

Chapitre 1

La politique du logement face à la montée de la pauvreté et des précarités

- CONTEXTE SOCIAL PRÉOCCUPANT,
DIFFICULTÉS DE LOGEMENT
TOUJOURS PRESSANTES
- NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DU
LOGEMENT DANS UN CONTEXTE INCERTAIN
- POURSUIVRE ET ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE
DU CONTRAT SOCIAL
POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT

Les nouvelles sur le front du logement ne sont pas bonnes. L'accueil d'urgence ne parvient pas à répondre à une demande croissante. En novembre, selon la Fnars, le 115 a laissé sans réponse près de huit personnes sur dix (78 %) et, parmi celles qui ont obtenu une réponse, une sur deux se limite à un accueil pour une nuit¹. Les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement, inscrits dans la loi, sont donc battus en brèche : le risque d'un retour à une seule approche humanitaire de l'urgence ressurgit. Malgré l'augmentation du nombre de places d'hébergement (6 000 en 2010, 15 000 en 2011, 19 000 en 2012), les capacités d'accueil restent insuffisantes. Les nuitées d'hôtel — utiles mais insatisfaisantes — coûtent trop cher à l'État et aux collectivités locales ou territoriales. Les pouvoirs publics en appellent à la solidarité des grandes institutions et envisagent de réquisitionner des logements pour dégager des capacités d'accueil supplémentaires.

Le secteur de l'hébergement d'insertion ne parvient pas toujours à assurer la sortie vers un logement des personnes accueillies. Et même si la construction de logements sociaux a augmenté (115 000 logements financés en 2011, en intégrant les PLS), les nuages s'accumulent et rendent l'avenir incertain. En effet, un tel objectif a pu être atteint grâce à l'engagement financier des organismes Hlm — sur leurs fonds propres — et des collectivités locales — en subventions —, qui ont ainsi compensé la baisse de l'apport de l'État, des Régions et des Départements. Mais il leur sera difficile d'aller au-delà et il n'est pas certain que le contexte favorable qui a permis ces résultats — taux relativement bas des prêts de la CDC et coûts de construction maîtrisés — se maintienne. En tout état de cause, une large partie de la production de logements sociaux n'est plus accessible aux ménages les plus modestes (seule une faible partie de la production présente des loyers bien couverts par les aides personnelles au logement). **Tous les segments de l'offre d'hébergement ou de logement social rencontrent des difficultés majeures pour répondre à la demande sociale.**

Cette demande est particulièrement fragilisée par les évolutions économiques et sociales : accentuation de la pauvreté, développement des situations de précarité sans qu'apparaissent des perspectives d'amélioration pour les personnes confrontées à ces difficultés. Au total, **les Français expriment une profonde inquiétude à propos du logement**. Un sondage, réalisé pour Nexity en septembre 2012, révèle ainsi que 83 % des personnes interrogées estiment qu'il est difficile de se loger, contre 78 % un an plus tôt, 41 % jugeant même qu'il est très difficile de se loger (33 % en 2011).

La situation est telle que le rapport consacré à l'hébergement et au logement pour la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion

¹ Fnars, « Baromètre 115, Hiver 2012/13 », enquête réalisée en novembre 2012 auprès des « 115 » de 37 départements.

sociale des 10 et 11 décembre derniers, appelait à « *un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés* »² en écho au choc de compétitivité prévu pour les entreprises du secteur marchand.

La politique du logement est ainsi confrontée à deux défis majeurs : d'un côté, répondre à l'urgence sociale et apporter des réponses à ceux qui sont confrontés à des difficultés majeures, de l'autre, s'engager dans une profonde réorientation pour être en capacité de répondre aux besoins sociaux dans leur diversité et de faire reculer le mal-logement³. C'est maintenant que la « Mobilisation générale pour le Logement » lancée par la Fondation Abbé Pierre doit se traduire dans les actes à travers des décisions politiques qui s'inspirent du « Contrat social pour une nouvelle politique du Logement ».

Ce Contrat social, signé par le Président de la République le 1^{er} février 2012 alors qu'il était en campagne électorale, constitue désormais pour la Fondation Abbé Pierre la grille d'analyse et d'évaluation des mesures adoptées (ou qui doivent l'être) par le nouveau Gouvernement. Sa mise en œuvre apparaît d'autant plus importante que la situation économique et sociale, loin de s'améliorer, a continué à se dégrader tout au long de l'année 2012.

Ce chapitre s'organise autour de trois parties :

- la première est consacrée à l'évolution de la situation sociale et des difficultés de logement,
- la seconde aux principales mesures adoptées en 2012,
- la troisième identifie quatre enjeux majeurs auxquels la politique du logement est particulièrement confrontée ; quatre enjeux en lien avec les orientations du Contrat social⁴ qui doivent être pris en compte pour répondre enfin aux besoins de la population.

² Rapport du groupe de travail consacré à la politique de l'hébergement et d'accès au logement, présidé par Alain Régnier et Christophe Robert.

³ Voir la présentation des différentes dimensions du mal-logement dans la première partie du chapitre 2.

⁴ Ces quatre orientations sont les suivantes :

- produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent,
- réguler les marchés et maîtriser le coût du logement,
- plus de justice sociale et de solidarité,
- construire une ville équitable et durable.

CONTEXTE SOCIAL PRÉOCCUPANT, DIFFICULTÉS DE LOGEMENT TOUJOURS PRESSANTES

Dans un contexte économique et social particulièrement dégradé, la situation se tend. La crise financière des années 2008-2009 — relayée par la crise des dettes souveraines — continue de produire des effets particulièrement inquiétants, notamment pour les personnes les plus modestes et les moins qualifiées qui sont les premières touchées par la montée du chômage et le développement de la précarité et de la pauvreté. Ce sont elles qui sont les plus exposées à une souffrance sociale, souvent invisible mais dévastatrice. Et c'est pour elles que les aides publiques et le régime de protection sociale indispensables deviennent pourtant de moins en moins efficaces, comme si les amortisseurs sociaux étaient désormais à plat.

Derrière des statistiques en berne, toujours plus de souffrances sociales

Un contexte socio-économique dégradé

Le mois de décembre 2012 représente le 19^e mois consécutif de hausse du chômage et **la France compte désormais 3,1 millions de chômeurs**, soit 10,8 % de plus que l'an passé. En comptant les DOM, Pôle emploi recense 4,9 millions de demandeurs d'emploi fin novembre 2012, un record absolu depuis la mise en place de statistiques comparables (dont 3,4 millions sont sans aucune activité). Parmi eux, les seniors et les jeunes figurent toujours parmi les premiers touchés par les hausses du chômage : le nombre d'inscrits de plus de 50 ans a augmenté de 17,5 % en un an. Quant au chômage de longue durée⁵, il touche désormais 1,9 million de personnes, soit un record absolu (+11,7 % en un an). Près d'un demi-million de personnes inscrites à Pôle emploi le sont depuis plus de 3 ans (+19,8 % en un an), ce qui signifie que le nombre de demandeurs d'emploi en fin de droits est de plus en plus élevé (586 500 n'ont plus que le RSA, soit une hausse de 14,3 % en un an).

À côté de cette progression du chômage, on enregistre **une inquiétante montée des emplois précaires** — ceux qui sont les moins protégés (12 % des salariés ont un contrat temporaire) — et une augmentation préoccupante du sous-emploi. 1,3 million d'actifs sont dans cette situation : ils ont un emploi, le plus souvent à temps partiel, mais souhaiteraient travailler plus.

⁵ Demandeurs inscrits depuis plus d'un an en incluant une activité réduite.

Il n'est donc pas étonnant de constater **une augmentation du nombre de travailleurs pauvres** : 1,9 million de personnes exercent un emploi mais disposent, après avoir comptabilisé les prestations sociales (primes pour l'emploi, allocations logement, etc.) ou intégré les revenus de leur conjoint, d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. 3,7 millions de personnes vivent ainsi dans un ménage confronté à cette difficulté⁶.

Plus généralement, la France comptait 8,6 millions de personnes pauvres en 2010⁷, soit 14,1 % de la population (contre 8,2 millions en 2009, soit 444 000 personnes de plus). Dans son rapport 2012, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) pointe l'accroissement de la pauvreté. Une orientation à la hausse, depuis 2005, qui s'accompagne d'un creusement des inégalités entre les deux extrémités de l'échelle des revenus. Cette tendance touche davantage les familles monoparentales dont le taux de pauvreté atteint 30,9 % en 2009, mais aussi les jeunes chez qui la hausse de la pauvreté a été amplifiée par la crise économique. Le rapport souligne également **une « hausse lente et progressive » de la grande pauvreté**, qui est aujourd'hui **« difficilement enrayerée par notre système de protection sociale »**.

Toujours plus de renoncement et de souffrance sociale

Le développement de la précarité et de la pauvreté a pour effet de conduire les personnes qui se retrouvent dans cette situation à de multiples renoncements. Au premier rang desquels, le renoncement aux soins que pointe le dernier rapport de l'ONPES, mais aussi le dernier baromètre annuel de Médecins du Monde sur l'accès aux soins des plus démunis en France (octobre 2012). Celui-ci ne fait que confirmer la dégradation de l'état de santé des plus précaires, avec un nombre de consultations qui n'a jamais été aussi élevé dans les CASO (centres d'accueil, de soins et d'orientations) puisqu'il a dépassé le seuil des 40 000 consultations en 2011 (+ 5,2 % par rapport à 2010 et + 22 % depuis 2008) ; une part importante des patients accusant d'importants retards de soins.

Avec un budget contraint, de très nombreux ménages rognent sur toute dépense qui n'est pas « indispensable » et se livrent à une gymnastique budgétaire pour essayer de jongler avec leurs différents créanciers, jusqu'au jour où ils basculent dans le surendettement. Les commissions départementales de la Banque de France reçoivent, depuis le début 2011, un nombre croissant de demandes : près de 22 000 nouveaux dossiers en février soit 17 % de plus qu'en décembre. La dette moyenne a tendance à augmenter : 34 500 euros en 2010. Deux tiers des dossiers de surendettement concernent des personnes seules⁸.

Une étude qualitative lancée par l'ONPES, visant à recueillir les opinions et les représentations des acteurs locaux dans trois zones « contrastées » (Montbéliard, Grenoble, Périgueux), a notamment fait ressortir **« un sentiment de déve-**

⁶ Enquête Emploi, Insee, 2011.

⁷ Sont considérées comme pauvres, les personnes dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian, soit 964 € par mois.

⁸ Enquête Banque de France sur le surendettement en 2010.

loppement de la précarité » et montré que « la crise amoindrit les capacités de résistance des plus exclus ».

La dégradation de la situation économique et sociale touche l'ensemble du territoire national. Une étude réalisée par l'Association des petites villes de France (APVF) montre ainsi que 9 maires sur 10 ont maintenu, voire augmenté, leur volume d'aides en 2012⁹. Le dernier baromètre de l'Unccas, intitulé « *Les CCAS au pied du mur* », enregistre une hausse des demandes d'aide pour la quatrième année consécutive avec une tendance « *plus fortement exprimée en milieu rural* », où 68 % des structures ont perçu cette croissance, contre 62 % dans les territoires semi-ruraux ou urbains. En tête, les demandes d'aides financières (pour 50 % des CCAS) et les demandes d'aides alimentaires. Ce qui apparaît également avec la demande d'aide adressée aux Restos du Cœur qui font état, fin décembre 2012, d'une hausse de 12 %, un mois après l'ouverture de leur campagne d'hiver.

Le baromètre 2012 de l'Unccas « *confirme la croissance préoccupante des difficultés de paiement des services municipaux par les ménages* » (cantine, accueils de loisirs ou périscolaire...). Les familles monoparentales restent en tête des publics perçus en hausse dans les sollicitations aux CCAS avec une évolution préoccupante de la précarité des personnes âgées. Les CCAS ont de plus en plus de mal à faire face à l'augmentation de ces demandes : 44 % « *seulement* » d'entre eux déclarent que les montants alloués individuellement ont augmenté (contre 49 % en 2011 et 47 % en 2010), ce qui « *semble témoigner d'un certain épuisement de la capacité des CCAS à suivre le rythme de croissance des besoins* », comme le soulignait déjà le baromètre 2011. Le président de l'Unccas a averti que les élus locaux et leurs CCAS ne pourront continuer à maintenir le lien social sur leur territoire « *que si des politiques nationales de prévention, d'accès aux droits et d'équité territoriale sont mises en œuvre au plus vite* ».

LE CRI D'ALARME DES MAIRES DES PETITES VILLES

En première ligne face à la crise, les maires interrogés par Le Monde à l'occasion des 15^e Assises des petites villes de France, racontent tous la même difficulté à faire face aux tensions sociales : chômage, risque de perte de logement, surendettement, implosion de la cellule familiale, déclassement...

Les problèmes de logement

Pour les élus, les tensions liées au logement sont la seconde source d'alerte, après l'emploi. À Harfleur, on enregistre depuis 2007 une hausse de 30 % des impayés dans le parc social de la ville. Loïc Hervé, élu à Marnaz, souligne, pour sa part, que « *le turnover au sein du parc de logements aidés de la ville est quasi nul. Personne ne souhaite se déplacer vers le marché privé* ».

L'élu observe parallèlement une raréfaction des demandes de permis de construire sur sa commune. « *Les gens ont peur de s'embarquer sur un projet de 300 000 euros et de se*

⁹ Étude réalisée auprès de 200 maires de communes de 2 500 à 5 000 habitants.

mettre sur le dos un prêt de vingt-cinq ans. » Une inquiétude qui nourrit à son tour la baisse de l'emploi local dans le secteur du bâtiment.

