



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

L'état du **mal-logement** en France

20^e

RAPPORT ANNUEL

2015



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

L'état du **mal-logement** en France

20^e **RAPPORT ANNUEL**

2015

PRÉFACE DU PRÉSIDENT

Nous aurions pu, cette année, ressentir un découragement en publiant ce 20^e rapport annuel sur « L'État du mal-logement en France », constatant que la crise du logement frappe toujours aussi violemment les familles et laisse à la rue toujours plus de personnes...

Pourtant, vous le savez, il n'est pas dans les habitudes de ceux qui poursuivent le combat de l'abbé Pierre de faiblir et de baisser les bras. C'est l'intérêt de tous, des plus fragiles bien évidemment, mais au-delà, de toute la société qui ne peut et ne doit accepter une telle situation.

Ce rapport montre combien les dispositifs mis en place depuis vingt ans — même s'ils sont parfois pavés de bonnes intentions — ne répondent que trop peu ou trop mal aux besoins des personnes. Ainsi, nous voyons trop souvent des femmes et des hommes dans la détresse face à des dispositifs administratifs complexes, nous voyons trop souvent des villes qui les rejettent et les laissent, en plus de la souffrance au quotidien, dans le désarroi, sans perspective...

Plus généralement, ce sont vingt années de politique(s) du logement qui sont ici analysées, afin de comprendre à quels blocages inacceptables les bonnes volontés (ou les bonnes lois), soutenues par un secteur associatif déterminé, se sont heurtées. Que ces blocages proviennent de groupes de pression dont les intérêts sont très éloignés de la lutte contre le mal-logement, d'élus insensibles aux problèmes d'exclusion, de lourdeurs qui empêchent la résolution des problèmes ou tout simplement du manque de considération d'un fléau dont sont victimes plus de 3,5 millions de personnes.

Plus que jamais consciente qu'elle ne doit rien lâcher, la Fondation Abbé Pierre reste convaincue que ses propositions peuvent (et doivent) être mises en œuvre pour mettre un terme à cette situation totalement indigne. Sachant que dans ce monde instable et inquiétant, marqué par les événements récents d'une violence innommable qui ont frappé notre pays, il est nécessaire de se concentrer sur l'essentiel, de revenir aux valeurs universelles qui nous sont chères et sont indispensables pour affirmer notre capacité à vivre ensemble, dignement et en paix : liberté, égalité, fraternité, dignité, solidarité !

L'abbé Pierre a laissé une flamme qui continue de brûler, à nous tous maintenant d'entretenir ce foyer...

RAYMOND ÉTIENNE

Président de la Fondation Abbé Pierre

Ont participé à la préparation de ce rapport :

Comité de pilotage et d'experts

Animation : Manuel Domergue,
René Ballain,
Yves Colin,
Josette Delpiano,
Noria Derdek,
Patrick Doutreligne,
Jean-Claude Driant,
Frédérique Kaba,
Christophe Robert,
Bruno Six,
Joaquim Soares,
Didier Vanoni,
Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain (avec la participation de Yolande Encinas et Emilie Fruchard de l'Observatoire de l'Hébergement et du Logement de l'Isère).

FORS-Recherche Sociale : Didier Vanoni, Pauline Kertudo, et Sarah Faucheux-Leroy (avec la participation de Julien Van-Hille et Clémence Petit).

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

Groupe de travail interne à la Fondation Abbé Pierre

Le Président, Raymond Etienne et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre.
Salariés et bénévoles : Fathi Bouaroua, Patrick Briens, Dominique-Cécile Varnat, Malika Chafi, Marie-Eva Charasson, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Sarah Coupechoux, Michèle Crémieux, Fadila Derraz, Véronique Etienne, Julia Faure, François Fassy, Odile Fournier, Véronique Gilet, Bruno Guillaumot, Thomas Henrion, Thierry Hergault, Sonia Hurcet, Florian Huyghe, Claude Jennequin, Christian Laidebeur, Stéphanie Lamarche-Palmier, Patrice Lanco, Bertrand Lapostolet, Antoine Laurendeau, Margaux Leduc, Sylvie Leroux, Josiane Leroy, Benoît Linot, Guy Marion, Stéphane Martin, Patrick Meyer, Samuel Mouchard, Frédérique Mozer, Pascal Paoli, Michel Raynaud, Marie Rothhahn, Florine Siganos, Véronique Stella, Marc Uhry, Catherine Vassaux.

Personnes auditionnées dans le cadre de la préparation du rapport

Frédéric Blanc, Loïc Bonneval, François Brégou, François Fassy, Juliette Furet, Nadia Kesteman, Marie Lanzaro, Erwan Le Mener, Pierre Mazet, Hélène Michel, Ninon Overhoff, Fabrice Peigney, Julie Pollard, Patrick Rouyer et l'équipe du SIAO 75, Clémentine Siquin, David Souchet.

Coordination, suivi de fabrication : Yves Colin.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Pavlina Novotny, Sylvie Ortolan, Victor Paté, Delphine Picard.

Directeur scientifique de l'ouvrage : René Ballain.

Directeur de la publication : Patrick Doutreligne.

Responsables de la rédaction : Manuel Domergue et Christophe Robert.

SOMMAIRE

PRÉFACE DU PRÉSIDENT.....	3
---------------------------	---

Chapitre 1

Aux « portes du logement », ces personnes qui vivent dans la tourmente des dispositifs publics

1. Une exclusion du logement aggravé par la crise	15
2. Quand les dispositifs d'aide proposent des réponses insuffisantes	29
3. Repenser la politique du logement des personnes défavorisées	55

Chapitre 2

1995-2015 – Vingt ans de mal-logement La France engluée dans la crise du logement...

1. Un blocage de la connaissance : une crise du logement sous-estimée	89
2. Un blocage financier : des politiques sociales du logement freinées par la rigueur	101
3. Un blocage idéologique : des politiques du logement qui se contentent d'accompagner le marché	109
4. Un blocage institutionnel : une politique territoriale défailante	119
5. Un blocage politique : des rapports de force défavorables aux mal-logés	129

Chapitre 3

Le tableau de bord du mal-logement

1. Le « mal-logement » ses formes et ses manifestations 145
2. le suivi des politiques du logement dans un contexte de crise du logement sans précédent 185

Chapitre 4

Ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

1. Une politique du logement qui contribue à renforcer les inégalités face au logement 229
2. Une politique pour les mal-logés qui n'est toujours pas à la hauteur 241
3. L'indétermination des territoires face aux besoins sociaux 257

Les propositions de la Fondation Abbé Pierre 271

Annexes

- Les chiffres du mal-logement 2014 289
- Glossaire 297
- Bibliographie 303

Chapitre 1

Vivre aux portes du logement Détresse des personnes, défaillances des dispositifs

- UNE EXCLUSION
DU LOGEMENT AGGRAVÉE PAR LA CRISE
- QUAND LES DISPOSITIFS D'AIDE PROPOSENT
DES RÉPONSES INSUFFISANTES
- REPENSER LA POLITIQUE DU LOGEMENT
DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Quand huit Français sur dix estiment qu'il est difficile de trouver un logement¹, ils révèlent **l'ampleur des difficultés d'accès au logement dans notre pays**. Été comme hiver, le 115 ne répond qu'à une faible partie des personnes en quête d'un hébergement dans l'urgence, dans les grandes villes mais aussi dans d'autres territoires. Pour celles qui sont accueillies dans des structures d'insertion ou transitoires (CHRS, résidences sociales...), l'accès à un logement ordinaire est loin d'être garanti. La demande de logement social se maintient à un haut niveau (1,8 million de demandes actives au 1^{er} juillet 2014) et, au cours des dernières années, seul un demandeur sur quatre a reçu une réponse positive. Bref, **ce sont des centaines de milliers de ménages qui sont aujourd'hui confrontés à des difficultés pour accéder à un logement décent et indépendant — voire à une place d'hébergement — et qui se trouvent ainsi aux « portes du logement »**.

La Fondation Abbé Pierre a déjà eu l'occasion d'attirer l'attention sur ces difficultés dans ses précédents rapports (en 2005 sur la situation de l'hébergement en structure ou en 2007 sur les situations de non-logement)... Mais **loin de s'atténuer, ces situations ont perduré et se sont même aggravées, notamment pour les plus fragiles**. Les formes d'exclusion les plus graves se sont développées, comme le nombre de personnes sans domicile² qui a augmenté de près de 50 % en France depuis 2001 (141 500 adultes et enfants sont concernés en 2012)³ et de 84 % dans l'agglomération parisienne⁴. Plus largement, les difficultés d'accès au logement jalonnent désormais les parcours de vie de nombreux ménages. Selon l'Insee, une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie (soit 2,5 millions de personnes)⁵.

La dégradation du contexte économique et social — renforcée depuis le début de la crise en 2008 — a bien sûr joué un rôle d'accélérateur dans l'amplification des difficultés d'accès au logement, fragilisant de larges pans de la société et aggravant encore les situations les plus difficiles. **Mais l'inadaptation de l'intervention publique doit également être questionnée** : sous-calibrage des dispositifs d'aide par rapport aux besoins, inadaptation de l'offre, rigidité des conditions d'accès au logement, accompagnement défaillant...

¹ Sondage Ipsos pour Nexity, « *Les Français et le logement : lucides ou résignés* », octobre 2013.

² Selon l'Insee, une personne est sans domicile si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de sans-abri), y compris les haltes de nuit qui leur offrent un abri (chaleur, café, etc.) mais qui ne sont pas équipées pour y dormir, ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid).

³ « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », *Insee première* n°1455, juillet 2013. Données France métropolitaine.

⁴ Parmi les adultes francophones sans-domicile. « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », APUR/Insee n°72, juin 2014.

⁵ Maryse Marpsat, « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », *Insee première* n°1225, février 2009.

Rappelons qu'en d'autres périodes, la politique du logement a été également confrontée à des problématiques sociales préoccupantes, et a su mettre en place des réponses efficaces. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le début des années 1950 était marqué par la problématique des « sans-logis » (le mouvement des squatters, les comités Emmaüs de sans-logis, le mouvement des castors en témoignent) **qui a suscité des réponses d'envergure de la part des pouvoirs publics** sur un double registre : un soutien inédit à la construction privée et publique, ainsi que des actions plus ciblées sur les personnes sans domicile (programmes d'habitat social à normes réduites, cités d'urgence, cités de transit...), des solutions considérées comme provisoires en attendant que la construction massive de logements qui était menée en parallèle porte ses fruits. Vingt ans plus tard, les enjeux sociaux dans le domaine du logement s'étaient déplacés vers les « mal-logés » (ceux qui, n'ayant pas pu accéder à un logement et confortable, ont dû rester dans un habitat ancien et inconfortable). À partir du début des années 1970, la prise de conscience de ces situations a conduit la puissance publique à développer des programmes d'amélioration de l'habitat, et à mettre en place des actions spécifiques en direction des groupes les plus vulnérables logés dans de mauvaises conditions (création de l'ALS, construction de foyers, relance des cités de transit...).

Au début des années 1990, ce sont de nouvelles difficultés qui sont identifiées (celles de l'accès et du maintien dans le logement) et **une population beaucoup plus large qui est concernée** puisque la notion de « défavorisés » recouvre alors les personnes privées de logement (problématique des années 1950), comme les mal-logés (problématique des années 1970), et les publics de la précarité contemporaine (les jeunes sans qualification, les chômeurs et plus généralement les personnes fragilisées par les évolutions socio-démographiques ou économiques). C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson », qui a permis de structurer toute une gamme d'interventions contre l'exclusion du logement : les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les Fonds de solidarité logement (FSL), la création de logements très sociaux (PLAI) pour favoriser l'accès au logement des ménages rencontrant des difficultés sociales, etc. **Vingt-cinq ans plus tard, le problème de l'accès au logement est loin d'être réglé**, bien que de nouvelles dispositions importantes aient été adoptées depuis 2007 : adoption du Droit au logement opposable (Dalo), stratégie du « logement d'abord », mise en œuvre des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), affirmation du principe de continuité de la prise en charge...

logement. Nous disposons pour cela de données liées aux divers dispositifs de traitement des demandes d'hébergement et de logement (115, SIAO, demande de logement social et attributions). Mais ils ne peuvent constituer le seul prisme de lecture, car les personnes à la recherche d'une solution pour se loger renoncent parfois à les solliciter (phénomène de « non recours ») et mobilisent des « systèmes de réponses » beaucoup plus larges que la chaîne linéaire de solutions institutionnelles, allant de l'accueil d'urgence au logement social. Ignorer cela rend **l'action publique en partie aveugle et souvent inopérante.**

Ce chapitre vise aussi à **analyser le fonctionnement actuel des dispositifs favorisant l'accès à un hébergement ou à un logement**, dont les limites provoquent la désespérance des personnes, mais aussi le désarroi des acteurs sociaux en charge de leur mise en œuvre. Il s'agira notamment d'évaluer la capacité d'adaptation de ces dispositifs à la massification et la diversification des besoins, mais aussi d'identifier les conséquences de ces adaptations pour les personnes en quête d'un toit.

La Fondation Abbé Pierre souhaite enfin **contribuer à repenser l'action publique dans le champ du logement pour que l'accès de tous à un logement digne et décent devienne une véritable priorité.** En s'appuyant sur les initiatives prises par des associations, des bailleurs sociaux ou des collectivités locales, elle cherchera à montrer des voies de progrès pour engager une nouvelle phase de la politique du logement en direction des populations les plus fragiles et de tous ceux qui ne peuvent accéder à un logement sans une aide de la collectivité. De cette façon, la Fondation Abbé Pierre souhaite marquer le 25^e anniversaire de la loi du 31 mai 1990 qui a constitué une étape importante de l'action publique en faveur des personnes défavorisées, et qui doit aujourd'hui être revisitée.

Ce chapitre a fait le choix de restituer la parole des personnes sans logement comme fil rouge de l'analyse. Trop souvent considérées comme des « objets » de la solidarité publique, **les personnes** « bénéficiaires » **sont pourtant les mieux placées pour évaluer** le fonctionnement réel des dispositifs censés leur apporter **une aide.** Leur parole permet de s'interroger sur les systèmes d'aide non pas du point de vue de leurs ambitions théoriques initiales, mais dans leur fonctionnement concret, dans leur confrontation à la pénurie de l'offre et à la complexité des parcours de vie des demandeurs de logement.

