paris, 9,70 €/m² en province). Sur la période 2000-2010, les loyers de relocation ont progressé de 50 % à Paris et 39 % dans les 11 agglomérations de province⁷⁶ enquêtées par l'OLAP.

Tableau 32 : Evolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000-2010)

	2000-2010
Prix des logements anciens (1)	+ 107 %
Loyers moyens du parc privé (2)	+ 47 %
Loyers Hlm (3)	+ 29 %
Prix à la consommation (4)	+ 19 %

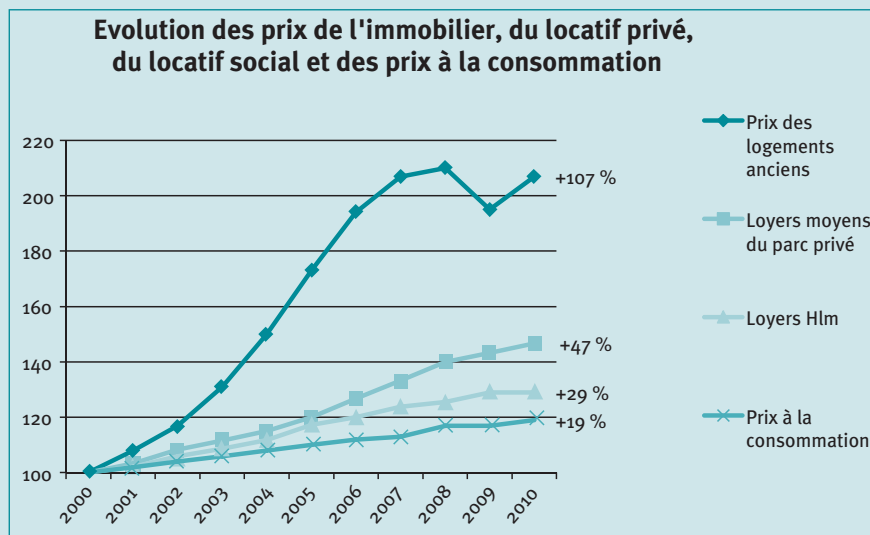
Sources :

(1) Insee, Indices Notaires-Insee, France métropolitaine.

(2) D'après OLAP, rapport 2011, loyers moyens dans 11 agglomérations de province.

(3) Loyers PLUS maximal défini par circulaire au 1^{er} juillet (en € par m² - surface utile)

(4) Insee, Indice des prix à la consommation, France entière.



⁷⁶ Aix-en-Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

4. Aides personnelles au logement : les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement ont un rôle essentiel à jouer : versées sous conditions de ressources, elles représentent le principal levier d'intervention permettant de rendre compatibles l'offre et la demande de logements. Toutefois, une large part de ces revenus de transfert est aujourd'hui absorbée par la hausse non régulée des prix de l'immobilier et des loyers. Et au final, ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages.

Un rétrécissement de la distribution des aides au logement

6,1 millions de ménages ont bénéficié d'une aide personnelle au logement (APL, ALF ou ALS) en 2010. Ce chiffre a été en stagnation 3 ans, de 2007 à 2010, alors que l'on aurait pu s'attendre à une forte augmentation, compte tenu de la fragilisation de nombreux ménages et d'une diminution de leurs ressources dans le contexte actuel de crise économique et sociale (chômage, temps partiel, diminution du pouvoir d'achat, etc.). Les données disponibles à ce jour laissent entrevoir une augmentation, de sorte que l'on atteigne 6,3 millions de bénéficiaires pour l'année 2011.

Le tableau suivant rend compte de la diminution régulière depuis 2000 de la distribution des aides au logement parmi l'ensemble des ménages. Alors que 23 % des ménages étaient aidés en 2000, seulement 20 % le sont aujourd'hui ; et cette proportion est passée de 17 % à 11 % chez les accédants. On peut estimer alors que, si les modalités de couverture des aides n'avaient pas diminué depuis 2000, il y aurait aujourd'hui 7 096 000 bénéficiaires au total (environ 16 % de plus qu'aujourd'hui). Alors que les conditions de logement des ménages se sont dégradées, que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé... 983 000 ménages de plus auraient pu être aidés. Les causes de ces évolutions sont bien connues : faible, voire absence d'actualisation des barèmes pendant de nombreuses années avant indexation en 2007, remise en cause du champ des bénéficiaires, et aujourd'hui revalorisation réduite des aides pour 2012 dans le cadre du Plan de rigueur⁷⁷.

⁷⁷ Revalorisation de 1 % fondée sur la croissance au lieu de 1,7 % comme le prévoyait l'indexation sur l'inflation.

Tableau 33 : Taux de diffusion des aides personnelles au logement (APL et AL)

	Nombre de bénéficiaires*	Part des bénéficiaires (%)		
		parmi les accédants	parmi les locataires (hors foyer)	parmi l'ensemble des ménages**
2000	6264	17,1	43,8	23,1
2001	6216	16,5	43,2	22,5
2002	6167	15,7	42,8	22
2003	6101	14,7	42,4	21,4
2004	6050	13,6	42,2	21
2005	6005	12,4	42,1	20,6
2006	5959	11,6	41,8	20,2
2007	5986	11,3	41,9	20
2008	6187	11,5	43,3	20,6
2009	6096	10,8	42,5	20,1
2010	6113	10,7	42,8	19,9

Source : Comptes du Logement 2010.

* propriétaires accédants et non accédants, locataires foyers et hors foyers.

** locataires hors foyer + accédants + propriétaires.

Le rétrécissement de la distribution des aides apparaît également à travers l'évolution des revenus d'exclusion⁷⁸ des aides (c'est-à-dire des plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée aux ménages). On constate en effet depuis 10 ans un net resserrement de l'octroi des aides personnelles autour des ménages disposant de faibles ressources. Sont désormais exclus de l'APL :

- Une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,07 Smic net (contre 1,15 en 2000),
- Un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,99 Smic net (contre 2,13 en 2000),
- Un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,44 Smic net (contre 2,59 en 2000).

⁷⁸ Pour une zone géographique et une taille de ménages données, le revenu d'exclusion correspond au revenu au-delà duquel aucune aide n'est accordée.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 34 : Evolution des revenus d'exclusion de l'aide personnelle au logement dans le secteur locatif (en Smic)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Isolé	1,15	1,12	1,11	1,11	1,06	1,07	1,04	1,07	1,07	1,06	1,07
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,13	2,08	2,06	2,07	2,00	2,00	1,94	1,98	1,98	1,96	1,99
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,59	2,53	2,53	2,53	2,45	2,45	2,39	2,43	2,43	2,40	2,44

Source : ministère du Logement.

* dans une agglomération de province de plus de 100 000 habitants (zone 2).

Des aides qui ne parviennent plus à solvabiliser les ménages modestes

Dans un contexte de flambée des niveaux de loyer, le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'affaiblit : les taux d'effort moyens des ménages dans le parc locatif en rendent compte, puisqu'ils sont en hausse continue depuis 10 ans. Ils atteignent en 2010 des niveaux historiquement élevés, de 25,6 % pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic) à 29,3 % pour un ménage isolé (revenu équivalent à 1 Smic). Sachant que 76 % des ménages bénéficiaires des aides en 2011 avaient des ressources inférieures à 1 Smic, et 99 % avaient des ressources inférieures à 2 Smic.

Tableau 35 : Évolution du taux d'effort⁷⁹ dans le secteur locatif – zone 2

APL/AL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Isolé Revenus : 1 Smic	26,2 %	26,6 %	27,0 %	28,1 %	28,3 %	28,7 %	28,5 %	28,1 %	29,3 %
Couple monoactif 2 enfants Revenus : 2 Smic	22,5 %	23,0 %	23,4 %	25,3 %	25,2 %	25,3 %	25,1 %	24,1 %	25,6 %

Source : ministère du Logement, d'après CNAF – CCMSA.

À noter que les taux d'effort ci-dessus s'appuient sur les loyers-plafonds pris en compte par la CNAF dans le calcul du montant d'aide attribué⁸⁰, et non des loyers réellement pratiqués. Or une part non négligeable des locataires doivent faire face à des niveaux de loyers supérieurs aux loyers-plafonds... et donc à des taux d'effort bien plus lourds. Ils sont de plus en plus nombreux dans cette situation : 50 % des locataires du parc conventionné en 2007 (contre 36 % en 2001) et 90 % des locataires du parc privé (79 % en 2001) sont concernés. Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les

⁷⁹ Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

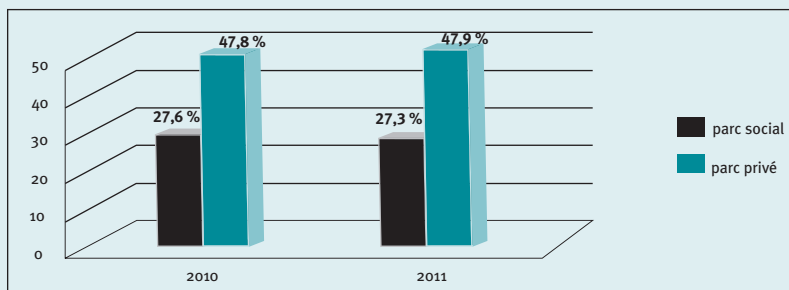
⁸⁰ En 2010, l'aide au logement est plafonnée à 269 € pour une personne isolée (revenu : 1 Smic) et à 424 € pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu 2 Smic) en zone 2.

ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre a donc décidé de calculer chaque année les taux d'effort des ménages, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (à partir des loyers moyens pratiqués) et dans le parc social (à partir des loyers définis chaque année par circulaire).

En 2011, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 47,9 % dans le parc privé (47,8 % en 2010), et 27,3 % dans le parc social (27,6 % en 2010).

Tableau 36 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic)

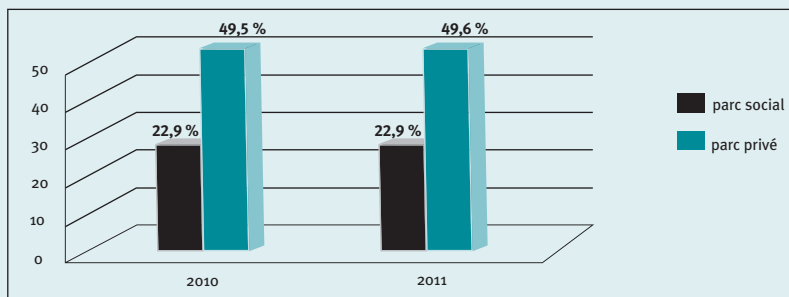
	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	446	190
Charges estimées (3)	103	103
Aide au logement en 2011	35	0
Revenu mensuel (1 SMIC net)	1 072	1 072
Taux d'effort (4)	47,9 %	27,3 %



Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint 49,6 % dans le parc privé (49,5 % en 2010) et 22,9 % dans le parc social (le même taux qu'en 2010).

Tableau 36 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic)

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	806	343
Charges estimées (3)	149	149
Aide au logement en 2011	157	124
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 608	1 608
Taux d'effort (4)	49,6 %	22,9 %



NOTE MÉTHODOLOGIQUE

(1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en 2011, soit 12,4 €/m² (source : Clameur).

(2) Loyer Hlm PLUS maximal fixé par la circulaire du 8 février 2011, en zone 2 (agglomération de plus de 100 000 habitants et Ile-de-France hors Paris, agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région parisienne), soit 5,27 €/m² (en surface utile).

(3) Les charges correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).

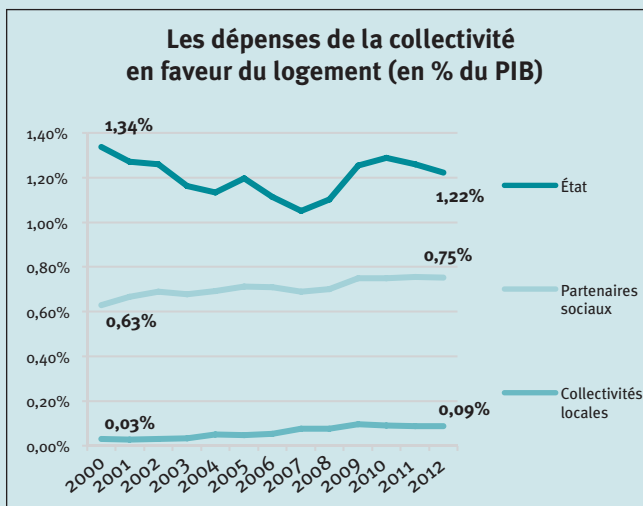
(4) Taux d'effort = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement

3,6 millions de personnes sont confrontées à des formes aiguës de non ou de mal-logement, et au final 10 millions de nos concitoyens sont touchés par la crise du logement... De toute évidence, ces chiffres ne suscitent pas de réaction de la part des responsables politiques à la hauteur des souffrances et de l'enjeu qu'ils représentent. L'effort de la collectivité publique en faveur du logement reste cruellement insuffisant, voire en régression.

Dépenses de la collectivité : une augmentation en trompe-l'œil

Entre 2000 et 2010, la part des dépenses de la collectivité publique⁸¹ en faveur du logement est passée de 2 % du PIB à 2,13 %. Toutefois, en observant le détail des apports des contributeurs, il apparaît que cette progression est due à l'effort consenti par les partenaires sociaux et les collectivités locales sur la période 2000-2010, tandis que la part de l'État, elle, diminuait sur la même période. Ce désengagement financier de l'État, qui est pourtant garant de la solidarité nationale, se poursuit à travers le Projet de Loi de Finances pour 2012, avec une nouvelle diminution des aides à la pierre et du budget alloué à la politique de la ville.



Source : ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement mandatés jusqu' en 2005 ; CP mandatés jusqu' en 2010 ; CP en LFI pour 2011 et en PLF pour 2012.

Application des lois : quand la puissance publique s'affranchit de ses obligations

• Loi SRU pour le financement des logements sociaux

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard, et à atteindre 20 % de logements sociaux dans leur parc en 20 ans.

⁸¹ L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

Sur la période triennale 2008-2010, 940 communes étaient concernées par cette obligation⁸² ; parmi elles 591 ont atteint leur objectif (63 % des communes, contre 55 % lors de la précédente période triennale). Elles ont contribué au financement de 115 321 logements sociaux (33 % de la production nationale), confirmant le rôle déterminant de la loi SRU dans le développement de l'offre à vocation sociale. Pourtant, l'effort des communes reste trop inégal, puisqu'elles étaient encore 349 à s'affranchir, entièrement ou en partie, de leurs obligations entre 2008 et 2010. Une étude de la Fondation Abbé Pierre réalisée en 2011⁸³ a permis de montrer par ailleurs que les logements « intermédiaires » (PLS) représentent 33 % de l'offre totale produite en 8 ans et que la part des logements « très sociaux » (PLAI) reste quant à elle limitée (14 %).

Si la loi prévoit que l'État sanctionne les communes défaillantes au regard de la loi SRU, nous ne disposons pas à ce jour des informations concernant l'application des sanctions pour la période 2008-2010 (constats de carence, majoration des prélèvements financiers...). Pour rappel en 2005-2007, 330 communes n'avaient pas atteint leurs objectifs : parmi elles 239 avaient fait l'objet d'un constat de carence et 168 seulement s'étaient vues appliquer la majoration maximale des prélèvements prévue par la loi.

• Loi Besson pour la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage

Alors que la loi du 5 juillet 2000 avait fixé un cadre d'action précis et contraignant pour la prise en compte de l'accueil des « Gens du voyage » (élaboration d'un schéma départemental d'accueil dans les 18 mois, obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans après adoption du schéma départemental), le législateur a régulièrement assoupli ces obligations en reportant le délai de réalisation des aires d'accueil par les communes. Sachant que le pouvoir de substitution du préfet prévu par la loi en cas de défaillance des communes n'a jusqu'à aujourd'hui jamais été utilisé malgré le retard de nombreuses communes. Si tous les schémas d'accueil des « Gens du voyage » sont aujourd'hui élaborés, le taux de réalisation de leurs prescriptions est encore insuffisant et inégal selon les départements.

⁸² La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a étendu les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions (soit 338 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2010). Bénéficiant d'une mesure de transition, ces communes ne seront soumises à prélèvement qu'à partir du 1^{er} janvier 2014.

⁸³ *Palmarès 2011 des communes soumises à la loi SRU* : étude réalisée sur 734 communes soumises à l'article 55 de la loi SRU de 2002 à 2009 (les résultats de l'année 2010 n'étant pas disponibles au moment de la publication). S'appuyant sur les logements sociaux financés pendant 8 ans, les résultats de ce palmarès sont sensiblement différents des bilans triennaux publiés par l'État pour la période 2008-2010.

Fin 2010, 27 465 places d'aires d'accueil ont fait l'objet d'un engagement financier (66 % des 41 569 places prescrites dans les schémas), avec des disparités importantes entre les territoires (taux inférieur à 50 % dans 38 départements). Ce retard est d'autant plus inquiétant que la dynamique de création des aires d'accueil s'est fortement essouffée pour l'année 2010, avec seulement 371 nouvelles places financées (contre 2 987 en 2009). Au 1^{er} janvier 2011, 246 communes et 196 EPCI n'avaient pas respecté leurs obligations. Et lorsque l'on considère le nombre de places effectivement disponibles, ce sont seulement 52 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées (21 540 places en aires d'accueil aménagées).

Tableau 37 : Financement des aires permanentes d'accueil et des terrains familiaux (en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Cumul 2000-2010
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	24 830
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	27 465
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	122
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	600

Source : ministère du Logement.

* en nombre d'aires (et non en places).

• Loi Dalo pour l'accès au logement des ménages prioritaires

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable permet à six catégories⁸⁴ de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement, de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors être relogés en urgence par le préfet, et peuvent le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'Etat défaillant, auprès du Tribunal administratif.

Fin décembre 2010, 185 648 recours « logement » avaient été déposés auprès des commissions de médiation, cette demande étant concentrée à 85 % dans

⁸⁴ Cf. tableau 5.

Le tableau de bord du mal-logement

5 régions⁸⁵, dont près des deux tiers (63 %) en Ile-de-France. Si ce chiffre est en progression, il reste toutefois limité au regard de l'ensemble des ménages potentiellement éligibles (information et accompagnement insuffisants des requérants dans ces démarches administratives complexes). Compte tenu de l'engorgement des commissions de médiation, notamment dans les zones les plus tendues, seuls les trois quarts des recours ont été examinés (143 665). Parmi eux, 40 % ont fait l'objet d'une décision favorable. Le nombre des rejets reste donc extrêmement élevé (69 014), et certains ont donné lieu à des recours gracieux ou contentieux (pour excès de pouvoir de la commission). Au final, 22 420 personnes ont pu être relogées⁸⁶, ce qui représente seulement 39 % de l'ensemble des dossiers reconnus prioritaires...

Tableau 38 : Bilan de la mise en œuvre du Dalo depuis le 1^{er} janvier 2008

	A fin décembre 2010
Nombre de recours « logement » déposés	185 648
Nombre de dossiers examinés par les commissions de médiation	143 665
Nombre de décisions favorables pour un relogement	57 561
Nombre de personnes logées dans le cadre de la procédure Dalo	22 420
Autres personnes relogées (avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision)	12 554

Source : Comité de suivi du Droit au logement opposable.

Alors que le Dalo constitue un droit de dernier recours pour les ménages les plus fragiles, ses résultats restent bien trop faibles et son impact limité. Pire, alors que l'État est garant du relogement des ménages dans le cadre de la loi, celui-ci s'affranchit de ses responsabilités et n'a proposé à ce jour aucune solution à 27 500 ménages pourtant prioritaires et qui ont dépassé les délais d'attente réglementaires⁸⁷...

⁸⁵ Ile-de-France (116 021 recours), PACA (20 520), Rhône-Alpes (8 360), Pays de la Loire (6 349) et Nord-Pas-de-Calais (5 994).

⁸⁶ Ne sont pas comptabilisées ici les personnes relogées avant le passage en commission de médiation (11 465), ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision (1 089).

⁸⁷ Dont 5 500 ménages en attente d'une offre d'hébergement. Chiffres à fin juin 2011, in Comité de suivi Dalo, 5e rapport annuel, « Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! », novembre 2011.

ANNEXES : Données régionales

Tableau 39 : Évolution du parc social par région, de 1998 à 2009 et part des logements individuels

Région	en milliers de logements						en %			
	Parc HLM au...				Mises en location		Part de l'individuel dans...			Taux de vacance
	31/12/1998	12/31/2002	31/12/2006	31/12/2009	Nbre de mises en location en 2009	Evolution annuelle moyenne de 1998 à 2009	Le parc social au 31/12/2009	Les mises en location en 2008	Les mises en location en 2009	Vacance plus de 3 mois au 31/12/2009
Île-de-France	1 115	1 152	1 192	1 222	14,6	9,7	2,9	8,9	7,2	1,1
Champagne-Ardenne.	135	136	138	138	1,3	0,3	19,2	32,7	46,4	2,9
Picardie	125	130	135	136	1,9	1	22,3	44,5	45,9	0,9
Haute-Normandie	160	165	167	170	1,9	0,9	17,3	44,5	31,9	1,5
Centre	179	184	186	188	2	0,8	24,3	60,4	55,1	2,5
Basse-Normandie	105	109	111	111	1,5	0,6	35,3	61,7	52,1	1,7
Bourgogne	101	105	105	106	1,7	0,5	15,3	30,4	37,1	2,3
Nord - Pas-de-Calais (2)	304	314	322	396	5,1	2,6	46,2	50,3	57,9	0,8
Lorraine (1)	143	155	149	151	2,2	n.d.	13,2	22,1	20,4	2,1
Alsace	90	96	101	106	2,1	1,4	4,6	9,2	4,9	1,6
Franche-Comté	73	76	76	76	0,9	0,3	10,7	31,7	29,9	3,2
Pays de la Loire	182	192	196	201	3,3	1,7	27,3	47,1	51,8	1,7
Bretagne	126	135	144	152	3,7	2,4	23,2	30,9	27,6	0,6
Poitou-Charentes	72	74	76	77	1	0,5	29	60,6	67	1,5
Aquitaine	119	127	133	140	3,9	1,9	23,4	39,9	39,7	0,9
Midi-Pyrénées	95	101	108	115	3,7	1,8	17,3	20,3	34,7	1,6
Limousin	36	37	38	39	0,5	0,3	17,9	58,8	46,9	3,4
Rhône-Alpes	382	396	413	428	8,3	4,2	7,6	12,2	11,6	1,3
Auvergne	58	61	64	67	1,5	0,8	18,9	38,4	30,4	2,2
Languedoc-Rous.	100	107	115	120	2,6	1,8	15,4	21,5	28,4	1,6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	242	251	263	274	5,3	2,9	6,5	8	7	0,8
Corse	11	11	12	12	0,1	0,1	9,7	61,8	21,4	0,5
Métropole	3 953	4 114	4 244	4 425	69,1	42,9	15,7	27	26,7	1,4
Guadeloupe		25	29	30	0,9	n.d.	21,6			2,2
Martinique		24	26	n.d.	n.d.	n.d.	2			n.d.
Guyane		9	10		n.d.	n.d.	28,5			n.d.
Réunion		46	51	54	1,4	n.d.	16,9			0,3
Dépt d'outre-mer		104	117	84	2,3	n.d.	15,7	24	26,5	0,9
France entière		4 218	4 361	4 509	71,4	n.d.	15,7	26,9	26,9	1,4

Source : MEDDTL/SOeS, série des enquêtes sur le parc locatif social.

(1) : les 8 153 logements des houillères du bassin de Lorraine ont été comptabilisés pour la première fois au 31/12/2000.

(2) : Le parc de la Soginorpa (63 962 logements) est comptabilisé pour la première fois au 1/1/2008 dans l'enquête.

Tableau 40 : Nombre de logements locatifs financés en 2010 (hors Anru)

Région	PLAI**	PLUS*	PLS	PLS foncière	TOTAL
Ile-de-France	7 407	15 414	19 349	146	42 316
Alsace	709	1 607	1 509	0	3 825
Aquitaine	1 475	3 328	1 487	67	6 357
Auvergne	416	803	826	0	2 045
Bourgogne	437	1 116	638	0	2 191
Bretagne	1 786	3 309	2 478	76	7 649
Centre	590	1 498	855	12	2 955
Champagne-Ardenne	319	809	668	0	1 796
Franche-Comté	185	476	446	8	1 115
Languedoc-Roussillon	1 261	2 299	1 269	0	4 829
Limousin	129	338	185	0	652
Lorraine	568	1 227	750	0	2 545
Midi-Pyrénées	1 849	2 964	1 143	39	5 995
Nord-Pas-de-Calais	1 854	4 467	1 396	34	7 751
Basse-Normandie	335	792	1 481	30	2 638
Haute-Normandie	543	1 788	1 278	0	3 609
Pays de la Loire	1 312	3 360	2 324	14	7 010
Picardie	378	1 039	819	0	2 236
Poitou-Charentes	420	778	529	39	1 766
PACA	1 894	3 921	2 277	143	8 235
Rhône-Alpes	2 865	7 495	3 308	68	13 736
Corse	104	153	1	0	258
TOTAL	26 836	58 981	45 016	676	131 509

* y compris les PALULOS communales qui sont des logements réhabilités par les communes avec la subvention PALULOS.