À Gruissan, station balnéaire de l'Aude, ce sont les anciens qui frappent à la porte du maire pour un logement social. « *Beaucoup de jeunes retraités en provenance de la région parisienne ou de l'est de la France viennent s'installer chez nous* », note Louis Labatut, premier adjoint au maire. « *Mais pour beaucoup, leur retraite est insuffisante pour se maintenir dans une location dans le privé et ils demandent à leur tour un logement social...* ».

À l'inverse, les listes d'attente pour un logement social sont un lointain souvenir à Saint-Jean-de-Maurienne. Dans cette vallée de Savoie où plusieurs sites industriels ont été durement touchés par la crise « *le foyer de jeunes travailleurs est à moitié vide* » témoigne Pierre-Marie Charvoz, le maire divers droite. « *Ici, lorsqu'il n'y a pas de travail, les gens partent* ».

Le difficile paiement des cantines scolaires

« *Nous relevons une hausse des impayés dans les cantines scolaires, régulièrement précédées d'une perte d'emploi* », signale Jean-Michel Morer, maire socialiste de Trilport (Seine-et-Marne).

« *Les familles les plus défavorisées ne retirent leurs enfants qu'en ultime recours. Pour beaucoup, la cantine offre le seul repas équilibré de leurs enfants* », souligne Jean-Michel Morer.

Le maire d'Harfleur fait le même constat : les familles les plus précaires, à qui l'on demande environ 50 centimes d'euros par repas, conservent la cantine pour leurs enfants.

D'autres parents n'ont pas le choix. « *Pour les familles gagnant le smic qui paient 2,50 euros pour un repas revenant à 8 euros à la commune, la cantine représente une véritable charge dès lors qu'il y a plusieurs enfants dans le foyer* », témoigne-t-il. Travailler, même à plein temps, n'est plus toujours suffisant pour répondre aux besoins primaires d'une famille.

Article du Monde, 15 septembre 2012, « Le cri d'alarme des maires face à la crise sociale ».

Des manifestations inquiétantes sur le front du logement

L'année 2012 a été difficile. L'hébergement d'urgence est sous pression et ne parvient pas à sortir d'une gestion saisonnière indexée sur la température. La file d'attente pour accéder au logement social est toujours impressionnante et la situation des locataires se dégrade, mettant un certain nombre d'entre eux en réelles difficultés (une période d'impayés pouvant déboucher sur une expulsion). Les conditions de vie des personnes en quête d'un accueil comme celle des locataires les plus modestes apparaissent particulièrement difficiles et manifestent une aggravation inquiétante de la situation.

La saturation des dispositifs d'hébergement et la difficulté à répondre à l'urgence sociale

Dans un contexte de paupérisation croissante des ménages, l'année 2012 a été marquée par une aggravation des situations d'exclusion et de grande précarité. Alors qu'un rapport parlementaire de janvier 2012 sur la politique d'héberge-

ment d'urgence¹⁰ estime que 150 000 personnes sont sans domicile dans notre pays, les alertes se sont multipliées tout au long de l'année pour dénoncer une situation qui ne cesse de se tendre.

Concernant l'urgence sociale, les demandes d'hébergement reçues au 115¹¹ ont enregistré une hausse de 37 % en novembre 2012 (par rapport à novembre 2011), cette hausse atteignant 52 % chez les jeunes de 18 à 24 ans et 60 % chez les familles avec enfants qui sont désormais majoritaires pour l'ensemble des appels. Faute de places disponibles, plus de 3 personnes sur 4 qui appellent le 115 n'obtiennent pas aujourd'hui de prise en charge. Autre signe de l'amplification des difficultés, l'explosion des appels au 115 n'est pas uniquement le fait de quelques secteurs « historiquement très tendus » (comme l'Île-de-France, la région Rhône-Alpes ou le Val d'Oise), mais se retrouve également dans des territoires qui étaient jusqu'à présent épargnés, y compris dans les zones rurales : le baromètre hivernal du 115 enregistre ainsi une hausse spectaculaire des demandes d'hébergement dans le Morbihan et la Nièvre (où elles ont été multipliées par 3) et dans des départements comme la Dordogne, le Doubs, le Jura ou la Guadeloupe (où elles ont doublé en un an). Ces données inquiétantes ne reflètent d'ailleurs pas toute l'étendue des difficultés dans la mesure où, par découragement, de nombreuses personnes n'appellent plus le 115. En tout état de cause, ces chiffres montrent que le principe fondamental de l'accueil inconditionnel n'est toujours pas effectif en 2012.

Alors que les capacités d'accueil et d'hébergement restent notoirement insuffisantes et inadaptées à l'évolution des publics (notamment des familles avec enfants) ce sont, chaque hiver, les mêmes « solutions » d'accueil qui sont « bricolées » en urgence dans le cadre des plans hivernaux. Et la logique d'une gestion saisonnière de l'hébergement a été reproduite en 2012, avec le retour des lits picots dans les casernes, gendarmeries, locaux hospitaliers, gymnases, hôtels qui ne respectent pas les normes d'accueil. Autant de solutions précaires et inadaptées refermées chaque année dès que les températures remontent, conduisant à la remise à la rue de dizaines de milliers de personnes (en dépit du principe de continuité de la prise en charge). Dans une enquête publiée en mai 2012¹², le Collectif des associations unies a révélé l'extrême précarité à laquelle sont confrontées les personnes accueillies dans le dispositif d'accueil hivernal : parmi ces « 19 000 invisibles¹³ », 40 % sont sans couverture médicale ou sans suivi social, près de 65 % n'ont aucun revenu, 45 % n'avaient engagé aucune démarche d'accès à l'hébergement ou au logement avant l'enquête par manque d'information et d'accompagnement.

¹⁰ Rapport d'information n°4221 sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence, Danièle Hoffman-Rispal et Arnaud Richard, Assemblée Nationale, janvier 2012.

¹¹ FNARS, « Premier baromètre hivernal du 115 pour 2012-2013 », auprès des 115 de 37 départements, décembre 2012.

¹² Enquête menée auprès de 200 associations contactées sur l'ensemble du territoire national pour aller à la rencontre des personnes mises passagèrement à l'abri, afin de mieux comprendre leurs besoins (plus de 500 questionnaires ont été administrés) et les aider à faire valoir leurs droits (près de 250 recours ont été déposés dans le cadre du Droit au logement opposable).

¹³ En référence aux 19 000 places ouvertes temporairement à l'hiver 2011-2012.

2012 : LES « BOUTIQUES SOLIDARITÉ » FACE À L'ACCENTUATION DES SITUATIONS DE PRÉCARITÉ

Structures d'accueil de jour pour les personnes à la rue, isolées ou en situation de grande précarité, les Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre ont constaté en 2012 une augmentation significative des besoins d'aide : recrudescence des femmes seules avec enfants, accentuation (et rajeunissement) du phénomène des jeunes à la rue, sans ressources et en rupture familiale, montée des publics en souffrance psychique, des sortants d'hôpitaux ou de prisons qui se retrouvent sans solution, des migrants, des déboutés du droit d'asile qui sont les premières victimes de l'engorgement des centres d'hébergement... Alors que les accueils de jour sont l'occasion d'un premier contact avec ces personnes en grande précarité (aides alimentaires et vestimentaires, accès à l'hygiène et aux soins, accès aux droits, domiciliation, lien social et de proximité, etc.), les Boutiques Solidarité de la Fondation Abbé Pierre font le constat amer de réponses institutionnelles toujours très insuffisantes et/ou inadaptées.

L'aggravation des situations de détresse sociale et de précarité a eu des répercussions au sein de nombreux accueils de jour. À Metz, par exemple, la Boutique Solidarité a dû faire face à un afflux conséquent de demandes l'été dernier, suite à l'installation de plus de 300 personnes (dont la moitié d'enfants) dans un campement de fortune aux conditions indignes. L'accroissement des demandes d'aide adressées à la Boutique Solidarité a conduit à l'engorgement des services et engendré un sentiment d'impuissance parmi les accueillants, notamment à l'égard des demandeurs d'asile qui relèvent d'une procédure spécifique. Même sentiment à Grenoble chez les professionnels de l'association Point d'Eau, qui se disent « proches de l'explosion ». Ou encore en Essonne, où l'association SNL (Solidarités nouvelles pour le Logement) déplore des prises en charge réduites et une réponse « en-deçà des exigences éthiques » : « *Les demandes augmentent, mais les moyens diminuent considérablement. Dans ce contexte, nous essayons comme nous le pouvons de colmater les brèches !* ».

Dans le contexte actuel, nombre de structures d'accueil et d'hébergement, engorgées, ne parviennent plus à répondre à toutes les situations de détresse et à assurer la continuité et la qualité du fonctionnement de leurs services. D'un côté, le Code de l'action sociale et des familles impose un accueil inconditionnel des personnes sans abri et, de l'autre, la saturation des centres d'accueil contraints de laisser des personnes à la rue sans leur offrir de solution. Au cours de l'année 2012, des professionnels de l'urgence sociale désarmés ont décidé d'exercer leur droit de retrait dans de nombreux territoires (la Somme, Toulouse...), d'autres ont décidé de démissionner. En Seine-St-Denis, les cadres des services sociaux du Conseil général évoquent, dans une lettre ouverte au Premier ministre¹⁴, la « *chronique annoncée d'un gâchis humain et social inévitable* » : « *Comment aider, continuer à travailler avec des familles sur un projet de vie lorsqu'elles changent d'hôtel tous les jours ? On se demande à quoi on sert pour ce public, avec la sensation de faire du bricolage* »¹⁵.

¹⁴ Lettre ouverte des cadres du service social du Conseil général de Seine-St-Denis datée du 29 octobre 2012 et adressée à J.-M. Ayrault, C. Duflot et M. Touraine.

¹⁵ « Le cri d'alerte des cadres du service social départemental à l'adresse du gouvernement », ASH, 6 novembre 2012.

À quelques jours de la conférence de lutte contre la pauvreté organisée par le Gouvernement en décembre 2012, le Collectif des associations unies et les professionnels de l'urgence sociale avaient décidé d'unir leurs voix dans une mobilisation nationale¹⁶ pour dénoncer les carences de la solidarité nationale et des dispositifs de protection, interpellant un État qui « *ne se donne pas les moyens d'assurer sa mission de protection des plus vulnérables* ».

La situation est d'autant plus préoccupante que des ménages de plus en plus nombreux sont aujourd'hui fragilisés dans leur logement (sous l'effet conjugué d'une précarisation des ressources et de la flambée des coûts du logement) et vivent sous la menace d'une expulsion voire, dans les cas les plus graves, d'une mise à la rue.

La difficile situation des locataires

La fragilisation de la situation des locataires s'exprime notamment à travers la montée des impayés de loyer et la progression du contentieux locatif aboutissant à l'expulsion. **Les loyers qui ont continué à croître en 2011** y participent évidemment. Cette hausse, qui s'est accélérée¹⁷, se vérifie pour la relocation avec une progression de 8,6 % en un an dans la capitale contre 8,3 % en 2010, et de 5,5 % en proche banlieue contre 4,2 % en 2010. En province, la hausse est de 2,3 % contre 1,9 % en 2010. À la fin du mois de novembre 2012, selon Clameur, les loyers de marché mesurés lors d'une relocation ou d'une location nouvelle se situent « *sur un rythme annuel de progression de 2,4 % sur un an, depuis le début de l'année 2012* », alors que la hausse des prix à la consommation s'est maintenue à 1,9 % pendant la même période. Cette évolution est évidemment très inégale selon les territoires et plus marquée dans les territoires attractifs : la hausse est ainsi de 4,9 % en Ile-de-France, de 3,6 % en Aquitaine et de 2,5 % en Paca. Entre les régions les plus chères et les moins chères, l'écart de loyer est de 1 à 2 : 18,9 €/m² en Ile-de-France (mais 24,4 €/m² à Paris), 8,7 €/m² en Franche-Comté et dans le Limousin. Cette hausse du prix du logement contribue à augmenter la part du logement dans le budget des ménages et elle est particulièrement lourde pour les locataires du parc privé¹⁸. Comme elle contribue à la plus grande exposition des ménages modestes au surpeuplement¹⁹. Sans que les aides au logement ne parviennent à compenser la dégradation de la situation des locataires.

Le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement a augmenté de 1,5 % en 2011 pour atteindre 6,1 millions de ménages en décembre 2011 — correspondant à environ 12,5 millions de personnes — soit son niveau le plus élevé

¹⁶ Mobilisation organisée le 5 décembre 2012 par le Collectif des associations unies et la CNAPUS (Coordination nationale des professionnels de l'urgence sociale).

¹⁷ « Rapport sur la situation du logement en France - Données sur l'évolution des loyers en 2011 des locaux à usage d'habitation », Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), METL, septembre 2012.

¹⁸ « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 - Alourdissement pour les locataires du parc privé », *Insee Première*, n° 1395, mars 2012.

¹⁹ « Conditions de logement de 2005 à 2010 - Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes », *Insee Première*, n° 1396, mars 2012.

depuis la création des aides personnelles au logement. Ce sont ainsi 16 milliards d'euros qui ont été distribués. Cette augmentation s'explique « *en partie par le contexte économique et notamment par la progression importante du nombre de chômeurs*²⁰ ». Mais malgré cette augmentation, les aides personnelles au logement ont perdu une partie de leur efficacité (le revenu d'exclusion des aides au logement est voisin du Smic pour une personne seule et de deux Smic pour un couple avec deux enfants).