UNE EXCLUSION DU LOGEMENT AGGRAVÉE PAR LA CRISE

La problématique de l'accès au logement en France n'est pas nouvelle. Dès le début des années 1990, les pouvoirs publics en faisaient un champ d'intervention à part entière dans le sillage de la loi Besson, et, depuis, les réponses publiques se sont étoffées (accueil d'urgence, élargissement des formes de l'hébergement d'insertion, logement temporaire, logement social). Pourtant, **les difficultés d'accès au logement ont continué de se développer pour les plus fragiles**. Elles se sont même massifiées et largement aggravées au cours de la dernière décennie, sous l'effet d'une flambée des prix du logement qui a fragilisé de nouveaux pans de la population, et de la crise économique et sociale qui sévit depuis 2008.

Vingt-cinq ans après la loi Besson, il convient de refaire l'état des lieux de la problématique de l'accès au logement pour en mesurer toute l'étendue et en redessiner les contours. Face à l'amplification de la demande sociale, **les réponses publiques ne sont plus calibrées**. Le constat est particulièrement sévère dans les régions où la pression immobilière est la plus forte (Île-de-France, PACA, Rhône-Alpes...), mais les difficultés sont aussi réelles dans des territoires moins tendus, lorsque les ménages disposent de ressources trop faibles pour accéder à des logements dignes. À travers les données issues des différents dispositifs (115, SIAO, demande Hlm...), on peut mesurer la saturation – au niveau national ou dans certains territoires – des capacités d'accueil destinées aux ménages pauvres et modestes. Sans oublier de rendre visible la demande qui ne s'exprime pas, lorsque les personnes trouvent par elles-mêmes toutes sortes de réponses individuelles et palliatives (hébergement chez des tiers, squats, bidonvilles...). La période actuelle est marquée par le repli sur des formes de « non-logement » et par une détérioration très grave des conditions de vie des ménages (surpeuplement, habitat indigne ou très dégradé, privations...) dans l'attente d'une réponse à leur demande.

Quand les situations les plus graves restent sans réponse...

Depuis plusieurs années, les interpellations de la Fondation Abbé Pierre se sont multipliées. Comme celles de l'ensemble des associations de lutte contre l'exclusion et le mal-logement. À l'unisson, elles dénoncent une situation qui se tend pour les plus fragiles. Une situation qui, depuis l'hiver 2006-2007 et la mobilisation très médiatique des Enfants de Don Quichotte le long du Canal Saint-Martin, a continué de s'aggraver malgré les chantiers mis en œuvre.

Chaque année, des personnes toujours trop nombreuses continuent de vivre dans la rue... et meurent, comme nous le rappelle le Collectif des morts de la rue qui dénombrait 440 décès de sans-abri en 2014.

Des capacités d'accueil saturées à tous les niveaux

Dans le parc d'hébergement et de logement temporaire, les capacités d'accueil se sont étoffées au fil des années. On recense aujourd'hui plus de 344 000 places⁶ dont 56 600 places d'accueil d'urgence et de stabilisation, 45 000 places d'hébergement d'insertion (pour l'essentiel en CHRS), plus de 46 000 places pour les demandeurs d'asile et enfin quelque 198 000 places en logements d'insertion (places financées en ALT, en résidences sociales, en FJT ou FTM). Face à l'amplification de la demande, les pouvoirs publics mobilisent de plus en plus de chambres d'hôtel pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile, en particulier de nombreuses familles avec enfants : 25 500 places étaient mobilisées au niveau national en 2013 (contre un peu moins de 14 000 en 2010). Le recours à cette forme d'hébergement est particulièrement développé dans certains territoires très tendus comme l'agglomération parisienne, où elle représentait 22 % de l'ensemble des hébergements en 2012 (6 400 places), contre 9 % en 2001⁷.

Pourtant, les besoins sont loin d'être satisfaits, comme l'indique le nombre élevé d'appels au « 115 » qui restent sans réponse. Pour l'hiver 2013-2014, le baromètre hivernal de la Fnars fait état de plus de 355 000 demandes d'hébergement aux « 115 », et de seulement 138 800 places attribuées dans les 37 départements enquêtés. Parmi les 49 433 personnes différentes ayant sollicité le 115, 44 % n'ont jamais été hébergées malgré leurs diverses sollicitations, en violation du principe d'accueil inconditionnel. Le principe de continuité de la prise en charge n'est pas mieux respecté puisque plus de 17 500 personnes ont été remises à la rue après l'attribution d'un hébergement au cours de la même période. De fait, malgré le renforcement des capacités d'hébergement (les places d'hébergement d'urgence ont augmenté de 15 % en un an, le recours à l'hôtel de 12 %), elles restent insuffisantes pour répondre à la hausse de ces demandes d'hébergement (+ 10 %). La demande au 115 augmente dans de nombreux territoires, et parfois dans des proportions très élevées (de + 35 % à + 79 % dans le Calvados, la Mayenne, le Rhône, la Sarthe, les Bouches-du-Rhône et l'Aisne).

De toutes parts, les signaux d'alerte se multiplient, comme à Lyon, Grenoble ou Toulouse en décembre 2014, lorsque plusieurs dizaines de salariés du 115 ont symboliquement cessé le travail pendant quelques heures pour protester contre le nombre « misérable » de places qu'ils ont à offrir.

⁶ D'après les données rassemblées par la Fondation Abbé Pierre dans « L'État du mal-logement en France 2015 », page 149.

⁷ APUR/Insee n°72, « Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance », juin 2014.

LES « BOUTIQUES SOLIDARITÉ » : LIEUX D'ACCUEIL ET D'OBSERVATION DE L'EXCLUSION
ET DU NON-LOGEMENT

En septembre 2014, une « enquête flash » a été réalisée par la Fondation Abbé Pierre auprès des personnes accueillies dans son réseau de Boutiques Solidarité⁸. 1 008 ménages y ont répondu. Une large majorité d'entre eux est composée de personnes seules (92 %), essentiellement des hommes (71 %). En termes de ressources, 8 ménages sur 10 disposent de moins de 500 € par mois, et parmi eux 44 % n'ont aucune ressource pour subvenir à leurs besoins. Pour ces personnes, la fréquentation des Boutiques Solidarité répond à un besoin d'accéder à certains services (restauration, douches, domiciliation, bagageries...) ainsi qu'à des permanences d'aides sociales ou médicales ; elle est aussi pour beaucoup un espace de convivialité et d'échanges afin de rompre l'isolement. L'enquête permet d'établir plusieurs constats sur les situations de logement des personnes :

***Un tiers de personnes sans solution.** À la question « Où avez-vous dormi la nuit dernière ? », 33 % des personnes ont indiqué qu'elles étaient « sans solution », c'est-à-dire qu'elles avaient dormi dans la rue (20 %), dans un squat (8 %), dans une cabane ou un bidonville (3 %), dans une voiture (2 %). Le recours à l'hébergement chez des proches est aussi très fréquent (17 %).

***Un 115 qui n'apporte plus de réponse, des personnes qui se débrouillent par elles-mêmes.** Pour ceux qui sont restés sans solution, les principales raisons évoquées sont qu'ils n'appellent plus le 115, ou encore que celui-ci ne répond pas ou répond sans proposer de solution. Parmi les ménages qui avaient une solution d'hébergement ou de logement la veille de l'enquête, 24 % ont déclaré qu'ils l'avaient obtenue par « eux-mêmes ».

***Un non-recours important au Dalo.** Seulement 8 % des ménages avaient déposé un recours au titre du Droit au logement opposable, pour un logement (5 %) ou une place d'hébergement (3 %).

L'évolution de la demande Hlm traduit également l'amplification des difficultés en matière d'accès au logement. D'après l'Insee, la hausse de la demande est continue et régulière : en 2006, ils étaient 1,2 million de ménages en attente d'une réponse à leur demande de logement social, en augmentation de 43 % par rapport à 2002... Désormais, en 2014, ce sont près de **1,8 million de demandes qui sont en attente**, d'après le nouveau système d'enregistrement de la demande. Bien que les capacités du parc Hlm aient progressé sur cette période, elles sont loin de répondre à **un volume de demandes qui se renouvelle et s'amplifie chaque année** : entre juillet 2013 et juillet 2014, 467 000 logements ont été attribués à des ménages, soit à peine un quart des demandes.

⁸ Cette enquête a été réalisée le 18 septembre 2014 sur un échantillon de 1 008 ménages (1 156 personnes) fréquentant 25 accueils de jour répartis sur des territoires divers (Paris, grandes agglomérations, villes moyennes, dans différents départements dont les DOM, en milieu urbain, rural, semi-urbain...). Trois sessions avaient été précédemment réalisées les 10 décembre 2013, 15 janvier et 27 février 2014, auxquelles avaient répondu 707 à 1 128 personnes.

La mise en œuvre du **Droit au logement opposable** reste toujours très insuffisante dans certains territoires sept ans après son adoption : sur plus de 459 000 recours logement déposés auprès des commissions de médiation entre 2008 et fin juin 2014, près de 147 000 ont été reconnus prioritaires et urgents, mais seulement 75 000 ont donné lieu à un relogement dans le cadre du Dalo. Plus de 55 000 ménages prioritaires doivent encore être relogés aujourd'hui par les préfets (dont près de 41 900 pour la seule région Ile-de-France) sachant que, parmi eux, 49 800 ménages ont d'ores et déjà dépassé les délais d'attente réglementaires sans avoir obtenu de proposition (dont 38 000 en Ile-de-France).

Accès au logement ou à une place d'hébergement : état de la demande et de la réponse publique				
	Demandes déposées par les ménages	Demandes reconnues prioritaires	Réponses positives apportées	Demandes sans réponse
Demandes d'hébergement au « 115 » (1) - dans 37 départements en France - à Paris (demandes de jour)	355 320 83 880	ND ND	138 820 45 870	216 500 38 010
Demandes auprès des SIAO (2)	849 580	ND	423 330	426 250
Demande de logement social (3)	1 799 800	ND	467 000	1 332 800
Recours au titre du Dalo (4) - recours « logement » - recours « hébergement »	459 200 55 140	146 820 32 160	75 000* 13 250	55 500 18 910

Sources :
 (1) Baromètre Fnars, hiver 2013-2014.
 (2) Rapport annuel de performances, PLR 2013.
 (3) Système d'enregistrement de la demande. Données sur les demandes actives au 1^{er} juillet 2014 ; sur les attributions de logements sociaux, entre juillet 2013-juillet 2014.
 (4) InfoDalo, données arrêtées au 7 octobre 2014 pour la période 2008-30 juin 2014.
 *Cette donnée n'intègre pas les réponses apportées aux ménages prioritaires lorsque celles-ci n'ont pas été apportées dans le cadre de la procédure Dalo.

Mobilité en baisse, délais d'attente en hausse

À tous les niveaux, les données disponibles font état de volumes de demande inédits. La dégradation du contexte socio-économique l'explique en partie, tout comme l'adaptation insuffisante des capacités d'accueil face à l'amplification des besoins. Mais **la situation actuelle est aussi exacerbée par une baisse importante de la mobilité entre les différents segments de l'offre** : l'absence de fluidité (pour passer de l'accueil d'urgence à l'hébergement d'insertion, du CHRS au logement temporaire et au logement social, etc.) renforce en effet la pression de la demande en empêchant la libération de places suffisantes pour satisfaire la demande d'autres ménages. Ce phénomène est particulièrement marqué dans les territoires les plus tendus, et constitue sans doute un élément nouveau par rapport aux difficultés d'accès au logement qui avaient dominé la période du début des années 1990.

L'allongement des délais d'attente est également un symptôme de l'engorgement de l'offre dans la période actuelle. Dans le Rhône, par exemple, il faut attendre 8,4 mois en moyenne en 2013 pour obtenir une place en accueil d'urgence ou de stabilisation (contre 7,1 mois en 2012), 6,9 mois pour une place en CHRS (contre 4,9 en 2012), 6,2 mois pour une place en ALT (contre 5,5 en 2012) ou encore 5,5 mois pour être logé en résidence sociale ou en foyer – FJT ou FTM (contre 4,3 en 2012). De même, l'accès au logement social se fait désormais au terme de périodes très longues, notamment dans les territoires les plus tendus : les délais d'attente dits « anormalement longs » définis par les préfets dépassent les 36 mois dans des départements comme la Gironde, le Gard, l'Hérault ou la Haute-Savoie, et encore davantage à Paris (6 ans pour un T1, 9 ans pour un T2/T3 et 10 ans pour un T4 et plus...). La part de sortants de CHRS qui accède à un logement a décliné, passant de 63 % en 2009 à 44 % en 2013⁹ ; et les durées moyennes en hébergement d'insertion tendent à s'allonger. Cette baisse de la mobilité est perceptible sur toute la chaîne du logement : **les marches pour passer du parc Hlm au parc locatif privé sont devenues de plus en plus hautes**, et l'accession à la propriété de plus en plus contrainte pour les ménages modestes.

Des besoins largement sous-estimés

Les données issues des systèmes de réponses publiques ne permettent pas de rendre compte de l'ampleur des difficultés d'accès au logement que rencontrent les ménages modestes et fragiles. Non seulement **leur demande en logement** se heurte à des capacités d'accueil insuffisantes, mais elle **est en outre largement sous-estimée**. De fait, les différents systèmes de réponse publique n'enregistrent que la demande qui s'exprime. Or, par méconnaissance des aides existantes, refus de solliciter des dispositifs perçus comme inadaptés à leurs besoins, renoncement face à la complexité des démarches, honte de solliciter un soutien par crainte d'être stigmatisé... de nombreux ménages n'expriment pas leur demande pour accéder à des conditions d'habitat dignes et décentes.

⁹ Source : *Bleu budgétaire*, PAP 2014. Sortants de CHRS ayant accédé à un logement autonome (dans le parc social ou privé) ou à un logement accompagné (résidences sociales, pensions de famille, intermédiation locative...).

**« ON A APPRIS À SE DÉBROUILLER SEUL DEPUIS TOUJOURS »
MONSIEUR ET MADAME L., RESTÉS NEUF ANS DANS UN LOGEMENT INSALUBRE**

Monsieur et Madame L., 39 et 34 ans, ont vécu neuf ans dans un appartement insalubre de Mulhouse, qu'ils avaient trouvé par le biais de leurs anciens voisins : « *Quand on l'a visité, il n'y avait pas de problème. Mais à la fin, il était plein d'humidité, le plafond était fissuré et les murs étaient pleins de fuites des appartements voisins. Le dernier hiver, on n'avait ni gaz, ni chauffage* ».