** y compris hébergement financé au titre du décret n°2009-1293.

Source : infocentre Sisal.

Tableau 42 : Logements subventionnés par l'Anah dans le parc locatif privé

Régions	Nombre de logements aidés (y compris logements dans les copropriétés)	dont logements de propriétaires occupants	dont logements de propriétaires bailleurs
Alsace	1651	874	738
Aquitaine	3441	2492	936
Auvergne	2620	1959	548
Basse-Normandie	2480	1658	822
Bourgogne	2148	1612	536
Bretagne	4886	3820	670
Centre	3026	2259	763
Champagne-Ardenne	1773	1451	322
Corse	600	394	85
Dom-Tom	452	sans objet	452
Franche-Comté	2353	1671	615
Haute-Normandie	1940	1430	478
Ile-de-France	37858	5563	15159
Languedoc-Roussillon	3829	2312	929
Limousin	1336	1129	207
Lorraine	4230	2777	1223
Midi-Pyrénées	4399	2870	1011
Nord-Pas-de-Calais	7828	5165	2662
Pays de la Loire	4855	4004	845
Picardie	2732	2350	382
Poitou-Charentes	2120	1635	480
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	3808	2110	1637
Rhône-Alpes	6963	3900	1652
Total	107328	53435	33152

Source : Chiffres-clés de l'Anah 2010.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 43 : Capacités d'accueil en places d'hébergement et logement temporaire à fin 2010

Services déconcentrés	CHU	Places d'hôtels	Places de RHVS à la disposition de l'état	Stabilisation (hors CHRS)	Hébergement d'urgence en CHRS	Hébergement d'insertion en CHRS	Hébergement de stabilisation en CHRS	Total CHRS	Maison-relais	Total DGAS	Intermédiation locale (incomplet)	CADA	CPH	AUDA (urgence nationale)	Hôtels	Autres places d'urgence	Total	Total général
Alsace	152	0	0	400	95	945	0	1040	370	1962	115	1174	120	150	171	647	2262	4224
Aquitaine	102	103	0	66	258	1065	120	1443	683	2397	85	734	60	105	191,9	58	1150	3546
Auvergne	51	12	0	36	57	354	9	420	162	681	25	457	0	20	48	78	603	1284
Basse-Normandie	171	431	0	75	85	378	25	488	184	1349	4	511	0	34	122	0	667	2016
Bourgogne	483	38	0	0	105	918	46	1069	323	1913	21	921	53	40	289	225	1528	3441
Bretagne	395	42	0	13	117	967	48	1132	445	2027	4	928	59	0	82	257	1326	3353
Centre	820	81	0	60	51	932	80	1063	515	2539	2	1243	90	151	33	327	1844	4383
Champagne-Ardenne	154	0	0	8	39	835	42	916	229	1307	4	699	0	232	20	75	1026	2333
Corse	19	15	0	0	20	150	8	178	10	222	13	0	0	0	0	0	0	222
Franche-Comté	165	1	0	51	54	505	20	579	179	975	50	540	116	196	0	43	895	1870
Haute-Normandie	174	6	64	0	326	1213	141	1680	280	2204	20	940	0	358	60	76	1434	3658
Ile de France	3767	1264770		2834	1346	6960	1761	10067	1357	30742	74	3649	493	164	4854	9	9169	39911
Languedoc-Roussillon	236	24	31	154	99	967	0	1066	590	2101	102	561	30	214	314	57	1176	3277
Limousin	30	26	0	0	31	214	14	259	106	421	0	229	0	0	21	0	250	671
Lorraine	931	354	0	107	241	1579	11	1831	342	3565	0	1013	0	0	575	259	1847	5442
Midi-Pyrénées	330	128	0	124	270	871	0	1141	335	2098	10	826	161	16	15,76	107	1126	3184
Nord-Pas de Calais	2730	146	0	9	0	2968	531	3499	489	6873	31	533	42	0	82	84	741	764
Pays-de-Loire	236	130,2	0	233	160	1291	227	1678	420	2697	97	1173	40	0	622	788	2623	5320
Picardie	551	57	0	57	21	962	12	995	408	2068	2	919	60	185	222	4	1390	3458
Poitou-Charentes	59	32	0	0	96	814	94	1004	295	1390	26	440	0	0	0	5	445	1835
Provence-Alpes-Côte d'Azur	977	120	38	105	680	2501	297	3478	506	5224	21	1381	64	60	640	97	2242	7466
Rhône-Alpes	1939	590	0	25	473	3083	374	3930	856	7340	69	2698	135	0	844	989	4666	12006
France métropolitaine	14472	14984	203	4357	4624	30472	3860	38956	9084	82056	775	21569	1523	1925	9206	4185	38408	120464
Guadeloupe	8	2			32	58	20	110	26	146	11						0	146
Martinique	12	5		28	7	76		83	77	205	23						0	205
Guvane				12	20	43	12	75	25	112	35					66	66	178
Réunion	30	25			74	242		316		371	202						0	371
DOM-TOM	50	32	0	40	133	419	32	584	128	834	271	0	0	0	0	66	66	900
Total Général	14522	15016	203	4397	4757	30891	3892	39540	9212	82890	1046	21569	1523	1925	9206	4251	38474	121364

Source : DGCS.

**Tableau 44 : Application de la loi Dalo à fin décembre 2010
(données cumulées depuis janvier 2008)**

Région	Recours déposés	Accusés de réception délivrés	Recours avec décision	Décisions de la commission				Logés indépendamment de la mise en oeuvre de la décision favorable	Bénéficiaires logés ou hébergés suite à offre	Total des personnes logées ou hébergées
				sans objet: solution trouvée avant commission	sans objet: autres motifs (décès, départ territoire...)	favorable	rejets			
Ile-de-France	131398	111749	99867	3721	1827	41681	52638	281	11639	15641
PACA	20715	16324	14393	1085	96	6844	6368	48	2974	4107
Rhône-Alpes	10040	9831	8385	1624	32	3785	2944	149	2058	3831
Pays de la Loire	7117	6046	5782	1230	51	2263	2238	75	1172	2477
Nord-Pas-de-Calais	6274	6192	5119	1161	71	1755	2132	134	1072	2367
Languedoc-Roussillon	5502	5449	5206	463	43	1932	2768	55	1006	1524
Midi-Pyrénées	4260	4089	3057	601	30	1389	1037	4	971	1576
Aquitaine	3536	3505	3366	450	92	1285	1539	7	603	1060
DOM	3145	3161	2922	253	11	1416	1242	39	498	790
Picardie	2579	2436	2008	330	36	1074	568	67	661	1058
Centre	2038	1987	1903	219	21	834	829	9	476	704
Haute-Normandie	1847	1801	1803	398	100	779	526	66	342	806
Alsace	1836	1685	1722	182	12	727	801	4	409	595
Corse	956	931	920	39	23	364	494	28	201	268
Lorraine	797	797	742	110	19	409	204	25	216	351
Bretagne	711	717	701	128	42	306	225	18	145	291
Bourgogne	676	642	626	68	7	363	188	8	202	278
Champagne-Ardenne	672	666	658	147	5	278	228	9	138	294
Basse-Normandie	609	595	590	110	26	259	195	7	139	256
Auvergne	546	536	539	89	28	267	155	25	144	258
Poitou-Charentes	452	450	451	61	8	169	213	19	63	143
Franche-Comté	173	166	164	15	4	96	49	10	39	64
Limousin	129	129	171	28	0	93	50	2	21	51
Total	206008	179884	161095	12512	2584	68368	77631	1089	25189	38790

Source : Comité national de suivi de la loi Dalo.

Chapitre 4

Pour un véritable changement d'orientation des politiques du logement en France

- PREMIER AXE D'INTERVENTION :
« PRODUIRE SUFFISAMMENT
DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT
OÙ LES BESOINS EXISTENT »
- DEUXIÈME AXE D'INTERVENTION :
« RÉGULER LES MARCHÉS ET MAÎTRISER
LE COÛT DU LOGEMENT »
- TROISIÈME AXE D'INTERVENTION :
« PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET DE SOLIDARITÉ »
- QUATRIÈME AXE D'INTERVENTION :
« CONSTRUIRE UNE VILLE ÉQUITABLE
ET DURABLE : UN IMPÉRATIF POUR VIVRE ENSEMBLE »

Les constats dressés dans les deux premiers chapitres de ce 17^e rapport sont plus alarmants que jamais. Loin de régresser, le mal-logement s'est considérablement développé au cours des dernières années, jusqu'à s'enraciner profondément dans notre pays. La flambée des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer s'est traduite par un large mouvement de « décrochage » pour une frange importante de la population qui n'a plus les moyens de se loger dans des conditions satisfaisantes, ou de faire face au poids des dépenses de logement. Dans la période récente, **le logement est devenu une source majeure d'exclusion et d'inégalités** et le cercle des victimes de la crise n'a cessé de s'élargir, touchant même les classes moyennes qui en étaient jusqu'à présent épargnées. Face à cette dérive inédite, les politiques du logement sont restées excessivement faibles... quand elles n'ont pas contribué, par leurs orientations injustes, à aggraver encore la situation.

Ces constats sont aussi lourds de sens car, à travers eux, c'est l'affaïssement de notre système social qui se dessine et les valeurs fondatrices de notre socle républicain qui sont menacées (défense de l'intérêt général, solidarité nationale, lutte contre les inégalités et prévention de l'exclusion, protection des plus faibles, etc.).

L'heure est grave et conduit la Fondation Abbé Pierre à adopter une posture nouvelle, pour que la crise du logement soit enfin traitée à la hauteur de l'enjeu et des souffrances qu'elle représente. Tel est l'objectif visé par ce chapitre, qui propose un « changement de paradigme » dans les orientations de la politique du logement. Il est en effet urgent de « reformater le logiciel » de l'action publique dans le champ du logement et de demander à nos responsables politiques — à la veille d'échéances électorales majeures — d'opérer ce changement de cap, afin de répondre aux enjeux que soulève la question du logement et dont ils n'ont jusqu'à présent pas pris la mesure.

Désormais **la question du logement est au cœur des préoccupations de nos concitoyens**. Elle se pose à chaque nouvelle étape de leur vie : décohabitation, mobilité professionnelle, naissance, rupture conjugale, baisse de revenus, vieillissement, perte d'autonomie... Le logement a non seulement perdu son rôle protecteur face aux aléas de la vie, mais constitue aujourd'hui un obstacle dans l'insertion sociale et professionnelle, en particulier pour les jeunes, et plus globalement dans les trajectoires de nombreux ménages.

Une politique volontariste en faveur du logement serait porteuse d'effets vertueux dans de nombreux autres domaines. Dans le domaine du **pouvoir d'achat** tout d'abord, puisqu'une action politique contribuant à enrayer la flambée des prix du logement redonnerait en même temps des marges de manœuvre financières aux ménages et permettrait de relancer la **consommation**. Dans **celui de l'emploi**

ensuite, dans la mesure où le secteur du bâtiment est générateur d'activités non délocalisables et consommateur de matières premières (produites en grande majorité sur le territoire national). Dans celui de **l'environnement**, enfin, puisqu'à travers la réhabilitation du parc existant, c'est la lutte contre la précarité énergétique et contre le tarissement des ressources énergétiques et le réchauffement climatique qui serait favorisée (le bâtiment étant l'un des plus gros consommateurs d'énergie). **L'action en faveur du logement participe d'une stratégie plus globale** et permettrait de dynamiser d'autres politiques publiques, elles aussi en recherche d'un élan nouveau. Le logement peut donc être (et doit être) considéré par nos responsables politiques comme un **moteur de notre économie et de notre système social** et comme un champ d'action à investir, pour répondre aux besoins criants de millions de nos concitoyens, mais aussi dans une logique de développement économique, social et environnemental.

Cette dimension économique, au cœur d'une stratégie globale d'intervention en faveur du logement, soulève aussi la question des « coûts sociaux » du mal-logement. Car les effets du mal-logement sont non seulement très lourds pour les ménages qui les subissent, mais représentent aussi un coût pour la collectivité qui paie finalement très cher les conséquences de son inaction en matière de prévention. On parle peu, en effet, de ce que coûte le relogement d'une famille qui a été expulsée, de ce que coûtent les dégâts sanitaires occasionnés par le saturnisme dans les logements insalubres, ou encore des dommages faits aux enfants mal-logés en termes de vie de famille, de scolarisation ou d'insertion future. On parle peu de ce que coûte l'entrave faite à la mobilité professionnelle, faute de logements ou des conséquences du poids du coût du logement dans le budget des ménages lorsqu'ils sont contraints de sacrifier leurs dépenses de santé, d'alimentation ou d'éducation. **Tous ces « coûts sociaux » du mal-logement pourraient être évités si une politique efficace de lutte contre le mal-logement et de prévention de toutes les formes d'exclusion était mise en œuvre.** Un enjeu qu'il n'est pas inutile de rappeler dans le contexte actuel de crise économique et financière, quand le resserrement des dépenses publiques conduit à des mesures d'austérité ou de restrictions budgétaires dans le domaine social.

Si ces différents éléments montrent qu'un « changement de cap » est indispensable, l'objectif de ce chapitre est de montrer que cette rupture est également possible. Une démonstration nécessaire, semble-t-il, tant prédomine dans la période actuelle le sentiment d'impuissance (ou de passivité) chez de nombreux acteurs publics face au marché et à ses dérives (flambée des prix de l'immobilier, production de logements qui privilégie une offre inaccessible aux plus modestes, etc.). Les ménages ne peuvent plus attendre une hypothétique embellie de la conjoncture ou l'intervention miraculeuse d'une main « invisible et bienveillante »

(le marché) pour vivre dignement et en sécurité. Les espoirs et les patiences sont consommés, et l'heure n'est plus au fatalisme.

Pour donner à voir ce que peut être (et doit être) ce changement de cap, la Fondation Abbé Pierre consacre cette année un chapitre entier de son rapport à la présentation d'une stratégie nouvelle en faveur du logement. Celle-ci s'organise autour de quatre axes d'intervention, très étroitement imbriqués :

- **Produire suffisamment de logements accessibles, partout où les besoins existent**, car la crise du logement « sans précédent » à laquelle nous sommes confrontés trouve tout d'abord son origine dans un profond déficit de l'offre et/ou dans son inadaptation aux besoins et aux ressources des ménages,
- **Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement**, car l'impératif de produire une offre suffisante et accessible ne pourra pas être véritablement mis en œuvre tant que les marchés immobiliers continueront de produire de leur côté des logements trop chers, générant toujours plus d'exclusion, de précarité et de ségrégation,
- **Plus de justice sociale et de solidarité**, car l'aggravation de la situation pour les plus modestes et l'élargissement du champ des ménages touchés par la crise du logement ne se sont pas accompagnés d'un recalibrage des dispositifs d'action, d'aide et d'accompagnement pour tous les ménages fragilisés (déficit de portage politique, de moyens financiers, de gouvernance...),
- **Construire une ville équitable et durable**, car la question de l'offre accessible se pose désormais au cœur des territoires où se sont renforcées les inégalités, la spécialisation spatiale (au niveau des agglomérations, des quartiers et des parcs de logement), avec les menaces qui en découlent en matière de « vivre-ensemble » à l'échelle de la société.

L'imbrication de ces quatre dimensions de la crise du logement appelle une **intervention systémique et transversale**. L'heure n'est plus aux mesures « correctives » ou aux « modulations » à la marge, dans des dispositifs plus ou moins sectoriels qui se succèdent et s'empilent (ou se contredisent et s'annulent), sans véritable ambition politique. La logique du « millefeuilles » doit être définitivement abandonnée, le sens et la finalité de l'action publique dans le champ du logement retrouvés.

Afin que puissent être amorcées les réformes structurelles dont notre pays a besoin dans le champ du logement, ce chapitre a cherché à mettre en exergue certains principes généraux et la vision stratégique¹

¹ Il s'agit en outre d'être attentifs au fait que beaucoup de changements seront difficiles à mettre en œuvre et réclament du temps. Ce temps nécessaire au changement n'est pas toujours imputable à une quelconque complexité technique ; il peut être lié à la nécessité de faire accepter au corps social des renversements de valeurs (concernant la propriété, l'équité ou la solidarité...) et pour encourager des changements dans les perceptions (concernant la fiscalité, la diversité sociale, la densité urbaine,...).

qui les sous-tend, tout en donnant à voir — de façon plus opérationnelle et programmatique — le type de mesures qui pourraient être adoptées (orientations, pistes de réflexion, leviers d'action, expérimentations locales ou internationales...). Les quatre piliers d'intervention qui structurent ce chapitre seront complétés, au final, par des préconisations de nature plus transversale, renvoyant aux conditions essentielles de la réussite et de la pérennité des réformes à engager (gouvernance, moyens, participation des personnes...).

La stratégie d'intervention globale en faveur du logement qui est présentée ici est le fruit d'un long travail partenarial, engagé par la Fondation Abbé Pierre depuis février 2011. En partant des propositions qu'elle formule chaque année dans son rapport sur l'État du mal-logement, elle a ouvert un certain nombre de chantiers de réflexion et de débats publics, notamment dans le cadre de sa « Mobilisation générale pour le Logement » avec toutes les forces vives de la Nation (corps constitués, représentants de la société civile et du monde économique, bailleurs, syndicats, associations, citoyens, etc.). Au fil des mois, ces propositions ont pu être étayées et enrichies par de nombreuses lectures, partagées lors de consultations, discutées et débattues avec divers acteurs concernés et compétents sur la question du logement (Conseil d'État, Cour des Comptes, Conseil économique, social et environnemental, États généraux du logement, Ordre des architectes, Collectif des associations unies, Comité de suivi Dalo, Union sociale pour l'habitat, associations de locataires, FFB, FPI, Secours Catholique Fnars, FAPIL, Fédération des PACT, etc.).

Les orientations présentées dans ce chapitre sont l'aboutissement de ces investigations et donneront lieu à la production d'un « Contrat social pour une nouvelle politique du Logement » proposé le 1^{er} février 2012 à la signature des candidats à l'élection présidentielle.

PREMIER AXE D'INTERVENTION : « PRODUIRE SUFFISAMMENT DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT OÙ LES BESOINS EXISTENT »

Le chiffre de 1,2 million de demandeurs de logements sociaux en France, associé à celui de quelque 3,6 millions de mal-logés, ne permet plus de tergiverser : il faut produire davantage de logements. Plus aucun rapport, officiel ou produit par les divers laboratoires d'idées sur des pistes de sortie de crise du logement, n'élude cette priorité. Si cela relève bien souvent de l'évidence, la simplicité de l'énoncé « produire suffisamment de logements » cache un ensemble de questions parfois d'une grande complexité. Le problème peut se décomposer en quatre sous-questions :

- celle de la **quantité** : « combien faut-il de logements pour renverser la tendance actuelle et enrayer la pénurie ? »,
- celle des **caractéristiques de ces logements** : « de quels logements avons-nous besoin, de quelle taille, sous quels statuts d'occupation et, surtout, à quel prix ? »,
- celle de la **localisation** : « où sont les besoins ? »,
- celle de la **manière de concevoir la production**, sachant que celle-ci peut provenir d'une offre créée « ex nihilo » mais aussi d'une offre captée (logements existants mais inaccessibles au plus grand nombre ou logements vacants).

Si ces différentes entrées doivent être « travaillées » de concert car aucune n'est suffisante en soi, la manière d'accroître l'offre disponible ne peut s'abstraire d'un contexte de priorités visant la maîtrise du coût du logement, le ciblage sur les plus modestes et la lutte contre la ségrégation socio-spatiale... **Pour l'heure, il s'agit d'examiner comment pourrait être conçue une stratégie d'action et de régulation dont la finalité serait de permettre à tous les ménages, quelles que soient leurs ressources, de disposer d'un logement conforme à leurs besoins.**

Des besoins criants qui obligent à engager un programme de construction ambitieux

Le retard accumulé de production par rapport aux besoins réels tient, d'une part, à des **changements sociodémographiques** d'envergure (divortialité,

décohabitation et recomposition des ménages, vieillissement)² qui se sont traduits par une augmentation d'environ 50 % du nombre de ménages entre 1975 et 2010 et, d'autre part, **au faible rythme de construction** (300 000 à 350 000 logements annuels jusqu'au milieu des années 2000³ comparés à une production supérieure à 400 000 unités entre 1965 et 1978 avec un pic à 550 000 logements en 1975). Le retard ainsi cumulé est globalement estimé à 900 000 logements alors que les besoins de production annuelle (résidences secondaires et renouvellement du parc de logements compris) tourneraient autour de 350 000 logements (hors rattrapage !), soit environ le rythme de production de ces cinq dernières années. Sortir de la crise du logement nécessite alors de **mobiliser au maximum l'offre existante** tout en relançant **la construction de logements à un niveau nettement supérieur, et de maintenir cet effort durablement**.

Si le déficit actuel doit être comblé, le seul rattrapage quantitatif ne peut suffire compte tenu des manifestations actuelles de la crise du logement :

- Sur les 3,6 millions de personnes mal-logées dénombrées par la Fondation Abbé Pierre, plus de 2,9 millions doivent faire face non pas à un manque de logement, mais à un manque de logements de qualité et de logements adaptés à leur situation (notamment en terme de taille),
- L'effort financier pour se loger est excessif pour plus de 4 millions de ménages, qui ne se recoupent que partiellement avec les précédents et qui subissent de plein fouet l'accroissement du coût du logement,
- Pour tous les ménages locataires qui recherchent un logement en raison d'une mobilité professionnelle ou qui souhaitent adapter leurs conditions de vie à l'arrivée d'un enfant, se pose le problème du coût devenu extrêmement élevé du changement de logement, que ce soit à la location ou en accession,
- Les inégalités territoriales sont croissantes entre zones géographiques, entre villes et secteurs ruraux, et entre quartiers dans les grandes agglomérations où les mécanismes ségrégatifs se renforcent du fait des polarisations sociales (résultant de la stratégie d'évitement des plus aisés et donc de l'assignation à résidence pour les autres).

Le manque de logements nécessite donc un effort important de construction pour résorber le déficit, mais il s'agit aussi de transformer profondément les caractéristiques de l'offre, ce qui renvoie à une deuxième exigence qui est de spécifier ce que l'on construit. Au-delà de la quantité de logements à produire, il faut considérer leur accessibilité financière, leur taille, leur localisation... sachant qu'une offre neuve trop chère conduira certains à accroître leur effort financier et écartera les plus faibles, contraignant les ménages modestes et fragiles à se rabattre vers un parc d'habitat dégradé

² Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'espérance de vie à augmenté de 18 ans environ, alors que le nombre de divorces est passé d'un mariage sur dix dans les années 1950, à plus d'un sur quatre dans les années 1980 et près d'un sur deux (45 %) en 2010. Sources : Insee, statistiques de l'état civil et estimations de population.

³ Déficit qui n'a pas été rattrapé ensuite même si, entre les années 2004 et 2008, les mises en chantier ont pu atteindre des niveaux élevés avec un pic de 435 000 logements en 2007.

ou à rester cantonnés dans un parc à bas prix avec un risque accentué de ségrégation spatiale.

Si au-delà du déficit global on peut penser que la pénurie n'a pas la même intensité partout sur le territoire, on constate qu'il manque particulièrement des logements abordables là où la demande est forte. L'examen de la manière dont est répartie la production de logements en Ile-de-France montre qu'en 1994, les parts respectives des promoteurs immobiliers et des organismes de logement social étaient équivalentes (toutes deux autour de 40 %). En 2007, un écart considérable s'est creusé, avec une part de marché supérieure à 65 % pour les promoteurs et inférieure à 15 % pour les bailleurs sociaux⁴. Non seulement la production en Ile-de-France a été quantitativement faible, mais en plus elle s'est concentrée sur l'offre privée à prix élevés⁵. Par ailleurs, les territoires les plus chers ne sont pas ceux où la construction de logements neufs a été la plus active ces dernières années : 2,6 logements neufs pour 1 000 habitants par an entre 1998 et 2009 en Ile-de-France, 4,3 en PACA, mais 4,8 en Franche-Comté, 5,7 en Poitou-Charentes et 6,9 en Bretagne...