Dans un rapport publié en juillet 2012 consacré aux aides au logement, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a relevé que l'efficacité sociale de ces aides s'est détériorée « *au cours de la dernière décennie, qui a vu les taux d'effort des bénéficiaires augmenter, certains ménages supportant aujourd'hui, malgré le bénéfice de l'aide, des taux d'effort prohibitifs et des restes à vivre particulièrement faibles* ». Ce constat s'applique aux locataires du parc privé mais aussi à ceux du secteur Hlm. En cause, « *la sous actualisation des aides au logement [qui] a conduit à leur déconnexion progressive d'avec la réalité des marchés du logement* ». L'Igas insiste aussi sur l'instabilité et l'imprévisibilité du montant des prestations surtout pour les locataires dont les ressources sont précaires. Sachant qu'elles ne permettent pas toujours de prévenir les impayés, quand elles ne contribuent pas à les générer.

Il n'est donc pas surprenant d'enregistrer **une progression des impayés. Tous les indicateurs disponibles soulignent une inquiétante dégradation de la situation**. En 2012, selon un récent bilan effectué par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas), les difficultés quotidiennes liées au paiement du loyer ou des factures d'énergie sont devenues le premier élément déclencheur des nouvelles demandes d'aides adressées aux centres communaux d'action sociale (CCAS). Même constat du côté du Secours Catholique qui signale dans son dernier rapport que 60 % des 1 422 000 personnes accueillies en 2011 étaient confrontées à des impayés qui concernaient le loyer et l'énergie dans 40 % des cas. Pas étonnant, quand on constate que 94 % de ces personnes vivaient sous le seuil de pauvreté. Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont désormais davantage sollicités pour des aides au maintien dans le logement que pour des aides à l'accès, notamment pour faire face aux dépenses d'énergie. Enfin, selon les données fournies par le Médiateur national de l'énergie, 19 % des dossiers traités en 2012 concernent des consommateurs en difficulté de paiement (en hausse de 4 points en un an) et 42 % affirment avoir restreint leur chauffage au cours de l'hiver 2011/2012 pour limiter leurs factures.

Les effets de la crise se font aussi sentir dans le secteur Hlm. Si le taux d'impayés est relativement stable (autour de 6 % au niveau national), le nombre de personnes en procédure de rétablissement personnel a en revanche bondi, passant de 28 000 à 48 000 personnes entre 2009 et 2011. Cette procédure qui a pour conséquence d'effacer les créances du débiteur, pèse sur les finances

²⁰ L'Essentiel, n°122, mai 2012, Direction des statistiques, des études et de la recherche, Caisse nationale des allocations familiales.

des organismes Hlm. « *Il y a deux ans, le montant des abandons de dette représentait une perte de 50 millions d'euros ; aujourd'hui elle est de 100 millions d'euros²¹* ».

Il n'est donc pas étonnant de constater de nouveaux records atteints en matière d'expulsions (avec plus de 113 000 décisions de justice prononçant l'expulsion en 2011). Un phénomène extrêmement inquiétant, qui s'accompagne d'un net durcissement dans le traitement des situations puisque les procédures d'expulsion sont aujourd'hui mises en œuvre de manière plus systématique (12 759 expulsions ont été réalisées avec le concours de la force publique en 2011).

²¹ Selon Patrick Kamoun, conseiller à l'USH, cité par le journal *Le Monde* du 14 novembre 2012.

DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS UN CONTEXTE INCERTAIN

L'année 2012 a incontestablement été marquée par les élections présidentielle puis législatives qui ont conduit à un changement de majorité politique. Lors de la présentation de son précédent rapport, en février 2012, la Fondation Abbé Pierre a proposé aux candidats à l'élection présidentielle de signer un « Contrat social pour une nouvelle politique du logement ». Elle entendait ainsi faire du logement un des thèmes majeurs de la campagne électorale et, au-delà, une priorité pour l'action publique. Force est de constater que le logement — malgré l'enjeu qu'il représente pour les Français — n'a pas eu toute la place qu'il mérite dans cette campagne électorale marquée par une crise économique majeure.

En matière de logement, les principales propositions de François Hollande — qui a signé le Contrat social le 1^{er} février 2012 —, portaient sur l'encadrement des loyers, le développement de la construction et notamment de logements sociaux, le renforcement des obligations et des pénalités de la loi SRU, le lancement d'une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain et d'un vaste plan de rénovation thermique des logements²².

Mais d'autres dispositions avaient déjà été prises dans les premiers mois de l'année 2012, qui marquaient la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy. C'est ainsi que les avantages du dispositif « Scellier », fortement critiqué par la Fondation Abbé Pierre dès sa mise en place, ont été considérablement réduits ces deux dernières années et que sa suppression a été annoncée pour 2013. Le coût de la mesure était en effet exorbitant pour les finances publiques et en forte croissance (750 millions d'euros en 2011, 1,125 milliard en 2012) et les plans de rigueur du gouvernement Fillon en ont eu raison (bien plus que la critique sur l'absence de dimension sociale du dispositif).

La remise en question de dispositifs fiscaux non ciblés et très coûteux (« Scellier », Prêt à taux zéro plus) — qui ont été fortement rabotés dans les derniers mois du mandat présidentiel précédent — a contribué à la baisse de la construction constatée en 2012. De fait, la baisse des ventes aux investisseurs a été significative puisque celles-ci, qui représentaient 59 000 ventes en « Scellier » en 2011, n'en représentent plus que 30 000 en 2012.

Dernière mesure significative du précédent quinquennat : la loi du 20 mars 2012, qui introduisait une majoration des droits à construire pouvant atteindre 30 %, était quant à elle censée lever le blocage foncier et permettre le déve-

²² Ces mesures sont inscrites dans les propositions 22, 23, 27 et 43 du programme de François Hollande.

loppement de la construction. Un dispositif de même nature permettant déjà une majoration de 20 % existait depuis la loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion de 2009, mais peu de communes l'avaient utilisé (une trentaine de communes seulement pour 71 départements sondés). Dès sa création, la mesure a fait l'objet de critiques portant notamment sur le risque de renchérissement du foncier qu'elle pouvait susciter. Elle a depuis été supprimée.

Un an après le changement de majorité politique, un certain nombre de dispositions ont été adoptées, des perspectives ont été tracées, dont il s'agit de rendre compte. Ce changement politique n'a évidemment pas modifié un contexte socio-économique difficile. La situation sociale ne connaît aucune embellie, bien au contraire, les difficultés d'accès au logement sont toujours très prégnantes et les fractures territoriales à l'échelle de la ville ou du territoire national continuent de se creuser. Certes, on ne peut attendre des résultats significatifs après six mois d'action gouvernementale. Mais on peut toutefois apprécier si elle s'engage dans la bonne direction, si elle prend la mesure des enjeux auxquels la société française est confrontée en matière de logement et si la perspective qu'elle dessine est de nature à faire reculer le mal-logement et à mieux répondre aux besoins sociaux en matière de logement.

APERÇU DES PRINCIPALES ANNONCES ET MESURES ADOPTÉES EN 2012 DEPUIS LA FORMATION DU NOUVEAU GOUVERNEMENT

MAI

Désignation d'un ministre de plein exercice en charge de « l'Égalité des territoires et du Logement ». Une nomination que la Fondation Abbé Pierre a saluée au regard des larges attributions qui lui ont été accordées puisqu'elles regroupent opportunément le logement, l'urbanisme, la politique d'aménagement du territoire et les politiques urbaines — avec le ministre délégué en charge de la Ville — sans oublier l'hébergement.

Annonce de la prolongation du dispositif hivernal d'hébergement d'urgence au 31 mai, mais une grande partie des places ouvertes dans le cadre du dispositif étaient déjà fermées et, au final, trois centres seulement seront effectivement pérennisés.

JUILLET

2/07 : Discours de politique générale du Premier ministre qui reprend et décline les propositions de la campagne de François Hollande en matière de logement.

20/07 : Décret relatif à « l'évolution de certains loyers » qui concerne l'encadrement des loyers à la relocation et lors du renouvellement des baux prenant application le 1^{er} août 2012, pour un an.

AOÛT

26/08 : Circulaire interministérielle relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

SEPTEMBRE

20/09 : Annonce de la « Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » des 10 et 11 décembre. L'un des sept groupes de travail préparatoires concerne l'hébergement et l'accès au logement.

Une enveloppe de 50 M€ est redéployée sur l'hébergement.

OCTOBRE

1/10 : Entrée en vigueur du relèvement du plafond du Livret A porté à 19 125 € contre 15 300 auparavant.

10/10 : Adoption à l'Assemblée nationale du projet de loi « *relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* ».

17/10 : Circulaire du Premier ministre relative à la politique en faveur du logement et de l'hébergement des personnes en situation d'exclusion.

24/10 : La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social est déclarée contraire à la Constitution pour des raisons de procédure, par le Conseil constitutionnel.

26/10 : Circulaire relative aux modalités de mise en œuvre du Droit au logement opposable et à la gestion des expulsions locatives par les préfets.

NOVEMBRE

13/11 : Note du ministère de l'Intérieur aux préfets de régions relative à la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

13/11 : Signature d'une « lettre d'engagement mutuel en faveur de la politique du logement » entre l'État et Action Logement qui fixe un engagement de 4,2 milliards d'€ par an pour la période 2013-2015.

DÉCEMBRE

11/12 : Discours du Premier ministre en clôture de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale avec l'annonce de mesures concernant l'hébergement et le logement.

18/12 : Adoption par le Parlement du projet de loi « *relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* » et suppression du prélèvement financier sur les organismes d'Hlm.

24/12 : Deuxième relèvement de 25 % du plafond du Livret A pour le porter à 22 950 € au 1^{er} janvier 2013.

29/12 : Loi de finances pour 2013 contenant des mesures concernant notamment la taxation de la vacance et la production d'une offre locative intermédiaire dans le cadre d'un nouveau dispositif d'investissement locatif.

L'annonce d'une production orientée vers le logement social en 2012

Trois séries de mesures — prises ou adoptées depuis l'alternance politique du printemps 2012 — renvoient à la production ou à la mobilisation de nouveaux logements : les mesures de soutien au développement de la construction locative sociale, la mise en place d'un nouveau dispositif incitatif pour encourager l'investissement locatif, ainsi que les dispositions de moindre portée concernant la taxation de la vacance ou les réquisitions. **Ces mesures font une large place au logement social qui apparaît comme le vecteur majeur du développement d'une offre locative accessible**, même si le logement privé est également sollicité à cette fin avec un nouveau dispositif d'incitation fiscale qui prend la suite du « Scellier » en lui donnant une orientation plus sociale. Mais on peut regretter que l'objectif porté par la Fondation Abbé Pierre d'un vaste plan de conventionnement du parc locatif privé, concernant 100 000 logements par an à loyers sociaux ou intermédiaires, ne constitue pas (encore) un axe d'intervention pour le nouveau Gouvernement.

1 - **Les mesures de soutien à la production de logements sociaux** ont été intégrées dans un projet de loi « *relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* ». Adopté par le Parlement le 10 octobre, il a été déclaré contraire à la Constitution pour des raisons formelles par le Conseil constitutionnel deux semaines plus tard, avant d'être à nouveau soumis aux deux assemblées et adopté dans une forme proche de sa première version, le 18 décembre dernier.

Cette loi comporte deux volets. Le premier prévoit la **mise à disposition de terrains publics pour la construction de logements sociaux avec une décote pouvant aller jusqu'à 100 %** de la valeur du terrain selon la part de logements locatifs sociaux intégrée aux programmes. Cette politique de mobilisation des terrains publics n'est pas nouvelle puisqu'elle avait été lancée en 2004 par Gilles de Robien alors en charge du logement au sein du Gouvernement et devait permettre en théorie la construction de 100 000 logements sociaux. Le projet actuel réaffirme cette politique en la dotant de moyens nouveaux pouvant aller jusqu'à la gratuité des terrains. Mais **le saut quantitatif est limité puisque les terrains recensés par l'administration devraient permettre de produire 110 000 logements sociaux** sur la période 2012-2016. Cette action, nécessaire et d'effet relativement rapide, ne peut toutefois se substituer à la mise en place de politiques foncières territorialisées permettant de tenir l'objectif de production de 150 000 logements sociaux par an.

Le second volet de la loi concerne le **renforcement des objectifs de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU)**. Il prévoit le passage de 20 % à 25 % de logements sociaux dans le parc de résidences principales des communes qui n'en disposent pas suffisamment. Cette mesure, que la Fondation Abbé Pierre appelait de ses vœux, est importante même si l'objectif

peut être maintenu à 20 % dans les agglomérations où la demande est limitée. Si elle ne permet pas à elle seule de tenir l'objectif national de production de logements sociaux, elle y participe toutefois pour une part importante. Selon les estimations établies par les services du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, l'augmentation du seuil législatif de logements sociaux dans les secteurs en fort déséquilibre conduirait à soumettre à l'obligation de production de logements sociaux 106 nouvelles communes et à augmenter les objectifs de 699 communes actuellement soumises. **Les objectifs de production annuels augmenteraient fortement. Sur la première période triennale, ils passeraient d'une prévision de 66 000 (soit 22 000 par an²³) à près de 190 000 (de l'ordre de 63 000 par an) si toutes les communes concernées jouent le jeu (soit 41 % de l'objectif annuel de production de 150 000 logements sociaux).** La loi prévoit également le quintuplement des prélèvements financiers pour celles qui ne respectent pas leur obligation, mais on peut regretter que cette mesure ne soit qu'un plafond et une simple option pour les préfets qui disposent d'une large marge d'appréciation. Le législateur en a sans doute pris la mesure puisqu'il n'a prévu qu'un doublement de la recette attendue du « quintuplement » des prélèvements.