Pourtant, ils ne font pas appel à un travailleur social pour les aider, et ne déposent pas de demande de logement social. Madame L. explique qu'elle n'a pas l'habitude de solliciter l'aide des autres : « *On a appris à se débrouiller seuls depuis toujours. Quand j'étais petite, on m'a toujours dit de me débrouiller seule, et j'ai toujours tout fait toute seule. Et mon mari est timide et pudique* ».

En l'absence de réponses, la situation des personnes se détériore...

En l'absence de réponses suffisantes et adaptées à leurs besoins, nombreux sont ceux qui finissent par se replier sur des solutions extrêmement précaires et inadaptées, en dehors des sentiers institutionnels. Pour certains, il s'agit tout simplement de « tenir » dans des conditions de logement inadaptées voire dégradées, le temps de trouver « mieux ». En s'appuyant sur les quelques ressources dont ils disposent, ils tentent de conserver un toit en recourant au « système D » et aux solidarités, amicales ou familiales. Pour d'autres, c'est le recours à des formules de « non-logement » de toutes sortes qui s'impose : abris de fortune, caravanes, baraques de chantier, locaux agricoles, cabanes au fond des bois, etc.

Quand le cercle du « non-logement » n'en finit plus de s'élargir

En 2007, la Fondation Abbé Pierre y consacrait un chapitre intitulé « Non-logement : déni de droit ». Phénomène difficile à saisir au travers des statistiques, le non-logement apparaît comme une forme ultime de mal-logement qui s'est développée de façon préoccupante aux marges de l'hébergement et du logement. Loin de s'être réduit depuis, le non-logement constitue désormais un phénomène majeur de la période actuelle, et le triste témoin de l'insuffisance et de l'inadaptation des réponses que la collectivité publique apporte à la crise du logement.

VIVRE DANS UN GARAGE POUR ÉCHAPPER À LA RUE

Monsieur C. a 47 ans. Depuis 6 mois, il vit avec sa fille de 3 ans et sa compagne dans le garage d'un particulier en banlieue lyonnaise, pour lequel ils paient un loyer de 280 €. « *On a le courant et j'ai installé un canapé convertible pour qu'on puisse dormir. Ça s'arrête là. On prend notre douche chez le propriétaire. Dormir, c'est galère, se lever c'est galère, on se pose des questions du matin au soir... Ma compagne a fait deux tentatives de suicide.* »

La situation du ménage a basculé en peu de temps, suite au dépôt de bilan de l'entreprise de Monsieur C., qui a entraîné des impayés, puis une procédure d'expulsion. Ils vivaient alors à quatre (le fils de Monsieur C., âgé de 19 ans, était avec eux) dans un F4 de 80 m², dans le 3^e arrondissement de Lyon, qu'ils payaient 1 000 € par mois : « *J'ai toujours vécu dans le parc privé, pendant plus de 20 ans. Mais en 2013, j'ai commencé à avoir des impayés sur mes chantiers.* » Anticipant les difficultés à venir et le risque d'expulsion, Monsieur C. dépose une demande de logement social et un recours Dalo. Au printemps 2014, il trouve *in extremis* un studio pour y loger son fils : « *Mon fils est traumatisé par cette histoire. Il a vu le truc arriver. Heureusement, j'ai pu lui trouver cette solution deux semaines avant notre expulsion... Quand ils sont venus pour nous mettre dehors, je n'avais rien pour stocker les meubles. Je leur ai dit d'en faire don à une association. Tant pis, ce n'est que du matériel.* »

Nombre de ces solutions palliatives restent invisibles dans l'espace public.

Comme le recours au camping à l'année, qui s'est fortement développé dans de nombreuses régions mais reste difficile à appréhender (les estimations portent sur 70 000 à 120 000 personnes dans cette situation¹⁰). Comme les « squats de pauvreté » également, des solutions par défaut pour des populations en grande précarité, des jeunes sans ressources, des demandeurs d'asile, des familles en attente d'un logement social, des personnes souffrant de dépendances... qui conduisent à des conditions de vie très dégradées : en 2012, les occupants d'appartement « sans droit ni titre » n'avaient accès à l'eau chaude courante que pour 28 % d'entre eux ; et 47 % n'avaient pas d'eau du tout¹¹.

¹⁰ France Poulain, *Le camping aujourd'hui, entre loisir et précarité*, éditions de la DDEA de l'Oise, 2009.

¹¹ Insee première n°1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

LE BUNGALOW COMME SOLUTION DE DERNIER RECOURS POUR MONSIEUR N.

Après son divorce en 1994, Monsieur N., aujourd'hui âgé de 64 ans, quitte sa maison en Bretagne et aménage un appartement au-dessus de son magasin d'antiquités. À partir du début des années 2000, son activité est de moins en moins prospère. En 2006, il décide de partir tenter sa chance dans les Deux-Sèvres, où il trouve une location privée. L'activité d'antiquaire n'y est pas plus florissante, et Monsieur N. se trouve contraint de vendre son magasin en 2010. Son frère lui propose alors de lui prêter un appartement dont il est propriétaire dans les Yvelines. Mais deux ans plus tard, quand son frère décide de vendre le logement, Monsieur N. doit trouver une autre solution. Ne parvenant pas à faire prospérer sa nouvelle activité de négociant en vin (avec un statut d'auto-entrepreneur), ses ressources demeurent trop faibles (409 € de RSA) pour accéder à un logement du parc privé.

Sa demande de logement social déposée deux ans plus tôt n'aboutissant pas, Monsieur N. décide de louer un bungalow à l'abandon dans un camping d'une commune de l'Essonne : « *Il y avait environ cinquante petits terrains avec des bungalows, et des gens qui étaient là depuis dix ou quinze ans. L'intérêt du camping c'est qu'il n'y a pas de taxe d'habitation. Le camping était à peu près entretenu. Mais le bungalow était plus vétuste que crade. Le chauffage fonctionnait quand il avait le temps... J'ai dû réparer la chaudière. Je n'avais pas le choix...* ».¹²

Dans le rapport 2005 sur l'État du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre s'inquiétait du développement préoccupant de l'hébergement chez des proches, devenu un véritable recours en période de crise du logement. **Ces solutions palliatives et individuelles, en l'absence de réponses publiques de la collectivité, se sont largement amplifiées**, si l'on en croit les alertes de nombreux observateurs (bailleurs Hlm, intervenants sociaux, associations...), à défaut de données nationales actualisées sur le phénomène (la dernière enquête de l'Insee sur cette problématique remonte à 2002¹³). Solution transitoire pour certains, elle devient durable pour d'autres en l'absence de réponses publiques ; se renforcent alors l'invisibilité de ces situations et leurs conséquences au quotidien : conditions de vie dégradées, difficultés dans la relation familiale ou conjugale, risques de dérives lorsque l'hébergement est offert « contre services »...

¹² Monsieur N. a obtenu un logement-passerelle en 2012 puis un logement social un an et demi plus tard.

¹³ Plus de 400 000 personnes étaient contraintes à l'hébergement chez un tiers d'après l'enquête Logement de 2002.

Pour Monsieur F. et sa compagne, l'hébergement chez des amis a été l'une des principales solutions de repli lorsqu'ils ont dû quitter leur logement Hlm à Rillieux-la-Pape après des impayés locatifs : pendant trois ans, ils ont été hébergés par un ami puis ont dû partir au moment où celui-ci s'est installé en couple avec sa femme. Aujourd'hui, Monsieur F. et sa compagne vivent séparés. Lui dans une chambre en foyer obtenue par le 115, elle chez une amie. *« C'est compliqué pour ma concubine ; elle est fatiguée à cause de son travail et ne peut pas s'allonger car elle n'est pas chez elle. (...) Quand ça devient trop difficile, elle prend une chambre à l'hôtel pour mieux dormir, mais ça coûte 40 €. À la longue, ça va poser problème... Nous sommes fatigués de devoir courir toute la journée pour les démarches et de doubler nos dépenses quotidiennes ».*

À l'opposé de ces solutions palliatives qui restent dans l'ombre, d'autres situations sont au contraire devenues plus visibles, comme les tentes et abris de fortune implantés en bordure des routes, sur les talus des périphériques, dans les bois... dans une relative indifférence. Ou encore les bidonvilles, que l'on croyait définitivement éradiqués depuis les années 1970, et qui sont réapparus au début des années 2000, avec désormais une forte visibilité médiatique. En janvier 2014, la DIHAL recense 429 installations de ce type en France métropolitaine (en Île-de-France et Seine-Saint-Denis, mais aussi dans de grandes agglomérations comme Lyon, Nantes, Marseille, Lille.). Entre 15 000 et 20 000 personnes - dont des milliers d'enfants - y trouvent refuge, faute d'autres solutions ; elles y vivent alors dans des conditions extrêmement précaires (qui contreviennent aux obligations des collectivités) : absence de sanitaires, d'accès à l'eau, à l'électricité, risques d'incidents graves liés au chauffage au bois, à l'éclairage à la bougie. Ces situations sont d'autant plus inadmissibles que les pouvoirs publics, en contradiction avec la circulaire d'août 2012, continuent d'expulser ou d'évacuer ces familles démunies sans proposer d'alternative pour la majorité d'entre elles. En octobre 2014, ce sont par exemple 27 familles qui ont été ainsi expulsées du terrain où elles vivaient depuis 5 ans à Chatenay-Malabry dans les Hauts-de-Seine. Ces pratiques se sont même accélérées depuis deux ans, avec en moyenne 13,8 expulsions par mois depuis août 2012, contre 7,5 avant la circulaire¹⁴.

Quand les ménages se retrouvent bloqués dans des situations qui se détériorent

Pour d'autres ménages, l'attente d'une réponse à la demande Hlm se fait dans un logement très dégradé (logement humide, absence de chauffage, bâtiment dégradé et potentiellement dangereux, présence de nuisibles, etc.) **ou totalement inadapté aux besoins et ressources du ménage**. Dans bien des territoires, le parc privé constitue un « parc social de fait » pour des ménages qui ne peuvent trouver un toit ailleurs (notamment dans les centres-villes anciens dégradés, centre-bourgs désertés et déqualifiés, habitat indécemment diffus dans le milieu rural...).

¹⁴ Calcul Fondation Abbé Pierre à partir des données recueillies par la Ligue de Droits de l'Homme : en moyenne, 13,8 expulsions par mois ont été réalisées entre août 2012 et juin 2014, contre 7,5 entre janvier 2010 et août 2012.

MADAME T. ET SES DEUX ENFANTS (8 ET 9 ANS), LOCATAIRES D'UN LOGEMENT INDIGNE DANS L'ATTENTE DEPUIS 2011 D'UN RELOGEMENT « DALO ».

Depuis son divorce en 2006, Madame T., 44 ans, habite avec ses deux enfants (aujourd'hui âgés de 8 et 9 ans) dans un appartement du parc privé (un T1) à Villeneuve-le-roi en région parisienne. Bien que son dossier Dalo « insalubrité » ait été accepté en 2012, Madame T. n'a pas encore été relogée par le Préfet. Ne pouvant accéder à un logement privé plus adapté, la famille est contrainte de rester dans le studio insalubre qu'elle occupe depuis huit ans.

Alors que les enfants grandissent, le problème de sur-occupation devient plus préoccupant : « *Les enfants font leur devoir sur le bureau, et moi je fais la cuisine juste à côté d'eux. Je ne peux pas dire que ça n'est pas « confort », car c'est un gros mot pour nous. On n'a même pas le minimum. Ils dorment côte à côte, un garçon et une fille...* ». Par ailleurs, l'insalubrité du logement ne cesse de s'aggraver : « *L'appartement est plein d'humidité car il n'y a pas d'isolation. Je repeints chaque année les murs et le plafond pour cacher les fuites et les moisissures, qui apparaissent dès le début de l'hiver sur les murs et derrière les meubles. Même nos vêtements pourrissent dans l'armoire.* » Lorsqu'elle a demandé au propriétaire d'intervenir dans son logement, Madame T. s'est vue notifier son congé : « *Heureusement, il n'était pas dans les règles, donc je suis restée. Alors j'ai fait des travaux moi-même.* » De même, la demande de visite du service de sécurité sanitaire que Madame T. a adressée à la mairie il y a plusieurs années est restée sans réponse à ce jour.

En attendant, la situation pèse lourdement sur le moral de Madame T., et les conditions de vie de la famille se dégradent : « *À cause de ce logement, on ne peut pas recevoir les gens. Les enfants me demandent tout le temps « Pourquoi on n'invite pas nos copains ? » ou « Pourquoi on ne fête pas nos anniversaires ? »... Je ne peux pas inviter des enfants ici, c'est indigne. Et comment puis-je laisser mes enfants seuls ici pour aller travailler ? Le gaz et les fenêtres sont accessibles, c'est dangereux.* » Dans ces conditions, le logement est un souci permanent pour toute la famille : « *Les enfants me demandent tous les jours si j'ai des nouvelles de l'avocat. Ils sont inquiets car ils ne veulent pas déménager et quitter leur école. On attend tout le temps...* »

Quand le logement est inadapté aux faibles ressources du ménage, s'y maintenir suppose de se livrer bien souvent à un véritable jeu « d'équilibriste » sur le plan budgétaire, pouvant entraîner des restrictions drastiques sur les dépenses de santé (renoncement à l'achat de médicaments, aux consultations de soins, etc.), d'alimentation (concentration des dépenses sur les aliments roboratifs, suppression de l'achat de certains aliments comme la viande, le poisson), ou encore d'énergie (renoncement à se chauffer).

Madame B., mère de deux enfants, a dû procéder à des arbitrages difficiles pour assurer le paiement de son loyer dans le parc privé (un F3 passé de 700 € à 900 €, alors que ses revenus sont d'environ 600 € de RSA). Sa demande de logement social déposée il y a 7 ans n'a donné lieu à aucune proposition : « *On ne fait plus de sorties en famille, on ne va plus au cinéma ou au restaurant une fois par mois. J'ai la garde alternée de mes enfants, mais ils restent plus souvent chez leur père, car je sais qu'ils auront trois repas par jour. Moi je peux boire un peu d'eau et aller me coucher, mais comment expliquer cela à des enfants ? Ils ne vont pas se coucher après avoir bu seulement de l'eau...* ».