Un effort de construction possible avec la mobilisation de tous les acteurs

La production financée sur certains territoires doit nous inciter à considérer comme possible l'effort de production de logements abordables. Trois chiffres suffisent, en s'appuyant sur l'exemple du Grand-Lyon, à donner l'ampleur du réalisable lorsque l'on veut renverser la tendance : sur cette agglomération, la production annuelle de logement a été multipliée par deux en dix ans la production de logements sociaux par trois et, parmi eux, le nombre de logements très sociaux a été multiplié par un peu plus de trois.

QUAND LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES RELANÇENT LA « MACHINE À PRODUIRE DU LOGEMENT »...

Montpellier Agglomération : face à la pression démographique, relever le défi de la production massive de logements grâce à son PLH

Le PLH repose sur l'affirmation d'objectifs chiffrés devant guider la production générale de logements sur l'agglomération et une attention importante est portée à la diversification de l'offre de logements. En termes de production globale, 5 000 logements sont attendus annuellement sur l'ensemble de l'agglomération. L'effort quantitatif s'est intensifié de manière significative au cours des dernières années : la production globale est ainsi passée de 2 800 logements entre 1999 et 2003, à 3 900 logements entre 2004 et 2007 et 4 800 logements entre 2007 et 2010.

⁴ Source : Sitedel. Malheureusement nous ne disposons plus de statistiques sur la construction par maître d'ouvrage depuis 2007.

⁵ Le même type de démonstration peut être fait pour la région PACA.

Grand-Lyon : un changement d'ambition et le recours à de nouvelles méthodes

Avec une croissance démographique de près de 50 000 ménages depuis 1999, l'agglomération avait besoin d'un nouveau souffle afin de ne pas se voir dépassée par le creusement du déficit de logements. Depuis plusieurs années, la politique menée par le Grand-Lyon consiste à réformer son action afin de faire face aux réels enjeux du développement de l'offre sur son territoire. Ainsi, en 2011, un nouveau palier a été atteint. L'option prise est à multiples détentes et semble vouloir agir sur différentes facettes de la politique du logement. Sur les dix dernières années, la production totale a été multipliée par trois passant de 1 433 logements à plus de 5 000, avec parmi eux un nombre de PLAI qui a plus que triplé (de 415 à 1 291). Ce développement de l'offre sociale qui correspond à l'analyse des besoins, selon laquelle 80 % des nouveaux ménages que compte l'agglomération sont éligibles au logement social, a été couplé avec un rééquilibrage de l'effort de construction dans les zones traditionnellement moins pourvues en offre à bas coût, avec un effort notable dans les communes soumises à la « loi SRU ».

Rennes Métropole : une structuration forte des politiques locales de l'habitat dont les premiers effets se ressentent aujourd'hui

En moins d'une dizaine d'années, les acteurs de Rennes Métropole ont réussi à inverser positivement les dynamiques d'habitat qui traversent leur territoire. Cela a été rendu possible par la montée en responsabilité de l'agglomération qui a cherché à combiner l'ensemble des outils dont elle pouvait disposer (règles d'urbanisme, contractualisation au cas par cas, appui opérationnel et financier, délégation de compétences, etc.) afin de les mettre au service d'une stratégie lisible au regard des enjeux identifiés sur le territoire intercommunal. En 2011, les acteurs locaux du logement peuvent se prévaloir d'une amélioration sensible de la situation du logement dans l'agglomération rennaise : le nombre de livraisons de logement a sensiblement augmenté (passant de 2 439 logements en 2005 à environ 3 750 en 2010), et le rééquilibrage entre offre aidée (PLA-I, PLUS, PLS et accession aidée) et logements libres s'est accéléré : l'offre aidée représentait 68,7 % des mises en chantier en 2009 (49,6 % en 2008 et 39,3 % en 2007), les demandes de logement social (filière communale) ont baissé, passant de 9 640 demandes à 8 240 entre 2005 et 2010, alors que les attributions (toutes filières) connaissent un mouvement inverse (de 3 265 attributions en 2005 à 5 563 en 2010). Enfin, les prix immobiliers ont commencé à baisser, contrairement aux tendances observées dans d'autres agglomérations comparables (les loyers progressaient de 4,8 % en 2005, contre 1,7 % en 2008, pour baisser jusqu'à -1,2 % en 2010). En ce qui concerne l'accession à la propriété dans l'ancien, Rennes serait passée du 6^e au 16^e rang des grandes villes les plus chères entre 2006 et 2009.

Nantes Métropole : les outils de planification urbaine comme moyens de produire du logement abordable

Le logement social est devenu un enjeu essentiel et un objectif politique majeur pour Nantes Métropole. Cela s'est ressenti ces dernières années : 300 logements sociaux produits en 2001, 1 400 PLUS/PLAI 10 ans plus tard. Nantes Métropole a structuré son action autour, notamment, de deux piliers : la planification et l'usage de la ZAC qui permet à l'agglomération de renforcer sa maîtrise du foncier et de donner le ton en matière de prix et de produits. Le PLU d'agglomération a été un outil majeur, complété par le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), le PLH et des PLU communaux, le tout sous le pilotage de Nantes Métropole. Ainsi, ces documents ont permis de décliner des

fiches par communes, véritables « feuille de route » pour chacune d'entre elles, en matière de programmation logement. La ZAC, quant à elle, permet de produire et de maîtriser 35 % à 40 % de l'offre nouvelle. Toute la démarche consiste à définir des loyers ou des objectifs de prix et à négocier les différents postes de dépenses (avec les promoteurs, les opérateurs Hlm et les entreprises) pour satisfaire aux objectifs d'accessibilité.

Ces exemples nous invitent à nous interroger sur les moyens de parvenir aux mêmes résultats en région parisienne, en PACA et partout où les besoins se manifestent. Ils nous incitent aussi à réfléchir aux modalités de production de l'offre nouvelle et de requalification/gestion de l'offre existante pour résorber la crise du logement sur tous les marchés qui dysfonctionnent, fussent-ils très localisés (dans certains secteurs peu denses et périphériques aux grandes agglomérations, les régions littorales et touristiques...).

Mais ces exemples montrent aussi que les « bonnes pratiques » des politiques locales ne sont pas seulement au rendez-vous d'une réponse quantitative au défi de l'offre : elles installent une vraie diversité de l'offre nouvelle et favorisent son accessibilité financière (en l'intégrant dans les PLU⁶).

Il convient cependant d'être vigilant à l'égard de certains effets pervers que peut générer une relance non maîtrisée de la production. En effet, **l'équation « produire plus = davantage de logements à des prix abordables » ne va pas toujours de soi**. Au contraire, la relance de la construction et la commercialisation à prix élevé ont parfois pour conséquences, dans un premier temps, une augmentation des prix et une offre à bas prix qui finalement se raréfie. Ce mouvement tient à ce que le prix de l'ancien et celui du neuf s'influencent mutuellement à la hausse, mais aussi à une production d'offre nouvelle qui « réveille » parfois un marché en faisant entrevoir aux propriétaires ou aux investisseurs des perspectives de plus-values ou de revenus supplémentaires. Certaines opérations en Ile-de-France, sur le littoral ou en PACA, attestent de cette logique contrariant la théorie de l'« effet de chaîne » (qui veut que tout logement produit, fut-il cher, finit par trouver un preneur qui libère de ce fait un logement qui devient accessible à un ménage moins aisé libérant à son tour un logement, etc.). Un autre point de vigilance tient à une conséquence de l'inflation des coûts pour le logement neuf (construction, foncier...) lié à la requalification du parc existant, notamment quand elle est orientée vers une clientèle favorisée. Des voies de progrès sont possibles, elles doivent être examinées ; comme doivent être réfléchies les modalités de requalification urbaine qui permettent « d'améliorer sans exclure ».

⁶ Nous reviendrons sur ce point dans le 4^e axe d'intervention.

Proposer un horizon stable aux acteurs et à l'ensemble de l'appareil de production

Les acteurs de la production de logements n'ont aujourd'hui qu'une visibilité dans le temps très limitée concernant leur activité. Les promoteurs privés voient les aides à l'accession ou à l'investissement locatif changer au moins une fois par an ; les organismes d'Hlm voient les subventions accordées par l'État pour la construction de logements sociaux fondre année après année, passant de plus de 4 000 € en 2003 pour un logement PLUS, à 600 € aujourd'hui (voire 1 € symbolique dans certains territoires⁷). De plus, la non reconduction du Plan de cohésion sociale en 2009 met un terme à une lisibilité pluriannuelle des objectifs et des moyens.

De ce fait, les opérateurs se trouvent enfermés dans une logique de court terme, devant gérer des opportunités éventuelles ou se protéger des risques d'un désengagement sans pouvoir structurer leur action dans le temps, selon une réelle stratégie de développement. **Ce besoin de visibilité est fort au sein des différents segments de l'appareil de production de logements et pour les territoires et collectivités locales**, confrontés à la fois aux attentes de leurs habitants et à l'enjeu de leur développement local, dont l'habitat constitue un des piliers essentiels. Faute d'horizon stable, c'est toute leur stratégie d'un développement maîtrisé qui se trouve fragilisée : des communes comme Montauban ou Brive-la-Gaillarde, par exemple, doivent « gérer » un parc conséquent de logements issus du dispositif d'investissement locatif « De Robien » qui peinent à trouver preneurs et déséquilibrent l'offre globale, tandis que des agglomérations actives sur les questions d'habitat (telles que Rennes Métropole, Nantes Métropole ou le Grand-Lyon) s'interrogent sur leur capacité à maintenir le rythme et à pouvoir combler durablement le désengagement financier de l'État concernant les aides à la construction de logements sociaux...

Bref, pour sortir de la pénurie sans sombrer dans une production désordonnée et déconnectée des besoins réels des territoires, il est impératif de **poser des cadres à la production de logements qui ne soient pas soumis à la versatilité d'ajustements budgétaires ou de « coups politiques »**. Le logement ne doit pas être une variable d'ajustement mais bien une politique structurante de notre société : ce qui impose d'avoir une réelle stratégie concernant le développement de l'offre de logements. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre appelle à ce que soit lancée **une programmation pluriannuelle de 500 000 logements – dont 150 000 véritables logements locatifs sociaux (PLUS et PLA-I et non pas PLS), auxquels s'ajoutent l'accession sociale à la propriété et le locatif intermédiaire – définie en lien étroit avec les besoins des territoires.**

⁷ Cet euro symbolique ouvre le droit aux taux bonifiés ou à certains dégrèvements fiscaux et à une TVA réduite (à un taux qui évolue lui aussi).

La nécessité d'un portage politique sans faille, au local comme au national

Ce point est crucial, tant il apparaît que les besoins d'un territoire à l'autre sont spécifiques. En effet, s'il est caricatural, voire dangereux, de classer les territoires en deux catégories (les marchés « tendus »/« détendus »)⁸, force est de reconnaître que chaque territoire est porteur d'enjeux propres que les collectivités locales doivent s'attacher à identifier et que les services de l'État doivent intégrer dans leurs orientations nationales. Entre un territoire marqué par une histoire industrielle particulière, un espace aux contraintes physiques fortes, des zones touristiques ou transfrontalières, une agglomération en plein essor démographique, les DOM ou la région capitale... **les besoins comme les contraintes varient et nécessitent une souplesse importante dans l'adaptation des interventions de l'État à ces contextes.**

C'est donc **la gouvernance des politiques**⁹ qui est interpellée ici, puisqu'il s'agit pour l'État de s'appuyer sur la connaissance et les stratégies locales des collectivités volontaristes, mais aussi d'être en mesure de se substituer à celles qui sont insuffisamment outillées, voire récalcitrantes (les communes ne répondant pas à leurs obligations « SRU » en premier lieu). Bref, il conviendrait de **renforcer l'autonomie des collectivités « volontaristes » dans la gestion de leurs politiques de l'habitat et de permettre aux services de l'État, garant de l'équité territoriale, d'inciter, contraindre ou se substituer davantage aux collectivités plus frileuses** (accompagnement renforcé des intercommunalités, aides à l'ingénierie, augmentation des astreintes, remise en question de la gestion du droit des sols, substitution...).

En Ile-de-France, l'intensité des difficultés de logement et le désordre actuel des politiques de l'habitat, alors qu'à peine la moitié des objectifs de construction définis par la Région et le Grand Paris (70 000 logements à produire annuellement) sont atteints, rendent urgente **l'organisation de la production à un niveau régional et l'instauration d'une entité francilienne ayant autorité pour incarner une réelle volonté de faire et traduire celle-ci en actes, par-delà les égoïsmes locaux actuels**¹⁰.

L'instauration d'une gouvernance plus cohérente avec la réalité des territoires et la temporalité propre aux marchés de l'habitat est essentielle. Elle ne saurait pour autant suffire à lever les obstacles d'ordres législatifs, réglementaires et financiers au développement d'une offre accessible. **Plusieurs actes forts**

⁸ Cette classification tend en effet à réduire l'analyse – et les politiques qui en découlent – en « territoires avec besoin » et « territoires sans besoin ». Dès lors, en restreignant l'effort des pouvoirs publics sur des cibles très étroites (les marchés tendus), c'est toute la politique de l'habitat hors de ces zones qui se voit menacée, voire remise en cause. Ces éléments sont détaillés dans la seconde partie du chapitre 2 du présent rapport.

⁹ La révision de la gouvernance territoriale des politiques du logement fait partie des principes structurants qui sont présentés à la fin de ce chapitre.

¹⁰ La DRIHL (Direction Régionale et Interdépartementale à l'Hébergement et au Logement) constitue à ce titre une réorganisation territoriale (et plus transversale) des pouvoirs de l'État local qui apparaît potentiellement plus cohérente. Mais le lien avec les collectivités locales et la coordination de celles-ci restent à instaurer...

doivent donc encore intervenir pour parvenir à l'objectif d'en finir avec l'inadéquation quantitative et qualitative entre offre et demande.

Des moyens calibrés à la hauteur des enjeux

Le **redéploiement des moyens alloués à la politique du logement** est un enjeu qui s'affirme d'autant plus que l'efficacité sociale des aides actuelles est sujette à controverses. La priorisation des aides à la personne au détriment des aides à la pierre, initiée par la réforme de l'aide au logement de 1977 et « achevée » ces dernières années avec la fin programmée des subventions au PLUS, a davantage conduit à **l'inflation du budget des aides à la personne**, qui demeure toutefois insuffisant pour couvrir la hausse des coûts du logement (+ 50 % de hausse des loyers de relocation dans le privé en 10 ans), qu'à une meilleure adéquation entre prix du marché et capacités financières de la demande. Le même constat peut être fait concernant l'efficacité des **aides fiscales à l'investissement locatif** qui, non seulement, ont souvent été versées **sans réelle contrepartie sociale** (Périssol, De Robien, Scellier...), mais ont aussi introduit de **nouveaux comportements économiques** (constitution de patrimoine grâce à la baisse des impôts) et faussé la concurrence pour la captation des terrains nécessaires à la construction de logements.

In fine, ces dernières décennies ont été marquées par des aides « à vannes ouvertes », sans pilotage de la puissance publique : on peut parler alors de « *la domination acquise par les mécanismes non contingentés et non territorialisés (dont la) mise en œuvre dépend de mécanismes d'optimisation par les acteurs économiques* »¹¹. Face à ces constats, il est essentiel de **redonner une place plus importante aux aides à la pierre**, seules capables d'avoir un effet durable sur les prix, mais aussi de **conditionner toute aide fiscale à des critères sociaux rigoureux** (plafonnement des loyers en fonction des contextes locaux, plafonnement des ressources des ménages logés).

L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES AIDES DE L'ÉTAT AU COURS DES 25 DERNIÈRES ANNÉES : TOUJOURS DANS LE SENS D'UNE MOINDRE MAÎTRISE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE¹²

En 1984, il y avait une quasi parité entre les « subventions et avantages de taux pour la production » et « les aides à la personne », autour de 5 Mds €, tandis que les aides fiscales représentaient moins de 3 Mds €. En 2006, on enregistrait 14,4 Mds € pour les aides à la personne, 3 Mds € pour les subventions et avantages de taux pour la production et 12 Mds € pour les aides fiscales. **Les aides à la personne ont été multipliées par 3, les aides fiscales par 4** (avec une accélération depuis 1999). Cette importance prise par les avantages fiscaux s'explique surtout par une baisse de la TVA (qui représente plus de 50 % de l'ensemble en 2006). Au total, la période est marquée par une optimisation des acteurs économiques du secteur marchand.

¹¹ *Les politiques du logement en France*, Jean-Claude Driant, La Documentation Française, Paris, 2009, p. 75.

¹² *Les politiques du logement en France*, op. cit., p. 75-76.

Des acteurs, des outils et des méthodes à renforcer ou à créer

La réaffirmation de la vocation universelle du parc social comme de son utilité en tant qu'instrument des politiques publiques doit constituer un point important qui permet de structurer le changement. Au-delà de tout corporatisme, il s'agit de consolider la place et le rôle du parc social dans le système de régulation français. Les organismes d'Hlm sont en effet des bâtisseurs qui se mettent au service de la collectivité (quand ce n'est pas en soutien de la branche du BTP) et sont aussi des gestionnaires qui, plus de trente ans après la livraison des opérations, sont encore responsables du bâti qu'ils ont produit, de son entretien et des équilibres sociaux.

Trop souvent attaqués et remis en cause pour des motifs contestables (entre idéologie libérale et luttes d'influences destinées à leur disputer quelques « avantages »), il s'agit de redonner au secteur du logement social tous les moyens de son développement (y compris en renforçant, par exemple, l'utilisation du livret A ou les allègements de TVA ou de TFPB). Il s'agit surtout de **rappeler le caractère inaliénable de sa mission de service public et de sanctuariser ses outils et ses moyens.**

Cette préservation de l'outil ne signifie aucunement qu'il ne doit pas évoluer. À bien des égards, l'innovation est une dimension investie par de nombreux organismes de logement social. Des changements de fond, certains ajustements et des expérimentations peuvent être opérés avec profit pour faire reculer le mal-logement et répondre aux effets de la crise actuelle : déconnecter les modalités de financement des programmes de logements sociaux et les niveaux de loyers permettant de proposer des quittances adaptées au revenu des ménages, adapter le système des attributions de logements sociaux (contingents, critères de priorité, système de commission d'attribution...), rendre l'offre disponible plus transparente et objectiver les critères de sélection... Impliquer davantage les organismes dans l'aménagement contribuerait pas ailleurs à l'équilibre du développement des territoires. Sur ces points, des expériences locales ou étrangères existent (mise « hors-marché » de logements destinés aux ménages en difficulté, bourse d'échanges de logements pour les demandeurs en mutation, serveur internet permettant de se positionner sur une liste d'attente pour l'attribution d'un logement social identifié, etc.) qu'il s'agirait d'évaluer et de porter à la connaissance de tous pour examiner leur plus-value et surtout l'intérêt qu'il y aurait à les généraliser.

Une rénovation des politiques foncières constitue un autre enjeu de la réforme à engager. C'est le champ pour lequel le besoin de réformes est le plus unanimement partagé par les professionnels de l'habitat, le terrain étant la « matière première » nécessaire au développement de l'offre nouvelle. S'il n'y a pas de réel problème de rareté du foncier en France, on observe

que la rétention de terrains par des propriétaires ou du fait de documents d'urbanisme malthusiens, l'attractivité disparate des sites ou les difficultés de mutation, génèrent une concurrence accrue entre les producteurs de logement, contribuant à l'augmentation des prix. Au-delà d'une fiscalité dissuasive de la rétention, c'est bien la question de la maîtrise des valeurs foncières qui doit être abordée, comme elle l'est depuis longtemps dans différents pays européens.

Cette situation pénalise le développement de l'offre sociale : les organismes d'Hlm étant moins bien armés pour capter les terrains les plus intéressants¹³, alors que l'accession à la propriété des classes modestes et moyennes ne cesse de se faire toujours plus loin des centres-ville. D'où **l'urgence d'une véritable loi foncière**, reconsidérant les diverses modalités d'administration (gouvernance, réglementation, taxation...) « *du territoire français, patrimoine commun de la Nation* »¹⁴. La réforme est indispensable pour intensifier la production de logements sociaux comme la lutte contre les processus ségrégatifs que nourrissent les dynamiques immobilières actuelles.

Plusieurs pistes, à combiner, peuvent être envisagées :

- **renforcer les stratégies foncières à l'échelle des bassins de vie** sur la base notamment d'une meilleure observation des transactions, d'un recensement des potentiels, du renforcement des réponses aux obstacles à la captation publique des sols et à la planification urbaine... Il conviendrait alors de doter les établissements publics fonciers des moyens d'une observation suffisante et d'une préemption des terrains utiles repérés, de prendre en compte la destination des sols dans l'évaluation faite par les domaines, de faciliter les moyens de constituer des réserves foncières...
- **mobiliser le foncier disponible des différentes institutions publiques** (Ministère de la Défense, par exemple) à des prix « hors-marché », en imposant une décote sur leur prix de vente pour y construire du logement social,
- **dissuader la rétention foncière** dans les zones à urbaniser et favoriser la redistribution des plus-values en faisant jouer le levier fiscal,
- **systématiser les opérations mixtes de logement** afin d'intégrer l'enjeu de la diversité de l'habitat dans toute opération de logements d'une certaine taille...

¹³ Calcul du « compte-à-rebours » : les prix de sortie des logements (prix de vente des logements ou rendements locatifs) déterminent la capacité d'achat du terrain par l'opérateur. Or, pour les organismes d'Hlm ces prix de sortie sont strictement encadrés, là où les investisseurs privés bénéficient du fort dynamisme des marchés immobiliers, voire d'avantages fiscaux leur accordant par ailleurs une autre forme de retour sur investissement.

¹⁴ Code de l'urbanisme, Art. 110.

- **développer le recours aux baux fonciers** (emphytéotiques, à construire...) afin de favoriser une maîtrise durable de l'usage des sols par les pouvoirs publics.

UN RECOURS AUX BAUX EMPHYTÉOTIQUES POUR ÉQUILIBRER LES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL, SANS LE FAIRE À « FONDS PERDUS »¹⁵

Le bail emphytéotique est assez répandu en Angleterre et au Pays-de-Galles. En France, l'exemple le plus connu est la formule adoptée par les Hospices de Lyon consistant à gérer des legs souvent faits par de riches familles lyonnaises sous forme de terrains, assortis d'une clause en proscrivant la vente.

Au Grand-Lyon, la politique actuelle de bail emphytéotique a permis d'intégrer 1 061 logements dans le patrimoine communautaire et d'introduire davantage de mixité sociale dans les secteurs les plus tendus, notamment la Ville de Lyon et les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU.

L'utilisation d'un bail emphytéotique (ou à construction) par l'agglomération lyonnaise fait partie de sa nouvelle politique foncière mise en place depuis 2004 qui, dans les grandes lignes, consiste à sortir de l'octroi au coup par coup de subventions d'équilibre, pour passer à une politique d'investissement. Le recours aux baux concerne exclusivement les opérations de logements en PLUS ou PLA-I. Leur durée est fixée à 55 ans. Les 40 premières années, le terrain est mis à disposition du bailleur pour un loyer symbolique de 1 €, après qu'il se soit acquitté d'un droit d'entrée de 50 % du coût d'acquisition ; les 15 années suivantes, un loyer supérieur est fixé, en lien avec l'organisme Hlm¹⁶. Le paiement du résiduel de charge foncière n'intervient donc pour le bailleur qu'une fois les autres coûts absorbés (droit d'entrée, construction ou réhabilitation), voire les fonds propres reconstitués. Au terme du bail, le bien immobilier revient à l'agglomération à moins qu'elle n'ait décidé de le céder avant. Dans ce cas, le bailleur bénéficie d'un pacte de préférence lui permettant d'être prioritaire pour son acquisition.

Pour l'organisme d'Hlm communautaire, Grand Lyon Habitat, cet outil est un moyen intéressant d'intervenir dans les quartiers déjà construits, sur des immeubles anciens à réhabiliter, où il est souvent considéré comme difficile d'introduire de la mixité sociale. On notera cependant qu'en 2010 le renchérissement des prix fonciers est devenu un obstacle croissant à la mise en œuvre de cet outil, « l'effort-plafond »¹⁷ défini par le Grand Lyon étant de plus en plus régulièrement dépassé.