2 - L'annonce d'un **dispositif de soutien à l'investissement privé assorti de contreparties sociales** a également été à l'ordre du jour du nouveau Gouvernement. Son objectif est identique aux précédents « Robien », « Borloo » ou « Scellier » : inciter les particuliers à acheter un bien immobilier pour le louer et enrichir ainsi l'offre résidentielle. À la différence de ses prédécesseurs, ce dispositif est réservé aux zones qui souffrent d'une pénurie d'offre locative et le montant de la déduction fiscale (pour un investissement qui serait plafonné à 300 000 euros) doit permettre de déduire de ses impôts 18 % de son investissement (le « Scellier » permettait une réduction de 13 % en 2013, après 25 % lors de son lancement). S'agissant des loyers, ils devraient être inférieurs de 20 % à ceux du marché (loyers observés par les observatoires à mettre en place) et les revenus des occupants sont plafonnés.

Le nouveau dispositif prévu par la loi de finances pour 2013 s'inspire d'un autre, mis en place en 1999 : le « Besson », qui instaurait de réelles contreparties sociales aux avantages consentis par l'État. En 2002, les investisseurs avaient acheté 35 000 logements dans ce cadre (soit 41 % des 85 000 logements vendus par des promoteurs). Ce qui rend plausible l'objectif de 40 000 logements locatifs intermédiaires produits grâce au nouveau dispositif. S'il est essentiel, pour développer l'investissement locatif et par là contribuer au développement de l'offre immobilière, l'équilibre reste difficile à trouver entre la perspective économique de l'investissement immobilier et sa dimension sociale en regard du coût que cela représente pour les finances publiques.

3 – **La taxation de la vacance, une autre mesure, peut également participer à l'élargissement de l'offre immobilière, même si sa portée est plus limitée que celles concernant la construction de logements sociaux ou l'investissement**

²³ Notons toutefois que 40 000 logements sociaux ont été financés sur les communes SRU en 2011.

locatif privé. La loi de finances pour 2013 prévoit ainsi de renforcer et d'étendre la taxe sur les logements vacants dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants, contre 200 000 habitants actuellement. Sont concernés les logements vacants depuis plus d'un an (contre deux actuellement) et un taux progressif leur sera appliqué dorénavant (12,5 % la première année, puis 25 % dès la seconde année). En choisissant de faire porter la taxation au-delà d'une certaine période, le législateur a limité le risque de pénaliser une vacance qui serait frictionnelle (entre deux locataires) ou technique (pour la réalisation de travaux) pour viser essentiellement une vacance de « négligence » ou de rétention à visée spéculative.

Les mesures de réquisition, évoquées par Cécile Duflot à la fin de l'année 2012, participent de la même logique. Importantes sur le plan symbolique et dans la mesure où elles adressent un message aux propriétaires quant à l'importance de mettre leurs biens en location, leur effet est nécessairement limité. Mais l'offre ainsi mobilisée pourra se révéler essentielle pour les personnes privées de logement.

Régulation des marchés : un encadrement dans l'attente d'une véritable maîtrise des loyers

1 - Le programme de François Hollande prévoyait **un encadrement des loyers lors de la « première location et à la relocation »** dans les zones tendues. L'encadrement de la hausse de loyer, lors du renouvellement des baux, existait déjà depuis la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, mais elle n'avait été utilisée que pour l'agglomération parisienne dans le cadre d'un décret renouvelé chaque année au mois d'août.

Le nouveau décret d'encadrement des loyers des logements privés est paru le 21 juillet au Journal Officiel. Le Gouvernement l'a rédigé en se fondant sur l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989. Il fixe « *le montant maximum d'évolution des loyers* » dans les zones « *où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif* ». En cas de relocation (entrée d'un nouveau locataire dans le logement), le nouveau loyer ne peut excéder l'ancien, révisé en fonction de l'IRL. En cas de renouvellement du contrat de location (même locataire, au terme de son bail de 3 ou 6 ans), il ne peut y avoir de réévaluation autre que celle résultant de la révision du loyer, aux dates et conditions prévues au contrat. Sont concernés les logements situés dans 38 agglomérations y compris Paris, ce qui annule le dispositif antérieur concernant cette seule agglomération. Le texte prévoit des dérogations d'encadrement en cas de travaux ou de loyer manifestement sous-évalué. Il donne la possibilité de saisir la commission départementale de conciliation en cas de différend, mais n'oblige pas le propriétaire à transmettre le montant de l'ancien loyer à l'entrée d'un nouveau locataire, ce qui limite ses possibilités de recours. Le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} août 2012 et s'applique pour une durée d'un an, conformément à la loi.

Cette mesure ne constitue donc pas un blocage des loyers comme ont voulu le laisser entendre un certain nombre d'opposants à la régulation. Son champ d'application est assez large, mais ne sont concernées ni les locations meublées (ce qui conduit certains professionnels de l'immobilier à conseiller de louer les logements meublés et non plus vides), ni les locations saisonnières, ni les logements sociaux. De même, le loyer initial reste fixé librement pour les logements neufs, les logements répondant aux critères de décence mis en location pour la première fois et les logements vacants ayant fait l'objet, depuis moins de six mois, de travaux d'amélioration d'un montant égal à au moins une année de travaux.

2 - La création d'observatoires des loyers dans 17 agglomérations s'inscrit dans une perspective plus large de maîtrise des loyers. Elle en constitue la première étape et représente une condition absolument nécessaire à la réalisation de cet objectif. Suite à un appel à candidature lancé par le ministère du Logement, 17 sites pilotes ont été retenus pour constituer l'amorce d'un « Réseau des observatoires des loyers ». Une évaluation de l'expérimentation sera réalisée au premier semestre 2013, sachant qu'un appel à projet sur les agglomérations de plus de 50 000 habitants et les collectivités volontaires est prévu à l'automne de la même année, l'objectif étant de généraliser ensuite la démarche sur l'ensemble du territoire.

Ce réseau d'observatoires doit améliorer l'information des professionnels et des particuliers, mais aussi des pouvoirs publics afin de pouvoir cibler plus finement les politiques nationales et locales — notamment en matière de zonage. Pour la Ministre du Logement, « *disposer de données fiables sur les loyers permettra aussi d'agir pour mieux les modérer, et, éventuellement, faire baisser le niveau des loyers* »²⁴ Autant d'objectifs que la Fondation considère comme devant être atteints le plus rapidement possible, pour faire baisser la pression qui pèse sur le budget de nombreux locataires..

3 - La décision a été prise par le Gouvernement d'un retour à la revalorisation des aides au logement indexée sur l'IRL (et non plus limitée à 1 % dans le cadre des plans de rigueur adoptés en 2011), qui permettra au moins d'atténuer la dégradation de la situation des locataires. Mais nous sommes encore loin d'une revalorisation et d'une amélioration de la couverture des aides personnelles au logement, indispensables au-delà d'une action sur les loyers dont les effets seront relativement lents. Et il n'y a toujours pas eu de revalorisation significative du « forfait charges » malgré le coût de la facture énergétique, d'autant plus lourde que les ménages sont modestes et habitent des « passoires thermiques »... à moins qu'ils ne se privent de chauffage, quand celui-ci est individuel. Le projet de loi visant à instaurer une tarification progressive de l'énergie soutenue par le Gouvernement et les engagements sur l'isolation thermique de 600 000 logements anciens ne garantissent pas la prise en compte prioritaire des situations de précarité énergétique et risquent donc de

²⁴ Ces données permettront également d'adapter le prochain décret concernant l'encadrement des loyers au 1^{er} août 2013.

passer à côté de l'enjeu social. Bien que le bénéfice des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité ait été étendu aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (environ 400 000 foyers, soit 830 000 personnes), l'efficacité de ce système reste limitée et ne permet pas de sortir les ménages de la précarité.

Sachant que **deux autres problèmes majeurs demeurent concernant les aides personnelles au logement**. Le premier est celui **de leur instabilité**, renforcée par la fongibilité des indus de prestations sociales mais aussi par la variabilité de certaines aides comme le RSA activité, qui devient une source de fragilité pour les bénéficiaires.

Le second tient à **l'écart entre les loyers plafonds fixés pour le calcul des aides personnelles et ceux qui sont réellement pratiqués**. Il est considérable dans le secteur locatif privé où plus de 80 % des loyers pratiqués sont supérieurs au loyer pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement. Mais il est également significatif pour le secteur Hlm comme le montre une étude réalisée par les services du ministère du Logement à la demande du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées. **Près de 4 logements sociaux sur 10 (39 %) ont des niveaux de loyer supérieurs aux loyers plafonds de l'APL, et cela d'autant plus que les logements sont récents** : entre 70 % et 75 % des logements sociaux construits depuis 2000 ont des loyers supérieurs à celui pris en compte pour le calcul de l'APL, 66 % pour ceux construits entre 1980 et 2000 (financés en PLA), et seulement 12 % pour les logements sociaux les plus anciens construits avant 1980 (financés en HLMO). On comprend alors mieux pourquoi les ménages les plus modestes se retrouvent dans les fractions les plus anciennes du parc locatif social, celles qui souvent ont été construites en ZUP... devenues les zones urbaines sensibles d'aujourd'hui.

Des mesures ponctuelles pour répondre à l'urgence sociale

L'action en faveur des publics les plus fragiles a surtout fait l'objet de mesures ponctuelles adoptées souvent dans l'urgence. Il a fallu attendre la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est tenue en décembre, pour commencer à voir se dessiner une approche plus globale de la politique en faveur des personnes en difficulté. Sans que nous soyons encore certains que le Gouvernement s'engage dans une démarche pluriannuelle avec l'ambition **de renforcer les dispositifs de protection pour les plus faibles et d'instaurer un véritable système de protection sociale du logement** – comme le souhaite la Fondation Abbé Pierre.

En matière d'accueil d'urgence, la démarche gouvernementale a été chaotique (annonce du maintien de places hivernales en mai, avant finalement leur fermeture en dehors de trois centres restés ouverts) et faite d'ajustements successifs pour répondre à la montée des besoins et à la pression des associations. Le

Gouvernement n'était manifestement pas prêt à gérer son premier hiver. Après une rallonge budgétaire habituelle (pour compenser un budget initial sous doté) et l'annonce de la création de nouvelles places, la démarche engagée semble toutefois aller dans le bon sens : repérage des besoins et évaluation des dispositifs existants, élaboration de projets territoriaux pour sortir de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence, pour éviter la remise à la rue et donner la priorité à l'accès au logement. Mais tout reste à faire et le plan pour 2013, proposé par le rapport préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale²⁵, met en évidence l'urgence qu'il y a à répondre aux besoins immédiats des personnes en difficulté de logement²⁶, en attendant que les mesures structurelles soient adoptées et suivies d'effet.

La gestion des expulsions a également mêlé réponses en urgence — sous la pression des associations — et annonce de démarches plus lointaines. La circulaire du 26 octobre relative à la gestion des expulsions locatives a été beaucoup trop tardive pour être efficace puisqu'elle est intervenue cinq jours avant le début de la trêve hivernale alors que François Hollande, candidat à la présidence de la République, s'était engagé à ne plus expulser sans solution de relogement dès le 1^{er} février 2012. Elle n'a pas su limiter les effets sociaux les plus dévastateurs des expulsions, qui se sont poursuivies jusqu'au 31 octobre, et la mesure reste restrictive puisqu'elle ne concerne que les personnes reconnues prioritaires dans le cadre d'un recours effectué au titre du Droit au logement opposable.

Le traitement des bidonvilles, dans un climat extrêmement tendu et stigmatisant à l'égard de leurs occupants, a également suscité de vives inquiétudes. La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites apporte un cadre de référence nouveau sur lequel il est possible de s'appuyer pour contribuer à modifier les pratiques à l'avenir. Mais la Fondation Abbé Pierre déplore une application inégale de ce texte et la poursuite des évacuations sans solution sur différents territoires.

Pour conclure, une grande loi-cadre sur le logement dont le périmètre s'élargit chaque jour, est annoncée pour 2013. Figurent notamment au programme, la mise en place de dispositifs pour parvenir « à une réelle maîtrise des loyers dans le parc privé » ainsi que sur « la prévention des expulsions » et un mécanisme de garantie des loyers universelle²⁷. Le chantier des rapports locatifs (avec la réforme de la loi du 6 juillet 1989) est également ouvert, ainsi qu'une révision de la loi du 19 juillet 1965 sur la copropriété (pour faciliter la réalisation de travaux de performance énergétique et le traitement des copropriétés dégradées) et de la loi Hoguet du 2 janvier 1970 sur les professions immobilières,

²⁵ « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés », op.cit.

²⁶ Ces mesures sont présentées dans le point 3 de la troisième partie de ce chapitre.

²⁷ Cécile Duflot a confié une mission de concertation à Isabelle Massin et Patrick Laporte pour « moderniser la loi du 6 juillet 1989 » et notamment pour faire des propositions sur « des dispositifs à mettre en place pour parvenir à une réelle maîtrise des loyers dans le parc privé », ainsi que sur « la prévention des expulsions et un mécanisme de caution solidaire/sécurisation locative » (lettre de mission du 7 novembre 2012).

notamment dans un objectif de protection du consommateur. Des dispositions concernant l'urbanisme devraient également y trouver leur place²⁸ pour renforcer les politiques foncières, réformer la planification stratégique, assurer la transition énergétique par la planification locale et limiter les recours abusifs. Le chantier est énorme et il faudra bien tout le premier trimestre de l'année 2013 pour l'élaborer dans la concertation, comme l'annonce Cécile Duflot.

Quoiqu'il en soit, la Fondation Abbé Pierre sera très vigilante à ce que les chantiers à venir donnent la priorité à la protection des plus fragiles et répondent à leurs besoins. D'ores et déjà, à la suite de ce rapide point d'étape, elle souhaite attirer l'attention sur un certain nombre de préoccupations majeures qu'il convient de ne pas éluder pour atteindre les objectifs du Contrat social pour une nouvelle politique du logement.