Dans ce contexte, et en l'absence d'accès à un logement plus adapté, la moindre évolution de la situation du ménage (changement professionnel, agrandissement de la famille, recomposition familiale, prise en charge d'un parent dépendant...) peut venir rompre le fragile équilibre en raison de charges nouvelles ou conduire à une dégradation des conditions de vie. Les situations de surpeuplement deviennent une variable d'ajustement dans les territoires les plus tendus comme en Ile-de-France, où 17,7 % des résidences principales sont sur-occupées contre 4,7 % dans les autres régions. Au mieux, les ménages sont piégés dans un logement qui n'est plus en adéquation avec leurs besoins ou avec leurs ressources financières ; au pire, ils se retrouvent à la porte de leur logement, sans solution de repli.

DES DIFFICULTÉS PROFESSIONNELLES QUI NE PERMETTENT PLUS DE FAIRE FACE À UN DE LOYER TROP ÉLEVÉ : LA FAMILLE K., MENACÉE D'EXPULSION

Madame et Monsieur K. (56 ans) et leurs deux filles (9 et 11 ans) risquent d'être expulsés du logement social qu'ils occupent depuis près de 15 ans à Mulhouse.

La situation de la famille se fragilise lorsque Monsieur K., comptable de métier, décide de créer son entreprise il y a quelques années. Malgré les formations suivies, son projet n'aboutit pas. Or, les missions d'intérim se raréfient dans son secteur d'activité : « *Je n'ai plus de visibilité sur l'emploi. Par exemple, j'ai su seulement aujourd'hui que je travaillais demain.* ». Dans la mesure où son épouse est femme au foyer, Monsieur K. s'inquiète du paiement du loyer, qui repose sur ses seules épaules : « *Je paie ce que je peux du loyer chaque semaine, 50 ou 100 €, car par mois... je n'y arrive pas. Je vais faire les courses dans les magasins Discount. J'ai une vieille voiture pour le travail mais elle me coûte cher...* »

La famille reçoit un premier avis d'expulsion en 2006. Monsieur K. parvient alors à rectifier la situation en mettant en place un plan d'apurement avec le bailleur. En 2012, il reçoit un second avis d'expulsion, et le versement des APL se trouve suspendu. L'assistante sociale oriente Monsieur K. vers une association qui lui apporte un accompagnement juridique mais aussi

moral : « Je n'ai pas pu le dire à ma femme, ni à ma famille et à mon entourage. C'est lourd, j'ai seul la responsabilité d'un foyer. Je vis avec la peur de l'huissier qui frappe à la porte. Depuis que mon dossier est suivi par l'association et l'avocat, j'ai moins peur. ». Monsieur K. retrouve un peu d'espoir, mais reste pessimiste sur sa capacité à faire face au loyer : « On dit que c'est un logement social, mais les loyers sont trop chers. Les prix sont presque les mêmes que dans le privé. Les APL sont trop basses, et les salaires aussi. ».

Exclusion du logement : des profils qui se diversifient

Dans la période contemporaine, certains profils sont plus particulièrement confrontés à des risques d'exclusion du logement. Leur forte présence parmi les personnes qui sollicitent une aide de la collectivité rend compte du fait que la problématique de l'accès au logement est désormais d'une autre dimension, d'une autre nature.

En matière d'accès à l'hébergement et au logement, **certaines situations émergent de façon massive, comme la croissance du nombre de familles avec enfants¹⁵ qui se retrouvent sans-domicile...** À l'hiver 2013-2014, elles ont déposé près de 174 000 demandes d'hébergement au 115, soit 23 000 de plus que l'hiver précédent selon le baromètre de la Fnars. Si elles sont moins souvent laissées dans la rue ou dans des centres d'hébergement d'urgence que d'autres personnes (notamment des isolés), des absences de prise en charge se produisent parfois et apparaissent alors d'autant plus choquantes qu'elles touchent des enfants. À Paris, la part des nuitées d'hôtel attribuées aux familles par le « 115 » a connu une véritable explosion entre 1999 et 2012 (de 15 % à 83 %), liée à la fois « à la forte augmentation de la demande et au caractère systématique de l'hébergement des familles », selon l'Observatoire du Samu social qui nous alerte toutefois sur les restrictions budgétaires survenues à partir de 2011 et qui « ont obligé les équipes à signifier des refus même pour ce type de demandes »¹⁶.

L'exclusion du logement s'étend aussi chez les jeunes. N'ayant pas le droit au RSA, les moins de 25 ans peuvent éprouver des difficultés particulièrement importantes pour accéder à un logement autonome : loyers trop chers dans le parc privé par rapport à leurs ressources, exigences fortes des propriétaires en matière de garanties... Pour eux, l'accès au parc Hlm est limité, compte tenu du manque de petits logements sociaux et des temps d'attente très longs, peu compatibles avec leur forte mobilité. Au niveau national, les 18-29 ans

¹⁵ En 2012, l'Insee établit à 30 000 le nombre d'enfants accompagnant les adultes « sans domicile ». « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », *Insee Première* n°1455, juillet 2013.

¹⁶ Emmanuelle Guyavarch et Elsa Garcin, « Publics hébergés par le 115 de Paris : une forte progression des familles », CNAF, *Informations sociales* n°182, pp.142-149, 2014.

représentent un quart de la population sans domicile en 2012¹⁷, et les moins de 25 ans environ 40 % des personnes ayant sollicité le « 115 » à l'hiver 2013-2014. Parmi eux, de nombreux jeunes sortants de structures ou de dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) sont frappés par « l'effet couperet » d'une fin de prise en charge et confrontés brutalement à une exigence d'autonomie à laquelle ils sont peu préparés : les personnes ayant été « placées » sont largement surreprésentées parmi les sans-domicile (estimés à 23 % dans une enquête de l'Insee, contre 2 % dans la population générale logée), et cette part atteint les 35 % parmi la tranche d'âge des 18-24 ans)¹⁸.

Parmi les publics les plus exclus de l'accès au logement aujourd'hui, on trouve aussi de nombreux demandeurs d'asile : leur forte progression dans un contexte géopolitique marqué par la multiplication des conflits ne s'est — de fait — pas accompagnée d'une croissance suffisante de places en CADA (centre d'accueil de demandeurs d'asile) auxquels ces personnes ont théoriquement droit. Si ce parc a vu sa capacité quadrupler en 10 ans, sa croissance s'est toutefois ralentie depuis 2008, alors que le nombre de demandeurs continuait à fortement augmenter et que les durées des procédures du traitement de la demande d'asile s'allongeaient. Faute de places, de nombreux demandeurs d'asile se tournent vers l'hébergement d'urgence de droit commun¹⁹. L'allocation temporaire d'attente (ATA) n'est par ailleurs pas suffisante pour leur permettre d'accéder à un logement. Sachant que, contrairement à d'autres pays comme le Royaume-Uni, les demandeurs d'asile n'ont que très rarement le droit de travailler en France, ce qui les prive des ressources suffisantes pour pouvoir se loger.

La présence des « mineurs isolés étrangers » parmi eux doit par ailleurs nous interpeler. Alors que l'on estime fin 2012 qu'ils sont environ 9 000 sur le territoire national dont 3 000 à Mayotte, ces mineurs sont censés être pris en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance, qu'ils soient ou non en situation régulière et quelle que soit leur nationalité. En forte augmentation, ils se heurtent depuis quelques années à la saturation des services de la protection de l'enfance dans certains départements (notamment à Paris, premier département d'accueil où ils sont aujourd'hui 1 900, contre 700 fin 2008). Malgré des financements spécifiques de l'État octroyés depuis 2013 (limités à 5 jours de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation de ces personnes), nombre de ces mineurs se retrouvent aujourd'hui en situation d'errance.

Au-delà de ces populations dont la présence est devenue plus importante dans les dispositifs d'aide publique, **d'autres — depuis longtemps identifiés**

¹⁷ « L'hébergement des sans-domicile en 2012. *Insee Première* n°1455, op. cit.

¹⁸ Jean-Marie Firdion, « Influence des événements de jeunesse et héritage social au sein de la population des utilisateurs de services d'aides aux sans-domicile », 2006, cité dans le Rapport d'information « Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant » de Muguette DINI et Michelle MEUNIER, Sénat, n° 655, juin 2014.

¹⁹ L'Insee explique la hausse de la part des étrangers parmi les sans-domicile (passée de 38 % en 2001 à 53 % en 2012, soit 9 fois plus que dans la population métropolitaine) en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui n'ont pas de place dans les CADA et s'orientent vers les services d'aide aux sans-domicile. *Insee première* juillet 2013, op. cit.

comme « marginaux » — peinent toujours à obtenir des réponses adaptées à leurs problématiques.

De nombreuses personnes malades ou en souffrance psychique se retrouvent également à la rue aujourd'hui, plutôt qu'à l'hôpital, en raison d'une prise en compte très insuffisante de leurs besoins par la collectivité publique. Alors que les hôpitaux ont longtemps joué un rôle de refuge pour les plus exclus, leur procurant un espace où se reposer temporairement, cette fonction « asilaire » s'est érodée au fil du temps. La réduction du nombre de lits en hôpital psychiatrique et la rationalisation des coûts dans le secteur hospitalier qui s'est accélérée depuis le milieu des années 2000 (avec notamment le « Plan Hôpital 2007 ») ont conduit à laisser de côté toutes ces personnes vulnérables, sans que soient proposées d'autres modalités de prise en charge. Lorsqu'elles sont sans famille ou sans réseau de solidarité, c'est auprès des accueils de jour ou des équipes mobiles de rue que nombre d'entre elles reçoivent le soutien dont elles ont besoin.

Comme l'explique une association lyonnaise : « *Pour certains profils, il n'existe tout simplement pas d'offre de logement : les ménages expulsés plusieurs fois, les parcours cabossés (addictions, etc.), les hommes seuls à la recherche de meublés. Pour eux, il n'y a de la place nulle part* ».

QUAND LES DISPOSITIFS D'AIDE PROPOSENT DES RÉPONSES INSUFFISANTES

L'amplification des difficultés d'accès au logement au cours des dernières décennies a incité les pouvoirs publics à déployer divers dispositifs pour améliorer la situation des ménages les plus fragiles. **Ces dispositifs, qui se sont empilés depuis un quart de siècle, constituent aujourd'hui un ensemble particulièrement complexe** dont la logique apparaît mieux quand on les resitue dans une perspective historique.

La question de l'accès au logement se pose dans des termes nouveaux depuis la seconde partie des années 1980, quand il apparaît que la construction des logements sociaux ne suffira pas pour répondre aux besoins des ménages les plus fragiles. Quand on mesure aussi les effets de la réforme du financement du logement en 1977, qui a limité la capacité de la puissance publique à maîtriser la production de logements sans que les aides personnelles au logement ne parviennent à réduire suffisamment l'écart entre le coût du logement et les ressources des ménages. Le décalage entre les caractéristiques de l'offre immobilière et celles de la demande s'est encore accru avec la montée de la précarité. Dans ce contexte, des mesures spécifiques se sont progressivement mises en place pour favoriser l'accès au logement des plus modestes et des plus fragiles : premiers programmes pauvreté-précarité (à partir de l'hiver 1983-1984), premiers fonds d'aide aux impayés de loyer (FAIL) et pour l'accès au logement, fonds d'aide au relogement et de garantie (FARG)²⁰, incitation des préfets à valoriser leur droit de réservation sur le parc Hlm pour en faciliter l'accès aux personnes en difficulté...

Toutes ces mesures ont été reprises et amplifiées par la loi du 31 mai 1990²¹ « visant à la mise en œuvre du droit au logement » qui fait obligation aux départements et aux préfets de mettre en place des Plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui reprennent les attributions des fonds précédents. La loi met également en place des procédures et des moyens pour élargir l'offre de logement en direction des personnes en difficulté : renforcement des droits d'attribution des logements sociaux par les préfets, création du PLA d'insertion (PLAI) pour les ménages très fragiles, incitation pour les propriétaires privés à maintenir la vocation sociale de leur patrimoine. À partir de l'élan et du cadre de la loi de mai 1990, les actions favorisant l'accès

²⁰ Créés à l'initiative du mouvement associatif (foyers de jeunes travailleurs et CHRS), les FARG permettent d'apporter une garantie aux bailleurs qui acceptent des personnes présentant des risques d'impayés et de distribuer des prêts facilitant l'installation dans le logement (notamment pour les jeunes).

²¹ Le principe du droit au logement avait été affirmé par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

au logement des personnes les plus fragiles se sont multipliées. Ces dispositifs se déploient sur **trois registres d'intervention** qui correspondent chacun à des objectifs, des outils et des logiques spécifiques et complémentaires.

1 - Le premier registre d'intervention regroupe les actions qui concourent à élargir l'offre de logements à destination des populations les plus fragiles.

Elles s'encastrent dans les mécanismes de production et d'attribution des logements sociaux encadrés par des normes édictées au niveau national par la puissance publique. Du point de vue de l'offre de logements, un effort a été fait depuis la fin de la dernière décennie sur l'augmentation de la production de PLAI, dont les loyers sont inférieurs à ceux des logements sociaux « ordinaires » (PLUS). Le parc privé devait également constituer un levier important de cette dynamique de production de logements abordables, mais le « conventionnement » social de ce parc reste très modeste. Par ailleurs, divers dispositifs spécifiques ont été mis en place pour favoriser l'accès au logement social des demandeurs les plus fragiles :

- le **contingent préfectoral** renvoie à la possibilité qu'ont les préfets de réserver une part de logements dans le parc social afin d'y loger des ménages en difficulté. Cette disposition n'a été véritablement réactivée qu'à partir de l'adoption de la loi sur le Droit au Logement opposable (2007), lorsque les préfets ont été tenus d'apporter des réponses aux ménages reconnus prioritaires par des commissions de médiation et devant être relogés en urgence ;

- d'autres dispositions visent à favoriser également l'accès au logement des publics défavorisés : les **accords collectifs** qui fixent des objectifs chiffrés de relogement des publics prioritaires (dont font partie les ménages prioritaires au titre du Dalo), ou encore les **conventions d'utilité sociale** signées entre les bailleurs et l'État, qui précisent la politique sociale de l'organisme (plan d'action pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'hébergement, d'insertion...).

2 - Le deuxième registre renvoie à des dispositifs d'appui pour favoriser l'accès au logement des personnes en difficulté.

Impulsés dans le cadre de la loi Besson, ces dispositifs visent à sécuriser les bailleurs et à conforter les demandeurs dans leurs démarches à travers des mesures d'accompagnement ou des formules d'habitat transitoire (résidences sociales, aide au logement temporaire...). C'est ainsi que s'est développé le **secteur du « logement accompagné »**, adossé à des mesures d'accompagnement (telles que l'ASLL distribué par les FSL, l'AVDL accordé aujourd'hui par l'État) et renvoyant à des modalités de logements spécifiques constituant, en quelque sorte, des étapes dans le parcours qui conduit de l'hébergement au logement (résidences sociales, sous-location, gestion locative adaptée).