D'autres solutions pourraient être expérimentées en s'inspirant d'exemples étrangers comme celui des « Community Land trust » qui, aux États-Unis, dissocient la propriété du foncier de celle du bâti et qui peuvent jouer ainsi sur des coûts bien moindres du bien final.

¹⁵ Voir aussi sur ce thème, « *Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accession dans les zones les plus chères ?* », Bernard Vorms, ANIL, Habitat actualité, mai 2011.

¹⁶ L'indexation sur le coût de la construction n'entre en vigueur qu'à la 42e année et de façon pondérée puisqu'elle ne vaut que pour 30 % de l'ICC.

¹⁷ 50 % du prix d'acquisition, soit un effort maximum fixé à 250 €/m² SHON dans le neuf (mais des prix intramuros qui peuvent atteindre 800 €/m² SHON).

LES « COMMUNITY LAND TRUST » AMÉRICAINS OU COMMENT MAÎTRISER LE COÛT DU FONCIER POUR PERMETTRE L'ACCÈS À UN LOGEMENT ABORDABLE AUX CATÉGORIES LES MOINS AISÉES¹⁸

Les « Community Land Trust » (« fiducies foncières communautaires ») sont des organisations propriétaires de terrains de manière permanente et qui gèrent leur occupation en fonction d'objectifs tels que le développement de logements. Ayant émergé dans les années 1980 sur le modèle rural de portage foncier pour une gestion en commun de la terre, elles sont aujourd'hui majoritairement créées par les collectivités locales. La fiducie foncière permet à la fois de maintenir une offre de logement accessible dans un contexte de hausse du coût du foncier tout en étant très flexible, puisqu'elle permet de construire des maisons individuelles, des coopératives, des copropriétés, des foyers d'hébergement, des bureaux ou encore des centres de formation (exemple du « Champlain Housing Trust » dans le Vermont qui réunit 1 500 logements locatifs sociaux, 80 logements en coopérative, 460 logements en accession...).

Le foncier est acheté par la fiducie grâce à des subventions publiques, à des dons et des fondations ainsi que sur la base d'emprunts auprès des banques. Ce dispositif permet de capter l'investissement public initial et de le mettre au service d'une fonction sociale. Si les contraintes de la fiducie sont les mêmes que pour des promoteurs classiques pour l'achat du terrain ou la construction, leur force vient de la perpétuation du portage foncier et de ses conséquences en termes de maîtrise des coûts. Une des sources de revenus des « Community Land Trust » réside également dans le loyer mensuel payé par les occupants des terrains, ce qui permet d'assumer leur fonctionnement. Enfin, la gouvernance du « Community Land Trust » est basée sur un conseil d'administration accueillant, à la fois, représentants d'habitants, institutions et représentants extérieurs, qui vient garantir une revente limitée des terrains. *In fine, l'intérêt du modèle consiste à agir « dans le marché » pour créer une déconnexion partielle avec ce dernier.*

L'adaptation des normes et des méthodes de construction de logements afin de limiter les coûts de la construction est un autre chantier qui doit être mis en œuvre en prenant garde à la tentation d'une moindre exigence qualitative (tant du point de vue de la forme urbaine et architecturale que de la qualité intrinsèque du logement). Il faut donc travailler à la réduction des coûts de production (rappelons que le foncier ne représente que 15 % en moyenne du prix final d'un bien). L'enjeu est important, puisque la dernière décennie se caractérise par une **accélération sensible de la hausse de l'indice du coût de la construction** : + 36 % entre 2000 et 2010, contre + 18 % entre 1990 et 2000¹⁹.

Cette augmentation apparaît en partie liée à **l'évolution rapide des normes qui régissent la construction** – notamment en termes d'accessibilité pour les personnes handicapées ou de consommation énergétique (cf. Grenelle de l'Environnement) – à laquelle les opérateurs ont dû s'adapter.

¹⁸ « Gestion communautaire au pays du libéralisme », Etudes foncières n°149, Janvier-février 2011.

¹⁹ Indices comparés au 4^e trimestre.

Pour réduire les coûts, des constructeurs travaillent désormais sur « l'industrialisation » de certains composants du logement (« *On peut faire du BBC entre 1 000 et 1 100 €/m²* » dira l'un d'entre eux). **L'expérimentation de nouveaux processus de fabrication mérite d'être approfondie**, afin de rendre compatible l'industrialisation de certains éléments de construction et l'enjeu d'une qualité durable du bâti, par-delà les représentations négatives issues de l'expérience des grands ensembles. L'expérimentation d'un habitat modulaire à bas coût, intégrant les exigences de l'habitat durable, a par exemple été menée par un organisme Hlm d'Aquitaine qui a ainsi pu démontrer que l'équation entre performance énergétique, esthétisme et maîtrise des coûts était possible.²⁰

Au-delà d'une action sur les prix de la construction en tant que telle, d'autres pistes permettant de réduire les prix de production des logements existent. **L'habitat participatif ou coopératif comme les coopératives de promotion immobilière sont des formes juridiques et des démarches qui s'appuient sur une implication en amont des futurs occupants** (à sa définition comme à son pré-financement) **tout en favorisant une production de qualité** : ces deux logiques permettent de générer des économies de l'ordre de 15 % à 20 % sur le prix final du bien.

LA COOPÉRATIVE DE PROMOTION IMMOBILIÈRE : UN OUTIL POUR FAVORISER L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ À DES MÉNAGES AUX RESSOURCES MODESTES

COOP Habitat Bretagne est une société **coopérative de promotion immobilière** fondée au début des années 1970, implantée à Rennes et à Nantes, partenaire des collectivités locales et régionales, dont l'objectif prioritaire est de permettre au plus grand nombre d'accéder à la propriété. Environ 3 500 logements Coop Habitat Bretagne ont ainsi été construits sur les agglomérations rennaise et nantaise. Les constructions proposées sont des maisons individuelles groupées, des immeubles collectifs, essentiellement situés dans les villes et leur première couronne. Guidée par cette volonté de permettre au plus grand nombre d'accéder à la propriété, Coop Habitat Bretagne propose un choix varié de programmes neufs à prix maîtrisés et accessibles aux primo-accédants mais également à l'investissement locatif générant des loyers abordables.

Toutes les solutions sont à étudier et à expérimenter en tendant à les cumuler le plus possible. Ce sont les diverses formules permettant de trouver des gisements d'économies tout au long de la chaîne de production qui doivent être promues, qu'il s'agisse de raccourcir le temps de montage du projet (en limitant les possibilités de recours des riverains), d'optimiser l'utilisation des m² de SHON en mettant en œuvre une architecture et un urbanisme rationnels ou de négocier les marges de commercialisation et les coûts de publicité... Comme le souligne la Capeb, amener les professionnels à mieux travailler ensemble contribuerait par ailleurs à gagner du temps et à trouver des solutions efficaces ne générant pas de surcoût.

²⁰ Extrait du site innovcity : <http://www.innovcity.fr/2010/09/08/rosa-parks%C2%A0-le-logement-social-modulaire-en-bois-et-basse-consommation-est-ne/>

Une contribution nécessaire du parc privé à l'effort général

Le dernier levier qui doit être actionné n'est pas des moindres puisqu'il s'appuie sur **la mobilisation du stock de logements existants**. Sur une année, le logement neuf n'accueille en moyenne qu'un ménage sur dix qui change de logement, tous les autres trouvant une solution dans le parc existant qui constitue donc le **plus fort « gisement » de logements**. Or, ils sont pour beaucoup aujourd'hui inaccessibles à la plupart des ménages mal logés ou en situation fragile. C'est pourquoi il faut engager un important effort de captation des logements locatifs privés pour les proposer à des loyers modérés.

Un vaste plan de conventionnement du parc privé doit permettre, par une limitation des loyers, de renforcer la fonction sociale du parc privé, tout en sécurisant les revenus des propriétaires. Pour cela, ce plan doit reposer sur les principes suivants :

- la proportionnalité et la stabilité des aides financières et fiscales au montant des loyers, au niveau de ressources des locataires et à la durée du conventionnement,
- l'intégration de normes de décence et de qualité énergétique en veillant à leur application effective,
- une exonération totale de l'imposition des loyers pour le conventionnement très social,
- un couplage du dispositif avec une garantie des loyers et une assurance dégradation.

Ce plan permettrait aussi de capter les logements vacants en parallèle d'un renforcement des mesures incitatives destinées à les remettre sur le marché (en généralisant la taxe sur le logement vacant dans les zones tendues, en la rendant progressive dans le temps et, dans un second temps, en réquisitionnant les logements non remis à la location sans justification).

**

*

« Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent » ne saurait donc se résumer à l'énoncé d'un simple objectif chiffré et global. Au contraire, **c'est une série de mesures**, touchant à des domaines très divers (gouvernance, financement, maîtrise des sols et des marchés immobiliers, techniques de production...), **qui doivent être pensées ensemble et combinées pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs, sans mettre à mal les équilibres territoriaux ni rogner sur la qualité** du logement et son insertion dans l'environnement. Les différents chantiers décrits ci-dessus constituent une première base à partir de laquelle il serait possible d'agir efficacement, en ayant pour perspectives de recueillir des résultats probants à moyen terme.

DEUXIÈME AXE D'INTERVENTION : « RÉGULER LES MARCHÉS ET MAÎTRISER LE CÔÛT DU LOGEMENT »

Au-delà du déséquilibre quantitatif entre offre et demande de logements, le contexte actuel se caractérise par **une envolée des prix du logement très nettement déconnectée de l'évolution des revenus en France**. Les prix de l'accession ont ainsi plus que doublé en une décennie et les loyers de relocation crû de près de 50 % en 10 ans. Si les prix immobiliers n'avaient fait que suivre l'inflation, le prix du m² à Paris serait aujourd'hui de 2 800 €/m² contre... 8 200 € actuellement. **Une intervention publique permettant une régulation des prix est devenue incontournable.**

Mettre fin à la flambée des prix, une urgence...

L'emballlement des marchés s'est appuyé sur divers facteurs, tant économiques que sociétaux, qui ont renforcé l'intérêt à constituer un patrimoine immobilier déconnecté de la fonction stricte de se loger. **La question du logement s'est « patrimonialisée »** pour cinq raisons principales :

- La fin de la bulle internet au tournant des années 1990-2000 et les niveaux de croissance limités proposés par les bourses occidentales sont venus nourrir une certaine méfiance des **investisseurs privilégiant alors la recherche d'un placement sécurisé à long terme** ;
- **Les incertitudes croissantes sur les retraites** futures ont remis l'enjeu de la constitution d'un patrimoine au cœur des stratégies économiques des ménages français. Fin 2007, « *avoir une sécurité pour sa retraite* » est considéré comme la motivation première pour devenir propriétaire, pour toutes les catégories d'âge (il ne s'agissait que du 4^e motif évoqué en 2001²¹...) ;
- **Les taux d'intérêt particulièrement bas sur une longue période** ont permis aux ménages de s'endetter à moindre coût : les prêts à long terme représentaient 69 % du revenu disponible brut des ménages français en 2007, contre 26 % en 1978... Au fur et à mesure que s'épuisait le réservoir des accédants les plus solvables, **l'allongement des durées d'emprunt** a permis de soutenir le potentiel d'acquisition des ménages : la durée moyenne de l'emprunt est passée de 13,8 années en 2001 à 18,5 ans en 2008 ;

²¹ « *Le logement entre rêve et raison* », Observatoire Caisse d'Épargne, 2008.

- **Le crédit immobilier a fonctionné comme un « produit d'appel » pour les banques auprès des particuliers.** Les crédits immobiliers (quelque 170 Mds€ d'offres de crédit en 2010²²) ont permis aux banques de vendre des assurances associées²³, alors que la rentabilité était limitée (voire négative entre 2006 et juin 2008²⁴). Surtout, le produit « prêt immobilier » permet aux établissements bancaires de capter les comptes de dépôt des clients particuliers qui représentent une manne importante pour elles car ils constituent la base de leur activité financière ;
- **Le développement de l'investissement locatif défiscalisé**, depuis le lancement du « Périssol » en 1995 (voire du « Méhaignerie » de 1986) jusqu'aux diverses moutures du « Scellier » lancé en 2009, a élargi les possibilités des particuliers de devenir propriétaires bailleurs, pour certains dans une logique purement spéculative. Ces derniers ont ainsi occupé une place de plus en plus importante, parallèlement au désengagement des investisseurs institutionnels (les « zinzins » : banques, assurances...) ces 15 dernières années, qui ne gèrent désormais que 3 % du parc privé, contre 18 % en 1986 (- 27 000 logements par an entre 2000 et 2007²⁵).

Plusieurs de ces motifs ont généré des comportements spéculatifs, dont certains sont à porter au débit de politiques publiques (démembrement des politiques sociales, révision des politiques fiscales, insuffisante maîtrise des politiques monétaires...) : le logement est devenu au mieux une variable d'ajustement de ces politiques, au pire un « champ » d'expression de la course effrénée aux profits.

Cette exacerbation de l'enjeu patrimonial autour du logement se traduit par des marchés immobiliers animés par des logiques indépendantes de la fonction de « loger » et par un nombre croissant d'acteurs aux intérêts propres (dont la somme diffère de l'intérêt général) :

- **La disparition progressive d'un parc de logements à loyers « intermédiaires »**, notamment dans les secteurs tendus, est en partie la conséquence du désengagement continu des investisseurs institutionnels ;
- **Les ménages propriétaires en France (près de 60 %) se sentent concernés par la valorisation du patrimoine et par l'évolution haussière des marchés immobiliers.** En réalité, pour nombre d'entre eux, cette hausse sera virtuelle car elle n'aura d'effet qu'à la vente ou à la transmission du patrimoine et les ménages se trouveront alors confrontés à leurs dépens à cette hausse lors de leur nouvelle acquisition ;
- **La demande de « placement logement » s'impose comme facteur déterminant du marché immobilier au détriment de la demande de**

²² Source : modèle Fanie.

²³ Une assurance est obligatoire lors de la contraction d'un crédit immobilier afin de garantir d'éventuelles baisses de revenu. En France, le modèle fonctionnait sur l'obligation faite au client de signer l'assurance dans la même banque que celle accordant le prêt. Cette pratique bancaire, interdisant toute mise en concurrence, est interdite par l'Union Européenne depuis le printemps 2011.

²⁴ Au cours de ces quelques mois, les banques ont vendus des crédits à des taux inférieurs à ceux auxquels elles-mêmes empruntaient sur les marchés. *Observatoire Meilleur taux du crédit immobilier*, 13^e édition, Mars 2011.

²⁵ « *Le logement entre rêve et raison* », op. cit. p. 23.

logement, que ce soit pour acquérir les logements, les mettre en location ou pour acheter les terrains à bâtir. La conséquence est un surenchérissement des prix immobiliers (et fonciers) déterminés par des calculs de rentabilité et de défiscalisation qui s'organisent selon d'autres logiques que le taux d'effort ou le niveau d'endettement. Cette évolution du marché peut être illustrée par l'augmentation à Paris de la part des annonces en location meublée qui est passée de 52,7 % en 2009 à 61,5 % en 2011 (il n'était que de 20 % environ en 1997) ;

- La « sélection » des prétendants à la propriété se trouve renforcée par l'élévation croissante d'un « ticket d'entrée », qui nécessite de plus en plus un important capital de départ, par-delà la seule capacité à emprunter : l'apport moyen était de 38 881 € entre 1997 et 2001 pour 61 975 € entre 2002 et 2006... Le marché tend donc à devenir réservé à ceux qui sont déjà propriétaires (ou qui bénéficient de la transmission d'un capital, en dotation ou le plus souvent en héritage).

Les marchés immobiliers s'apparentent donc de moins en moins à un espace de rencontre et d'ajustement entre l'offre et la demande et **le moteur qui les anime aujourd'hui appartient davantage aux registres de la spéculation** : enrichissement sans cause réelle, effet d'auto-entraînement de la dynamique haussière, resserrement progressif des prétendants... avec la fragilisation du secteur que sous-tend un tel développement et les processus d'exclusion et d'accroissement des inégalités que cela génère.

Un véritable impératif de régulation des marchés immobiliers

La hausse des prix de l'immobilier est à l'origine de trois problèmes majeurs pour les ménages, comme à l'échelle de la société dans son ensemble :

- **un arbitrage – soit financier soit sur la qualité du logement** – douloureux pour ceux qui cherchent à se loger,
- **une source de fragilité** : risques d'impayés, baisse des mobilités professionnelles, détérioration des conditions de vie, etc.,
- **l'accroissement des inégalités** : entre ceux qui sont logés depuis plusieurs années et ceux qui arrivent sur le marché ; entre propriétaires n'ayant pas (ou plus) de prêt à rembourser, accédants et locataires ; entre habitants des territoires attractifs et habitants des territoires de relégation... mettant à mal la cohésion sociale de notre pays.

Ces constats, au cœur des mécanismes qui caractérisent la crise du logement, appellent une régulation accrue de l'économie de l'habitat. Certaines pistes — concernant plus particulièrement l'action foncière ou le développement d'une offre nouvelle — ont déjà été évoquées : redonner de la visibilité aux acteurs de la production, adapter la construction aux besoins réels des territoires, rééquilibrer la part du budget consacrée au logement

en faveur des aides à la pierre, conditionner les avantages fiscaux à de véritables critères sociaux, réfléchir aux économies possibles sur les coûts de production. **D'autres chantiers doivent être ouverts :**

- **Cibler « socialement » les aides** versées par les pouvoirs publics en les assortissant de contreparties sociales et revenir définitivement sur la logique d'universalisation du PTZ (de feu la réforme PTZ+) pour favoriser l'accès au marché des « primo-accédants » dont les capacités d'achat sont limitées,
- **Peser sur les plus-values immobilières et les survalorisations des quartiers chers**²⁶ (par taxation au moment de la vente) pour ralentir la logique spéculative qui anime le secteur,
- **Rediscuter les rentabilités immobilières en les inscrivant dans des logiques à moyen-long termes** plutôt que dans une gestion opportuniste des variations du marché (recherche d'un rythme accéléré de relocalation, développement de petits logements, recours aux meublés, basculement en offre touristique...). Le principe pourrait consister à se référer à un niveau de rentabilité acceptable en fonction du niveau des loyers proposés. Il s'agirait de prendre la question de la rentabilité immobilière au pied de la lettre et de produire un cadre qui garantisse non pas des ressources seulement issues des loyers mais une rentabilité globale à terme qui soit raisonnable.

Il convient également de favoriser l'émergence d'un parc privé à la position intermédiaire, entre logement social et accession à la propriété. Pour cela, il s'agirait, tout d'abord, de **préserver le secteur locatif privé** pour éviter qu'il ne s'évapore (en produits d'accession ou en locatif meublé touristique²⁷). Afin de ne pas déséquilibrer l'offre, il convient de conserver une partie de ce parc, notamment en relançant le dispositif incitant ou obligeant les institutionnels à s'engager dans des investissements locatifs résidentiels, de façon sécurisée (garanties, gestion par un organisme tiers...) et en encadrant leur activité (loyers, modalités de mise en vente...).

En appui de cela, il importe de **consolider les rapports « bailleurs/locataires »** (lesquels sont aujourd'hui de plus en plus tendus) par la mise en place de mécanismes cohérents de régulation... Dans les pays où la régulation du rapport entre locataires et propriétaires est forte (Allemagne, Suisse, Pays-Bas), le parc locatif se maintient voire se développe, alors qu'à l'inverse — dans les pays où le rapport locatif est plus souple qu'en France — il reste faible ou s'amoindrit (Espagne, Grande-Bretagne). Le vaste plan de conventionnement du parc privé évoqué plus haut (voire localement une plus forte taxation de la vacance) peut contribuer à cette régulation, ainsi qu'une sécurisation accrue de la rentabilité (notamment face aux impayés et à la détérioration du logement) à travers un système efficient de garantie des risques locatifs en s'inspirant du projet de GRL universelle. « Action Logement » peut jouer un rôle majeur en la matière en centrant son intervention sous forme de

²⁶ Ce point est développé dans le 4e axe d'intervention.

²⁷ 20 000 logements concernés à Paris selon la FNAIM.

garanties ou de prêts bonifiés (cf. ex-Pass Foncier), plutôt qu'en étant sujet à des prélèvements uniquement destinés à compenser le désengagement financier de l'État.

Cette régulation renforcée devra également concerner certains « intermédiaires » du logement dont les pratiques, en période de concurrence exacerbée pour l'accès au logement, apparaissent parfois irrespectueuses des droits du locataire et de plus en plus onéreuses pour ces derniers²⁸ sachant que les systèmes de rémunération au pourcentage qui s'accommodent des marchés haussiers doivent être revus et mieux encadrés.

Par ailleurs, l'absence d'encadrement des loyers de relocation entraîne une progression de ces loyers largement supérieure à celle des prix à la consommation. Aujourd'hui, seuls les locataires dans les lieux bénéficient d'un encadrement de cette hausse²⁹. Face à ce constat, il est devenu nécessaire d'engager de nouveaux moyens d'observation et d'action.

La question peut être traitée à partir d'une relecture de l'article 17-b de la loi du 6 juillet 1989, dans sa version abandonnée en 1997 et qu'il faudrait adapter au contexte de 2011. Il s'agirait de rétablir le principe instauré par la loi « Malandain-Mermaz » et donc de limiter les loyers de relocation à celui d'un loyer moyen constaté dans le voisinage. Cet encadrement des loyers d'emménagement devrait s'appuyer sur une référence officielle (comme le proposent les « miroirs des loyers » allemands) qui concrétise ainsi de manière simple et opérationnelle cette **notion de loyer de voisinage**, ce qui suppose de généraliser et d'affiner l'observation des loyers. **Il serait ainsi possible de déterminer le loyer moyen d'un secteur** permettant d'ajuster les loyers à la location (logements neufs et relocations) et au renouvellement du bail voire, par un recours, en cours de bail, à la hausse comme à la baisse, sauf à justifier d'un investissement de la part du propriétaire (mise aux normes, travaux...).

Une telle réforme doit intégrer la prise en compte du réinvestissement d'une partie du loyer par le propriétaire dans l'entretien du logement qu'il loue dans la mesure où **la qualité du logement est une composante essentielle de la relation locative** et croise les préoccupations liées aux conditions d'habitat (indécent et indigne notamment) et à la précarité énergétique, face auxquelles les locataires sont souvent démunis.

Dans les secteurs où l'évolution constatée des prix immobiliers et des loyers démontre un dysfonctionnement du marché, un encadrement à la baisse

²⁸ « Logement locatif : des pratiques bien peu louables », UFC-Que Choisir, Août 2011.

²⁹ L'OLAP enquête chaque année sur l'évolution des prix des loyers du secteur privé de l'agglomération parisienne. Au 1^{er} janvier 2010, sur la seule ville de Paris, le loyer moyen passe de 16,3 €/m² dans le 19^e arr. à 23,7 €/m² dans le 6^e arr., avec un loyer moyen sur la ville de 20,1 €/m². Le niveau de loyer moyen est de 1 019 €/mois pour 51 m² à Paris, 808 € pour 53 m² en petite couronne et 774 € pour 61 m² en grande couronne. En janvier 2011, le loyer moyen à Paris, pour un logement de 3 pièces de 50 m² était de 1100 € pour les emménagés récents, de 980 € (11 % de moins) pour l'ensemble des logements et de 795 € (28 % de moins) pour les logements occupés depuis plus de 10 ans.

plus strict serait institué en attendant que la politique locale du logement corrige cette dérive³⁰. L'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 le permet déjà, mais cette disposition n'est appliquée qu'à minima par un décret annuel qui fixe dans l'agglomération de Paris un montant maximum d'évolution des loyers sous-évalués lors du renouvellement des baux.

L'approfondissement de la notion de loyer de voisinage est une méthode parmi d'autres permettant d'objectiver les loyers. L'encadré ci-dessous indique les modalités de fixation des loyers dans plusieurs pays d'Europe et peut nous convaincre de l'étendue de ce qu'il est possible de faire en matière d'intervention sur les loyers.