²⁸ Cécile Duflot a lancé le 17 décembre la concertation sur le volet « foncier, urbanisme et aménagement » de la loi.

POURSUIVRE ET ACCÉLÉRER LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT SOCIAL POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT

Face à l'urgence sociale, il faut agir rapidement. Certes, on ne peut ignorer un contexte budgétaire particulièrement tendu. Mais la prise en compte des coûts du mal-logement (nuitées d'hôtel, traitement sanitaire du mal-logement, obstacles au retour à l'emploi...) doit conduire à considérer différemment l'investissement dans le logement et à donner un nouveau souffle et une nouvelle orientation à la politique du logement. Une politique ambitieuse doit être appréciée pour sa capacité à répondre aux besoins sociaux, mais aussi comme un investissement à long terme : en limitant le poids du logement dans le budget des ménages, elle leur redonnera du pouvoir d'achat. En favorisant la construction, elle soutiendra et dynamisera l'emploi dans le bâtiment. En luttant contre la précarité énergétique, elle agira contre le tarissement des ressources...

Au-delà des premières mesures adoptées par le Gouvernement, au-delà des chantiers ouverts, la Fondation Abbé Pierre souhaite attirer l'attention des responsables politiques sur quatre enjeux majeurs qui correspondent pour chacun d'eux à un des axes du Contrat social pour une nouvelle politique du logement, qu'elle utilise désormais comme grille de suivi et d'évaluation de l'action publique :

- construire suffisamment de logements pour répondre aux besoins sociaux,
- encadrer les loyers, mais surtout maîtriser durablement leur évolution,
- refonder la politique en faveur des sans-abri et des mal logés,
- poursuivre la rénovation urbaine, relancer la politique de la ville.

La mise en œuvre des mesures du Contrat social est encore inégale (cf. tableau de suivi à la fin du rapport), car si des avancées concernant ses deux premières orientations peuvent être notées, il n'en va pas de même pour les deux dernières. Si une Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'est tenue au début du mois de décembre, les mesures discutées à cette occasion n'ont pas encore trouvé place dans un programme pluriannuel. Quant à la politique de la Ville, elle fait aujourd'hui l'objet d'une évaluation et de réflexions qui ne donneront pas lieu à des réformes concrètes avant le milieu de l'année 2013.

Premier enjeu - Produire suffisamment de logements pour répondre aux besoins sociaux

Dans son discours de politique générale à l'Assemblée nationale, le chef du Gouvernement a fixé un objectif de production de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux. L'objectif est ambitieux et reprend celui proposé par la Fondation Abbé Pierre. Il correspond à un niveau global de production qui n'a été atteint qu'au début des années 70, quand s'achevaient les Trente Glorieuses.

Un objectif ambitieux

Cet objectif est ambitieux mais il correspond à l'état des besoins. Une étude du Commissariat général au développement durable (CGDD), basée sur l'analyse de la démographie²⁹, révèle qu'il faudrait construire entre 300 000 et 400 000 logements par an pour satisfaire la demande (dont 235 000 pour répondre à l'accroissement du nombre de ménages et 30 000 à 50 000 pour compenser les sorties du parc immobilier — démolitions et changements d'usage). Ces résultats ne constituent toutefois pas des prévisions mais des projections basées sur des hypothèses pour lesquelles l'incertitude reste importante. Ils n'intègrent pas le traitement des situations de mal-logement ou de non-logement et pas davantage la réduction du déficit accumulé depuis plusieurs décennies estimé à 900 000 logements, qui relèvent de choix politiques. C'est leur prise en compte qui a conduit la Fondation Abbé Pierre à proposer de retenir un objectif de construction de 500 000 logements par an dans le cadre du Contrat social pour une nouvelle politique du logement.

La baisse du niveau de la construction en 2012 souligne, s'il en était besoin, la difficulté à produire 500 000 logements par an. Elle nécessite le concours significatif de toutes les composantes de l'offre à la réalisation de cet objectif. Elle suppose que l'accession à la propriété soutienne la construction à hauteur de 250 000 logements par an environ, alors qu'elle n'a représenté qu'un peu plus de 200 000 logements par an au cours des dernières années³⁰ (en dehors de la période de crise 2008-2009). Or, la tendance n'est pas orientée dans ce sens. La production de crédits pour le logement est en baisse en 2012. Sur l'ensemble de l'année, les banques devraient accorder de 110 à 120 milliards d'euros de crédits immobiliers, soit une baisse de 25 à 30 % en un an. Malgré des taux d'intérêt qui s'affichent à un niveau historiquement bas, les ménages modestes (revenus inférieurs à 3 Smic) peinent pour accéder à la propriété et on assiste à une baisse sensible des primo-accédants³¹, alors qu'ils ont représenté en 2011 près des trois quarts des accédants à la propriété.

²⁹ La projection de la demande potentielle de logement est établie avec l'hypothèse de fécondité de 1,95 enfant par femme, un solde migratoire annuel positif de 100 000 personnes et une évolution tendancielle de la mortalité et des variables sociologiques.

³⁰ 253 000 acquisitions de logements neufs en accession à la propriété en 2007 au plus haut de la production - avant la crise des années 2008-2009 et 206 000 en 2011.

³¹ Tendances confirmées par des ADIL (notamment celle du Rhône) qui notent un effondrement des consultations de primo-accédants pour élaborer un projet d'accession à la propriété.

La contribution de l'investissement locatif privé à l'effort de construction devrait pour sa part se situer à environ 100 000 unités pour atteindre un niveau global de construction de 500 000 logements. Il est peu probable que ce niveau soit atteint car la diminution puis la disparition programmée du « Scellier » a déjà contribué à la baisse de l'investissement locatif en 2012 et il est peu probable que le nouveau produit qui s'y substitue permette d'atteindre plus de 40 000 logements locatifs privés par an. Dans ce contexte, le retour des investisseurs institutionnels proposé par la Fondation Abbé Pierre et repris dans les discours gouvernementaux revêt un caractère déterminant.

Produire 150 000 logements sociaux ?

Cet objectif affiché par le Gouvernement figure dans le Contrat social et a été repris dans le rapport consacré à l'hébergement et à l'accès au logement élaboré en vue de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Il souligne que tout doit être mis en œuvre pour « *atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an* », alors que ses auteurs notent que le projet de loi de finances pour 2013 « *affiche à nouveau des subventions en forte baisse* » et que la part des PLAI reste insuffisante. Ils proposent donc que la programmation de PLAI soit rehaussée de façon significative pour atteindre « *a minima 40 % des 150 000 logements produits à la fin du plan quinquennal* » et que les moyens financiers nécessaires à la réalisation de l'objectif principal et à l'équilibre financier des opérations sociales soient déployés en conséquence³².

Pour Marie-Noëlle Lienemann, présidente par interim de l'USH à l'automne 2012, produire « *150 000 logements sociaux par an, c'est possible* » si un certain nombre de conditions sont remplies. Outre l'alimentation en foncier constructible, elle demande qu'un milliard d'euros supplémentaire soit affecté aux organismes d'Hlm pour atteindre les 3,6 milliards d'euros estimés nécessaires. Elle souligne qu'après avoir augmenté leur apport en fonds propres pour financer la construction de logements sociaux (qui représentent 14 % en 2011, contre 7 % en 1999), les organismes d'Hlm ne pourront plus continuer à dégager un tel volume financier dans leurs opérations futures.

L'augmentation du nombre de logements sociaux construits ces dernières années a largement reposé sur un engagement financier croissant des collectivités et des organismes d'Hlm dont les apports se sont substitués à ceux, en baisse, de l'État et de certaines collectivités territoriales. Mais le système est aujourd'hui confronté à ses limites et appelle la mobilisation de nouvelles ressources pour la production de logements sociaux. Ajoutons à cela que le poids croissant des opérations de logement social réalisées en VEFA (un tiers de la production dans certains départements) rend leur réalisation dépendante de la promotion privée... qui est elle-même orientée à la baisse.

³² « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés », op.cit.

La question foncière est également déterminante compte tenu du poids financier du foncier dans le montage des opérations. Mobiliser des terrains dans de bonnes conditions est une nécessité. Or, là aussi, la situation est difficile car la part de la construction réalisée dans des opérations d'aménagement publiques (ZAC...) est limitée et les politiques foncières locales ne sont généralement pas suffisamment actives pour fournir aux organismes les terrains nécessaires à la construction dans de bonnes conditions.

L'apport de l'État en foncier, prévu par la nouvelle loi qui organise la cession des terrains publics, peut jouer un rôle dans la réalisation d'opérations, notamment dans les zones les plus chères. En supprimant ou allégeant la charge du foncier, elle devrait permettre la réalisation d'opérations qui seraient difficiles sans cet apport et de réduire la quantité de fonds propres mobilisés par les organismes d'Hlm. Ces derniers pourraient ainsi dégager une capacité de financement permettant d'engager d'autres opérations.

Mais on estime que l'aide ainsi apportée aux organismes d'Hlm pourrait atteindre un maximum prévisionnel de 370 millions d'euros sur 5 ans, soit de l'ordre de 75 millions d'euros par an, si le niveau moyen de la décote consentie pour le logement social atteignait 100 %. Un montant à comparer au total de 1,968 milliard d'euros en fonds propres apportés par les organismes en 2011 pour un volume de construction d'environ 116 000 logements sociaux³³.

Au-delà du financement d'une offre accessible et suffisante, c'est l'équilibre général du modèle économique du logement social qui est en jeu. La mobilisation des ressources d'Action Logement, notamment d'un prêt de 1 milliard d'euros contracté auprès de la CDC — sans doute nécessaire en période de crise des finances publiques — ne constitue pas un modèle financier viable à long terme. Sans parler de l'inquiétude qui pèse sur un relèvement annoncé du taux intermédiaire de la TVA de 7 à 10 %. Si cette hypothèse était confirmée (malgré la désapprobation de la Ministre du logement elle-même) ce relèvement représenterait un manque à gagner pour les organismes de près de 500 millions d'euros pour un niveau de financement annuel de 150 000 logements sociaux.

Les objectifs inscrits dans les PLH ne permettent pas d'atteindre l'objectif de production fixé par l'État

S'il est nécessaire que l'État fixe des objectifs globaux de production et mobilise les moyens nécessaires à leur réalisation, il est tout aussi indispensable d'aboutir à leur déclinaison cohérente sur les territoires et de mobiliser les collectivités locales pour qu'elles participent à cet effort, de façon bien supérieure à celui qui résulte de la seule mise en œuvre des objectifs révisés de la loi SRU³⁴.

³³ Étude d'impact réalisée par le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

³⁴ Elle contribuerait environ pour 40 % à la production de 150 000 logements sociaux par an.

La Fondation Abbé Pierre a donc souhaité vérifier la convergence des objectifs inscrits dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) avec ceux affichés par l'État. Même s'il est rare que les agglomérations parviennent à tenir les objectifs qu'elles ont inscrits dans leur PLH, la démarche a consisté à s'appuyer sur ces objectifs³⁵, plus ou moins ambitieux selon les territoires, pour vérifier s'ils étaient en capacité d'atteindre au total un niveau de 150 000 logements sociaux par an.

Dans l'hypothèse où les 500 000 logements seraient principalement construits dans les grandes aires urbaines³⁶, les trente agglomérations qui représentent environ 48 % de la population des aires urbaines devraient alors construire 240 000 logements par an, dont 72 000 logements sociaux.

Or, à ce jour, les PLH de ces trente agglomérations ne prévoient la construction annuelle que de 155 826 logements, dont 46 520 logements sociaux. 84 100 logements manquent donc à l'appel pour remplir l'objectif du Gouvernement. En résumé, **atteindre cet objectif, ambitieux mais indispensable pour répondre aux besoins des ménages, exigerait d'augmenter de 54 % les objectifs de construction inscrits dans les documents de planification des trente premières agglomérations françaises** (en pariant sur le fait que les autres, plus petites, prendraient leur part dans l'effort à produire).

Si l'on s'attache à regarder individuellement les PLH de ces agglomérations, on constate d'importantes variations dans l'effort produit par les territoires pour atteindre l'objectif de construction. Ainsi, si l'on s'en tient aux objectifs inscrits :

- la région parisienne devrait réaliser la construction de 111 000 logements par an, alors qu'elle n'en prévoit que 70 000, dont 30 % de logements sociaux ;
- seules 3 agglomérations se sont fixées des objectifs supérieurs ou équivalents à l'effort de construction nécessaire (Rennes-Métropole, la communauté d'agglomération d'Angers-Loire-Métropole et Montpellier-agglomération).

Deuxième enjeu - Encadrer les loyers et maîtriser durablement leur évolution

Une perspective qui va au-delà de l'encadrement des loyers

La Fondation Abbé Pierre a fait de la régulation du marché immobilier une exigence. Celle-ci est en effet de nature à limiter la hausse du coût du logement dont souffrent d'abord les ménages les plus modestes, mais aussi ceux qui appartiennent aux catégories populaires et aux couches moyennes. Le décret d'encadrement des loyers de relocation qui a pris effet au 1^{er} août 2012

³⁵ L'analyse se base sur les objectifs inscrits dans les PLH en vigueur, et non sur les constructions réalisées.

³⁶ Les grandes aires urbaines sont définies en adjoignant à chaque pôle sa couronne. Elles accueillent en 2008, 82,6 % de la population française.

constitue une première étape dans cette direction malgré les limites que nous avons pointées précédemment³⁷. Il a mis fin à un système particulièrement pénalisant pour les locataires.