3 - Le troisième registre renvoie aux dispositifs d'accès à un hébergement d'urgence et d'insertion.

Depuis une vingtaine d'années, ce parc a connu un développement important à travers l'adoption de nombreuses mesures : Plans départementaux pour l'hébergement d'urgence (1994), Plan Périssol

(1995), Plan de Cohésion sociale (2005), PARSA, plan d'humanisation, loi Dalo (2007)... Au-delà des capacités d'accueil de ce parc, l'accès à une place d'hébergement dépend aussi de l'efficacité des rapprochements entre l'offre et la demande d'hébergement, ainsi que de la fluidité qui s'opère entre les différents segments de l'offre. Alors que les SIAO (services intégrés d'accueil et d'orientation) devaient réduire cette coupure, le 115 demeure aujourd'hui l'outil majeur de traitement de l'urgence. Mais il est mis en échec par l'insuffisance de l'offre, tandis que les SIAO ne maîtrisent pas encore toute l'offre d'hébergement et sont faiblement connectés aux dispositifs d'attribution des logements sociaux.

Ce rapide essai de classification montre la complexité de l'édifice. Tous ces dispositifs visent des objets différents (l'hébergement ou le logement) ; certains tendent à favoriser l'accès au logement (via les processus d'attribution des logements sociaux), d'autres constituent des appuis pour apporter aux ménages en difficulté des garanties, leur imposer parfois un temps de « probation », ou leur proposer des formules intermédiaires avant l'accès à un logement social. Tous n'ont évidemment pas la même ampleur (de plusieurs centaines de milliers d'attributions de logements sociaux à quelques dizaines de milliers d'aides ou de mesures d'accompagnement). Sachant qu'ils font aussi l'objet d'agencements territoriaux très variables qui ajoutent encore un degré de complexité.

Dans un contexte marqué par l'insuffisance de l'offre et par la massification et la diversification de la demande (en matière de logement comme d'hébergement), **toute la pression pèse sur les « dispositifs » : ce sont eux qui sont chargés de gérer le rapprochement entre l'offre et la demande émanant des personnes en difficulté**, de qualifier cette demande mais aussi d'opérer des tris, des aiguillages vers certaines fractions de l'offre, des mises en attente ou à distance... Ce qui provoque inquiétude et parfois incompréhension des demandeurs, frustration, voire désarroi, pour les professionnels. Il convient donc d'**analyser le fonctionnement de ces dispositifs** et de mettre en lumière les ajustements auxquels ils sont soumis. Les conséquences de ces ajustements seront observées à travers le regard et les paroles des personnes qui s'y confrontent, ainsi que ceux des professionnels qui les accompagnent.

Des dispositifs dans la « gestion de la pénurie »

Entre des besoins sociaux qui explosent et une offre particulièrement sous-calibrée dans la plupart des grandes villes, les dispositifs d'aide mis en place par la collectivité publique depuis plusieurs décennies font face à une équation impossible à résoudre. Que ce soit en matière d'hébergement, de logement ou d'aides aux ménages en difficulté, les gestionnaires de ces dispositifs déploient désormais toutes sortes de « stratégies » pour permettre de répondre malgré tout à une partie de la demande. Restrictions des aides et

des prestations offertes d'un côté, resserrement des critères d'éligibilité pour les ménages de l'autre... la « gestion de la pénurie » prend des formes diverses et très variables d'un territoire à l'autre.

Restriction des aides, resserrement des critères d'éligibilité

Dans de nombreux territoires, notamment les plus tendus, c'est finalement une « gestion de la pénurie » qui s'organise afin de continuer à faire fonctionner — même *a minima* — des dispositifs chargés d'apporter des réponses aux ménages en difficulté.

En matière d'hébergement d'urgence, on assiste **dans de nombreux territoires** à un resserrement du **champ des solutions apportées aux sans-domicile**. Pour continuer à répondre au plus grand nombre de personnes, le choix est parfois fait de fixer des durées d'accueil maximales, conduisant à une « rotation » des publics accueillis. Dans le Bas-Rhin, par exemple, certaines structures accueillent les personnes sans abri pour une durée de 5 à 7 jours maximum, puis imposent un délai de 5 jours avant de pouvoir les accueillir à nouveau. D'autres structures ont opté pour la règle de « 3 nuitées dehors / 4 dedans ». Des options dénoncées aujourd'hui par les acteurs locaux qui en pointent les conséquences sur le travail d'accompagnement des personnes sans abri, et la remise en cause du principe de « continuité de la prise en charge²² »

Des évolutions similaires sont à l'œuvre en matière de domiciliation.

Alors que cette procédure est indispensable pour permettre aux personnes sans domicile stable de disposer d'une adresse administrative où recevoir leur courrier et faire valoir leurs droits²³, l'UNCCAS alerte aujourd'hui sur la saturation des organismes de domiciliation surtout dans les territoires tendus²⁴. À budget constant, de nombreux CCAS pratiquent désormais des « économies d'échelle », conduisant à une diminution des coûts unitaires par domiciliation ; d'autres refusent certaines demandes, notamment celles des personnes qui ne sont pas présentes sur le territoire de la commune depuis un certain temps (ou ne sont pas en capacité de le prouver). À Marseille, le CCAS ne parvient plus à faire face à l'ampleur des besoins : arrêt de l'accueil dans certains guichets pendant plusieurs semaines (le temps de traiter les demandes en stock), fermeture d'agences dans certains arrondissements pour mutualisation de l'activité domiciliaire, radiation des demandes non renouvelées au bout de quinze jours... Témoin de cette dégradation des prestations pour les personnes les plus fragiles, la Boutique solidarité de Marseille de la Fondation Abbé Pierre s'est fortement investie dans l'activité de domiciliation, à l'instar de nombreux accueils de jour et d'associations.

²² « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. » (*Code de l'Action Sociale et des Familles*, article L. 345-2-3).

²³ Disposer d'une boîte aux lettres accessible est indispensable notamment pour les démarches suivantes : établissement d'une pièce d'identité, demande d'asile, accès à la couverture maladie, ouverture de compte bancaire, demande de logement social, de prestations sociales, déclaration de revenus, régularisation du séjour...

²⁴ UNCCAS, « Positionnement de l'UNCCAS sur le dispositif de domiciliation », septembre 2013.

En Île-de-France, le dispositif de domiciliation est essentiellement porté par les associations, mais leurs moyens sont insuffisants (leurs agréments ne s'accompagnant en général d'aucune ligne budgétaire dédiée²⁵). Au final, certains publics rencontrent des difficultés plus importantes pour se faire domicilier, notamment les Gens du voyage ou les demandeurs d'asile.

La « gestion de la pénurie » est aussi à l'œuvre au niveau des aides distribuées par les FSL. Face à une recrudescence des demandes, de nombreux départements resserrent désormais les conditions d'octroi de leurs aides. Dans son rapport de 2014 sur l'état du mal-logement²⁶, la Fondation Abbé Pierre montrait que de nombreux Conseils généraux — y compris parmi les plus investis — en venaient à modifier leur règlement intérieur dans un sens plus restrictif : en Seine-Maritime, le resserrement des critères d'accès au FSL a conduit entre 2007 et 2011 à une diminution de 18 % du nombre de ménages aidés. Dans les Alpes-Maritimes, le nombre de dossiers reçus en 2012 a baissé de 27 % suite à la modification des plafonds de ressources...

Ces évolutions sont également perceptibles à l'échelle nationale, et l'année 2012 a marqué à cet égard un coup d'arrêt à la progression continue des aides financières accordées par les Fonds. Un récent bilan réalisé sur 56 départements²⁷ indique qu'après une forte progression entre 2008 et 2011 (de 268 000 à 318 000 ménages aidés), un mouvement de repli s'opère en 2012 (à un peu plus de 300 000 ménages aidés). D'un département à l'autre, les options retenues sont diverses : abaissement des plafonds de ressources pour les ménages aidés, diminution et/ou plafonnement des niveaux d'aide, limitation des durées d'accompagnement dans le cadre de l'ASLL, des durées de cautionnement dans le cadre des aides au maintien locatif²⁸...

On assiste non seulement à une réduction des aides et prestations offertes, mais aussi, bien souvent, à un resserrement de la cible des publics éligibles. Des taux d'effort maximaux peuvent être définis, avec des déclinaisons variables suivant les territoires : dans les Bouches-du-Rhône, ce taux d'effort est limité à 35 %, mais un plafond est fixé pour le quotient familial (400 € contre 1 200 € dans le Var) ; dans l'Hérault, il doit être inférieur à 20 % (loyer résiduel) ou 33 % des ressources globales pour ouvrir droit aux aides à l'accès. En définitive, ces diverses « stratégies » conduisent à resserrer la portée des dispositifs d'aide, et donc à exclure du champ de l'aide publique un nombre

²⁵ D'après une enquête menée par la Fnars Île-de-France en 2014. « Note de positionnement sur la domiciliation administrative des personnes sans domicile stable ».

²⁶ Voir chapitre 5 du Rapport 2014 sur l'État du mal-logement, intitulé « Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement », pp.233-280.

²⁷ L'échantillon correspond aux 56 départements ayant communiqué les données relatives au fonctionnement de leur FSL chaque année entre 2008 et 2012. Le constat est le même en ce qui concerne les montants fournis par les FSL en matière d'aides aux ménages qui ont augmenté dans des proportions importantes entre 2008 et 2011 passant de 149 à 184 millions d'€, puis ont diminué en 2012 pour s'établir à 178 millions d'€. Si les montants des prestations (mesures d'accompagnement et de soutien aux ménages) se maintiennent à un niveau relativement stable en 2012, ce sont bien les aides financières accordées directement aux ménages qui connaissent un coup d'arrêt (-4 %).

²⁸ En Isère par exemple, le nouveau règlement adopté en 2013 indique que le FSL se porte désormais caution pour 9 mois sur une période de 36 mois, dans le parc public comme pour le parc privé, alors que par le passé il pouvait intervenir pour des durées plus longues (18 mois pour le parc privé et 12 mois pour le parc public sur une période de 36 mois dans les deux cas).

important de ménages en difficulté qui y avaient précédemment accès, comme l'illustre la situation suivante.

MADAME G. SE VOIT REFUSER UNE AIDE DU « FSL ACCÈS »

Madame G. vivait dans un logement insalubre avec ses deux filles. Afin de mettre fin à cette situation et ces conditions de vie insoutenables, la famille a entamé une procédure à l'encontre du propriétaire. Toutefois, constatant la lenteur et la lourdeur de la procédure — et dans l'attente du jugement — Madame G., ne pouvant plus supporter ses conditions de vie, a quitté son logement. Étant donnée l'urgence de la situation, Madame G. et ses filles n'ont pas eu d'autre choix que de s'installer dans un logement privé dont le loyer est de 375 € charges comprises. Si ce loyer semble raisonnable au regard du prix du marché, ses ressources étant de 975 €, son taux d'effort s'élève malgré tout à 40 %.

Alors que Mme G. aurait eu besoin de l'aide du FSL accès pour payer la caution de son appartement et les frais liés à son emménagement, son taux d'effort dépassant le 35 %, le Conseil général des Bouches du Rhône lui a refusé le droit au « FSL accès ».

Dans la « boîte noire » des dispositifs : la sélection des demandeurs

Dans un contexte marqué par une offre insuffisante, la question des priorités se pose de manière exacerbée. Il convient dès lors de comprendre les logiques qui conduisent à apporter des réponses à certains ménages plutôt qu'à d'autres. Si des critères légaux et réglementaires régissent l'accès au parc Hlm²⁹ (critères d'éligibilité au logement social, critères généraux d'attribution, critères de priorité...), les acteurs locaux ont la responsabilité de hiérarchiser les demandes en tenant compte des besoins qui s'expriment dans leurs territoires dans un contexte de gestion de la pénurie. Sachant qu'une étape importante de « pré-sélection » des dossiers qui reste à la discrétion des acteurs intervient en outre chez les bailleurs Hlm, en amont des commissions d'attribution.

« On a des critères d'attribution... mais avant, on a le champ libre ! Foncièrement, vous prenez qui vous voulez quand vous faites votre stock. Le règlement d'attribution, c'est au moment de la commission d'attribution. Il ne dit rien sur ce qui se passe avant : quand je prends ma souris et que je vais choisir, je choisis qui je veux ! ». Chargée de gestion locative dans un organisme Hlm³⁰.

²⁹ Des critères d'éligibilité au logement social tout d'abord circonscrivent l'accès au logement social aux personnes de nationalité française ou admises à séjourner régulièrement sur le territoire national, et disposant de ressources inférieures à certains plafonds. Des critères généraux d'attribution par ailleurs, imposent de prendre en compte la composition du ménage, le niveau de ses ressources, ses conditions de logement, l'éloignement du lieu de travail... Des critères de priorité enfin, s'appliquent pour les personnes en situation de handicap, mal-logées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons financières, hébergées ou logées temporairement, reprenant une activité après une longue période de chômage, et victimes de violences conjugales.

³⁰ Marine Bourgeois, « La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des HLM », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2011-8, Paris, Sciences Po.

En matière d'hébergement d'urgence, l'accueil est au contraire censé être inconditionnel pour « *toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* », mais la saturation des capacités d'accueil conduit là aussi à des processus de sélection peu lisibles.