LOYERS : LES POLITIQUES D'ENCADREMENT MISES EN PLACE EN ALLEMAGNE, EN SUÈDE, EN SUISSE ET AUX PAYS-BAS

ALLEMAGNE : LES MIROIRS DES LOYERS. Tous les loyers du secteur privé sont fixés librement, qu'il s'agisse d'une première location ou d'une relocation. Un dispositif d'observation est toutefois mis en place au niveau local et permet au locataire de demander la diminution du montant de son loyer au juge s'il l'estime supérieur de 20 % aux loyers pratiqués pour des logements équivalents. Si le juge décide de baisser le loyer, le nouveau montant se substituera de plein droit à celui qui figurait dans le bail. L'Allemagne connaît des situations disparates mais les loyers pratiqués restent globalement peu onéreux. Avec 9,70 €/m², Munich apparaît comme la ville la plus chère au niveau fédéral, suivie de Stuttgart (8,70 €/m²) et Heidelberg (8 €/m²). Les loyers de Düsseldorf tournent autour de 7,37 €/m², ceux de Cologne autour de 7,26 €/m², les loyers berlinois restent modérés, à environ 5 €/m².

SUISSE : LE CARACTÈRE ABUSIF DU LOYER. Dans la plupart des cantons suisses (Vaud, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Jura et les régions francophones du Valais), la législation nationale est complétée par un contrat-cadre négocié entre les associations de locataires et de propriétaires. Le loyer doit refléter la réalité du marché et le locataire peut en contester le caractère abusif. Est considéré comme abusif, le loyer qui permet au bailleur d'obtenir un rendement excessif ou qui résulte d'un prix d'achat manifestement exagéré. Une commission cantonale de conciliation, présidée par un juge assisté de deux assesseurs (l'un au titre des locataires et l'autre des bailleurs) peut être saisie par le locataire dans le mois qui suit la mise en location ou en cours de bail. La pénurie de logements autorise un canton à encadrer les relocations par arrêté. Une fiche avec le nom du précédent locataire, le montant de son loyer ainsi que les motifs d'augmentation éventuelle est annexée aux nouveaux baux. Ne sont pas considérés comme abusifs, les loyers qui :

- ne dépassent pas les loyers usuels du quartier ;
- s'expliquent par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires ;
- se situent (pour le neuf ou le récent) dans les limites d'une rentabilité permettant de couvrir les frais ;

³⁰ Il n'y a pas de solution unique pour résoudre le problème du montant des loyers et du coût du logement. C'est un éventail d'actions sur plusieurs volets de la politique du logement qui permettra d'y parvenir : des outils fiscaux incitatifs avec véritable contrepartie sociale ou sanction des prix trop élevés ; l'encadrement des plus-values lors des ventes ; la maîtrise du coût de la construction ; l'encadrement de la rémunération au pourcentage des intermédiaires ; la maîtrise du coût du foncier ; la réduction des inégalités spatiales. La production de logement social peut également contribuer dans une certaine mesure à réguler un marché local...

- servent à rattraper une réduction de loyer antérieure, dans le cadre d'un plan de paiement négocié avec le locataire ;
- n'excèdent pas les limites recommandées dans les contrats-cadres conclus entre les associations de bailleurs et de locataires.

L'Office cantonal de la statistique de Genève publie chaque année une étude sur le prix des loyers et surveille les tendances. Entre mai 2010 et mai 2011, les appartements de moins de 40 m² ont affiché les loyers les plus chers (environ 19,3 €/m² en moyenne), ainsi que les logements de plus de 159 m² (avec un peu plus de 17 €/m² environ). Les logements dont la surface est comprise entre 80 et 100 m² sont les moins chers (environ 13,7 €/m²).

SUÈDE : LES LOYERS DU PARC PUBLIC FONT RÉFÉRENCE. Le niveau des loyers du secteur privé ne peut dépasser de plus de 5 % celui des loyers du logement public municipal. Le loyer est négocié entre les bailleurs et les locataires, sur la base de la valeur d'utilisation des logements du secteur public. L'évolution des loyers dans le parc public est aussi négociée chaque année entre les sociétés communales de logement et les associations de locataires. Ils contribuent à limiter les loyers du secteur privé. Les trois villes les plus chères sont Stockholm avec un loyer moyen de 16,67 €/m², devant Göteborg et Malmö dont les loyers ne dépassent pas 13 €/m².

PAYS-BAS : UN LOYER À POINTS. Aux Pays-Bas, le secteur locatif privé ne représente pas plus de 10 % du total des résidences principales alors que le secteur social atteint 35 %. Plus de 90 % des loyers dépendent d'un système de classement par points : chaque appartement a une valeur locative maximale en fonction du nombre de mètre carré et de l'équipement (selon l'État, la qualité...) et le total des points équivaut au loyer maximum. Les hausses annuelles sont encadrées et restent relativement faibles. Si le loyer excède le loyer maximum, une organisation indépendante, la « Huurcommissie », peut être saisie dans les six premiers mois du contrat de location. En 2010, Amsterdam est la ville la plus chère des Pays-Bas avec un loyer mensuel de près de 16,19 €/m², Utrecht affiche un loyer moyen de 13,86 €/m². Rotterdam, à 12,20 €/m², se maintient au niveau moyen national. *Synthèse du rapport de René Dutrey, conseiller municipal (EELV) de Paris : « Encadrement des loyers : quelles solutions ? »*

Dans un contexte de flambé du coût du logement, il est vital de renforcer le soutien financier aux ménages fragiles...

Au-delà d'une action sur les loyers, il est indispensable d'aider les ménages à honorer le paiement de leur loyer et de leurs charges. Deux chantiers doivent être ouverts qui sont complexes à bien des égards et ne sont pas ceux qui posent le moins de problèmes juridiques et budgétaires : celui des aides au logement et celui des instruments permettant de lutter contre la précarité énergétique.

Les aides personnelles au logement nécessitent une revalorisation et une amélioration de leur couverture, au moins à court terme (en attendant les effets d'une action permettant d'obtenir une baisse significative des loyers).

Il s'agit de rendre ces aides plus favorables aux salariés pauvres, aux isolés et aux jeunes ménages et de favoriser une meilleure prise en compte des charges dans le calcul de l'aide. La cohérence des loyers-plafonds pour le calcul des aides personnelles avec ceux du logement social doit également être rétablie. Compte tenu du budget consacré aux aides personnelles (16 Mds € par an) et du coût qu'engendrerait toute augmentation, c'est une réflexion globale qu'il faut envisager pour qu'elles soient à la fois élargies et revalorisées, en prenant en compte des mécanismes permettant des minorations de loyer, des aides sur quittance, des mécanismes de solidarité avec les locataires assujettis au surloyer (SLS)....

Par ailleurs, près d'un ménage sur six est en situation de précarité énergétique (il s'agit de ménages ayant un taux d'effort énergétique supérieur à 10 % de leurs revenus). **La précarité énergétique est devenue une composante à part entière du mal-logement** qui combine souvent pauvreté et mauvaise qualité du logement. **Les enjeux sont de deux ordres : mener une politique de long terme sur le bâti et soutenir les ménages.** Pour prévenir durablement la précarité énergétique, il s'agit donc de mettre en œuvre tous les moyens possibles pour **inciter les propriétaires à améliorer la performance énergétique des logements** (renforcement et développement du programme « Habiter mieux », renforcement des programmes de réhabilitation, etc.). Pour les ménages en place, il s'agirait de déployer un **véritable bouclier énergétique** qui dépasse la notion de tarifs sociaux de l'énergie (peu efficaces en fin de compte) et qui pourrait s'apparenter à une « allocation différentielle pour les fluides et les services essentiels ». La location de « passoires thermiques » (logements les moins performants énergétiquement) doit parallèlement et progressivement être interdite par l'intégration de critères de performance énergétique dans les textes encadrant la décence et l'insalubrité des logements.

TROISIÈME AXE D'INTERVENTION : « PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET DE SOLIDARITÉ »

Produire autant de logements adaptés qu'il y a de besoins en menant une politique de construction volontariste et introduire des règles permettant d'encadrer les loyers ou de moduler les prix de sortie des logements neufs, sont des actions ambitieuses mais indispensables. Ces deux axes risquent de ne produire des effets qu'à moyen ou long terme et de ne pas être suffisants pour satisfaire aux exigences du Droit au logement. Or, pour 3,6 millions de personnes mal logées il y a urgence et on ne peut plus se satisfaire de demi-mesures ou de messages incantatoires : le logement est un droit fondamental et à ce titre il implique que la politique sociale du logement repose sur une obligation de résultat.

Renforcer les dispositifs de protection

3,6 millions de personnes voient leur vie quotidienne profondément impactée par la crise du logement : certains vivent à la rue ou doivent se contenter d'un abri de fortune, d'autres sont contraints d'accepter des conditions indignes de logement (logement dégradé, surpeuplé...) ou restent « à la porte du logement ordinaire », devant recourir à diverses formules d'hébergement faute de pouvoir assumer le paiement d'un loyer mais aussi faute d'une offre correspondant à leur ressources. D'autres encore se voient menacés d'expulsion, en raison d'un accident de paiement après une perte d'emploi ou une difficulté personnelle (rupture conjugale, maladie...), tandis que certains vivent dans un logement qu'ils ne peuvent plus chauffer ou éclairer faute de pouvoir honorer le paiement de leurs factures de fourniture de gaz, de fuel ou d'électricité...

C'est pourquoi une **action immédiate est indispensable pour « soulager ceux qui souffrent » et « protéger les plus faibles »**. En paraphrasant John Maynard Keynes³¹, qui indiquait qu'il ne faut pas (seulement) tabler sur les mécanismes agissant sur le long terme pour atténuer les effets d'une crise, il convient d'affirmer ici l'impérieuse nécessité d'apporter, sans délais, des solutions autant aux 685 000 personnes privées de domicile personnel, qu'à celles qui ne peuvent plus faire face à leurs dépenses de logement, sachant

³¹ La citation exacte est « Le long terme est un mauvais guide pour les affaires courantes. À long terme, nous serons tous morts. Les économistes se fixent une tâche peu utile s'ils peuvent seulement nous dire que, lorsque l'orage sera passé, l'océan sera plat à nouveau » : ce qu'en des termes plus directs, exprimait l'abbé Pierre en affirmant : « On ne peut pas, sous prétexte qu'il est impossible de tout faire en un jour, ne rien faire du tout ».

que ces deux types de situation n'ont plus rien de marginal : une personne sur vingt dit s'être retrouvée sans logement au cours de sa vie et deux sur trois ne se sentent pas protégées quant à la perte de leur logement.

Devant le dénuement total et l'injustice qui frappent les ménages mal-logés, **un renforcement des protections est indispensable**. Pour ceux qui, encore logés, craignent pour leur avenir en raison de ressources incertaines ou déclinantes, et pour ceux qui rencontrent de plus en plus de difficultés pour accéder ou se maintenir dans un logement, **des mesures de prévention** doivent être confortées pour desserrer l'étau qui contraint leur budget et pour lever les obstacles qui bloquent leur mobilité résidentielle, en même temps que leur possibilité de trouver une place dans la société.

En définitive, il s'agit d'instaurer **un véritable système de protection sociale du logement** qui prenne en compte autant les plus démunis que ceux qui pourraient basculer dans le mal-logement et à qui il faut pouvoir garantir en toutes circonstances, un « filet de sécurité ». D'aucuns pourraient s'étonner de voir figurer une telle protection face au « risque logement » au rang d'objectif majeur, étant donné la profusion de dispositifs existants et l'imagination dont a fait preuve le législateur jusqu'ici. Avec la promulgation de la loi dite « Dalo », toute une série d'adaptations et de compléments a été apportée au « socle » que constituaient la Loi Besson de 1990 et son avatar de 1998, la Loi de lutte contre les exclusions.

Depuis les Fonds Solidarité Logement (FSL), les Fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD), les Fonds d'urgence, les Fonds énergie/fluides, en passant par les dispositifs partenariaux destinés à prévenir les expulsions (CCAPEX) ou à coordonner les acteurs en charge de l'hébergement (SIAO), le paysage n'a cessé de se complexifier et de se sectoriser. Le dernier outil en date, les mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) laisse les acteurs locaux très perplexes quant à ses spécificités par rapport aux mesures d'accompagnement social classiques...

Il semble pourtant nécessaire de **revisiter l'ensemble de l'édifice des politiques sociales du logement** afin de leur redonner une cohérence mais aussi une importance à la hauteur des enjeux. À ces deux objectifs s'ajoute celui d'un renforcement des aides, ce qui ne va pas de soi, à l'heure où la réduction des dépenses publiques semble occulter le débat sur la finalité réelle des aides et sur les coûts sociaux qu'elles permettent d'éviter lorsqu'elles ont une fonction préventive. L'exemple de la Ville de Cologne doit nous inspirer à cet égard en montrant ce que permettrait de mettre au jour une analyse des politiques publiques en termes de **coûts sociaux** (c'est-à-dire incluant les économies que peuvent représenter des démarches de prévention par rapport à des interventions curatives ou s'exerçant dans l'urgence). Il s'agit ici de rappeler qu'il est, à l'analyse, inefficace de chercher à réduire les aides distribuées en évinçant les catégories de ménages qui sont réputées être les moins défavorisées parmi les précaires. En effet, ces exclus

des dispositifs d'insertion finissent souvent par être rattrapés par un dispositif d'urgence ou par des mesures de droit commun, ce « sauvetage » intervenant après de nombreux dégâts et préjudices pour eux-mêmes, et de nombreux surcoûts pour la collectivité.

L'EXEMPLE DE LA VILLE DE COLOGNE OÙ LE MAINTIEN DANS LES LIEUX PERMET DE MAÎTRISER LES DÉPENSES PUBLIQUES

Cette politique de maintien dans les lieux de personnes en difficulté est basée sur le calcul démontrant qu'il coûte moins cher à la ville de maintenir un ménage expulsé en se substituant transitoirement à eux dans le paiement du loyer (1 000 €/ménage, en moyenne), que de les prendre en charge une fois expulsés (4 000 €/ménage). Il faut savoir que, dans la mesure où la loi confère aux communes le devoir de fournir un toit aux sans-abri ou aux personnes menacées d'expulsion, la Ville de Cologne a décidé d'acquérir des logements ou de développer une contractualisation avec les bailleurs pour y maintenir les ménages.

La prévention plutôt que l'expulsion...

Dans le même ordre d'idée, qui consiste à privilégier des dispositifs de prévention plutôt que les actions d'urgence ou les mesures palliatives, il s'agit **de mettre en œuvre une réelle prévention des expulsions**. On ne peut plus continuer à regarder les chiffres des décisions de justice et d'octroi du concours de la force publique augmenter d'année en année et se contenter de corrections, à la marge des dispositifs préventifs. Sans opposer propriétaires et locataires, droit de propriété et droit au logement, il est possible d'éviter au maximum les expulsions grâce, notamment, à :

- un signalement précoce (trois mois avant l'assignation) et obligatoire des impayés auprès d'une instance de pilotage ayant un pouvoir décisionnaire sur tous les moyens à mobiliser,
- la proposition d'un accompagnement global systématique, adapté dans la durée³²,
- la garantie du paiement de son loyer au propriétaire.

Ainsi le ménage pourra être maintenu dans son logement, le temps que sa situation financière se rétablisse ou qu'un relogement soit réalisé, sans que le propriétaire ne soit lésé (un organisme tiers pouvant intervenir). Il faut en outre prévoir le maintien des aides au logement aux ménages en difficulté durant cette période, associer tous les acteurs (huissiers, préfecture...) qui doivent informer clairement les ménages de l'existence des dispositifs et des aides et contribuer à les activer, mais aussi coordonner les acteurs du social, de la justice, du logement...

³² Les difficultés ne sont pas toujours exclusivement liées au logement lui-même, mais aussi à l'emploi, la santé...

Si le ménage ne peut pas se maintenir dans son logement, son expulsion ne doit pas avoir lieu sans solution adaptée. **Prévoir le refus du concours de la force publique sans relogement adapté paraît une mesure indispensable du point de vue humain, social et économique, tant pour le locataire que pour le propriétaire.** Une telle mesure éviterait le paradoxe d'une expulsion en présence d'une obligation de relogement mis en évidence par la loi « Dalo » (on voit à ce jour des personnes expulsées bien qu'étant reconnues prioritaires pour un relogement).

Adapter les dispositifs pour qu'ils puissent vraiment jouer leur rôle de « filet de protection »

Mieux articulés quant à leurs différentes fonctions, **les dispositifs doivent également être redimensionnés pour répondre aux besoins identifiés sur les territoires** et mieux sécuriser les personnes en situation de précarité encore mal couvertes et dont le nombre ne cesse pourtant de croître : les travailleurs pauvres, les jeunes, les familles monoparentales et les personnes isolées. Il s'agit de leur permettre de mieux faire face à leurs dépenses de logement en les intégrant dans les catégories destinataires des aides distribuées par les dispositifs sociaux. Deux voies peuvent être proposées : celle d'**un soutien financier accru** qui se surajoute aux aides au logement (c'est le cas de « Paris logement » qui se propose de soutenir les ménages modestes) et celle d'**une captation d'un parc « hors marché »** qui puisse être mis à la disposition de personnes démunies qui s'acquitteraient d'un loyer établi en fonction de leurs ressources.

« PARIS LOGEMENT », UNE POLITIQUE PARISIENNE DE SOUTIEN FINANCIER ADAPTÉ AUX LOCATAIRES

Constatant que payer chaque mois son loyer représente un effort démesuré pour de nombreux parisiens, la ville a mis en place depuis 2001 un dispositif d'aides financières au logement. S'élevant au maximum à 80 € par mois pour les personnes seules, à 90 € pour les couples sans enfant et à 110 € pour les couples avec un enfant, cette aide financière s'adresse aux Parisiens ayant habité Paris au moins 3 ans au cours des cinq dernières années et ayant des revenus modestes (inférieurs à 1 100 € ou 1 600 € si le ménage a un enfant à charge) qui les conduisent à consacrer plus de 30 % de leur budget au logement. Cette aide au logement se décompose en plusieurs volets selon les caractéristiques familiales du bénéficiaire. Elle est également accessible aux étudiants boursiers, aux chômeurs comme aux salariés aux ressources modestes.

Aujourd'hui, ce sont plus de 35 000 foyers parisiens qui bénéficient de ces aides complémentaires au logement. Bien que représentant environ 8,3 millions d'€ par an dans le budget parisien, les retombées de ce dispositif sont telles qu'il est envisagé de l'étendre aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap.

Le concept de « Marché protégé » mis en place à Berlin vise à répondre aux besoins des sans-abri. En 1993, le gouvernement de la ville de Berlin a conclu un contrat avec les sociétés de logement public afin de fournir des appartements abordables dans le cadre d'un « Marché protégé ». En contrepartie de la mise à disposition de 2 000 habitations, les travailleurs sociaux (ONG et municipaux) se sont engagés à assurer le suivi des personnes et à mettre en œuvre des garanties financières contre les pertes d'exploitation occasionnées aux sociétés de logement public du fait de loyers très bas.

Dans un séquençage d'actions, ces initiatives constitueraient une première marche. Localisées et ciblées, dans des agglomérations françaises chères, elles pourraient être lancées, avant d'être relayées par les effets d'actions plus structurantes consistant à réguler les prix du marché et à produire une offre suffisante et adaptée pour couvrir l'ensemble des besoins.

Par ailleurs, pour tous ceux qui sont actuellement exclus du logement comme pour les ménages qui ne parviendront pas, face à une situation imprévue et malgré les aides apportées, à se maintenir dans un logement ordinaire, il faut **réaffirmer l'importance de l'hébergement et du logement d'insertion avec les moyens d'un accompagnement à la hauteur de leurs besoins.**

Le secteur qui a la charge des populations exclues et précaires est multiforme et composé d'acteurs aux projets et finalités très affirmés (acteurs de l'urgence, de l'hébergement, du logement accompagné ou du logement d'insertion). Qu'il s'agisse de gestionnaires de résidences sociales, de FJT, de CHRS ou de CADA, qu'il s'agisse d'associations proposant des solutions alternatives (mandat de gestion à vocation sociale, sous-location, pensions de familles...) ou qu'il s'agisse de gestionnaires d'une hôtellerie sociale ou d'un parc adapté, ce secteur joue un rôle de première importance en offrant un toit aux personnes en difficulté mais aussi en leur permettant d'obtenir une aide et un soutien pour bâtir un projet personnel, résidentiel ou professionnel.

Si certaines formes d'accueil peuvent avoir une fonction particulière, le logement des personnes en difficulté doit rester la priorité absolue. Pour cela, **un plan d'urgence de mobilisation du parc privé en mandat de gestion (ou sous-location)** avec une garantie apportée par la collectivité en cas de difficulté, apparaît indispensable. Le plan de conventionnement proposé dans le premier axe de ce chapitre contribuera à atteindre cet objectif, mais la collectivité doit prendre l'initiative de louer des logements au prix du marché si cela s'avère nécessaire, notamment dans les « communes SRU » qui ne remplissent pas leurs objectifs, pour les sous-louer au prix du logement social.

Parallèlement, l'accompagnement social ne doit plus être défini en fonction du lieu occupé (que ce soit un logement, un centre d'hébergement, un CADA ou une résidence sociale). Cet accompagnement doit être global (pluridisciplinaire) et modulé (dans son intensité et dans le temps) pour tous ceux qui en ont besoin, un ménage ne devant pas être obligé de quitter son logement et/ou de passer en CHRS pour bénéficier du « bon » accompagnement.

L'hébergement n'est pas destiné à disparaître (comme pourrait le laisser penser l'objectif du « logement d'abord » avec les ambiguïtés qu'il véhicule), il reste le filet de sécurité, le renfort d'un système qui privilégie le droit commun. C'est pourquoi il faut lui donner les moyens de jouer pleinement son rôle. Un rôle indispensable qui nécessite, au regard des besoins actuels et à venir, la création rapide de places supplémentaires là où les besoins existent (Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées...). Un rôle qui nécessite aussi de déployer les moyens d'une restructuration des centres d'hébergement (en transformant la totalité de l'hébergement en habitat individuel) pour créer les conditions d'un accueil inconditionnel qui stabilise et sécurise les personnes, sans remise à la rue (pratique en théorie abandonnée depuis la loi « Dalo »), jusqu'à ce qu'elles trouvent un logement. Les lieux de vie (de type pension de famille) doivent être parallèlement développés car ils occupent une place déterminante dans ce dispositif.

Les accueils de jour doivent également être soutenus efficacement et durablement, car ils sont le point d'entrée permettant aux plus exclus de retrouver leur dignité et un accès aux droits fondamentaux, à travers d'une part l'aide à la qualification de leurs personnels (saliés et bénévoles), et d'autre part le renforcement et la pérennisation de leurs moyens financiers.

Ce secteur de l'hébergement et du logement d'insertion doit en outre être complètement intégré aux démarches de planification urbaine (PLU et PLH) et aux politiques sociales, comme acteur à part entière de la gestion des ressources locales en faveur du logement des personnes défavorisées. Cette référence au local ne dédouanant pas l'État comme les institutions régionales et départementales d'exercer leurs prérogatives et d'assumer leur responsabilité en termes budgétaires.

La gouvernance de ce secteur doit enfin être définie et articulée avec celle du logement en y intégrant une forte dimension d'ancrage sur le territoire ainsi qu'une dimension de solidarité entre les territoires. En consolidant l'hébergement, le logement d'urgence et le logement accompagné (d'insertion), en leur faisant recouvrer toutes leurs prérogatives et en leur donnant toute leur place dans le système, l'objectif est bien de donner tout son sens à la politique du « Logement d'abord »...

Lutter contre l'habitat indigne

La focale mise sur les ménages susceptibles d'être expulsés ou la question de l'hébergement et de l'accompagnement social vers et dans le logement, ne doit pas nous détourner de la situation de ménages peu connus et qui restent bien souvent en marge des dispositifs : ceux qui vivent dans des logements indignes. **En France, il y a environ 600 000 logements indignes, dans lesquels vivent plus d'un million de personnes dans des conditions**

inacceptables. Une partie d'entre elles sont propriétaires de leur logement (souvent âgées et vivant en milieu rural ou périurbain dans un habitat très ancien). D'autres sont des accédants à la propriété qui ont acheté un bâti inconfortable, voire impropre à l'habitation, pensant y faire (faire) des travaux en réalité impossibles du fait de leurs faibles ressources. D'autres, enfin, sont des locataires et victimes de propriétaires impécunieux (dans l'incapacité de financer des travaux d'habitabilité), de propriétaires indécents ou de « marchands de sommeil ». Ces différentes catégories de mal-logés ont des problématiques propres, liées à l'état de leur logement, à leur statut et à leurs ressources. Ce qu'ils ont en commun, c'est généralement leur éloignement des dispositifs et leurs nombreuses difficultés qui viennent s'ajouter aux problèmes de logement (santé, santé mentale, isolement, faiblesse des ressources, manque d'autonomie, etc.).