LA RÈGLE CONCERNANT L'AUGMENTATION DES LOYERS DANS LE PARC LOCATIF PRIVÉ AVANT LE DÉCRET D'ENCADREMENT DES LOYERS

En cours de contrat de location, le loyer ne peut évoluer chaque année plus que l'inflation (l'indice de référence des loyers sert de référence pour calculer les augmentations à la date anniversaire de la signature du bail).

Au moment du renouvellement du contrat de location (tous les 3 ou 6 ans), le propriétaire ne peut réévaluer le loyer que s'il est manifestement sous-évalué par rapport aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables. Le propriétaire doit justifier la sous-évaluation en fournissant des exemples représentatifs des loyers pratiqués dans des logements comparables. Le locataire peut contester le loyer devant la commission départementale de conciliation (composée de représentants d'organisations de propriétaires et de locataires). À défaut de conciliation, le propriétaire doit saisir le juge.

Pour les nouveaux locataires, le loyer est fixé librement par le propriétaire.

Certains propriétaires usaient et abusaient de leur liberté pour proposer des loyers en hausse au moment de la relocation, généralement bien supérieurs aux loyers moyens constatés. Alors que le loyer moyen mensuel à Paris se situe à environ 20 €/m², il n'est pas rare de voir fleurir des petites annonces pour des loyers à 30 € (voire plus depuis que le précédent gouvernement a décidé de taxer les loyers supérieurs à 40 € pour les logements de petite surface, ce qui était une borne tendrait ainsi, pour certains propriétaires, à s'imposer en fait comme une norme). Comme la rotation dans le parc locatif privé est importante (environ un logement sur quatre change chaque année de locataire, mais le rythme est encore supérieur pour les petits logements), il y a là un facteur de hausse générale des loyers qui contamine tout le marché locatif.

L'application du décret du 20 juillet 2012, concernant l'encadrement des loyers au moment de la relocation ou du renouvellement du bail, constitue donc une rupture importante. Même si d'aucuns soulignent que les augmentations de loyer sont entrées dans une phase de décélération depuis 2007 et qu'ils ont en moyenne, pour la France entière, augmenté moins rapidement que l'inflation et que le revenu disponible des ménages entre 2006 et 2012 (respectivement de +1,5 %, de +1,6 % et de +1,8 % par an³⁸). Mais le résultat est biaisé par les effets de la crise immobilière de 2008 qui a entraîné une stagnation des loyers en 2009 (ce qui fait naturellement baisser la hausse moyenne sur la période 2006-2012). Par ailleurs, la référence à des moyennes nationales masque l'énorme disparité des augmentations et des loyers d'une ville à l'autre qui justifie le décret adopté concernant l'encadrement des loyers dans certaines agglomérations. Cette disparité souligne aussi la nécessité de disposer de données localisées sur les loyers qui soient fiables et incontestables.

³⁷ Voir le point consacré à cette question dans la deuxième partie de ce chapitre.

³⁸ Source Clameur.

Pour autant, ce décret ne permettra pas à lui seul de réguler le marché locatif. Ce qu'a reconnu la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement peu de temps après sa nomination quand elle déclarait que « *l'idée, c'est de mettre fin à l'emballlement des loyers, mais aussi de faire en sorte que les loyers, aujourd'hui insupportables dans certaines zones comme l'Ile-de-France ou la région Paca, diminuent*³⁹ ».

Une perspective qui suscite le débat

Toute initiative publique visant à intervenir sur le mode de fixation du loyer et sur son niveau, suscite immédiatement le débat entre les tenants du libre fonctionnement du marché et ceux qui prônent sa régulation. Le débat a donc été relancé au début de l'été 2012, sous des formes parfois caricaturales quand certains agitaient le spectre du blocage des loyers, alors qu'il ne s'agissait que d'encadrer les augmentations au moment de la relocation ou du renouvellement du bail.

Les tenants du laisser-faire (le marché) mettent en avant deux arguments pour s'opposer à toute intervention publique en matière de loyer. Le premier souligne le risque de découragement des propriétaires devant la baisse de la rentabilité de leur investissement immobilier et rappelle que des mesures de même nature, prises en d'autres périodes, ont déjà produit de tels effets. Les opposants à l'encadrement des loyers, dénoncé comme « une fausse bonne idée », mettent en avant les dommages collatéraux qui seraient générés. Et d'évoquer les mesures d'encadrement des loyers prises entre la guerre de 1914-18 et 1933 ou la loi du 1^{er} septembre 1948 qui ne visait pourtant pas à encadrer les augmentations de loyers des logements existants mais à susciter l'investissement des propriétaires pour améliorer l'équipement et le confort de leur logement et leur permettre de retrouver un régime de liberté des loyers qui s'applique alors à tous les logements neufs construits à partir de la promulgation de la loi.

Et de faire aussi référence à la loi Quilliot de 1982 qui aurait entraîné une chute de la construction quitte à annoncer des chiffres que personne ne va vérifier⁴⁰. Certes, le secteur locatif privé s'est fortement contracté entre 1978 et 1988, perdant 540 000 unités pour descendre à moins de 4,3 millions de logements. Mais la loi Quilliot y a en fait très faiblement contribué au regard des mesures fiscales et financières adoptées au début des années 1980 : instauration de l'impôt sur les grandes fortunes, mais surtout des dispositions favorisant dès 1978 l'orientation de l'épargne des ménages vers les placements financiers⁴¹ qui concurrencent l'investissement immobilier.

³⁹ Entretien publié par le *Journal du Dimanche* du 20 mai 2012.

⁴⁰ Comme Jérôme Dubus, Secrétaire national de l'UMP, qui évoque une chute de la construction de 35 %. Entretien dans *Immo Week Hebdo* n°661 du 27 juillet 2012.

⁴¹ Entre 1980 et 1984, les taux de rentabilité des obligations du secteur privé s'établissent en moyenne à 15,2 % et leur fiscalité s'améliore. Il n'est donc guère facile d'investir dans l'immobilier avec une rentabilité suffisante et de concurrencer les placements mobiliers.

En fait, le volume du parc locatif privé se contracte quand il est soumis à la concurrence des placements mobiliers et augmente quand il fait l'objet de mesures fiscales favorables. C'est ainsi qu'en vigueur durant près de douze ans, le dispositif Quilès-Méhaignerie (1986-1998) a soutenu la construction de 486 000 logements locatifs privés⁴² (39 000 par an) et que le dispositif « Besson » qui lui succédera sera à l'origine de 80 000 nouvelles unités pour le parc locatif privé entre 1999 et 2002. Enfin, les incitations fiscales « Robien », « Borloo » puis « Scellier » vont conduire à la réalisation de 554 000 logements neufs à vocation locative entre 2003 et 2011 (62 000 par an). Ainsi depuis 1988, la taille du parc locatif privé s'est redressée pour atteindre 5,7 millions d'unités à la fin de l'année 2011⁴³.

Le second argument des opposants à la régulation des loyers porte sur la « grande sagesse du marché » qui s'ajuste toujours *in fine* aux capacités des demandeurs. Si cela peut se vérifier sur le long terme, en attendant la phase d'ajustement les dysfonctionnements sont importants et immédiats, pénalisent surtout les ménages les plus modestes et les conduisent à supporter des taux d'effort toujours plus importants pour se loger. Les tenants de cette position soulignent aussi que la hausse des prix a entraîné une baisse de la rentabilité locative et que la hausse des loyers devrait permettre de la restaurer à un niveau supérieur. Or, si le doublement des prix de l'immobilier au cours des dix dernières années a symétriquement affaibli le rendement attendu de l'investissement locatif... il a parallèlement permis de dégager des plus-values significatives à la revente du logement, dont bénéficient évidemment les propriétaires immobiliers.

Quelles solutions ?

S'il est nécessaire de maintenir et de consolider le parc locatif privé pour assurer la diversité de l'offre immobilière et de garantir aux propriétaires une rentabilité suffisante, il convient aussi de veiller à ce que les loyers d'une partie au moins de ce secteur locatif soient compatibles avec les revenus des ménages modestes.

Pour cela, il ne serait pas judicieux de réactiver le mécanisme qu'avait introduit la loi Quilliot en 1982 qui prévoyait une négociation nationale pour fixer le juste niveau de loyer. Une telle proposition, qui n'a d'ailleurs jamais été suivie d'effet, ne pouvait en fait pas fonctionner à cette échelle, les organisations représentatives des propriétaires et des locataires n'ayant ni la légitimité ni la culture de la négociation qui est celle des partenaires sociaux dans l'entreprise ou des acteurs du logement (propriétaires et locataires) en Allemagne. De plus, l'échelle nationale n'est pas la bonne pour traiter cette question.

⁴² C'est pourtant au cours de cette période qu'est adoptée la loi de régulation des rapports locatifs du 6 juillet 1989, qui reprend les mesures de fixation des hausses de loyer de la loi Quilliot, sans produire d'effet négatif sur l'investissement locatif.

⁴³ « 3 Petites histoires sur l'investissement locatif privé », chronique de Michel Mouillart, professeur d'économie à l'Université de Paris-Ouest, *Immo Week Hebdo*, n° 671, 15 novembre 2012.

Deux pistes, d'ailleurs déjà ouvertes, devraient permettre d'apporter un cadre favorable à une régulation des loyers. D'abord, la démarche des observatoires locaux de l'habitat qui, comme les miroirs des loyers en Allemagne, permettrait d'objectiver la situation à l'échelle des marchés locaux de l'habitat et de leur extrême diversité. La connaissance des loyers pratiqués localement est à la base de tout dispositif de régulation. La constitution d'observatoires est donc essentielle. Là où ils n'existent pas, le maintien du régime actuel oblige à judiciaireiser les rapports locatifs. Les initiatives visant à sécuriser les propriétaires contre d'éventuelles défaillances des locataires (garantie universelle des risques locatifs) constituent une autre piste. Les démarches engagées à petite échelle dans ce sens, notamment par les agences immobilières à vocation sociale, montrent que des propriétaires peuvent échanger une légère perte de rentabilité contre une plus grande sécurité.

Troisième enjeu - Refonder la politique en faveur des sans-abri et des mal-logés

Le rapport consacré à la politique d'hébergement et d'accès au logement, préparé pour la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012, constitue une étape importante dans la refondation de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées. Cette dernière avait justement pointé — à l'orée des années 1990 — l'importance que prenaient les difficultés d'accès au logement et les problèmes de maintien dans leur logement que pouvaient éprouver un certain nombre de locataires fragilisés par l'évolution des structures familiales, comme par celui du contexte économique. En vingt ans, la situation a bien changé. Le phénomène d'exclusion du logement a pris une ampleur inédite ; les structures d'accueil d'urgence, d'hébergement et les différentes formules de logement intermédiaire ou d'insertion se sont développées sans pour autant parvenir à l'endiguer.

Ce qui est sans doute nouveau, c'est **le développement d'une approche qui tente de saisir dans un même mouvement tout ce qui se joue dans le vaste espace qui va de la rue au logement**. Ce rapprochement, opéré formellement à travers l'intégration des plans départementaux « accueil, hébergement, insertion » (PDAHI) aux plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD), a été nourri par les réflexions développées ces dernières années, notamment au sein du Collectif des associations unies. Elles soulignent la nécessité de conduire une approche articulant prévention, hébergement et accès au logement. C'est cette même logique qui devait inspirer la stratégie du « Logement d'abord » conduite dans le cadre de la Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement lancée en 2009.

La réflexion engagée dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'inspire de tout cet investissement et la Fondation Abbé Pierre y voit les bases d'une refondation effective de la politique en faveur

des sans-abri et des mal-logés. Elle couvre le large périmètre qui va de la rue au logement et cherche à distinguer les actions à mettre en œuvre dès 2013, de celles qui devraient trouver leur place dans le cadre d'un plan quinquennal. Il ne s'agit pas seulement d'y inscrire une liste d'actions à engager, mais de redonner sens et efficacité à l'action conduite en direction des personnes et familles les plus fragiles.

La nécessité d'instaurer des pratiques vertueuses dès 2013

Une dynamique nouvelle doit être lancée dès 2013. Le rapport a ainsi proposé un certain nombre de mesures à mettre en œuvre :

- accorder à 40 000 ménages en grande difficulté (20 000 en demande urgente d'hébergement, 20 000 en attente d'un relogement dans le cadre du « Dalo » surtout présents en région parisienne et en Paca),
- réaliser un diagnostic territorial complet des besoins à l'échelle départementale dès les premiers mois de l'année : des diagnostics à « 360° », de façon à avoir une vue aussi large que possible du phénomène d'exclusion du logement et à fonder les politiques,
- mettre en œuvre 5 000 mesures supplémentaires d'accompagnement social,
- restaurer le Loca-Pass qui a fait la preuve de son efficacité (ce qui n'est pas le cas de la GRL dans sa formule actuelle) jusqu'à la mise en place d'une garantie des risques locatifs universelle,
- conforter le tissu associatif en première ligne dans la lutte contre l'exclusion et le mal-logement.

L'élaboration d'un plan quinquennal

En choisissant d'inscrire dans un plan quinquennal les mesures discutées au sein du groupe de travail qui a préparé le rapport pour la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté, **l'objectif est de reconstruire une action publique cohérente fondée sur une approche globale** qui pourrait tourner autour de cinq axes d'intervention.

L'action doit d'abord se fonder sur **une vision partagée de l'ensemble des difficultés** de logement (personnes à la rue, hébergées, en logement précaire ou indigne...) ⁴⁴, de l'offre et des réponses sur chaque territoire et donc être ancrée dans les diagnostics territoriaux que nous avons évoqués précédemment. Ces diagnostics doivent constituer la base du travail et d'ajustement des politiques (logement et hébergement) au niveau national et local.