Les situations sont extrêmement diverses d'un territoire à l'autre, et les processus de tri d'autant plus exacerbés que les dispositifs sont soumis à une forte pression. On peut toutefois distinguer deux tendances à l'œuvre en matière de sélection de la demande, qui correspondent à deux logiques distinctes. D'une part, un processus de sélection par le « haut » qui consiste à répondre en premier lieu aux ménages présentant les meilleures garanties, les meilleures ressources ou les meilleurs capacités à évoluer par la suite vers d'autres segments de l'offre : leur choix est guidé alors par la recherche d'une relative « sécurité » pour le bailleur ou la structure, et conduit à prioriser les demandes considérées sans risque. D'autre part, un mouvement inverse de sélection « par le bas » s'observe lorsqu'il s'agit d'apporter des réponses en urgence à des personnes très démunies ou en grande détresse : le choix s'opère alors en fonction du degré de vulnérabilité de la personne ou du ménage, et tend à identifier les situations les plus graves parmi un ensemble de demandes toutes prioritaires. Dans un sens comme dans l'autre, **de larges pans de la demande restent sans proposition, même s'ils répondent aux critères d'éligibilité et de priorité.**

Le processus de sélection « par le haut » peut se manifester pour tous les segments de l'offre. Dans l'accès au logement social, il conduit à mettre sur le haut de la pile les demandes présentant les meilleures garanties, tant sur le plan financier que social. Les revenus du ménage deviennent alors déterminants, tant du point de vue de leur montant que de leur nature. Dans l'Hérault, par exemple, les ménages dont le chef de famille est en CDI, CDD ou intérim sont surreprésentés dans les attributions (47 % contre 37 % parmi les demandeurs)³¹, tandis que ceux dont le chef de famille est au chômage ou à la retraite sont sous-représentés (22 % d'attributions contre 28 % des demandeurs). Bien qu'aucun seuil minimal de ressources ne soit fixé en théorie, les motifs de « reste-à-vivre insuffisant » ou de « taux d'effort trop élevés » sont souvent à l'origine de refus d'attribution notamment dans les territoires tendus. Une sélection qui doit nous interroger si elle conduit à exclure les ménages modestes d'un parc Hlm qui leur est justement dédié³²... Cette notion fait d'ailleurs l'objet d'appréciations diverses d'un territoire à l'autre, d'un bailleur à l'autre. Pour certains bailleurs en Ile-de-France, le reste-à-vivre doit être de 11 € par jour et par personne, tandis que d'autres

³¹ « La demande de logements des ménages modestes et défavorisés : quelles réponses ? » Note trimestrielle de l'Observatoire de l'habitat de l'Hérault n°3 septembre 2014.

³² Le Ceser a établi que « 20 % des ménages franciliens vivent en-dessous du seuil de pauvreté établi à 1 100 € par mois [et que] 35 000 d'entre eux ont un reste pour vivre après règlement des frais [qui reflète] une fragilité qui peut paradoxalement les maintenir hors du parc social ». CESER, « L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France », septembre 2013.

retiendront 8 €, voire moins³³. Par ailleurs, un travail de recherche note que « le bon candidat est celui (...) qui paye son loyer, qu'on estime capable d'habiter de façon normale, qui ne trouble pas le voisinage. Bref c'est le candidat « normal », « standard », conforme à la norme sociale, capable d'habiter et de voisiner en « bon père de famille³⁴ ».

Cette notion de « capacité à habiter » est devenue un motif important d'ajournement des demandes chez certains bailleurs, à tel point que plusieurs territoires (Ille-et-Vilaine, Ile-de-France, PACA, etc.) cherchent désormais à en donner une définition partagée entre bailleurs et associations chargées de l'accompagnement des demandeurs. Parmi l'ensemble des candidats, ceux qui présentent des dettes locatives peuvent susciter la méfiance des bailleurs, comme en témoignent les nombreux « appels de détresse » reçus par la Fondation Abbé Pierre, de la part de locataires Hlm en impayés et qui ne parviennent pas à obtenir une solution de logement plus adaptée à leurs ressources. Il en est de même pour les demandeurs qui ont été, à un moment donné, désignés — eux ou leurs enfants — comme auteurs d'incivilités, de « troubles de jouissance », une notion floue mais qui peut pénaliser durablement une famille dans son parcours de relogement. Quelles solutions dès lors pour tous ces ménages ?

La recherche de garanties, à travers des « ressources suffisantes », se développe même aujourd'hui dans le secteur du logement d'insertion, et notamment en intermédiation locative dans le cadre de Solibail. Dans ce dispositif, l'État finance le différentiel de loyers pour des restes-à-vivre minimum de 7 € par jour et par unités de consommation), de nombreux ménages se voient aujourd'hui refuser l'accès à ces logements au motif de « ressources inadaptées » même si leurs reste à vivre dépassent les 11 € voire 14 € par jour. D'autres motifs sont mis en avant pour compléter la justification des refus (comme « la barrière linguistique (qui) rendrait complexe la mission d'ASLL », « l'insertion professionnelle instable du couple ») ou d'autres orientations préconisées comme un « accompagnement global en CHRS³⁵ ». **Cette même logique se développe au sein des FSL**, lorsque des Conseils généraux fixent des reste-à-vivre minimaux, pour s'assurer que leurs aides financières seront accordées aux ménages qui ont de réelles chances de pouvoir se maintenir dans leur logement. Dans son nouveau règlement intérieur, le FSL de l'Isère indique par exemple que le recours au fonds est possible pour un « disponible mensuel » par personne supérieur à 200 € pour une personne seule ou un couple ; il reste possible si le reste-à-vivre est inférieur à ce montant, mais le

³³ La mission Ile-de-France de la Fondation Abbé Pierre propose depuis plusieurs années que la notion de « reste-à-vivre » utilisée pour l'accès au parc social soit clairement définie et que le mode de calcul en cas de refus pour « ressources insuffisantes » soit clairement explicité.

³⁴ Valérie Sala Pala, « le racisme institutionnel dans le logement social », in *Sciences de la société*, n° 65, 2005, p. 87-102. Dans cet article, Valérie Sala-Pala note en outre que « L'appréhension du risque conduit à une construction de « groupes à risques » (...). Que ce soit sur un plan familial, professionnel, ou dans le rapport au logement, la candidature est évaluée selon son indice de conformité à la norme : norme familiale (couple marié, nombre d'enfants dans la moyenne), norme professionnelle (un emploi, des revenus réguliers et suffisants), norme d'habiter (avoir été antérieurement un bon payeur, etc.) ».

³⁵ Exemple de refus de gestionnaires dans le cadre du dispositif Solibail, pour le motif de « ressources insuffisantes ».

ménage doit alors présenter certaines garanties, comme un « bon réseau » ou des ressources issues d'aides mobilisées par ailleurs. **L'hébergement d'insertion n'est pas totalement épargné par cette surenchère de demandes de garanties**, par exemple lorsque certains gestionnaires de CHRS attendent des demandeurs qu'ils puissent faire la preuve de leur « capacité d'insertion socio-professionnelle » avant d'être admis dans la structure.

En matière d'accès au logement social, des filières spécifiques (comme les accords collectifs) ou la mobilisation du contingent préfectoral permettent fort heureusement de corriger en partie ces tendances inflationnistes en ciblant un certain nombre d'attributions sur des ménages modestes et fragiles. Mais, bien souvent, des mesures supplémentaires d'accompagnement s'imposent (et deviennent même de plus en plus systématiques) dans les territoires soumis à une forte pression, y compris pour des ménages qui n'en auraient pas besoin.

À l'opposé, le processus de sélection des demandes « par le bas » conduit à prioriser certaines personnes parmi toutes celles qui ont besoin d'une réponse en urgence parce qu'elles sont en situation de dénuement ou de grande détresse. Le choix s'opère alors en fonction de leur degré de vulnérabilité. Lorsque l'absence d'offre limite les possibilités de réponse, une frange importante de personnes pourtant très vulnérables est, dans ces conditions, laissée sans réponse.

C'est ce que rapportent des personnes accueillies dans les Boutiques solidarité de la Fondation Abbé Pierre lorsqu'elles essaient d'obtenir une réponse par le 115 : « *La priorité est donnée aux femmes et aux personnes handicapées... c'est de plus en plus compliqué d'accéder aux centres d'hébergement quand on est un homme seul, sans handicap*³⁶ ».

Cette logique est à l'œuvre en ce qui concerne l'attribution des places d'hébergement d'urgence dans les zones tendues, et tout particulièrement à la sortie du dispositif hivernal lorsque des ménages accueillis temporairement durant ces quelques mois demandent à accéder à des places d'hébergement pérennes dont le nombre reste trop limité. Les structures tentent alors d'attribuer en priorité les places aux « plus vulnérables et plus fragiles ». Dans le Rhône, par exemple, au moment de la sortie du dispositif hivernal, des critères informels de priorisation pour l'accès à l'hébergement ont été définis par le SIAO du Rhône en lien avec la DDCS : problème de santé, présence d'enfants en bas âge, isolement et absence de réseau susceptible d'héberger le ménage, signalements multiples, etc. Chaque année, les critères tendent à se resserrer : en trois ans, entre l'hiver 2011-2012 et le volet hivernal actuel, la priorité d'hébergement en sortie d'hiver est ainsi passée des familles avec enfants de moins de 10 ans aux familles avec enfants de moins de 1 an... « *Nous essayons d'être vigilants, notamment quand il y a un risque vital,*

³⁶ Témoignage des personnes accueillies en Boutiques solidarité dans la perspective des Rencontres au sénat du 3 juillet 2014. Voir encadré page 66.

témoignent des acteurs chargés d'opérer cette sélection. *Pour le reste, on laisse les gens là où ils sont : chez des tiers, en squat, en campement, à la rue... »*. Cette logique de resserrement des réponses sur les situations les plus vulnérables laisse dans l'ombre de nombreuses personnes démunies et sans solution.

C'est cette même logique qui est à l'œuvre lorsqu'il s'agit pour les préfets de reloger en urgence les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo. En opposition totale avec l'esprit de la loi, certaines commissions de médiation en viennent ainsi à apprécier et adapter les critères de priorité et d'urgence dans un sens plus restrictif. C'est ainsi que le caractère « prioritaire et urgent » du recours n'est, dans certains départements, reconnu que si le ménage est menacé d'expulsion avec une demande de concours de la force publique formalisée, voire accordée³⁷ ; si le ménage ayant dépassé le « délai d'attente anormalement long » entre par ailleurs dans l'une des cinq autres catégories de priorité définies par la loi ; si la demande de logement social du ménage est antérieure à un an... Cette dérive a été dénoncée dans un rapport d'information parlementaire en 2012³⁸ : *« Contrairement à la lettre et à l'esprit de la loi qui fait obligation aux commissions de médiation d'apprécier les demandes au regard de critères objectifs, certaines commissions ne font pas abstraction de la situation générale du logement social ou de l'hébergement dans le département relevant de leur périmètre ; le caractère prioritaire s'en trouve relativisé »*.

³⁷ Selon les territoires, on constate des différences de définition pour savoir à partir de quel moment on considère la personne comme étant « menacée d'expulsion » : décision de justice, commandement de quitter les lieux, concours de la force publique, etc.

³⁸ Rapport d'information n° 621 « Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits » (2011-2012) de MM. Claude Dilain et Gérard Roche, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, déposé le 27 juin 2012.

Discriminations dans l'accès au logement social : la « gestion de la pénurie », terreau favorable au développement des pratiques discriminatoires.

Dans un contexte d'offre insuffisante et face à des processus de sélection illisibles, les discriminations trouvent un terreau favorable pour se développer de manière souterraine et sont alors particulièrement difficiles à identifier et à dénoncer.

Les sélections en matière d'accès au logement social peuvent être présentes **dès l'étape de la construction des logements** (lorsque le bailleur ou le maire choisit de construire exclusivement des PLS plutôt que des PLAI, des petits logements plutôt que des grands qui permettraient d'accueillir des familles nombreuses etc.) **et jusqu'aux attributions** : certaines pratiques peuvent dissimuler des phénomènes de discrimination, notamment lorsque les refus d'attribution par le bailleur ne sont pas — ou peu — justifiés. **Le moment du dépôt de la demande** est aussi l'occasion de pratiques discriminatoires, lorsque des agents refusent d'enregistrer certaines demandes (celles des ménages qui ne travaillent pas, qui ne résident pas sur la commune, etc.), alors que les seuls critères légaux pour l'accès au logement social sont la régularité du séjour et le non dépassement des plafonds de ressources. Enfin, de nombreux demandeurs se confrontent à des **délais d'attente « anormalement longs »** notamment les ménages d'origine étrangère ou supposée telle, qui d'après de récentes études, mettent plus de temps que les autres à accéder au parc social³⁹.

Si le Défenseur des droits est aujourd'hui saisi sur des questions de « discriminations » dans l'accès au logement social, cette thématique souffre encore d'une absence de visibilité dans son activité⁴⁰.

Les personnes face aux dispositifs : entre sentiment d'injustice et renoncement

Des personnes qui ne reçoivent jamais aucune proposition de logement ou d'hébergement à celles qui essuient des refus en série après le passage de leur dossier en commission ; des situations qui n'apparaissent jamais assez « prioritaires » à celles qui ne le sont plus... **Ce qui se joue dans le fonctionnement des dispositifs peut être particulièrement violent pour les demandeurs** qui restent ainsi dans une attente indéterminée. La parole des personnes qui se confrontent aux différents systèmes de réponse est trop souvent absente des analyses portant sur les processus d'accès au logement ;

³⁹ Selon une étude de l'Ined en 2011, les demandeurs non européens attendent en moyenne plus longtemps que le reste de la population avant d'obtenir un logement social : 28 % d'entre eux attendent plus de 3 ans, soit deux fois plus que l'ensemble de la population. Jean-Louis Pan Ké Shon, Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », *Documents de travail* n° 171, 2011.

⁴⁰ Les saisines en matière de logement social n'apparaissent pas toujours de façon lisible, et sont plus souvent traitées comme « dysfonctionnements de service public » dans le rapport annuel du Défenseur des droits.

celle-ci est pourtant indispensable si l'on souhaite non seulement *connaître* le vécu des personnes, mais aussi *comprendre* véritablement leurs besoins et attentes.

De l'opacité au sentiment d'injustice

« Ce que l'on voudrait, c'est mieux comprendre le mode de fonctionnement du logement social. Parce que leurs affiches ne m'expliquent pas sur quels critères on passe devant la commission. D'une manière générale, j'aimerais qu'on m'indique où se trouve mon dossier dans la pile et me donne une idée du temps d'attente, 1 ans, 5 ans, 10 ans ? »

Femme de 40 ans, en couple avec enfants, locataire du parc privé à Paris.⁴¹

« On me balade. Quand je travaille, on me dit que je dépasse les plafonds et quand je ne travaille pas, on me dit qu'il me faut un emploi. Pourtant, je connais des gens qui ont eu des appartements en 6 ou 7 mois... ».

Monsieur U. en attente d'un logement social depuis 2 ans en Moselle, logé en foyer (FTM). Les deux propositions qu'il a reçues n'ont pas abouti : la première pour dépassement des plafonds de ressources, la seconde pour un motif qu'il ne connaît pas.