Malgré une volonté affichée et quelques avancées législatives ces dernières années, la lutte contre l'habitat indigne réclame une mobilisation plus importante et conjointe sur deux fronts spécifiques. D'une part, tout en rappelant que la propriété est un devoir autant qu'un droit (notamment celui de maintenir son logement en état d'habitation), il s'agit de soutenir et d'inciter les propriétaires à rénover et à entretenir leur bien et, le cas échéant, de sanctionner systématiquement ceux qui, délibérément, ne respectent pas les normes de décence, de confort et d'habitabilité. D'autre part, l'intervention doit se faire en direction des occupants (propriétaires et locataires) en procédant à un véritable repérage des situations sur les différents territoires. Le montage d'opération de réhabilitation, le suivi des procédures juridiques et l'accompagnement et/ou le relogement des personnes doivent être menés de concert, par des groupes d'action et de suivi pluridisciplinaires qu'il faut instituer ou renforcer, et financer.

Une intervention massive sur le champ de l'habitat indigne passe par la désignation d'une autorité responsable clairement identifiée (l'intercommunalité, par exemple) **et par la mobilisation d'opérateurs** en capacité de détecter, puis de suivre et d'accompagner les ménages pour leur permettre de sortir de l'indécence. Pour ce faire, l'Anah doit aider les acteurs locaux à agir sur les deux cibles (propriétaires occupants et propriétaires bailleurs) sans négliger l'une au bénéfice de l'autre... sachant que le portage de cette intervention réclame un programme clair et stable dans le temps et un partenariat fort, sur le terrain, entre opérateurs, financeurs et responsables des politiques locales de l'habitat.

Il faut aller au bout de la logique de l'obligation de résultats...

Avec ces quatre points forts et structurants (le renforcement des dispositifs de protection, la prévention des expulsions, le développement et le soutien de l'action des acteurs de l'hébergement et du logement d'insertion et, enfin, la lutte contre l'habitat indigne), une ligne de conduite se dégage qui consiste à « aller vers » ceux qui souffrent et/ou qui sont exclus du logement et à leur permettre de « reprendre pied » et, au final, de concevoir un nouveau projet de vie. **D'autres pistes ou actions plus périphériques mais tout aussi essentielles doivent venir compléter ces différents éléments.** Citons l'articulation indispensable entre la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre la précarité énergétique, deux problématiques qui peuvent se recouper parfois avec beaucoup d'acuité (la détérioration du logement peut avoir pour cause l'absence d'un moyen de chauffage adéquat).

Des questions importantes, habituellement traitées comme des questions subsidiaires, doivent ainsi être mises à l'ordre du jour :

- la **question de la rénovation des Foyers de travailleurs migrants non transformés en résidences sociales** et qui offrent des conditions de vie indécentes (vétusté des locaux, surpeuplement, chambres collectives) à des milliers de résidents (les deux tiers des rénovations sont encore à faire plus de 10 ans après le démarrage du programme...) ;
- la question du **Droit au logement mais aussi à la mobilité pour les Gens du voyage**. Il faut faire appliquer la loi relative à la création d'aires d'accueil quitte à ce que les préfets se substituent aux communes réfractaires ; mais aussi, développer l'offre d'habitat permettant aux familles d'associer ancrage et mobilité (accès au foncier, terrains familiaux, habitat adapté...) et inscrire ces besoins dans les PDALPD, les schémas départementaux et les documents de programmation urbaine ; il faut enfin reconnaître la caravane comme un logement et la rendre ainsi éligible aux aides personnelles au logement, aux fonds de solidarité pour les logements...

Pour une meilleure gouvernance et un pilotage éclairé des dispositifs, deux pistes d'amélioration peuvent être formulées qui rejoignent les conclusions du rapport de la Cour des comptes du 15 décembre 2011 concernant les politiques publiques de l'hébergement mais aussi le rapport Pinte³³ :

- donner les moyens au secteur de l'hébergement et du logement accompagné (d'insertion) d'observer la demande d'hébergement, d'étudier les conditions d'occupation et de sortie de ces structures... pour n'oublier personne et améliorer les pratiques³⁴ ;

³³ *Propositions pour une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement, Bibliothèque des rapports publics, La Documentation française, 2008.*

³⁴ Ce qui suppose notamment de doter les SIAO d'une dimension liée à l'observation.

- s'assurer que les obligations existantes en matière de création de places d'hébergement (art. L. 312-5-3 du CASF) soient appliquées, et les adapter là où les besoins ne sont pas couverts...

Par ailleurs et pour conclure sur cet axe d'intervention consacré aux plus démunis, il s'agit de tirer toutes les leçons des expérimentations menées sur les territoires qui tentent — sous la double contrainte des budgets en baisse et des besoins en augmentation — de proposer aux plus fragiles des réponses qui leur permettent de mieux supporter la période actuelle. En dehors de l'expérience de « Paris logement » citée plus haut, il peut être mentionné ici à titre d'exemple :

- l'originalité de la politique sociale d'attribution menée à Brest qui consiste à **proposer un guichet unique aux ménages les plus en difficulté** avec un traitement très en amont des candidatures qui sont hiérarchisées en fonction de l'importance de leurs difficultés,
- le PDALPD de Meurthe-et-Moselle qui **redonne du sens à la territorialisation** de ses instances en en faisant le lieu du traitement partenarial des problèmes de logement « des ménages pour lesquels l'on ne parvient pas à trouver des solutions par le droit commun » avec, pour cela, une fonction de coordination et d'optimisation des différents dispositifs.

QUATRIÈME AXE D'INTERVENTION : « CONSTRUIRE UNE VILLE ÉQUITABLE ET DURABLE : UN IMPÉRATIF POUR VIVRE ENSEMBLE »

S'employer à répondre au déficit de l'offre de logement accessible et s'interroger sur la place à donner aux plus exclus, en leur offrant des réponses en termes d'hébergement ou de logement adaptées à leurs besoins, questionne la façon dont les territoires doivent s'urbaniser et, ce faisant, dont ils s'ouvrent aux différentes catégories de populations. C'est pourquoi il semble indispensable d'envisager toute production de logement en articulation avec l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Ce lien entre forme urbaine, aménagement et politique sociale du logement est aussi très prégnant dans l'approche que l'on peut avoir des zones urbaines sensibles (ZUS), sachant que la manière dont évoluent socialement ces quartiers n'est pas sans lien avec le fonctionnement des marchés de l'immobilier et qu'intervenir sur l'un ou sur l'autre implique d'anticiper les effets réciproques qui seront produits.

Gagner le pari de la mixité urbaine et sociale par le logement

Dans différents rapports, la Fondation Abbé Pierre a démontré combien les marchés de l'immobilier amplifient les mécanismes ségrégatifs en renforçant l'attractivité des quartiers recherchés et en amoindrissant l'intérêt pour les secteurs où vivent les populations défavorisées. C'est pourquoi, il est nécessaire de renforcer les mécanismes qui permettent de favoriser la diversité sociale dans chaque territoire, mais aussi de donner un nouveau souffle à toutes les politiques destinées à favoriser la promotion sociale des populations qui vivent sur les territoires délaissés.

Vouloir améliorer la situation du logement pour l'ensemble de la population impose de porter une attention toute particulière à la manière d'organiser le « vivre ensemble ». C'est pourquoi, il s'agit ici de réaffirmer que le Droit au logement doit impérativement s'accompagner d'un Droit à la ville.

Pour concilier ces deux objectifs, il s'agit d'affirmer l'enjeu que constitue **le renforcement d'une mixité urbaine et sociale par le logement**. Sans évacuer les interrogations sur ce que promeut réellement la thématique de la mixité sociale et sans mésestimer la prégnance des logiques ségrégatives, il s'agit

ici de prendre acte du fait que tout développement de l'offre de logement joue potentiellement un rôle sur l'équilibre social d'un territoire. C'est pourquoi il est nécessaire **d'inscrire au rang de priorité un ensemble de cadres permettant de « produire une offre nouvelle de logements sans exclure ni ségréger ».**

Plusieurs types d'outils existent déjà pour atteindre cet objectif, mais comme tous ceux qui sont destinés à contrer des « dérives », ils sont fragiles et régulièrement remis en cause. Il s'agit ici de réaffirmer leur pertinence, tout en leur conférant davantage d'efficacité. Les principaux leviers à actionner pour tenir le pari de la mixité urbaine et sociale sont les suivants :

- Le renforcement des obligations instaurées par l'article 55 de la loi SRU (20 % de logements locatifs sociaux);
- La réglementation de l'utilisation des sols *via* le PLU, notamment par l'instauration de « secteurs de mixité urbaine » ;
- La correction des inégalités financières entre territoires ;
- Le développement social et urbain des secteurs fragiles socialement.

Fortement défendues par la Fondation Abbé Pierre car **symbolisant une certaine idée de l'intervention publique (promouvoir la solidarité et la responsabilité), les obligations instaurées par l'article 55 de la loi SRU** apparaissent comme un pilier important de la politique du logement et ce, pour deux raisons : cet article de loi s'est révélé véritablement efficace en termes de production pour une bonne part des communes visées et surtout il donne un objectif lisible et contrôlable quant au respect de la norme recherchée. Quant à l'efficacité réelle du rôle que peut jouer, en matière de mixité sociale, une production contingentée de logements abordables sur un territoire, il suffit pour s'en convaincre de se référer aux agglomérations dynamiques qui n'ont pas hésité à renforcer les obligations fixées par la loi en s'imposant des seuils supérieurs à 20 % (en excluant parfois d'elles-mêmes les PLS). C'est en combinant l'objectif d'un parc social plus conséquent et celui de lui donner une fonction de renforcement de la mixité sociale que les responsables de ces agglomérations ont été conduits à revoir à la hausse leurs objectifs de diversification de l'offre, en assortissant par exemple une proportion de 25, 30 voire 40 % de logements sociaux dans toutes les opérations nouvelles, cette proportion s'assortissant parfois d'un certain quota de PLA-I (un quart, voire la moitié des logements sociaux construits).

Au total, cet article 55 a des effets importants autant sur le flux des constructions et sur la nature des projets urbains (la mixité des produits sur un secteur) que sur le stock (la diversité du parc à l'échelle de l'agglomération). C'est pourquoi il semble opportun de renforcer **cette obligation en imposant aux communes une part plus conséquente de logements sociaux dans leur parc** afin de les accompagner dans leur démarche de régulation des dérives du marché. Cette part actuellement fixée à 20 % devrait avantageusement être portée à 25 %, en limitant la proportion de PLS.

Dans cette même logique, l'instauration systématique de « Secteurs de mixité sociale » (SMS), partout où cela s'avèrerait pertinent (secteurs tendus, insuffisamment pourvus de logements sociaux...), pourrait être imposée de façon à ce que l'accroissement de l'offre se conjugue avec une diversification des produits et le renforcement de la mixité urbaine et sociale. L'exemple du Grand Toulouse (pour qui la production de logements sociaux à travers des opérations en « SMS » pèse aujourd'hui pour un tiers de la production globale de logements sociaux) montre combien, aux côtés des expériences menées entre autres à Lyon, Rennes, Nice³⁵, que le procédé s'avère pertinent et dynamisant pour le développement urbain.

L'INTRODUCTION DE LA MAÎTRISE PUBLIQUE PAR LE GRAND-TOULOUSE DANS LES OPÉRATIONS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS

Dans l'agglomération de Toulouse, la production de logements est à plus de 70 %, réalisée « en diffus », c'est-à-dire hors opération publique d'aménagement (ZAC). Afin d'introduire de la maîtrise publique dans l'orientation et la qualité de ces opérations portées par le privé, l'agglomération du Grand Toulouse signait, en 2006, une charte avec la Fédération locale des Promoteurs Immobiliers afin d'énoncer des principes généraux d'introduction d'une part de logements sociaux dans les opérations privées. Cette charte a été complétée par un deuxième document, dont la portée opérationnelle apparaît des plus importantes : l'inscription dans le PLU de secteurs de mixité sociale qui définissent la part de logements sociaux à construire dans les différentes opérations. Cette complémentarité SMS – Charte est par ailleurs confirmée par les contrats d'engagement annuels signés entre l'agglomération et chaque organisme Hlm bénéficiant d'aides à la pierre. Dans une perspective d'amélioration du dispositif, la révision en cours du PLU de Toulouse pourrait conduire la ville (en lien avec la communauté urbaine) à introduire une modulation locatif social/accession sociale dans ses « SMS », afin de prendre en compte la composition spécifique du parc de logements des divers sous-territoires de la commune.

Enfin, pour les collectivités réfractaires à ce type de règles et qui ne respectent pas encore leurs engagements pour atteindre le seuil minimum de logements sociaux fixé par la loi (37 % des 940 communes visées par la loi sont en-dessous de leurs objectifs de production), il convient de **renforcer les prélèvements financiers (en les multipliant *a minima* par trois) et d'instaurer des sanctions qui soient réellement dissuasives (notamment, par substitution de l'État et mise en œuvre du droit de préemption urbain).**

³⁵ L'agglomération de Nice-Côte d'Azur fixe à la parcelle les servitudes de mixité sociale (allant parfois jusqu'à 100 % de logements sociaux). 156 parcelles ont été ainsi identifiées à ce jour, correspondant à un potentiel de production de 7 500 logements, dont 5 500 sociaux.

Donner aux collectivités les moyens de faire exister le Droit à la ville

L'ensemble des interventions proposées implique une mobilisation renforcée des collectivités locales, ce qui ne peut se faire sans moyens propres. Or, la **ressource fiscale locale** est inégalement répartie sur le territoire. Le potentiel fiscal par habitant varie ainsi en France métropolitaine du simple au double entre régions, et du simple au quadruple entre départements. Les écarts les plus forts concernent les communes entre lesquelles le rapport peut atteindre un à mille et ce, malgré la réforme de la taxe professionnelle³⁶. La fiscalité indirecte a joué un rôle amplificateur des inégalités fiscales, notamment en ce qui concerne les droits de mutation qui ont connu des progressions très différenciées selon les territoires. La péréquation actuelle corrige une partie des disparités mais reste très insuffisante malgré un volume de dotations péréquatrices qui a augmenté de 45,5 % entre 2004 et 2009. Ces moyens apparaissent trop « saupoudrés » et ne couvrent que faiblement les concours de l'État aux collectivités locales (16 % de la DGF). Selon des études récentes³⁷, la péréquation française ne corrige que la moitié des disparités entre collectivités (une correction à la baisse depuis 2001), sachant que **les taux mesurés se rapportent à des volumes de populations et non à l'ampleur ou à l'intensité de leurs besoins** (les besoins en moyens par habitant pour l'éducation et pour mener des politiques sociales sont par exemple très différents entre ceux des communes de la Seine-Saint-Denis et ceux de certaines communes de l'ouest parisien).

Le renforcement des mécanismes de péréquation est donc l'une des voies à privilégier pour corriger véritablement les inégalités financières entre territoires et, par-là, les inégalités sociales. Il resterait à trouver les moyens de **rendre la fiscalité locale plus transparente et équitable pour le contribuable** : l'intégration du revenu dans le calcul de la taxe d'habitation pourrait être étudiée comme l'adoption, pour l'évaluation des besoins, d'une échelle territoriale cohérente et homogène pour apprécier la réalité des conditions d'emploi, de déplacement, de logement, de niveau de services sur un bassin de vie... Afin de doter les communes des moyens suffisants pour faire face aux dépenses sociales inhérentes à la composition sociologique de leur population (en termes de ressources mais aussi d'âge et de composition familiale), diverses réformes doivent être mises en œuvre (DSU, DGF...).

Mais d'autres pistes doivent aussi être suivies, notamment pour permettre une solidarité à l'intérieur même des agglomérations, entre quartiers ou entre communes. **Une « contribution de solidarité urbaine » pourrait être instaurée en prenant en compte dans la fiscalité immobilière (taxe foncière,**

³⁶ Conseil des prélèvements obligatoires « La fiscalité locale », mai 2010.

³⁷ Guy Gilbert et Alain Guengant, *Évaluation des effets redistributifs entre communes au sein des communautés*, AdCF, juillet 2007 et Jacques Mézard et Rémy Pointereau, *Vers une dotation globale de péréquation ? À la recherche de la solidarité territoriale*, rapport d'information n° 309 (2009-2010), au nom de la Délégation des collectivités territoriales du Sénat, février 2010.

revenus fonciers, plus-values immobilières) les différences de valeurs selon les quartiers d'une agglomération ou d'une aire urbaine. Ainsi, au moment de la vente d'un logement situé dans un quartier cher, la part du prix dépassant le prix moyen observé sur l'ensemble de l'agglomération serait partiellement taxée. Les ressources ainsi dégagées seraient réinvesties localement dans la production de logements abordables dans tous les quartiers de l'agglomération, ainsi que dans la rénovation urbaine. Cette contribution constituerait un outil complémentaire de régulation du marché et donnerait les moyens financiers réels pour développer la mixité sociale.

Si la fiscalité locale doit contribuer à créer une solidarité entre secteurs urbains, celle-ci aura d'autant plus de poids qu'elle pourra en même temps tirer parti d'une **redynamisation de la politique de la Ville**. Cette dernière doit se recentrer sur sa véritable vocation qui est de faire exister des projets permettant de désenclaver les territoires et de favoriser la promotion sociale de leurs habitants (y compris leur mobilité), de façon à constituer un véritable support de la cohésion sociale.

Fortement décriée, souvent par ceux qui lui sont extérieurs, la politique de la Ville est forcément limitée lorsqu'elle est utilisée à contre-emploi, c'est-à-dire comme une politique de substitution, notamment lorsque ses moyens plutôt que d'être consacrés à des missions propres ou des expérimentations, ont été utilisés pour pallier le retrait des moyens de droit commun. Alors que les grands quartiers d'habitat social sont avant tout des solutions aux besoins de logement ainsi que des lieux où s'effectue un important travail d'insertion sociale, ils sont présentés le plus souvent uniquement comme des secteurs à problèmes qu'il faudrait faire disparaître ou qu'il faudrait reconfigurer pour qu'ils puissent être rendus « à la normale »³⁸. La politique de la Ville doit être dotée d'une nouvelle ambition afin d'amener à considérer les ZUS non plus comme des territoires à « réparer » mais comme des territoires où se construit la citoyenneté et où s'amorcent des trajectoires résidentielles et professionnelles ascendantes.

Les dispositifs qui se sont succédés, surtout depuis vingt ans, depuis les Contrats de Ville des années 90 jusqu'aux Contrats urbains de cohésion sociale d'aujourd'hui, n'ont eu de cesse que de segmenter les approches et de précariser les acteurs en les soumettant à des règles et à des budgets en constantes rediscussions³⁹. Avec ces atermoiements (y compris sur les périmètres concernés) et cette parcellisation des approches, c'est la notion même de projet qui a été vidée de son sens. Les différents soubresauts qu'a

³⁸ Un dossier récent publié par la revue *Urbanisme*, intitulé « Questions à la politique de la Ville », n°380, septembre-octobre 2011, développe nombre des arguments présentés ici. Voir plus précisément le texte de Cyprien Avenel « de nouvelles perspectives pour la politique de la Ville » et les propos de Bénédicte Madelin retranscrits dans la table ronde « Histoire et devenir de la politique de la Ville ».

³⁹ Depuis 10 ans, après avoir été définie par rapport à des territoires prioritaires, et après l'annonce d'un pacte de relance pour la ville, ont été lancés les Ateliers Santé-Ville puis les Contrats locaux de sécurité, les Contrats éducatifs locaux, les Grands projets de Villes (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU). Depuis la création de l'Anru, chargée de mettre en place le Programme national de rénovation urbaine, la politique de la Ville tend à passer au second plan, cantonnée au volet social (ou humain) d'une politique de rénovation urbaine considérée comme « plus noble » car plus ambitieuse.

connus cette politique permettent de se rendre compte de l'altération de ses fondamentaux, en même temps que du repli des ambitions que l'on affichait pour elle et de ses moyens véritables.

Permettre aux quartiers populaires de rester les moteurs de la promotion sociale

L'**ambition nouvelle qui doit être donnée à la politique de la Ville** serait d'être résolument tournée vers le **développement social des quartiers populaires**, en mettant l'accent sur toutes les **dimensions qui favorisent la promotion de leurs habitants** (éducation, formation, emploi, culture...). Le logement en est bien sûr une composante essentielle, et a fait l'objet d'investissements conséquents dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) piloté par l'Anru, avec pour objectifs de diversifier l'habitat et de promouvoir la mixité sociale.

À l'heure où nombre de ces projets arrivent à leur terme, **la dynamique de rénovation urbaine doit être prolongée et élargie dans le cadre d'un « PNRU 2 »**. Il s'agit à la fois d'aller au bout des processus de requalification qui ont été engagés, et d'inscrire d'autres quartiers populaires dans cette logique. La mise en œuvre de ce nouveau programme devra toutefois tirer les enseignements du précédent, dont les limites ont été maintes fois pointées⁴⁰.

Pour renforcer l'offre accessible et favoriser la mixité sociale, un premier pas important consisterait à **reconstruire une large majorité des logements démolis hors site et hors ZUS, tout en veillant à ce que l'offre reconstituée reste financièrement accessible aux ménages modestes**. Par ailleurs, la mixité sociale ne pourra être mise en œuvre dans ces quartiers sans une **politique qui favorise les mobilités résidentielles à l'échelle des agglomérations** ; celle-ci nécessitera d'inscrire les objectifs de la rénovation urbaine dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) et de revisiter les politiques d'attribution en conséquence. D'une façon générale, une **meilleure articulation entre la dimension urbaine et la dimension sociale** devra être recherchée impérativement à travers la mise en œuvre du PNRU2.

La réhabilitation du parc social doit par ailleurs dépasser les frontières des projets de rénovation urbaine et faire l'objet d'un programme tout aussi ambitieux, mettant l'accent sur les patrimoines à forte consommation énergétique.

Il s'agit aussi **de développer une action permettant d'apporter une réponse au problème des copropriétés dégradées** qui pour une grande partie se situent dans les zones urbaines sensibles. On estime à 357 000 le nombre de propriétaires occupant des copropriétés en difficulté et à 800 000 le nombre

⁴⁰ Cf. chapitre 2 du présent rapport.

de logements en copropriétés « sans confort », qui peuvent par conséquent être qualifiées de « fragiles »⁴¹. La réglementation actuelle handicape fortement l'action publique. Le cadre juridique de la loi du 10 juillet 1965 n'est pas toujours adapté ni adaptable au projet d'une copropriété, notamment lorsqu'elle est en difficulté et surtout pour les grands ensembles. Il faut donc faire évoluer le cadre défini par cette loi. Il faut aussi que la gestion des parties communes soit facilitée en la dissociant de celle des parties individuelles de l'immeuble, sachant qu'un système de gestion publique des parties communes par une société d'économie mixte pourrait aussi être envisagé dans les cas difficiles. Parallèlement, un cadre préventif doit impérativement être mis en œuvre pour éviter que des copropriétés ne basculent trop vite dans les difficultés. Celui-ci consisterait notamment à imposer :

- la constitution de provisions pour gros travaux (attacher la provision au lot permettrait de garantir la conservation du patrimoine),
- l'ouverture de comptes bancaires séparés par les syndicats (ils sont obligatoires depuis la « loi SRU », mais l'assemblée générale peut en décider autrement et de nombreux syndicats ont encore aujourd'hui un seul compte bancaire pour toutes les copropriétés qu'ils gèrent),
- un plan pluriannuel de travaux.

Les copropriétés en difficulté logent souvent des ménages vulnérables et modestes qui ne trouvent pas à se loger dans le parc social. Il faut donc rappeler ici que l'enjeu ne se situe pas seulement dans l'amélioration du système de la copropriété (même si elle est indispensable), mais qu'il faut parallèlement que les propriétaires et les locataires puissent trouver des solutions en termes de solvabilisation et de sécurisation.

Fabriquer une ville inclusive et durable

En forme de synthèse pour ce quatrième axe d'intervention, et pour reprendre des propositions qui peuvent être formulées **à l'interface du Droit au logement et du Droit à la Ville**, il s'agirait de promouvoir des projets ou des démarches qui cherchent à intégrer le plus grand nombre de leviers figurant dans les quatre axes d'interventions présentés. Pour cela, il s'agit de faire « sortir du laboratoire » les expérimentations d'urbanisme durable et diffuser largement leurs attendus et ce, afin de freiner l'émergence d'une ville à deux vitesses (celle des habitants des ZUS et des secteurs délaissés, d'un côté, et celles des ménages qui peuvent choisir leurs voisins et leurs environnement de vie, de l'autre) et de proposer une ville équitable et solidaire.