Le plan quinquennal doit viser **l'adaptation et la transformation des conditions et des capacités d'accueil des plus démunis**. L'objectif poursuivi est — conformément à celui du « Logement d'abord » — de favoriser l'insertion par l'accès au logement pour, à terme, limiter l'hébergement aux situations d'urgence ou celles qui relèvent de besoins particuliers. C'est avant tout les remises à la rue

⁴⁴ En s'appuyant sur la grille Ethos (Typologie européenne de l'exclusion liée au logement).

et la gestion saisonnière des places d'hébergement qui doivent être abandonnées et remplacées par la mise à disposition d'un nombre suffisant de places destiné à apporter une solution immédiate, stable et inconditionnelle, tout en répondant immédiatement à l'objectif de réduire ce « statut » aux situations qui le nécessitent et donc en logeant toutes les personnes en capacité d'autonomie.

La poursuite de l'amélioration des conditions d'hébergement (dans la continuité du programme dit « d'humanisation ») doit permettre de mettre rapidement fin aux hébergements indignes. Mais la transformation de l'offre aux plus démunis passe aussi par une diversification des réponses, en mobilisant des logements privés de façon durable et en développant les formules alternatives (résidences sociales, pensions de famille, hôtellerie sociale), tout en s'adaptant aux nouveaux besoins qui s'expriment (familles, personnes en souffrance psychique...). Le rôle des SIAO dans l'orientation des personnes et la coordination des acteurs de l'hébergement et du logement doit être conforté dans ces différentes directions.

Un troisième axe d'intervention vise à **informer et accompagner les personnes et à réinterroger les pratiques du travail social**. Il s'agit d'adapter l'accompagnement aux situations et aux personnes et ainsi le faire systématiquement débiter par un diagnostic sur sa pertinence, ses objectifs et une estimation de sa durée. Il doit partir de la situation réelle des personnes et non de la définition des dispositifs, selon une grille de lecture partagée. L'information, en multipliant les lieux d'accueil de proximité, doit permettre d'aller au devant des personnes, de leur laisser une place dans la définition de leurs projets et de les réintégrer ou de les maintenir dans leurs droits.

Pour cela, il est proposé de varier les formes d'accueil : simple information et conseil, accompagnement ponctuel ou plus durable, accompagnement juridique, socio-économique, santé... L'accompagnement peut donc être axé sur le logement quand cela répond à un besoin, mais il doit également pouvoir être global et/ou pluridisciplinaire pour répondre à d'autres problèmes que le logement lorsque cela se justifie. L'organisation partenariale et territorialisée de l'accompagnement doit donc poursuivre l'objectif de sortir du cloisonnement des politiques et des acteurs intervenant dans le champ du logement, de l'action sociale, de la santé, de l'emploi, de la justice... L'approche deviendrait ainsi transversale pour répondre aux réels besoins des personnes et éviter la dispersion des actions et des moyens.

Face à l'aggravation de la crise économique et de ses conséquences, la préoccupation est également d'empêcher que de nouvelles personnes et familles ne basculent dans la précarité **et d'anticiper autant que possible la perte du logement**. Le plan quinquennal doit avoir pour objectif de créer **une véritable sécurité du logement**. Pour cela, il faut renforcer les outils de la prévention : revaloriser les aides personnelles au logement et sécuriser leur versement ; doubler le forfait « charges » dans la perspective de constitution d'un « bouclier énergétique » ; mutualiser le risque locatif *via* un système de garantie univer-

selle ; améliorer l'efficacité des FSL qui doivent être évalués et harmonisés dans leurs règles et modalités d'intervention, avec un ajustement nécessaire de leurs enveloppes.

Les dispositifs et les procédures doivent être améliorés dans le but d'intervenir le plus rapidement possible pour éviter les ruptures. Un moratoire en 2013 doit faire immédiatement cesser les expulsions sans solution de relogement le temps de se donner les moyens de changer de méthode : renforcer les CCAPEX dans leur rôle préventif et de coordination, mieux aider les acteurs sociaux à comprendre les situations et à les accompagner correctement, développer le recours à l'intermédiation locative pour permettre le maintien des occupants dans leur logement, assurer la continuité des prises en charge en coordonnant les différents services institutionnels (prisons, hôpitaux, ASE)...

Le dernier axe d'intervention vise à **garantir un logement qui soit décent** et pour cela à traiter les 600 000 logements indignes, les copropriétés dégradées et les causes de la précarité énergétique liées à la mauvaise qualité d'une partie du parc existant, dans lesquels les ménages modestes se retrouvent trop souvent relégués.

Il s'agit de développer les outils opérationnels d'intervention (MOUS, PIG) et de revoir l'efficacité des procédures en les simplifiant et en établissant une responsabilité claire afin qu'elles puissent être rapidement menées à leur terme et véritablement protectrice des occupants. Cela plaide en faveur d'un renforcement de la procédure en matière de décence et de l'intégration de critères de performance énergétique dans les textes relatifs à l'habitat indigne. Mais cela demande aussi d'axer prioritairement le programme de rénovation thermique des logements sur les situations de précarité énergétique, et de se donner les moyens de rattraper le retard dans le traitement des copropriétés dégradées dont l'état sanitaire et économique a largement dépassé les seuils du tolérable.

Quatrième enjeu - Poursuivre la rénovation urbaine et relancer la politique de la ville

Au-delà du renforcement des critères de la loi SRU, l'enjeu majeur pour les mois à venir relatif au quatrième axe du Contrat social pour une nouvelle politique du logement (« Construire une ville équitable et durable ») concerne la poursuite de la rénovation urbaine et la relance de la politique de la ville.

Rénovation urbaine : des réalisations importantes mais une politique à renforcer en la fondant sur de nouvelles exigences

Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) adopté en 2003 a entraîné la signature de près de 390 contrats pour autant de projets, et des dépenses programmées sur la période 2004-2013 (date prévue de lancement des der-

niers travaux) de 44,4 milliards d'euros. L'effet levier attendu à l'origine du programme semble de ce point de vue avoir fonctionné, puisque 1 € de l'ANRU a entraîné *in fine* 4 € de dépenses⁴⁵.

Les opérations liées à l'habitat représentaient 61 % de la subvention ANRU dans le cadre des projets. Fin 2011, on constatait que 106 450 démolitions sur 140 300 prévues avaient été engagées (69 %), 98 460 des 135 700 constructions (73 %), 263 920 des 324 000 réhabilitations (79 %) et 236 595 des 352 700 opérations de résidentialisation (68 %).

L'offre reconstruite (presque 100 000 logements à ce jour) a été le plus souvent financée en PLUS-CD (pour 61 % des logements), c'est-à-dire avec une subvention majorée permettant un loyer minoré pendant plusieurs années. L'offre en PLAI représente, quant à elle, 12 % de l'offre totale reconstruite. Les réhabilitations ont permis des travaux de restructuration et de mises aux normes dans 61 % des cas.

Ce rapide bilan chiffré donne à voir l'importance du PNRU dans l'évolution du patrimoine de logements sociaux en France. Pour de nombreux territoires, ce programme a été — et est encore — l'occasion d'intervenir de manière significative sur des parcs de logements soumis à des processus de dépréciation importants. Ces processus ont été d'autant mieux enrayerés lorsqu'ils se sont accompagnés d'un véritable travail de valorisation du cadre urbain : restructuration des voiries, aménagement des espaces publics, désenclavement, articulation avec les quartiers environnants, création/réfection d'équipements de quartier mais aussi de structures à vocation municipale voire intercommunale, introduction et développement de locaux d'activité et de commerces...

Pour autant, force est de constater qu'entre les attentes exprimées aujourd'hui tant par les organismes d'Hlm que par les collectivités locales (souvent relayées par les services déconcentrés de l'État) et les constats réguliers faits sur le terrain, les besoins d'intervention restent importants : le PNRU semble avoir davantage initié une dynamique (un espoir ?) de refondation des quartiers et des villes, que solutionné durablement un problème mal circonscrit. En effet, dans de rares cas seulement, il ressort que le projet de rénovation urbaine (PRU) a permis conjointement et pleinement une amélioration des conditions de vie des ménages et un meilleur fonctionnement urbain du site dans son territoire.

À ce titre, plusieurs remarques susceptibles d'alimenter les orientations politiques à venir peuvent être formulées.

1 - La restructuration de certains quartiers des années 1960 et 1970 ne peut être traitée dans une temporalité limitée, d'autant que les premières opérations ont permis de prendre conscience que la transformation de certains sites s'inscrit davantage dans des processus de plusieurs décennies que de plusieurs années

⁴⁵ Elles se répartissent ainsi pour les principaux contributeurs : 23,2 % pour les collectivités locales, 26,4 % pour l'Anru, 42,6 % pour les maîtres d'ouvrage.

(cf. des projets-villes comme Mulhouse ou Roubaix).

2 - La montée en ingénierie des collectivités et la collaboration avec les services de l'Anru et de l'État s'est faite « chemin faisant » avec le temps : d'abord à travers une approche réglementaire et des projets souvent stéréotypés puis, progressivement, par des convergences stratégiques sur les enjeux autour de l'habitat, de la prise en compte de la gestion urbaine, la nécessité d'accompagnement social des projets, etc.

3 - Les approches se sont révélées dans un premier temps trop mécaniques, voire trop simplistes : la diversification des produits de l'habitat résumant à elle seule l'enjeu de la mixité sociale, le relogement celui de la question des parcours résidentiels, les clauses d'insertion professionnelle les questions d'emploi, les locaux commerciaux la question de l'activité économique, etc. Bref, c'est *in fine* tout l'environnement, social, économique, voire politique du projet qui a le plus souvent été occulté, les opérations sur le bâti devenant des stratégies en elles-mêmes malgré toutes leurs limites. L'arrivée tardive du volet social des PRU — *via* le lancement des CUCS alors que les « contrats de ville » avaient été arrêtés — n'a par ailleurs pas aidé à une meilleure articulation des approches urbaines et sociales.

4 - Cet enfermement de la stratégie dans un programme d'actions a eu tendance à occulter des enjeux socio-économiques plus profonds. Alors que la solvabilité des ménages est allée en se fragilisant, les loyers proposés dans les logements neufs ou réhabilités ont sensiblement augmenté (les réhabilitations thermiques ne permettant au mieux qu'une moindre hausse de la facture énergétique) : l'amélioration de la situation résidentielle a ainsi majoritairement concerné des ménages parmi les plus favorisés (socialement et économiquement) de ces quartiers. Parallèlement, les objectifs de diversification des produits de logements ont le plus souvent laissé de côté la réalité des marchés locaux de l'habitat (avec le retournement de tendances observé depuis la fin de 2008), de sorte que ce sont essentiellement les territoires déjà dynamiques qui ont bénéficié d'une diversification effective.

5 - Les réalisations menées dans les différents quartiers ont permis une amélioration qualitative sensible de l'offre immobilière (et urbaine) de nombreux sites... mais elles ont parallèlement accru le différentiel de qualité sur les patrimoines et secteurs non traités (cf. les copropriétés dégradées). Les problèmes de spécialisation et de dépréciation ont pour partie été déplacés, faute de réponses adaptées à la réalité sociale de la fin des années 2000.

6 - La politique de rénovation urbaine a par ailleurs permis de mettre en exergue des enjeux territoriaux plus larges que ceux d'opérations sur le bâti ou le cadre de vie. Coordination intercommunale (habitat, développement économique...) et stratégie d'aménagement du territoire (attractivité démographique, déclin économique, fonctionnement métropolitain, etc.) se sont révélées des socles indispensables à une politique cohérente de reconstitution de l'offre urbaine et immobilière, mais

cependant fragiles (concurrence entre les territoires, absence de phasage...).

Une réorganisation de la politique en faveur des quartiers populaires dans un contexte budgétaire contraint

Ces constats, positifs comme négatifs, sont pour la plupart largement reconnus par les nombreux acteurs investis dans le PNRU, même si l'évaluation « officielle » du programme — réalisée directement par l'Observatoire National des ZUS — reste attendue pour le début d'année 2013. L'affirmation d'une crise sociale et économique, suite à la crise financière de 2008, a d'ailleurs confirmé la nécessité d'aller plus loin dans la démarche menée jusqu'à présent mais aussi de la conduire différemment.

L'actuel Président de la République avait d'ailleurs annoncé lors de la campagne électorale, un « PNRU 2 ». Si la pérennisation de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine semble acquise, la notion de « PNRU 2 » a quant à elle disparu du vocabulaire gouvernemental. La démarche de concertation « Quartiers, engageons le changement » lancée par le Ministre délégué à la Ville propose en effet une approche beaucoup plus globale de l'intervention dans les quartiers où se concentrent les difficultés sociales. L'appellation des trois groupes de travail (dont les conclusions sont attendues début 2013) semble indiquer une moindre importance accordée aux enjeux d'intervention sur les cadres urbain et bâti : « Nouvelle géographie prioritaire », « Contractualisation, gouvernance et évaluation » et « Projet de territoire, priorités thématiques de l'intervention ».

L'enjeu du renouvellement urbain (qui a supplanté la notion de « rénovation urbaine » et son accent démolition-reconstruction) n'est pas occulté, mais intégré dans une réflexion qui inclut les questions de mobilisation du droit commun, des outils et financements de la politique de la ville et de ciblage des territoires prioritaires. Les inclinaisons actuelles des échanges laissent ainsi transparaître :

- un couplage renouvellement urbain/politique de la ville dans le cadre d'un « contrat unique », avec une montée en priorité des politiques sociales sur les politiques urbaines,
- une logique de resserrement des sites prioritaires et d'harmonisation des zonages (ZRE, ZUS, PRU, ZFU...) malgré l'annonce préalable des Zones de Sécurité Prioritaire (ZSP),
- une distinction entre territoires d'intervention prioritaire (objet de la politique de la ville) et territoires de prévention (mobilisation du droit commun),
- une contractualisation État-collectivités locales qui se ferait à l'échelle de l'agglomération (négociation stratégique autour du projet de territoire et des moyens mis en œuvre : compétences, droit commun, financements exceptionnels...) avec un rôle des communes plus orienté sur la mise en œuvre opérationnelle.