Face à la complexité des divers dispositifs, critères et filières de priorité, les demandeurs de logements sociaux sont souvent perdus ; les conditions requises pour accéder au parc Hlm deviennent pour eux extrêmement floues. De fait, une étude réalisée par le ministère du Logement en janvier 2013 montre que 42 % des demandeurs jugent les règles d'attribution "*peu claires*", 45 % les trouvent "*relativement injustes*" et 47 % les estiment "*peu efficaces*". Incompréhension, illisibilité, manque d'information renforcent chez les demandeurs le sentiment d'opacité et d'injustice. Ce sentiment se répand non seulement parmi les ménages les plus pauvres et fragiles qui sont confrontés aux situations de mal-logement les plus dures, mais aussi parmi tous ceux qui, malgré des ressources plus élevées, ne parviennent plus à se loger dans le parc privé dont les niveaux de loyer sont devenus inaccessibles. La mise en concurrence des différentes catégories de demandeurs est alors exacerbée, et renforce l'incompréhension — voire l'amertume — à l'égard de ceux qui parviennent à obtenir une réponse à leur demande.

⁴¹ Fors-Recherche Sociale, Étude sur les Relais information logement habitat (RILH) à Paris, 2012.

« LA MAIRIE ME DIT QUE MON DOSSIER EST BON, MAIS APPAREMMENT IL EST MÊME TROP BON ».

Madame U. et son conjoint ont quitté le domicile de leurs parents pour emménager ensemble en 2007. Ils ont immédiatement déposé une demande de logement social auprès de la mairie des Mureaux, où ils avaient trouvé un studio en location dans le parc privé. En 2010, ils quittent les Mureaux pour Vaux-sur-Seine et un logement plus grand où ils éprouvent des difficultés face au montant du loyer et des charges. Ils y déposent une nouvelle demande de logement social, à laquelle la mairie répond par un courrier accompagné d'un dépliant présentant les services du CLLAJ.

En 2011, Madame U. rencontre la conseillère logement du CLLAJ des Mureaux, souhaitant comprendre pourquoi elle n'a reçu aucune réponse à sa demande de logement social en quatre ans : « *On avait tous les deux des revenus stables et réguliers* ». Ayant le projet de fonder une famille, ils avaient fait une demande de T3. Le CLLAJ leur conseille d'élargir leur demande au type T2, ce qu'ils font lorsqu'ils renouvellent leur demande en 2013.

Un premier logement leur est proposé en novembre 2013, mais après l'avoir visité, ils reçoivent un courrier leur signifiant le refus d'attribution car leurs ressources sont supérieures au plafond (il s'agit d'un PLAI). Une seconde proposition leur est faite peu de temps après, mais à ce jour, Madame U. et son conjoint sont sans nouvelles de la commission d'attribution : « *On dépose des demandes auprès des mairies et des bailleurs, puis on n'a aucune nouvelle. Il n'y a que le CLLAJ qui nous tienne un peu informés* ».

Madame U. ne comprend pas qu'aucun logement ne leur ait encore été attribué à ce jour, alors qu'elle et son conjoint sont employés en CDI : « *On voit beaucoup de monde qui n'a pas de travail et qui est relogé tout de suite, dans les nouveaux appartements à Melun. La mairie me dit que mon dossier est bon, mais apparemment il est même trop bon. Ils prennent plutôt les gens avec des petites ressources. Une amie de ma mère avec quatre enfants, sans ressources, a été relogée dans ces nouveaux appartements. Nous, c'est pas la peine de nous imaginer avoir une proposition là-bas, on n'est pas prioritaires. Ca nous met le moral à zéro.* »

C'est ainsi que l'absence de solution génère parfois de l'amertume à l'égard des autres demandeurs qui ont été jugés plus prioritaires que soi, ou à l'égard des acteurs, comme l'exprime Madame T., contrainte de vivre dans un logement indigne avec ses deux enfants dans l'attente d'une réponse à sa demande Hlm : « *Je ne comprends pas. C'est un acharnement contre moi, un mépris total. On veut maintenir les gens dans la précarité (...)* Il y a des logements vides juste en face, des gens à l'école qui ont eu un logement, un F3 et même un F5, et à moi on me dit qu'il n'y a pas de logement pour moi...».

Le sentiment d'injustice est d'autant plus aigu que les ménages sont fortement investis dans les démarches pour obtenir un logement. Un travail de recherche a récemment montré, à partir d'une enquête de terrain réalisée auprès de personnes hébergées en structures d'insertion, que ces dernières cherchaient à **mettre tout en œuvre pour accroître leurs chances d'obtenir une réponse** : l'accès au logement social apparaît alors comme le « *résultat de leurs efforts, de leur mérite et du fait qu'elles remplissent effectivement les termes du contrat d'insertion* »⁴².

Les démarches à engager nécessitent en outre un suivi très rigoureux : pour l'accès au logement social par exemple, la demande doit être renouvelée chaque année, sans interruption, mise à jour en cas de changement de situation : naissance, mariage, changement de travail, déménagement, etc. Les procédures complexes et longues peuvent être particulièrement difficiles pour des ménages en situation de précarité, d'autant plus lorsqu'ils sont mal à l'aise avec l'écrit ou ne maîtrisent pas la langue française. Le rôle des intervenants sociaux est alors de les informer et de les accompagner dans leurs démarches, ce qui peut susciter des réactions contrastées de la part des personnes : apprécié par certains pour la qualité de leur relation avec le référent, l'accompagnement peut aussi être vécu comme intrusif ou comme une incitation à se désengager.

« Au départ, on a du mal, quand on n'a jamais eu affaire à toute cette organisation. Les démarches sont compliquées. On a l'impression de devoir rendre des comptes. Aujourd'hui, c'est plus simple. On apprend à connaître la personne qui nous accompagne. J'ai bon espoir, je suis bien encadrée. » Madame P. est accompagnée par un travailleur social dans le cadre de l'AVDL.

« C'est compliqué, compliqué... Je vois l'assistante sociale dès que je peux. Je vais voir l'écrivain public, je viens à l'antenne logement. Je ne comprends pas tout ce que je fais, je ne parle pas très bien français. Alors, des fois, je fais un peu ce que l'on me dit de faire. » Femme de 34 ans, en couple avec 3 enfants, locataire du parc social, Antenne logement du 14^e arrondissement de Paris⁴³.

« J'ai maintenant 5 kg de papiers dans mon sac, mais jamais le bon... Avec l'assistante sociale, c'est toujours : « Revenez demain, mon computer est en panne. Revenez lundi, je ne peux pas vous recevoir aujourd'hui. Revenez vendredi, l'imprimante est en panne. Ah désolé, elle est en vacances »... Monsieur A., 45 ans, Boutique Solidarité de Marseille, en attente de régularisation administrative⁴⁴.

⁴² Marie Lanzaro, « Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en IDF. Des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes », 2014.

⁴³ Fors-Recherche Sociale, Étude sur les RILH, op. cit.

⁴⁴ Étude de David Souchet consacrée à l'exclusion du logement à Marseille.

Quand les personnes renoncent aux aides apportées par les dispositifs

Absence de réponse, longueur des délais d'attente, manque de visibilité sur l'état d'avancement de leur demande... de nombreux ménages dans ces circonstances finissent par renoncer à obtenir une réponse, et se replient sur toutes sortes de solutions individuelles.

En matière d'accueil d'urgence, les motifs de renoncement ont fait l'objet d'une récente enquête auprès des usagers des dispositifs de Veille Sociale du Val d'Oise⁴⁵ : alors que 50 % d'entre eux n'appellent plus le 115, ils pointent le caractère « décourageant » du dispositif (l'usure de devoir toujours rappeler, les temps d'attente trop longs, des réponses parfois expéditives, la rareté des réponses positives...). Ils regrettent aussi le caractère « inadapté » des réponses proposées : règles et contraintes des structures, impression d'être « baladé d'une structure à l'autre », solution en hôtel sans accompagnement social, impliquant des changements d'adresse, etc. Par ailleurs, malgré la mise en œuvre du plan d'humanisation des centres d'hébergement depuis 2008, un grand nombre de structures présentent encore aujourd'hui des conditions d'accueil relativement dégradées pour les personnes.

Le 115 et l'hébergement vus par les personnes accueillies en Boutiques solidarité

« Cette musique elle tue, même la nuit tu l'entends dans ta tête ».

« Le 115... Déjà se pose la question de comment appeler : il y a de moins en moins de cabines téléphoniques dans les villes ; et quand on est à la rue, c'est difficile d'avoir un téléphone portable et de trouver où le recharger régulièrement. Le 115 est débordé, les délais sont de plus en plus longs : dans certains départements, il faut attendre des heures avant d'avoir quelqu'un au téléphone. Souvent on nous demande de rappeler plus tard dans la journée, et puis encore plus tard... certains ne trouvent une solution qu'à 23h. »

« Je préfère rester dans le rue que de dormir dans un centre comme ça ».

« Les centres d'hébergement sont souvent loin des lieux de vie ou des lieux de domiciliation, et mal desservis par les transports en commun. Certains centres sont véritablement insalubres : fuites d'eau, cafards, punaises de lit... et certaines personnes préfèrent rester à la rue tellement les conditions sont lamentables. Il y a également des problèmes d'hygiène car il n'y a pas suffisamment de douches... des fois seulement 2 douches pour 50 personnes ! Globalement ces centres manquent d'humanité car ils sont trop grands, l'hébergement en dortoir et la taille des chambres posent problème. Ce n'est pas adapté et la promiscuité crée des tensions : beaucoup de vols et de violences ».

⁴⁵ Enquête auprès des usagers des dispositifs de veille sociale du Val d'Oise, Espérer 95 / SIAO Urgence et Préfecture du Val d'Oise, mars 2014.

« Le 115 ne propose des solutions que pour une seule nuit... ».

« Il y a un véritable ras-le-bol à devoir appeler le 115 tous les jours ! C'est impossible de se reposer sans savoir où l'on va dormir le lendemain. Dans les centres d'hébergement d'urgence, on est forcé de rester dehors de 9 h à 17 h, même si l'on est malade... qu'est-ce que l'on est censé faire toute la journée ? »

Source : Fondation Abbé Pierre, témoignages recueillis et synthétisés dans le cadre des groupes de travail visant à préparer les rencontres des personnes avec les sénateurs (cf. encadré page 66).

**« LE 115, TOUT LE MONDE TE DIT QUE C'EST HORRIBLE (...)
JE PRÉFÉRAIS ENCORE DORMIR DEHORS »**

Originaire du Nord de la France, Monsieur P. arrive à Montpellier il y a plus d'une quinzaine d'années pour y suivre sa compagne. Quand ils se séparent quelques années plus tard, Monsieur P. doit quitter le logement de sa compagne qui l'héberge. Alors qu'il n'avait jamais eu de difficultés en termes de logement, il se retrouve à la rue, à 50 ans.

Monsieur P. cache alors sa situation : « *Je ne voulais pas déranger mes amis. Dans ces cas-là, on a aussi sa dignité. J'ai préféré me débrouiller tout seul* ». Il refuse également de recourir au 115 et à l'hébergement d'urgence : « *On m'avait dit que c'était un repère d'alcooliques. Le 115, tout le monde te dit que c'est horrible. Tout ce que tu as à l'arrivée, tu repars sans. Une fois c'était vraiment la galère donc je suis allé jusque devant l'entrée. Eh bien ça m'a suffi : j'ai vu qui entrait, de quoi ça avait l'air, je me suis dit que ça n'était pas pour moi. Je préférais encore dormir dehors pour ne pas être embêté* ».

Pendant les deux premières années, Monsieur P. réalise des démarches auprès des agences immobilières. Mais sans ressources autres que sa pension d'invalidité (700 €), ni garants pour appuyer son dossier, toutes ses tentatives se soldent par un échec. Découragé, il renonce et décide de « se débrouiller » par ses propres moyens et passe notamment plusieurs années dans des squats sans eau ni chauffage.

Monsieur P. explique qu'à plusieurs reprises pendant ces années de galère, il aurait souhaité être aidé, trouver un refuge... Mais pas à n'importe quelles conditions : « *On nous propose des solutions, mais il faut que ça soit vivable. Si c'est pour avoir des disputes, se faire bagarrer, violenter, je préfère me débrouiller seul et maîtriser ce qui se passe autour de moi, pour moi* ».

Du découragement à l'abandon, de nombreuses personnes ne renouvellent pas leur demande de places d'hébergement ou de logement. Monsieur I. hésite aujourd'hui à le faire, alors qu'il souhaite quitter la pension de famille où il réside et se loger de manière autonome ; sa demande de logement social est en attente depuis 9 ans : « *Au bout de tout ce temps, je n'y crois plus ! À quoi bon renouveler ? Je finis par me dire que je ne suis pas si mal ici, que c'est*

peut-être finalement mieux pour moi de rester là (...). En pension de famille, je suis sans doute moins prioritaire que d'autres prioritaires. J'ai presque l'impression parfois qu'il faudrait que je reparte à la rue pour être considéré comme prioritaire. » Dans ces conditions, **nombreux sont ceux qui finissent par abandonner les démarches et ne plus solliciter les aides auxquelles ils ont droit.**

Dans certains cas, les ménages obtiennent des réponses très éloignées de leurs attentes, qui peuvent engendrer des complications importantes dans leur vie au quotidien : éloignement des réseaux d'aide et de solidarité, du lieu de travail, du lieu de scolarisation des enfants...

POUR SORTIR DE L'INSALUBRITÉ, LA FAMILLE A. A ACCEPTÉ UN LOGEMENT SOCIAL DANS UN QUARTIER ÉLOIGNÉ, CONTRAIGNANT FORTEMENT SON QUOTIDIEN

La famille A., un couple et 4 enfants, habitait dans un logement trop petit et insalubre du parc privé en Seine-Saint-Denis. Il y a quelques mois, bénéficiant d'une procédure de relogement dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine du quartier, la famille s'est vue proposée un logement social qu'elle n'a pas hésité à accepter.

Madame A. ayant conservé son emploi dans son quartier d'origine, elle est aujourd'hui confrontée à d'importants temps de trajet au quotidien pour se rendre à son travail. Cette situation est d'autant plus problématique que Monsieur A. travaille en horaires atypiques, ce qui contraint la garde des enfants. Le couple ne peut plus désormais s'appuyer sur la famille et les amis du quartier pour aller chercher les enfants à l'école et s'en occuper, et il n'a pas les moyens de payer une baby-sitter.