Il faut tendre à mettre l'ensemble des opérations de ZAC, de PRU et autres OPAH (toute opération qui relève de la programmation publique) et, dans la mesure du possible toutes les autres opérations groupées (lotissements...) ou non (promotion privée ou construction individuelle), sous les fourches

⁴¹ Estimations du ministère du Logement d'après l'enquête Logement de 2006 de l'Insee.

caudines d'un cahier des charges incluant des critères les engageant dans la fabrication d'une « ville inclusive » et pour cela de généraliser des démarches :

- au caractère plus participatif voire même d'initiative populaire et plus en prise avec les comportements et les modes de vie d'aujourd'hui,
- envisageant la mixité selon une échelle qui permette de produire une solidarité intégrant les différents quartiers et mettant en œuvre une solidarité financière,
- relevant d'une appréhension du territoire qui considère le foncier et l'économie comme des moyens au service du projet urbain.

Il s'agirait ainsi d'affirmer la primauté de la planification urbaine et du projet solidaire/inclusif dont il est porteur, sans oublier d'y intégrer les ZUS et les sites bénéficiant d'un Projet de rénovation urbaine (PRU) pour leur appliquer ces principes. Bien que recouvrant encore un caractère d'objectifs, certains de ces attendus sont d'ores et déjà mis en œuvre dans des opérations d'envergure tel l'éco-quartier de la ZAC des Docks de Saint Ouen.

UN PROJET URBAIN QUI INTÈGRE LA DIMENSION SOCIALE TANT À TRAVERS LA PROGRAMMATION DES LOGEMENTS QU'À TRAVERS LEUR COMMERCIALISATION

L'éco-quartier de la ZAC des Docks de la Ville de Saint-Ouen, en Seine-Saint-Denis, est un projet qui recouvre un quart de la superficie communale. Dans un ancien site industriel, l'ambition environnementale est forte. Pour autant, la prise en compte de l'enjeu du développement durable ne se limite pas à ce seul aspect : la dimension sociale fait l'objet d'approches plus ou moins innovantes en lien avec la politique de l'habitat portée par la Ville.

Proche de Paris (1^{re} couronne), longeant la Seine et devant, à horizon 2017, accueillir deux stations de métro en sa périphérie, ce site doit être l'occasion de créer 300 000 m² de bureaux, un parc de 12 ha, 70 000 ha d'équipements, 60 000 m² de commerces et services, mais aussi quelque 5 000 logements. Le bilan d'aménagement de cette ZAC est estimé aujourd'hui à quelques 600 M€, avec une participation de la ville de 150 M€. A travers ces investissements, il s'agit notamment de faire de cette opération d'aménagement un véritable éco-quartier, intégrant tant les dimensions environnementales que les dimensions sociales. La qualité environnementale est apportée par la dépollution du site industriel, la création du parc, mais aussi par un certain nombre de principes innovants : récupération des eaux de pluie et traitement entraînant une forte végétalisation des espaces publics, réseau de chaleur urbain, collecte pneumatique des ordures ménagères ou mutualisation de tous les parkings (devenant publics de fait). Afin de répondre aux besoins en logement, un certain nombre de principes de programmation sur le logement a été défini :

- 40 % de logements sociaux, définis à l'échelle de l'îlot ;
- une typologie de logements qui doit correspondre a minima à 70 % de logements en F3 ou plus ;
- des tailles moyennes de logement de 45 m² pour un F2, 60 m² pour un F3 et 75 m² pour un F4 ;
- une pondération des prix de vente des logements au regard des prix de marché.

Outre l'intégration à l'échelle de l'îlot de 40 % de logements sociaux, c'est donc la pondération des prix immobiliers qui est censée favoriser une certaine mixité sociale. Cette pondération s'organise via la signature d'une charte promoteurs-ville sur les conditions de commercialisation ; charte qui existait déjà à l'échelle de la commune mais qui s'est trouvée redynamisée par le projet d'éco-quartier. De manière générale, il est demandé aux promoteurs que les prix de vente soient minorés de 10 % par rapport au marché sur l'ensemble des produits livrés. La dernière version de la charte (en date du 25 novembre 2011) définissait le prix moyen du marché à 4 600 €/m², ramenant le prix moyen des commercialisations sur le site à 4 150 €/m², désormais également associé à un prix plafond fixé à 4 500 €/m². Par ailleurs, cette minoration est portée à 20 % pour les primo-accédants, leur nombre devant être défini en concertation avec la Ville sur la base de l'équilibre des opérations.

DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES À ENGAGER POUR RÉUSSIR LE CHANGEMENT AMBITIEUX DE POLITIQUE DU LOGEMENT

Les quatre grands axes d'interventions qui viennent d'être présentés indiquent le niveau d'ambition nécessaire pour sortir la politique du logement de l'ornière. Ce tableau ne pourrait pas être complet sans mentionner **quelque pré-requis ou interventions de long terme qui viendraient, en amont ou en accompagnement, encadrer ou soutenir la bonne fin de la démarche.**

La question de la gouvernance territoriale des politiques du logement se pose tout au long de ce chapitre, que ce soit en matière de production, de régulation ou d'intervention sociale. Qui doit être responsable du système ? La question qui pose problème est celle de la définition des responsabilités entre le « national » et le « local ». Le partage doit être précisé, nous semble-t-il, par rapport à des obligations de résultats et consisterait à répondre conjointement à un « besoin de service public » au sens d'une organisation collective pour le bien commun et à une efficacité sociale et économique des mesures prises⁴².

L'État doit fixer le cahier des charges et la loi poser les principes de la politique nationale du logement : consacrer les moyens suffisants, définir la répartition des responsabilités, programmer la production de logements nécessaires et définir son cadre (proportion de logements sociaux, normes d'habitat, d'occupation de sols...), se donner les outils qui lui permettent de rester garant du droit au logement et de la solidarité nationale (article 55 de la loi SRU, livret A, TVA, APL...) tout en s'assurant de leur mise en œuvre et, dans le cas contraire, sanctionner autant que de besoin.

Mais l'État doit aussi laisser la politique du logement se définir localement par le biais d'une **autorité de l'habitat organisatrice et régulatrice**, au niveau de l'agglomération de préférence (qui à nos yeux tirerait sa légitimité du suffrage universel) et au regard de besoins identifiés (l'observation des besoins sur le territoire est un préalable). L'État doit donc s'engager à donner les moyens localement de mener une telle politique, ce qui implique en contrepartie une responsabilité de la part de la collectivité locale : celle de loger convenablement ses habitants. Cela implique également de réinterroger la « toute-puissance des maires » en matière d'urbanisme et de transférer des pouvoirs et des ressources supplémentaires aux agglomérations dans

⁴² Cf. Patrice Lanco, « Pour un acte III de la décentralisation », métropolitiques.eu

la perspective d'une meilleure maîtrise des outils de régulation au niveau du bassin d'habitat (modulation de la production et des aides, ressources fiscales...).

L'Ile-de-France, quant à elle, doit se doter d'une autorité régionale des politiques de l'habitat et du logement (inspirée du modèle de l'autorité organisatrice des transports tant en termes de gouvernance que de modes d'action, de champs et de territoires de compétences).

Dans un autre registre, l'articulation des représentations sociales et des changements nécessaires demande de revisiter ce que sont les droits et devoirs des propriétaires. Au vu de certaines causes du mal-logement, il apparaît aujourd'hui nécessaire de rétablir **l'équilibre du rapport entre propriété et intérêt général**. Cela jouerait, par exemple, en ce qui concerne la captation du foncier pour lutter contre sa rétention et les comportements spéculatifs. Il s'agirait de lier la destination d'un bien, à son occupation souhaitée et à un intérêt supérieur.

Dans un registre semblable, consistant à prendre à rebours certaines représentations ou postures, il s'agit de **contribuer à faire des exclus du logement, mais aussi de tout citoyen, de véritables acteurs des politiques du logement**. Que ce soit au niveau local (au sein d'associations ou de groupes d'habitants), régional ou national (au sein des associations de locataires ou d'associations de consommateurs...), une démarche de mobilisation devrait être mise en œuvre afin d'impliquer davantage la population dans la production de solutions pour leur logement, dans une logique combinant démocratie participative et démarche « d'empowerment ».

La première étape consisterait à **rompre avec la logique d'individualisation des problèmes sociaux** qui renvoie systématiquement les personnes en difficultés à leur propre responsabilité quant à leur situation. Il s'agirait aussi de **sortir du face-à-face bailleur/locataire** (dans le privé) en le « désindividualisant » afin d'éviter, pour les locataires, les abus et les discriminations..., et pour les propriétaires, de limiter les conséquences des impayés. La seconde finalité serait de permettre à tout un chacun, en étant informé, de s'opposer à certaines dérives du système et de veiller au bon fonctionnement de l'action publique. Sur ces deux registres, l'action menée en Ile-de-France par l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre comme d'autres associations (l'Alpil à Lyon, l'Ampil à Marseille...) en matière **d'accès aux droits des ménages en difficulté de logement**, pourrait servir de base à diverses expérimentations dans d'autres agglomérations.

Faire de la politique du logement l'affaire des citoyens, parce qu'ils sont informés et que l'on a des comptes à leur rendre, réclame de disposer d'un certain nombre d'outils qui aujourd'hui font généralement défaut

sur les territoires comme au niveau national. C'est pourquoi il semble incontournable, surtout dans une perspective de changement en profondeur des politiques, **de développer des instruments d'observation et de pilotage adaptés aux problèmes et aux échelles où ses derniers s'expriment**. À ce titre, il s'agit de poser comme un acte fondateur, le développement généralisé des observatoires et des instances de pilotage au niveau local comme national. Ces outils doivent permettre de mener des politiques en « connaissance de cause » en ayant une information claire et actualisée sur leurs tenants et aboutissants et sur leurs coûts globaux et sociaux.

Un tel développement permettrait de calibrer les actions à mener (en mettant les responsables locaux face à la réalité, par exemple devant les bilans que pourrait faire **un observatoire des loyers**), de développer une vision plus longitudinale des effets des actions engagées en permettant de raisonner aussi sur le long terme et en termes de coûts sociaux (en donnant à la démarche PLH une véritable dimension stratégique, mais aussi en permettant de décloisonner la perception des problèmes entre ce qui relève de l'économie du logement, de ce qui relève des politiques sociales intégrant les quartiers en difficulté).

Ces derniers points, qui complètent les quatre axes principaux d'intervention répondent à l'exigence d'une politique ambitieuse et volontariste qui cherche à être en phase avec les besoins et les réalités des ménages et des territoires. À ce titre, il faut considérer que cette politique nouvelle pour le logement n'est pas indépendante d'autres politiques elles-mêmes en recherche d'efficacité et d'élan nouveau. Il faut considérer que la **stratégie contre la crise du logement participe plus largement d'une politique globale, autour des valeurs de la République, qui doit pouvoir redonner des perspectives à l'ensemble de la société française**.

Annexes

Les chiffres du mal-logement 2012

Glossaire

Bibliographie

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT EN 2012

3,6 millions de personnes sont mal logées

	Nombre de personnes	
	Détail par catégories	Total hors doubles comptes
Personnes privées de domicile personnel		
dont sans domicile (1)	+ 133 000	
dont personnes en résidences sociales ex nihilo (hors FTM et FJT) (2)	+ 18 116	
dont résidence principale en chambre d'hôtel (3)	+ 38 000	
dont habitations de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou en mobile home... (3)	+ 85 000	
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers (4)		
Total	+ 411 000	685 116
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles (5)		
dont privation de confort	+ 2 123 000	
dont surpeuplement « accentué »	+ 800 000	
<i>moins les personnes cumulant inconfort et surpeuplement</i>	- 145 000	
Total		2 778 000
Personnes en situation d'occupation précaire :		
locataires d'un logement loué meublé (hors hôtels ou garnis et hors étudiants)* (6)		172 847
« Gens du voyage » qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées** (7)		80 116
<i>Moins les doubles comptes entre les catégories du tableau (personnes cumulant plusieurs situations de mal-logement), hors les personnes cumulant « inconfort et surpeuplement »</i>	- 65 000	
TOTAL des personnes mal-logées (a)		= 3 651 079

Plus de 5 millions de personnes sont fragilisées par la crise du logement

	Nombre de personnes	
	Détail par catégories	Total hors doubles comptes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté (356 686 logements) (8)		+ 729 636
Locataires en impayés de loyer (494 800 ménages) (8)		+ 1 252 000
Personnes en situation de surpeuplement « au sens large », hors surpeuplement « accentué » (9)		+ 3 224 000
Personnes en hébergement « résigné » chez des tiers (hors hébergement contraint)*** (10)		+ 240 599
<i>Moins les doubles comptes (personnes cumulant plusieurs situations de fragilité)</i>	- 292 000	
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)		= 5 154 235
<i>Moins les doubles comptes entre les deux tableaux (personnes cumulant situations de mal-logement et de fragilité)</i>	- 575 000	
TOTAL GENERAL (a + b)		= 8 230 314

Sachant par ailleurs que¹ :

- 1 220 000 ménages sont en attente d'un logement social (11)
- 3 800 000 ménages sont en situation de précarité énergétique (11)
- 1 305 200 locataires sont en difficulté de paiement (hors ménages en impayés de loyer) (6)
- 565 000 propriétaires et accédants sont en difficulté de paiement, dont 70 000 ménages en impayés de charges et de remboursement d'emprunt (11)
- 92 233 ménages occupent un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion**** (12)

Statistiquement, ces derniers chiffres ne peuvent être cumulés sans risques de doubles comptes (des personnes confrontées à différentes problématiques pouvant être comptabilisées plusieurs fois). Leur ampleur est telle cependant, qu'ils permettent de prendre la mesure réelle du problème du logement dans notre société et d'estimer que...

10 millions de personnes sont aujourd'hui touchées, de près ou de loin, par la crise du logement.

¹ Ces chiffres concernent ici des ménages, ce qui signifie que le nombre de personnes est plus élevé encore.

Sources

- (1) Insee, à partir du Recensement général de la population (RGP) 2006, de l'enquête Etablissements sociaux (ES) 2008, sources administratives.
- (2) Ministère du Logement, 2010.
- (3) Insee, RGP 2006.
- (4) Insee, Enquête nationale Logement (ENL), 2002.
- (5) Insee, ENL, 2006. in Insee première n° 1330, janvier 2011.
- (6) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Insee - ENL 2006.
- (7) Estimation Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère du Logement, 2010.
- (8) Jean-Claude Driant, exploitation de l'ENL 2006 pour la Fondation Abbé Pierre.
- (9) ENL 2006. Calcul Insee à partir d'une variable DGALN, ministère du Logement.
- (10) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Ined et de l'Insee - ENL 2002.
- (11) ENL 2006.
- (12) Estimation Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère de l'Intérieur, 2010.

Indications complémentaires :

* Parmi l'ensemble des personnes locataires d'un logement loué meublé (hors hôtels et garnis, et hors étudiants), soit 432 118 personnes, l'Insee indique que près de 40 % appartenaient au 1^{er} quartile de niveau de vie, soit 172 847 personnes (chiffre retenu par la Fondation).

** Sachant que les Schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage établissent un objectif à 41 569 places en aires d'accueil pour répondre à l'ensemble des besoins, et que 21 540 places étaient disponibles fin 2010, on peut estimer que 20 029 familles n'ont pas accès à une place en aire d'accueil aménagée, soit 80 116 personnes (en appliquant un ratio de 4 personnes par famille).

*** 695 648 enfants de 18 ans ou plus sont retournés vivre chez leurs parents ou grands-parents (après avoir occupé un logement indépendant pendant plus de 3 mois). En retirant les étudiants, ceux qui n'ont pas le projet d'habiter dans un logement indépendant et ceux qui en ont le projet et les moyens financiers, et en retirant également le « noyau dur » de personnes en hébergement contraint chez des tiers (déjà comptabilisé parmi les 3,6 millions de personnes mal-logées), on peut estimer que 240 599 personnes sont « résignées » par rapport à leur situation d'hébergement chez leurs parents.

**** Au cours des trois dernières années (2008 à 2010), il y a eu 125 849 demandes de concours de la force publique faisant suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice (certains décidant de quitter leur domicile, sous la contrainte de la procédure et avant l'intervention des forces de l'ordre). Si l'on extrait de ces ménages les 33 616 ménages qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2008 à 2010, on trouve le résultat suivant : $125\ 849 - 33\ 616 = 92\ 233$ ménages qui se retrouvent dans des situations extrêmes de fragilité.

COMMENTAIRE DES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT - 2012

3,6 millions de personnes non ou très mal logées, plus de 5 millions en situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement... La problématique du mal-logement recouvre des réalités diverses (sans domicile et absence de logement personnel, mauvaises conditions d'habitat, difficultés pour se maintenir dans son logement...), que la Fondation Abbé Pierre cherche à mettre en lumière dans un état des lieux chiffré. Si un certain nombre de situations demeurent encore trop méconnues, faute de données existantes ou suffisamment fiables (problématique des « squats », difficulté à estimer le nombre de personnes vivant en bidonvilles ou en camping à l'année, question de la mobilité et des trajectoires...), la Fondation Abbé Pierre tient à souligner des progrès statistiques récents (exploitations des résultats du Recensement général de la population et de l'enquête nationale Logement de 2006, réexploitation des résultats de l'enquête Logement de 2002, identification des doubles comptes entre les différentes rubriques de populations mal-logées, etc.). Ces progrès doivent être poursuivis dans les années à venir, conformément aux préconisations du Conseil national de l'information statistique (CNIS) dans son rapport sur « Le mal-logement » publié en juillet 2011².

3,6 millions de personnes non ou très mal logées

Parmi les 3,6 millions de personnes confrontées à une problématique aigüe de mal-logement on recense tout d'abord **685 000 personnes privées de domicile personnel**. Dans une publication datant de janvier 2011³, l'Insee estime à **133 000 le nombre de personnes sans domicile** en France métropolitaine au début des années 2000. Parmi elles, 33 000 personnes dorment habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune) ou des centres d'hébergement d'urgence ; 66 000 personnes sont accueillies dans les établissements sociaux de long séjour⁴ et 34 000 personnes dans des dispositifs d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire (ALT)⁵. La Fondation Abbé Pierre y ajoute une partie des personnes accueillies dans les résidences sociales (soit celles qui occupent les 18 116 places dis-

² Afin d'améliorer l'état de la connaissance publique sur le mal-logement, le Conseil national de l'information statistique a mis en place un groupe de travail en juillet 2010 avec les services producteurs de données, chercheurs, acteurs et associations concernés par la problématique du logement. La Fondation Abbé Pierre y a participé activement.

³ Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, *Insee première* n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

⁴ Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfant, centres dédiés aux demandeurs d'asile...

⁵ Logements ou chambres conventionnés à l'ALT en places d'urgence ou de plus longue durée, hors établissements sociaux.

ponibles en 2010 en résidences sociales *ex nihilo*⁶) : lesquelles ne sont pas comptabilisées par l'Insee.

Parmi les 685 000 personnes souffrant d'une absence de logement figurent également toutes celles qui ont recours à des formes d'habitat extrêmement précaires : baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés... En 2006, le recensement de la population indique que **85 000 personnes résident dans ces « habitations de fortune »**, qui renvoient pour les trois quarts à des constructions provisoires ou des mobil-home (sans possibilité de mobilité). Le recensement de la population a permis également d'établir à **38 000 le nombre de personnes vivant à l'année dans des chambres d'hôtel**, le plus souvent dans des conditions d'habitat très médiocres (absence de sanitaires, aucune installation permettant de faire la cuisine...).

Parce qu'elles n'ont pas les moyens financiers pour accéder à un logement indépendant, de nombreuses autres personnes sont enfin hébergées chez un parent, un ami ou une connaissance. D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002 (le module « hébergement » a été supprimé de l'ENL 2006 mais devrait être réintégré lors de l'ENL 2012), l'Insee indique qu'un « noyau dur » de 79 000 personnes âgées de 17 à 59 ans résident chez des ménages avec lesquels elles n'ont aucun lien de parenté direct. Il convient pour la Fondation Abbé Pierre d'ajouter à ce « noyau dur » tous les enfants adultes contraints de revenir chez leurs parents ou grands-parents, faute de pouvoir accéder à l'autonomie résidentielle (soit 282 000 enfants de plus de 25 ans),⁷ ainsi que les personnes âgées de 60 ans ou plus qui sont hébergées chez un tiers suite à une rupture familiale, un deuil, des difficultés financières ou de santé (soit environ 50 000 personnes). Au total, ce sont donc **411 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers, faute de solution de logement adaptée à leurs besoins**.

À côté des personnes souffrant de l'absence d'un logement, le mal-logement recouvre aussi toutes les situations relevant de mauvaises conditions d'habitat. À partir de l'enquête Logement de 2006, l'Insee estime aujourd'hui, sans doubles comptes, que **2 778 000 personnes vivent dans des logements inconfortables (2,1 millions de personnes) ou surpeuplés (800 000 personnes)**. Par analogie avec les critères retenus par la loi Dalo, l'Insee considère comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine. Le surpeuplement « accentué » renvoie pour sa part aux logements auxquels il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de « peuplement normal »⁸. À noter que l'identification des doubles

⁶ Ne sont pas intégrées ici les résidences sociales issues de la transformation des Foyers de travailleurs migrants et de Foyers de jeunes travailleurs.

⁷ Hors étudiants et ceux qui ont tout juste achevé leurs études.

⁸ La norme de « peuplement normal » prévoit au minimum une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple et pour les célibataires de 19 ans et plus, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même âge ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant.

comptes permet désormais de mettre en lumière les situations de personnes confrontées à un cumul de difficultés : en 2006, 28 000 ménages (soit 145 000 personnes) vivent ainsi dans des logements qui sont à la fois inconfortables et surpeuplés.

La problématique du mal-logement renvoie également à des situations d'occupation précaire, et notamment aux locataires de logements meublés qui bénéficient d'un environnement juridique moins protecteur que les locataires classiques (durée de bail de un an). Si de récentes évolutions législatives ont amélioré leur situation, la Fondation Abbé Pierre estime toutefois que la frange la plus modeste d'entre eux constitue, ne serait-ce que par leur fragilité et leur absence de perspectives, un public mal logé, soit 172 847 personnes appartenant au premier quartile de niveau de vie (hors étudiants).

Parce qu'elles constituent des victimes du mal-logement trop souvent négligées, la Fondation Abbé Pierre souhaite enfin pointer la situation de **nombreuses familles de Gens du voyage**, notamment celles qui disposent de revenus modestes et ne peuvent donc accéder à un terrain privatif. Compte tenu de l'insuffisance des aires d'accueil aménagées⁹, on estime en 2010 que plus de 20 000 familles (environ 80 000 personnes) ne peuvent accéder à une place sur une aire d'accueil et donc à des conditions de vie décentes.

Plus de 5 millions de personnes en situation de réelle fragilité

Ces problématiques extrêmes de mal-logement ne doivent pas masquer toutes les situations de personnes en situation de réelle fragilité dans leur logement. Il en est ainsi des ménages qui, bien que propriétaires, se retrouvent fragilisés lorsqu'ils résident dans des **copropriétés en difficulté**. Les récentes exploitations de l'enquête Logement de 2006 permettent désormais d'estimer à 730 000 le nombre de personnes confrontées à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés importants et nombreux. Précisons toutefois que ce chiffre ne concerne que les copropriétaires occupants, c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages vivant en copropriété, alors que les observateurs de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté.

L'augmentation incontrôlée du coût du logement précipite par ailleurs de nombreux locataires dans une situation de grande fragilité : **1 252 000 personnes étaient en impayés locatifs en 2006**. Un chiffre basé sur des données antérieures à la crise économique apparue courant 2008, et dont on peut donc craindre aujourd'hui qu'il ne soit plus inquiétant encore.

⁹ Il manque 20 029 places en aires d'accueil (par rapport à l'objectif de 41 569 places prescrites dans les schémas départementaux). Le chiffre de 80 116 personnes a été obtenu par l'application d'un ratio de 4 personnes par famille.

Sans qu'elles relèvent d'une forme *aigüe* de mal-logement, de nombreuses situations de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers retiennent par ailleurs notre attention : il en est ainsi des 3,2 millions de personnes qui habitent dans des logements surpeuplés « au sens large » (hors surpeuplement « accentué »)¹⁰ et des quelque 240 000 enfants de 18 ans ou plus, qui ont dû retourner vivre chez leurs parents ou grands-parents faute de ressources suffisantes pour accéder à un logement autonome et se retrouvent ainsi dans une forme d'hébergement « résigné » (hors hébergement « contraint »).