Ainsi, le travail mené en concertation par le nouveau gouvernement vise vraisemblablement à réorganiser l'approche des quartiers sensibles développée au cours de la dernière décennie. Le Ministre délégué à la Ville annonce une

révision de la politique de la Ville et une refonte des dispositifs dans le cadre d'un projet de loi qui devrait être débattu en 2013. Nous en sommes au stade de l'annonce d'orientations pour une nouvelle étape de la politique de la Ville — comme elle en a déjà connu un certain nombre depuis trente ans. Et les mêmes questions récurrentes refont surface : celle d'un meilleur ciblage de l'action publique sur les territoires les plus en difficulté, celle de l'oscillation entre une action à conduire au niveau des quartiers en difficulté ou à l'échelle de la ville, celle de la nature de la politique à mener (politique spécifique ou mobilisation des politiques de droit commun). Les indications données par le Ministre délégué à la Ville tendent à orienter son choix vers un recentrage de l'action sur un plus petit nombre de quartiers (il y en a 2 500 aujourd'hui), dans une approche à l'échelle de la ville, et à mêler politique spécifique et mobilisation des politiques de droit commun.

Cette réorganisation apparaît fondée sur de nouveaux postulats politiques, mais aussi dictée par un contexte budgétaire contraint. La question des dotations de péréquation fait d'ailleurs partie des éléments de débat sur lesquels les collectivités ont beaucoup insisté ces dernières semaines, alors que le Gouvernement souligne la nécessité d'un renforcement des solidarités à l'échelle intercommunale définie comme échelle de référence.

Quoi qu'il en soit, les quartiers populaires ne doivent pas être sacrifiés sur l'autel de la rigueur budgétaire. L'égalité des territoires impose de mieux répartir l'offre de logements accessibles dans la ville pour lutter contre la spécialisation spatiale qui constitue une menace pour notre cohésion sociale. Mais il s'agit aussi de donner à ces quartiers les moyens de mieux répondre aux attentes de leurs habitants et de s'assurer qu'ils soient à nouveau en capacité de constituer des espaces de développement et de jouer un rôle de promotion sociale. Des objectifs qui, au-delà du logement et de l'habitat en tant que tels, recourent étroitement les questions de transport, d'emploi, de citoyenneté, de culture...

Dans un contexte économique et social qui se tend, la politique du logement est confrontée à de nouveaux défis. Elle doit faire face à la dégradation de la situation socio-économique, à l'intensification des difficultés de logement et, dans un même temps, redéfinir son ambition et ses orientations pour redonner espoir à ceux qui sont confrontés au mal-logement. À cet égard, les élections présidentielle et législatives constituaient une opportunité et c'est pour s'en saisir que la Fondation Abbé Pierre avait élaboré un « Contrat social pour une nouvelle politique du logement » signé par l'actuel président de la République le 1^{er} février 2012.

La politique du logement est aujourd'hui confrontée à deux enjeux majeurs. D'un côté, elle doit répondre à l'urgence sociale et apporter des solutions à ceux qui sont en difficulté pour accéder à un logement et s'y maintenir, d'un autre côté, elle doit être en capacité de mieux répondre à la diversité des besoins sociaux, de lutter contre les manifestations du mal-logement et de prévenir les risques d'exclusion dans le domaine du logement. Certaines mesures adoptées par le nouveau gouvernement depuis le printemps dernier alimentent la première dimension de l'intervention publique, tournée vers le besoin de réponses immédiates à l'urgence sociale (création de places d'hébergement, encadrement pour un an des loyers de relocation ou en renouvellement de bail...). D'autres jettent les premières bases d'une réorientation de la politique du logement, qu'il s'agisse de renforcer l'obligation faite aux communes de construire des logements sociaux, de l'introduction de contreparties sociales aux avantages fiscaux consentis aux investisseurs privés, ou encore de la création des observatoires locaux des loyers (première étape vers leur régulation durable). Mais au-delà de ce premier train de mesures, **il est important que la politique du logement articule véritablement les mesures d'urgence, destinées à éviter les basculements et protéger les plus faibles, et les mesures structurelles, qui permettent la satisfaction des besoins sociaux et limitent pour cela l'emprise du marché sur le logement.**

Agir sur ces deux dimensions de l'action publique est une nécessité tant elles sont liées. Il ne suffit pas de développer des places d'accueil d'urgence et d'hébergement si le fonctionnement du marché immobilier continue à exclure et à empêcher les plus fragiles d'accéder à un logement. Il ne suffit pas de prendre des mesures pour soutenir les locataires en difficulté de paiement et de solliciter tous les dispositifs distributeurs d'aides (collectivités locales, CCAS, FSL, fonds des distributeurs d'énergie...) si on ne cherche pas à limiter le coût du logement dans le budget des ménages modestes ou fragiles. Une telle situation appelle évidemment des mesures ponctuelles d'aide et d'assistance, mais nécessite aussi que la politique du logement intègre des exigences de prévention, d'accès aux droits et d'équité territoriale.

De ce point de vue, l'année 2013 sera déterminante pour aller plus loin que les premières mesures adoptées rapidement dans le début du nouveau quinquennat et pour dépasser le risque d'une intervention cantonnée à la gestion de l'urgence et à la mise à l'abri des personnes, comme nous l'avons pointé dans la première partie de ce chapitre. **Il s'agit aussi de dépasser l'accumulation de mesures ponctuelles et de donner à la politique du logement des orientations nouvelles** et une cohérence pour, au-delà de dispositifs d'aide nécessaires, **instaurer un véritable système de protection sociale du logement**. Mais aussi pour **assurer une meilleure équité territoriale** permettant de prendre en compte la diversité du mal-logement selon les territoires et de garantir entre eux l'exercice de la solidarité notamment par d'indispensables mesures de péréquation. On ne comprendrait pas que les consultations et démarches, engagées dans de nombreux domaines (conférence nationale contre la pauvreté, réforme de la politique de la ville, remise à plat des rapports entre propriétaires et locataires, expérimentation des observatoires des loyers, réforme des attributions de logement sociaux...), ne débouchent pas sur une nouvelle ambition pour la politique du logement et de la ville. Une ambition qui devrait être inscrite dans des lois sectorielles (concernant par exemple les rapports entre propriétaires et locataires) mais aussi dans des programmes pluriannuels de lutte contre la pauvreté, de développement d'une offre de logements accessibles en mobilisant le secteur privé comme le parc public, de poursuite de la politique de rénovation urbaine et de relance de la politique de la Ville.

La diversité des actions engagées dans le domaine du logement fait apparaître **un besoin de cohérence de la politique du logement**, notamment entre sa dimension sociale et sa dimension économique et financière. Que signifierait la volonté de protéger les personnes en grande difficulté si les bidonvilles sont démantelés sans proposer de solutions aux personnes qui y résident ? Que signifierait la fin d'une gestion « au thermomètre » des places d'hébergement sans mettre en œuvre une politique ambitieuse du logement des personnes défavorisées ? Que signifierait de fixer un objectif de 150 000 logements sociaux à financer chaque année si la TVA sur le logement social est augmentée en parallèle, amputant par là les ressources des organismes d'Hlm de 500 millions d'euros (soit le volume des aides à la pierre) ? Que signifierait de construire des logements sociaux sans améliorer les mécanismes de solvabilisation, quand trois logements sur quatre produits depuis 2000 (financement PLUS) ont des niveaux de loyer supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL et sont, de ce fait, inaccessibles aux ménages les plus modestes ? Que signifierait la volonté de lutter contre la ségrégation en assurant une meilleure répartition territoriale du logement social, quand les seuls logements sociaux accessibles se situent dans le parc Hlm le plus ancien (celui construit avant les années 1980), le plus souvent dans des grands ensembles devenus aujourd'hui pour beaucoup des quartiers

de relégation ? Bref, autant d'exemples qui soulignent la complexité de l'intervention publique dans le domaine du logement, mais aussi le besoin de cohérence entre ses différentes dimensions.

Ce besoin de cohérence est aussi à rechercher dans la gouvernance de la politique du logement. Celle-ci est en effet marquée par le lent et profond mouvement de territorialisation de la politique de l'habitat qui mobilise les Départements pour leur dimension sociale, les Intercommunalités pour le développement de l'offre et les Communes pour leurs compétences en matière d'urbanisme. Nous sommes donc face à un système profondément éclaté dans lequel l'État, dont les moyens s'érodent, entretient des relations à géométrie variable avec les collectivités territoriales selon leurs champs d'intervention. Les Communes sont ses partenaires pour les opérations de rénovation urbaine, les Intercommunalités pour l'élaboration et la conduite des politiques locales de l'habitat (dans le cadre des PLH), ainsi que pour la production d'une offre locative sociale ou son amélioration (dans le cadre de conventions de délégation des aides à la pierre), les Départements pour la politique en faveur du logement des personnes défavorisées et l'hébergement (à travers les PDALPD et les PDAHI). Il s'en suit une diversité de relations croisées, qui prennent appui sur des supports différents (plans, conventions...), le tout constituant un ensemble particulièrement complexe et difficile à gouverner. Sans compter que toutes ces collectivités — avec parfois le concours des Régions — participent au financement du logement social, même si la seule contribution à avoir réellement augmenté ces dernières années est celle des communes et des EPCI qui ont dû, avec le renfort des apports en fonds propres des organismes Hlm, suppléer le désengagement de l'État et de certaines collectivités territoriales.

Les premières esquisses de la nouvelle étape de la décentralisation semblent en mesure de lever un certain nombre de difficultés en renforçant le choix du niveau intercommunal pour mettre en cohérence les approches habitat et urbanisme (création d'un PLU intercommunal), mais il reste à rendre plus cohérents les PLH et les PLU (à l'image de ce qu'a engagé le Grand Lyon avec l'élaboration d'un PLUH intercommunal). D'un autre côté, l'affirmation du fait métropolitain dans la loi en projet pourrait bien avoir pour effet de provoquer une délégation ou un transfert vers les EPCI concernés d'un certain nombre de compétences sociales que détiennent aujourd'hui les Départements (FSL par exemple) ou l'État (mise en œuvre du Droit au logement opposable, délégation du contingent préfectoral déjà effectif dans quelques territoires...). Et, à n'en pas douter, la logique d'expérimentation qui semble devoir être inscrite dans la loi, renforcera ce mouvement d'affirmation de la responsabilité des structures intercommunales en matière d'habitat et de leurs capacités d'intervention.

Parallèlement à cette évolution, **le rôle de l'État doit être affirmé mais aussi repensé**. C'est à lui que revient la responsabilité de mettre en œuvre le droit au logement et de créer pour cela les conditions de développement d'une offre de logement abordable, d'assurer sa pérennité, de mettre en place des mécanismes de protection à portée universelle et des dispositifs spécifiques pour les plus démunis. On peut se réjouir que le Premier ministre ait lancé en décembre 2012, la « modernisation de l'action publique » et que celle-ci concerne, dès 2013, deux dimensions au moins de l'action publique en matière de logement⁴⁶. Mais il n'en reste pas moins que le logement est un domaine où il restera difficile de faire plus avec moins.

De ce point de vue, le budget 2013 consacré au logement par l'État apparaît comme un budget en « trompe-l'œil », selon qu'il est présenté par Bercy ou par la Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement. Dans un cas, on note une baisse de 5,2 % des crédits à disposition du ministère. Dans l'autre, une hausse de près de 20 % des crédits disponibles pour le logement et l'égalité des territoires qui passent de 8,2 milliards d'euros en 2012 à 9,8 milliards d'euros en 2013, du fait de la mobilisation de crédits extra-budgétaires (prêt mobilisé par Action Logement auprès de la CDC, vente de quotas carbone). Si un tel montage peut s'expliquer en période de tension sur les budgets publics, il ne constitue pas un modèle en capacité d'assurer le financement du secteur à moyen terme. Se pose donc la question de la mobilisation de ressources complémentaires issues notamment des marchés immobiliers, qui ont bénéficié de la progression très rapide des prix du secteur sans investissement particulier, *a fortiori* quand celle-ci est liée à des investissements publics (création d'infrastructures, lignes de transport en commun...). C'est dans ce sens que la Fondation Abbé Pierre propose la création d'une « contribution de solidarité urbaine » visant à renforcer les capacités financières d'intervention des collectivités locales dans la production de logements à vocation sociale, dans une logique de lutte contre la ségrégation territoriale et de péréquation à l'échelle des bassins d'habitat. **C'est aussi à l'aune des financements consacrés au logement que l'on mesure le degré de priorité accordé à ce secteur.**

Tout doit être fait au niveau national pour favoriser l'accès de tous à un logement et prévenir le risque de le perdre. **Tout doit être fait pour rendre effectifs les principes régulièrement affichés par le Gouvernement**, qu'il s'agisse de l'accueil inconditionnel ou du principe de continuité dans l'hébergement, de l'opposabilité du droit au logement ou plus largement de l'égalité des territoires et de la solidarité nationale qui doit être exercée envers les plus fragiles. Autant de principes fondamentaux qui doivent être placés par les responsables politiques en haut de la pile des priorités, de façon à redonner de nouvelles perspectives à ceux qui sont les victimes, souvent silencieuses, d'une exclusion qui s'enracine dans notre pays.

⁴⁶ Une évaluation de « territorialisation de la politique du logement » doit être lancée début 2013, « la prévention des expulsions locatives » suivra en juin.