À partir de ces différentes situations, il est possible aujourd'hui d'estimer, sans doubles comptes, que **8 millions de personnes sont en situation de mal-logement ou de fragilité dans leur logement**. Sans compter toutes les situations de cumul de difficultés, qui concernent au 1 million de personnes.

Au total, au moins 10 millions de personnes sont touchées par la crise du logement...

Ce chiffre de 8 millions ne tient toutefois pas compte de nombreuses autres situations de fragilité (non comptabilisées afin d'éviter tous doubles comptes), mais qui constituent des signaux d'alerte quant aux difficultés des ménages par rapport au logement. Ainsi, s'il est statistiquement impossible d'agréger les données suivantes (établies par *ménage*) au total des 8 millions de *personnes*, elles indiquent toutefois que le nombre de personnes touchées par la crise du logement est bien plus important dans son ampleur que ce que la statistique publique actuelle nous permet d'appréhender :

- **1,2 million de ménages sont en attente d'un logement social ;**
- **3,8 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique** d'après l'enquête Logement de 2006 ;
- **1 305 200 locataires ont rencontré des difficultés pour s'acquitter du paiement de leur loyer** d'après l'enquête Logement de 2006 (hors ménages ayant déclaré un impayé de loyer) ;
- **565 000 ménages propriétaires ou accédants** ont eu, dans les deux ans précédant l'enquête Logement 2006, des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, dont 70 000 se sont retrouvés en situation d'impayé.
- **92 233 ménages se retrouvent sans droit ni titre dans leur logement** suite à une décision de justice d'expulsion ;

Pour la Fondation Abbé Pierre, ce sont sans aucun doute plus de 10 millions de personnes qui subissent aujourd'hui les conséquences de la crise du logement (production de logements insuffisante et inaccessible aux plus modestes, flambée des coûts du logement et des charges, blocage de la mobilité résidentielle...).

¹⁰ Le surpeuplement « au sens large » renvoie aux logements auxquels il manque une pièce par rapport à la norme de « peuplement normal » au sens de l'Insee.

Si les progrès réalisés par la statistique publique contribuent aujourd'hui à une meilleure « objectivation » de la crise du logement et de ses conséquences pour les ménages, la Fondation Abbé Pierre pointe malgré tout **d'importantes zones d'ombre et une trop faible actualisation des données**, qui appellent **des moyens d'observation supplémentaires pour pouvoir prendre la mesure de ces situations et être en capacité d'agir**. Mais la Fondation Abbé Pierre attend surtout des signes forts en direction des personnes défavorisées et un engagement réel des pouvoirs publics pour offrir des perspectives aux plus modestes et éviter que des ménages fragiles ne viennent à l'avenir grossir les rangs des personnes très mal logées.

GLOSSAIRE

- 115** : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit pour les sans-abri.
- AAH** : Allocation aux adultes handicapés.
- ACMIL** : Association de coordination des moyens d'intervention pour le logement.
- ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.
- AL** : Allocation logement.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- AML** : Aide à la médiation locative.
- AMO** : Assistance à maîtrise d'ouvrage.
- ANAH** : Agence nationale de l'habitat.
- ANIL** : Agence nationale pour l'information sur le logement.
- ANPEEC** : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.
- ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine.
- APE** : Allo prévention expulsion.
- AP-HP** : Assistance publique – Hôpitaux de Paris.
- API** : Allocation parent isolé.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- APSA** : Association pour une solidarité active.
- ARS** : Agence régionale de santé.
- ASE** : Aide sociale à l'enfance.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- ASSLL** : Accompagnement social spécifique lié au logement.
- AUDA** : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
- AVDL** : Accompagnement vers et dans le logement.

BBC : Bâtiment basse consommation.

BIT : Bureau international du travail.

BTP : Bâtiment et travaux publics.

CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

CAF : Caisse d'allocations familiales.

CCAS : Centre communal d'action sociale.

CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.

CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

CDC : Caisse des dépôts et consignations.

CDD : Contrat à durée déterminée.

CDI : Contrat à durée indéterminée.

CESE : Conseil économique, social et environnemental.

CGDD : Commissariat général du développement durable.

CGL : Confédération générale du logement.

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

CHU : Centre d'hébergement d'urgence.

CIAS : Centre intercommunal d'action sociale.

CLLAJ : Comités locaux pour le logement autonome des jeunes.

CMUC : Couverture médicale universelle complémentaire.

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

CNIS : Conseil national de l'information statistique.

CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

CPH : Centre provisoire d'hébergement.

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

CREP : Constat de risque d'exposition au plomb.

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale.

DALO : Droit au logement opposable.

DDA : Direction départementale de l'agriculture.

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

- DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale.
- DDE** : Direction départementale de l'équipement.
- DDEA** : Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture.
- DDT** : Direction départementale des territoires.
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (ex-DGUHC).
- DGCS** : Direction générale de la cohésion sociale.
- DGFIP** : Direction générale des Finances publiques.
- DHUP** : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
- DiHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
- DIREN** : Direction régionale de l'environnement.
- DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DRIHL** : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.
- DSU** : Développement social et urbain.
- ENL** : Enquête nationale logement (Insee).
- EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale.
- ERAP** : État des risques d'accessibilité au plomb.
- ESH** : Espace Solidarité Habitat.
- FAAD** : Fonds d'aide aux accédants en difficultés.
- FART** : Fonds d'aide à la rénovation thermique.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FNARS** : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.
- FNH** : Fédération nationale d'hébergements.
- FSL** : Fonds de solidarité pour le logement.
- FTM** : Foyer de travailleurs migrants.
- GIP** : Groupement d'intérêt public.
- GPV** : Grands projets de villes.
- GRL** : Garantie des risques locatifs.

HLM : Habitation à loyer modéré.

ICC : Indice du coût de la construction.

IDF : Ile-de-France.

IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

INVS : Institut national de veille sanitaire.

IRL : Indice de référence des loyers.

LC : Logements conventionnés.

LCTS : Logements conventionnés très sociaux.

LHSS : Lits halte soin santé.

LIP : Logement d'insertion privé.

MASP : Mesures d'accompagnement spécifique personnalisé.

MEDDTL : Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement.

MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire.

MEEDDM : Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

MOLLE : Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

OCM : Observatoire des crédits aux ménages.

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.

OLAP : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

ONG : Organisation non gouvernementale.

ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

ORU : Opérations de renouvellement urbain.

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable.

PAH : Prêt à l'amélioration de l'habitat.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

PAP : Prêt pour l'accession à la propriété.

- PARSA** : Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri.
- PAS** : Prêt à l'accession sociale.
- PC** : Prêt conventionné.
- PDAHI** : Plans départementaux d'accueil, d'hébergement, d'insertion.
- PDALPD** ou **PDLPD** : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.
- PDH** : Plan départemental de l'habitat.
- PIB** : Produit intérieur brut.
- PIG** : Programme d'intérêt général.
- PLA** : Prêt locatif aidé.
- PLA-CFF** : Prêt locatif aidé, distribué par le Crédit Foncier de France.
- PLAI** : Prêt locatif aidé d'insertion.
- PLALM** : Prêt locatif aidé à loyer modéré.
- PLATS** : Prêt locatif aidé très social.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLI** : Prêt locatif intermédiaire.
- PLS** : Prêt locatif social.
- PLU** : Plan local d'urbanisme.
- PLUS** : Prêt locatif à usage social.
- PLUS CD** : Prêt locatif à usage social construction-démolition.
- PNRQAD** : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
- PNRU** : Programme national de rénovation urbaine.
- PPE** : Permanence de prévention des expulsions.
- PPLS** : Prêt pour la location sociale.
- PRU** : Projet de rénovation urbaine.
- PSLA** : Prêt social location-accession.
- PST** : Programme social thématique.
- PTZ (PTZ+)** : Prêt à taux zéro.
- RGP** : Recensement général de la population.
- RGPP** : Révision générale des politiques publiques.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHVS** : Résidence hôtelière à vocation sociale.

RSA : Revenu de solidarité active.

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif.

SDF : Sans domicile fixe.

SESP : Syndicat des entreprises de services à la personne.

SHON : Surface hors œuvre nette.

SIAO : Système intégré d'accueil et d'orientation.

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

SMS : Secteurs de mixité sociale.

SOeS : Service de l'observation et des statistiques.

SOFRES : Société française d'études par sondages.

SRU : Solidarité et renouvellement urbains.

TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

UC : Unité de consommation.

UE : Union européenne.

UESL : Union des entreprises et des salariés pour le logement.

UNCCAS : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

UNHAJ : Union nationale pour l'habitat des jeunes.

UNPI : Union nationale de la propriété immobilière.

USH : Union sociale pour l'habitat.

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement.

ZAC : Zone d'aménagement concerté.

ZUP : Zone d'urbanisation prioritaire.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

BALLAIN (René), BENGUIGUI (Francine), *Mettre en œuvre le droit au logement*, La Documentation française, Paris, 2004.

BALLAIN (René), MAUREL (Elisabeth), *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?*, L'Aube, Paris, 2002.

BROUSSE (Cécile), FIRDION (Jean-Marie), MARPSAT (Maryse), *Les sans-domicile*, La Découverte, Paris 2008.

CASTEL (Robert), *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009.

DAMON (Julien), *L'exclusion*, Que sais-je ?, 2008.

DONZELOT (Jacques), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil, 2006.

DRIANT (Jean-Claude), *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, 2009.

DRIANT (Jean-Claude) dir, *Politiques de l'habitat et crises du logement*, La Documentation française, 2008.

LAPEYRONNIE (Didier), *Le ghetto urbain*, Robert Laffont, 2008.

LIPIETZ (Alain), *La société en sablier*, La Découverte, 1998.

MAURIN (Eric), *La peur du déclassement*, La République des idées, Le Seuil, 2009.

MAURIN (Eric), *Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, Le Seuil, Paris, 2004.

MOUILLART (Michel), *Chronique du logement en France (1994-2007)*, Acmil, 2007.

POULAIN (France), *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*, Éditions de la DDEA de l'Oise, 2009.

ROBERT (Christophe) et VANONI (Didier), *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, La Découverte, Paris, 2007.

ROBERT (Christophe), *Éternels étrangers de l'intérieur*, Desclée de Brouwer, Paris, 2007.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) :

- Rapport d'activité 2010, 2009, 2008 et 2007.
- Atlas de l'habitat privé, édition 2008.

Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) :

- BOSVIEUX (Jean), *Logement : la France est-elle condamnée à la crise ?*, décembre 2010.
- ADIL 75, *Enquête sur la charge financière des loyers dans le budget des ménages parisiens*, février 2009.
- *Hausse des prix, crise du logement ; baisse des prix, crise immobilière ?*, septembre 2008.
- BOSVIEUX (Jean), *L'impact de l'investissement en logement neuf sur les marchés locatifs*, Habitat Actualité, juillet 2008.

Assemblée nationale :

- PINTE (Étienne), *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées* remis au Premier ministre en septembre 2008.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) :

- *Les jeunes, les personnes âgées et les difficultés de logement : trois priorités pour l'action sociale*, Consommation et modes de vie n° 230, juin 2010.
- BIGOT (Régis), *Les classes moyennes sous pression*, Consommation et Modes de vie n°219, mars 2009.
- *Les difficultés des français face au logement*, Cahier de recherche n° 265, décembre 2009.
- *Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir*, Consommation et modes de vie n° 205, septembre 2007.

Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable :

- 5^e rapport annuel, *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo !*, novembre 2011.
- 4^e rapport annuel, *L'État ne peut pas rester hors la loi*, décembre 2010.
- 3^e rapport annuel, *L'an II du Dalo : Priorité à la bataille de l'offre*, octobre 2009.
- 2^e rapport annuel, *Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire*, octobre 2008.
- 1^{er} rapport annuel, *Franchir les étapes pour rendre effectif le Droit au logement opposable*, octobre 2007.

Conseil d'analyse économique :

- MISTRAL (J.), PLAGNOL (V.), *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, octobre 2008.
- MOATI (Philippe) et ROCHEFORT (Robert), *Mesurer le pouvoir d'achat*, janvier 2008.

Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) :

- *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'Anru)*, Rapporteur Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011.

Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru :

- *Les quartiers en mouvement : vers un acte 2 de la Rénovation Urbaine*, Rapport 2011, publié en octobre 2011.
- *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, Rapport 2009, publié en mars 2010.

Conseil national de l'habitat :

- CAFFET (Marie-Christine), MOUILLART (Michel), *Sécurisation de l'accession à la propriété*, rapport du groupe de travail, mai 2009.
- TALARMAIN (Jean-Claude), Groupe de travail Habitat et territoires, mars 2007.
- BRAYE (Dominique), *Politiques de l'habitat et décentralisation. Deux ans après la loi du 13 août 2004*, Rapport intermédiaire présenté par le Groupe de travail « décentralisation » et adopté par le CNH le 14 mars 2007.

Conseil d'État :

- *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public 2009, La Documentation française, Paris, 2009.
- DEREPAS (L.) et LALLET (A.), *Le droit de préemption*, La Documentation française, mai 2008.

Conseil de l'Europe :

- *Le droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous*, Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, avril 2008.

Cour des comptes :

- Rapport d'évaluation sur *la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, décembre 2011.
- *Les personnes sans domicile*, Rapport public thématique, La Documentation française, mars 2007.

Délégation interministérielle à la ville (DIV) :

- Rapports 2011, 2010, 2009, 2008 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, Paris.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) :

- *Les prestations sociales et de logement en 2007 – Une redistribution en faveur des familles nombreuses et des personnes isolées*, Études et résultats n°674, décembre 2008.
- *Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées*, Études et résultats n°670, novembre 2008.
- *Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux*, Études et résultats n°630, avril 2008.

Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) :

- *Les discriminations dans l'emploi, le logement et l'éducation*. Bilan 2007 de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous.
- *Recommandations pour la diversité sociale de l'habitat*, rapport du jury présidé par Nicole NOTAT, octobre 2007.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

- CHAMBAUD (Laurent), *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, octobre 2007.

Institut de veille sanitaire :

- BRETIN (Philippe), LECOFFRE (Camille), PROVINI (Claire), *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007*, septembre 2010.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

- *Les revenus et le patrimoine des ménages, éditions 2011*, avril 2011.
- CLEMENT (Mathilde), GODEFROY (Pascal), *La pauvreté des conditions de vie a touché plus d'une personne sur cinq entre 2004 et 2007*, France, Portrait social, édition 2010.
- FALL (Madior), LORGNET (Jean-Paul), MISSEGUE (Nathalie), *Trajectoires individuelles et pauvreté*, Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2010, Insee.
- ACCARDO (J.), BUDEJA (F.), *Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, Cinquante ans de consommation en France – édition 2009*.
- Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement, n° F1002.
- BRIANT (Pierrette), ROUGERIE (Catherine), *Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages, France, Portrait social*, édition 2008.
- JACQUOT (Alain), *L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'Insee*, août 2007.
- BROUSSE (Cécile), *Le réseau d'aide aux sans-domicile : un univers segmenté*, Economie et statistiques n° 391-392, 2006.
- « Sans domicile », Economie et Statistique n°391-392, octobre 2006.

Insee Première :

- BRIANT (Pierrette), DONZEAU (Nathalie), *Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles*, n°1330, janvier 2011.
- *La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer*, n°1351, mai 2011.
- *Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010*, Hélène Chaput, Kim-Hoa Luu Kim, Laurianne Salembier, Julie Solard, n°1380, novembre 2011.
- *Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010*, mai 2011.
- *Une photographie du marché du travail en 2009*, résultats de l'enquête emploi, n°1331, janvier 2011.
- *La population en zones urbaines sensibles*, n°1328, décembre 2010.
- *Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger*, n°1195, juin 2008.
- MARPSAT (Maryse), *Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie*, n°1225, février 2009.
- *Des durées d'emprunt plus longues pour accéder à la propriété*, n°1297, mai 2010.
- *Les inégalités de niveau de vie entre 1996 et 2007*, n°1266, novembre 2009.
- JAUNEAU (Yves), VANOVERMEIR (Solveig), *Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement*, n°1209, septembre 2008.
- CHARDON (Olivier), DAGUET (Fabienne), VIVAS (Émilie), *Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger*, n°1195, juin 2008.
- *Hébergement et distribution de repas chauds : le cas des sans-domicile*, n°823, janvier 2002.

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et CGEDD :

- *Coûts et avantages des formes urbaines : synthèse de la littérature économique*, Études et Documents n°18, Commissariat général au développement durable, mars 2010.
- ANCIAUX (Jean-Paul), *Le logement étudiant et les aides personnelles au logement*, 2008.
- Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté, *Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées*, DGALN, septembre 2008.
- PREVOT (Marc) et SCHMIDT (Philippe), *Logement social : du numéro unique à la demande unique*. Conseil général de l'environnement et du développement durable, août 2008.

Plan urbanisme construction architecture (PUCA) :

- FILIPI (B.), FUNES (C.), NABOS (H.), TUTIN (C.), *Marché du logement et fractures urbaines en Ile-de-France*, PUCA Recherche n° 184, décembre 2008.
- LELÉVRIER (C.), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, mars 2008.

Sénat :

- SEILLIER (B.), *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager*, Rapport de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, juillet 2008.
- Rapport d'information n°3752 sur la mise en application de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 2007.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Collectif des associations unies :

- Baromètre n°5 des 100 mesures prioritaires pour le logement des personnes sans abri et mal logées, mars 2010.
- Chantier de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement – Note de positionnement, juin 2010.
- Tableau de bord des 100 mesures prioritaires pour une nouvelle politique publique pour le logement des personnes sans abri et mal logées, septembre 2009.

Fédération des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) :

- *L'exclusion liée au logement dans les nouveaux États membres*, Sans abri en Europe, été 2008.
- Comité européen des droits sociaux, Réclamation n°39-2006, Rapport au Comité des ministres, Strasbourg, 4 février 2008.

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) :

- *Sortir de la rue*, Rapport du jury d'audition, Conférence de consensus sur les sans-abri, 5 décembre 2007.

Fondation Abbé Pierre :

- *Étude d'impact Plateforme « Allô prévention expulsion »*, juin 2011.
- *L'accès aux droits : un impératif face à la crise du logement en Ile-de-France*, novembre 2010.
- Bilan du programme « SOS Taudis », octobre 2010.
- *Éclairage régional sur l'état du mal-logement – Région Rhône-Alpes*, 2010.
- *Diagnostic territorial sur le logement et le mal-logement*, Région Nord-Pas-de-Calais, mars 2010.
- *Bilan du programme « 1500 logements très sociaux »*, 2010.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

- 16^e rapport, *Du foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation*, juillet 2010.

- 15^e rapport, *Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise*, juin 2009.
- 14^e rapport, *Eclairer la décision*, octobre 2008.
- 13^e rapport, *Dérouler les implications du Droit au logement opposable*, mars 2008.

Observatoire Cetelem de l'immobilier :

- *Primo-accédants, le parcours du combattant, Support 2010.*

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) :

- Rapports 2010, 2009, 2008 et 2007, La Documentation française.

Secours catholique :

- *Jeunes, une génération précaire.*
- Rapport des statistiques d'accueil 2010.
- *Ressources, crise et pauvreté*, Statistiques d'accueil 2009, novembre 2010.
- *L'exclusion et la pauvreté, regard croisé des maires et des Français*, Sondage Secours catholique/ SOFRES, février 2008.
- *Familles, enfances et pauvreté*, Statistiques d'accueil 2007.

Union sociale pour l'habitat (USH) :

- *Éclairage sur le logement des jeunes*, Rapport du Conseil social, septembre 2010.
- *Le taux d'effort réel des locataires Hlm*, rapport du Conseil social au congrès de l'Union sociale pour l'habitat, Toulouse, septembre 2009.
- *Le développement de l'offre locative*, Rapport de la Commission « Production et patrimoine », septembre 2008.
- *Territorialisation des politiques de l'habitat*, Rapport de la commission « Décentralisation – questions sociales », septembre 2008.

4. ARTICLES ET REVUES

ASH :

Une enquête de la FNARS éclaire les difficultés de l'hébergement d'urgence, 20 juillet 2011.

Les CCAS et CIAS constatent une aggravation des effets de la crise, 6 octobre 2010.

BERGER (Martine), *Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Ile-de-France*, Hérodote n° 122, La Découverte, 3^e trimestre 2006.

BERNARD (Nicolas), *Le Droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive*, Revue de Droit Public, n°3-2008.

BIGOT (Régis), *Le logement pèse de plus en plus dans le budget des ménages européens*, Informations Sociales n°155, septembre-octobre 2009.

BONVALET (C.), *Logement et vie familiale. Un parcours résidentiel en mutations*, Informations sociales n°123, 2005/3.

BOSVIEUX (Jean), *Les obstacles à la mobilité des propriétaires*, Habitat Actualité, décembre 2008.

BOUILLON (Florence), *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, 2009.

CASTEL (Jean-Charles), *De l'étalement à l'émiettement urbain de l'habitat, Nouvelles données, nouvelles questions*, CERTU, 29 avril 2010.

DELPECH (Claire), *La délégation des aides à la pierre à l'heure du bilan...*, Études Foncières n°141, septembre-octobre 2009.

DOMERGUE (Manuel), *Plan de rigueur dans l'immobilier : Moody's avant l'Abbé Pierre*, Alternatives économiques, article web du 1^{er} décembre 2011.

DRIANT (Jean Claude), *Une étape de la lente décentralisation des politiques de l'habitat*, Études Foncières n°141, septembre-octobre 2009.

DUPUY (Guilhem), *Le maire, le promoteur et l'accession sociale : les négociations entre promoteurs et élus locaux sur les programmes de logement, Métropolitiques*, décembre 2010.

DUTREY (René), Conseiller municipal (EELV) de Paris, *Encadrement des loyers : quelles solutions ?*, remis au maire de Paris le 1^{er} décembre 2011.

FABRIS (Étienne) et PEILLNO (Pierre), *Evolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. Les représentations à l'épreuve de la réalité*, pp.34-49, Informations sociales n° 141, 2007.

FACK (Gabrielle), *L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006)*, Informations sociales n°155, septembre-octobre 2009.

FORS - Recherche sociale :

- *La politique de la ville, rupture et continuité de l'action et des débats*, Recherche sociale n° 195 et n° 196, octobre-décembre 2010.

- *Logement : extension du domaine de la crise*, Recherche sociale n° 194, avril-juin 2010.

- *La résidence alternée des enfants de couples séparés*, Recherche sociale n°193, janvier-mars 2010.

GILBERT (Guy), GUENGANT (Alain), *Évaluation des effets redistributifs entre communes au sein des communautés*, AdCF, juillet 2007.

HALL (Richard), *Dans les bidonvilles secrets de Londres*, The Independent Courier international n°1090, du 22 au 28 septembre 2011.

KAMOUN (P.), *Financement du logement social et évolutions de ses missions*, Informations sociales n° 123, mai 2005.

MEZARD (Jacques), POINTEREAU (Rémy), *Vers une dotation globale de péréquation ? À la recherche de la solidarité territoriale*, rapport d'information n°309 (2009-2010), au nom de la Délégation des collectivités territoriales du Sénat, février 2010.

MOUILLART (Michel), *La lettre de l'Acmlil*, n°100, janvier-mars 2011

MOUILLART (Michel), *Chômage et accession à la propriété : pour une garantie des risques en accession*, APPELS, novembre 2009.

ROBERT (Christophe), *Le logement au cœur de la crise*, Esprit, janvier 2012.

VANCO (Florian), VERRY (Damien), *Les ménages vulnérables face à la hausse du prix du pétrole : des nouvelles vulnérabilités sociales et territoriales à mieux gérer collectivement*. CERTU, 2010.

VORMS (Bernard), *Le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accession dans les zones les plus chères ?*, ANIL, Habitat actualités, mai 2011.

UFC, *Que Choisir, Vers la démutualisation des populations fragiles ?*, septembre 2011.

UNCCAS, *Gazette Santé-social 2011-12-01, L'impact de la crise sur les demandes d'aide adressées aux CCAS/CIAS*, Enquête baromètre, 27 septembre 2011.

Logement : la dérive des solvabilités, Institut de l'épargne immobilière et foncière, novembre 2010.

Les générations face au logement, Alternatives économiques, Hors-série n°85, avril 2010.

Familles et villes, Informations sociales n°130, mars 2006.

Observatoire Caisse d'Épargne 2008, *Le logement entre rêve et raison*, 2008, p.23.

Observatoire Meilleur taux de crédit immobilier, 13^e édition, mars 2011.