Si ses conditions de logement se sont considérablement améliorées, des difficultés sont apparues suite au changement de quartier, qui a en plus été vécu comme un véritable déracinement : *« J'ai pris le premier logement qu'on m'a proposé, tout de suite, sans réfléchir, je voulais tellement partir. Mais l'appartement où on est, c'est un dortoir pour moi et mes enfants. On est tout le temps dans notre ancien quartier. Je me dis que je ne vais jamais m'habituer. C'est comme me déchirer le cœur de ne plus habiter ici ».*

Lorsqu'ils la jugent inadaptée, **certains demandeurs refusent la proposition qu'on leur fait, que ce soit en matière d'hébergement ou de logement.**

Diverses raisons motivent les refus d'hébergement. Au premier rang desquelles l'écart entre la solution proposée et les attentes du ménage concernant les caractéristiques de l'offre et son environnement, ainsi que les obligations et les engagements liés à un hébergement. Si, pour ces personnes, l'hébergement constitue une bouée de sauvetage, elles le vivent souvent comme un point de passage obligé avant d'accéder à un logement. Personne n'entre dans un hébergement par choix, mais certains après les épreuves

traversées, s'estiment heureux d'en bénéficier. D'autres, en revanche, ont pu avoir l'expérience d'un logement personnel et vivent l'hébergement comme une régression.

Bien souvent, les motifs de refus renvoient à la localisation des logements et font intervenir des paramètres importants pour les ménages : l'attachement au territoire où le ménage a ses repères et habitudes, la proximité du réseau amical et familial qui peut représenter un soutien au quotidien, le lieu de scolarisation des enfants, la proximité du lieu de travail et des bassins d'emploi...

« Ma femme n'a pas le permis et travaille à Saint-Nazaire. On nous a proposé trois appartements à Nantes, mais ce n'est pas possible. Il faut que ma femme puisse continuer à aller travailler » (Couple, 2 enfants, Loire Atlantique).

En matière d'accès au logement social, une étude de l'Observatoire social de Lyon dans le cadre de la mise en œuvre du Dalo⁴⁶ indique que les ménages prioritaires au titre du Dalo ayant refusé une offre de relogement ont largement mis en avant l'inadaptation de la proposition : 55 % en lien avec la localisation du logement (le quartier, l'éloignement du travail), 44 % au regard de ses caractéristiques ("trop petit" ou "mauvais état du logement") et 57 % considérant que la proposition faite ne répondait pas du tout à leurs besoins.

Parmi les motifs de refus, les études réalisées sur ce sujet pointent la typologie des logements, leur prix ou les prestations proposées, mais indiquent le poids dominant de la localisation pour les ménages. Notamment lorsque les propositions d'attribution se font dans les quartiers dits « sensibles » (notamment les Zones urbaines sensibles qui disposent d'une offre Hlm plus abondante qu'ailleurs et aux loyers parmi les plus accessibles) : les effets de réputation, le marquage ethnique, l'hypersensibilité à la question scolaire et au devenir des enfants sont ainsi autant d'arguments, fantasmés ou réels, qui motivent les refus. C'est le cas de ménages ayant déjà vécu dans un quartier « difficile » et qui refusent d'y retourner, mais aussi de nombreux locataires Hlm en demande de mutation : *« On habite déjà dans un quartier, je fais une demande de mutation pour améliorer notre environnement et l'on ne me propose que des cités, avec les mêmes caractéristiques qu'actuellement. Je veux favoriser l'intégration de mes enfants, qu'ils aillent dans une bonne école et rencontrent des jeunes de tous les horizons. Si ce n'est pas pour mieux, autant rester où je suis. »* (couple, 2 enfants, Loire-Atlantique).

⁴⁶ La Lettre de l'Observatoire Social de Lyon n°12, « Le Dalo : une loi nationale évaluée au travers de sa mise en œuvre locale » juin 2012.

Les diverses études existantes sur les refus d'attribution indiquent que l'un des moteurs les plus forts du refus de logement est probablement **la peur du saut dans le vide, qu'il faut de plus effectuer dans l'urgence**. Les ménages qui se voient proposer un logement disposent en effet de délais souvent très courts pour se prononcer et s'engager. Des délais qui contrastent alors fortement avec les longs mois, voire années d'attente, sans aucune information sur l'état d'avancement de leur demande. Le témoignage de Monsieur C. illustre bien cette difficulté, au moment où il reçoit une proposition de logement social : *« Je venais de me faire expulser, je logeais alors chez ma belle-mère, donc j' ai récupéré mon courrier en retard, chez mon ancien voisin. Là, j' avais une offre pour un appartement de 56 m² à environ 400 €, mais il était situé à la campagne ! Normalement, on a dix jours pour répondre, mais comme j' ai récupéré mon courrier au bout de neuf jours, je n' avais plus qu' un jour de délai. Je n' ai pas réussi à contacter mon assistante sociale, j' ai dû réfléchir en urgence, et comme le logement était très éloigné et que je n' étais pas véhiculé, je l' ai refusé. Je regrette maintenant, j' aurais dû le prendre. J' aurais préféré être là-bas que là où nous sommes actuellement.⁴⁷ »*

Quant aux personnes hébergées en structures (urgence, stabilisation ou insertion), elles peuvent être amenées à se prononcer sur des propositions de logement en moins de 48 heures, et parfois sans avoir visité le logement. À cette étape décisive, un déficit d'information et d'accompagnement est souvent pointé. D'après l'étude de l'Observatoire social de Lyon, 70 % des personnes ayant refusé la proposition de relogement qui leur était faite dans le cadre du Dalo, ne savaient pas qu'elles n'auraient droit qu'à une seule proposition et 20 % déclaraient regretter d'avoir refusé. L'information et l'accompagnement des ménages sont d'autant plus importants que les refus peuvent avoir des conséquences très dommageables dans la poursuite des parcours des ménages.

⁴⁷ Témoignage de Monsieur C. qui vit avec sa fille de 3 ans dans un garage loué à un particulier (voir encadré page 21).

QUAND MADAME I. REFUSE UNE PROPOSITION TROP ÉLOIGNÉE
ET DOIT QUITTER LE CHRS QU'ELLE OCCUPE DEPUIS 4 ANS AVEC SON FILS

Quand Madame I. se sépare de son conjoint en 2009, elle ne reçoit aucune proposition à la demande de logement social qu'elle a déposée, et elle est hébergée chez un ami, avec son fils. Après avoir déposé en 2010 un recours « hébergement » au titre du Droit au logement opposable, elle se voit immédiatement proposer un studio dans un CHRS de Cergy (Val d'Oise).

À l'été 2014, une place d'hébergement lui est proposée dans un autre foyer : « *Je suis allée visiter ce logement avec mon référent social. Je lui ai dit que je n'en voulais pas car il était trop loin de l'école de mon fils et de ma famille.* » Quelques semaines après avoir refusé cette proposition, Madame I. reçoit un courrier du CHRS qui l'héberge, lui signifiant qu'elle doit quitter la chambre qu'elle occupe : « *Le courrier expliquait que la durée d'hébergement était dépassée et que je n'entraîtais plus dans les critères du CHRS : si j'avais refusé ce logement, c'est que je n'étais plus dans l'urgence.* » Elle ne comprend pas cette « mise à la porte » du CHRS qui l'accueille depuis 4 ans, s'estimant en droit de ne pas accepter une proposition qui générerait des difficultés quotidiennes pour elle et son fils : « *J'avais le droit de refuser ce logement. Je ne voulais pas m'éloigner du père de mon enfant et de ma famille, qui le garde souvent, ni de son école. Et personne ne m'a prévenue que mon refus entraînerait mon exclusion du CHRS. Pour moi, c'était un prétexte. Le CHRS avait besoin de place, car ils avaient trop de demandes.* »

En première ligne face aux personnes, des professionnels démunis

En première ligne, les professionnels de l'action sociale doivent faire face à des personnes rencontrant des difficultés d'accès au logement qui se sont exacerbées, sans avoir les moyens de répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des personnes et des familles qui les sollicitent. Qu'il s'agisse des travailleurs sociaux ou des professionnels du champ du logement accompagné, leurs marges de manœuvre sont souvent très limitées, puisqu'ils doivent composer avec la réalité d'une offre restreinte et souvent inadaptée. Leurs témoignages en disent long sur leur sentiment d'impuissance dans la période actuelle.

« Face à certaines situations, on est désemparé. Par exemple, lorsqu'une femme vient nous voir pour être hébergée, parce qu'elle est victime de violences, mais qu'elle est arrivée sur le territoire français depuis moins de trois ans, nous n'avons pas d'autre solution que de lui répondre qu'elle doit patienter afin d'obtenir ses papiers et d'avoir accès au logement. Notre seule réponse, c'est qu'elle doit rester sous les coups de son mari, et qu'elle peut trouver du soutien auprès d'un accueil de jour... » (responsable de SIAO).

« À quoi sert de faire fonctionner une plateforme téléphonique si c'est pour opposer un refus, dans 95 cas sur 100, faute de place ? (...) Être chaque jour confronté à la détresse sans pouvoir y répondre est désespérant » (éducatrice spécialisée au 115 de Toulouse)⁴⁸.

« Aujourd'hui on est confronté à des situations pour lesquelles il n'y a pas de réponse, du tout... On n'a plus rien à proposer, et de manière durable... Il y a deux ans encore, les femmes avec enfants étaient prises en charge. Un enfant dehors, ce n'est pas quelque chose qui est soutenable humainement dans la durée. On a des travailleurs sociaux qui n'en peuvent plus du tout... Le phénomène d'usure est trop présent pour moi, je ne supporte plus. » (directrice d'association d'insertion et d'accueil des personnes à la rue en Alsace).

Les réponses offertes sont limitées non seulement sur le plan quantitatif, mais aussi qualitatif. C'est le cas lorsque la réponse aux personnes sans-domicile se limite à une simple « mise à l'abri », à la place de conditions d'accueil pérennes dans une structure adaptée. Ou que l'aide de la collectivité se résume par exemple à un simple « kit propreté » (un gant, une serviette, un savon), comme l'indique cette personne sans domicile : « C'est la seule chose qu'elle est en mesure de me donner aujourd'hui. Pendant quatre ans, j'ai pu dormir dans des foyers ou des hôtels, mais depuis un an, plus rien. Même pas un ticket-resto... Juste ce kit ».

Alors que les situations des personnes se sont aggravées, les professionnels de l'accompagnement doivent faire face à des problématiques plus complexes. L'augmentation du nombre de personnes en souffrance psychique, en l'occurrence, les laisse bien souvent démunis — qu'il s'agisse des équipes de la veille sociale ou des associations d'hébergement qui disposent rarement de moyens suffisants et des compétences spécifiques nécessaires à une prise en charge adaptée aux manifestations des troubles (isolement, rupture de dialogue, violences, rejet de la part des autres accueillis ou résidents...).

⁴⁸ *Le Monde*, 9 décembre 2014, « L'accueil d'urgence des sans-abri débordé par la demande croissante de familles ».

Complexité des dispositifs, moyens insuffisants, conditions de travail dégradées

Alors qu'ils doivent activer rapidement les bons leviers pour aider les personnes en difficulté qu'ils accompagnent, les intervenants sociaux se confrontent à un système d'aides devenu particulièrement complexe et fragmenté, dans lequel ils tentent tant bien que mal de (re)trouver leur chemin. A cet égard, une importante « bureaucratisation » en matière de lutte contre l'exclusion est pointée par les acteurs. Le mille-feuille des divers outils est dense, les dispositifs insuffisamment coordonnés entre eux, et les missions de plus en plus floues pour des acteurs chargés de les mettre en œuvre sur le terrain. Sachant que s'y ajoutent bien souvent des particularités locales, liées aux outils et dispositifs mis en place dans les différents territoires. La confusion est palpable dans les propos des acteurs face à des modalités de fonctionnement des dispositifs qui exigent parfois un haut niveau de technicité.

Un acteur du logement d'insertion à propos des mesures d'accompagnement :
« Certains pensent que l'ASLL est un accompagnement plus large, plus global pour les ménages qui sortent de structures d'hébergement ou temporaires, alors que l'AVDL est plus centré sur la thématique du logement. D'autres différencient l'ASLL et l'AVDL en expliquant l'inverse... ».

Un responsable de structure à propos de Solibail : *« On nous a dit qu'on pourrait le proposer à des personnes avec revenus (dont allocations familiales et RSA) et en capacité de gérer un loyer. Pourtant, à un moment, on nous renvoyait que le RSA n'était pas suffisant. Certaines prestations ne sont pas acceptées en réalité. Et les critères changent en permanence. Un coup on prend les isolés, un coup on ne les prend plus. Il faut toujours se tenir à jour et expliquer aux gens que finalement non, on ne peut plus leur proposer... »*

Cette complexité a bien sûr des conséquences directes pour les personnes en difficulté, lorsque celles-ci sont accompagnées de manière segmentée par le CHRS, la CAF, une structure de l'IAE⁴⁹... et doivent reconstituer elles-mêmes leur réseau de soutiens sociaux, éclaté. Par ailleurs, tous les intervenants sociaux ne sont pas égaux et suffisamment formés face aux enjeux des nouveaux dispositifs d'aide : *« L'organisation est telle qu'une assistante sociale qui maîtrise bien les dispositifs relogera un ménage plus facilement, ce qui est profondément injuste : elle connaît les structures, elle est capable de tirer les bonnes ficelles, d'avancer les bons arguments au bon moment, et d'exploiter les failles du système »*, comme l'indique un responsable de SIAO.

Par ailleurs, **les conditions de travail des intervenants sociaux se sont considérablement dégradées, sous l'effet d'une diminution des moyens**

⁴⁹ IAE : Insertion par l'activité économique.

tant sur le plan humain que financier. « On est dans un contexte où les financements publics sont durablement revus à la baisse. Il y a de moins en moins d'associations, beaucoup sont en difficulté, le nombre d'acteurs a tendance à se réduire », souligne un bailleur social de la région lyonnaise. À tous les niveaux, les moyens ne permettent plus de faire face à l'ampleur de la demande. Selon un CCAS de la région parisienne, « il y avait 4 travailleurs sociaux à la CAF il y a 5 ans, il n'y en a plus que 2 aujourd'hui. Cela pose des problèmes en termes de délai de traitement des dossiers APL. C'est la même chose en ce qui concerne la MDPH⁵⁰ : il y a 2 ans d'attente pour avoir sa prestation ».

En matière d'accompagnement des ménages par exemple, les besoins sont loin d'être couverts, notamment pour les ménages hébergés à l'hôtel⁵¹ : « L'État se leurre à penser que les services sociaux des départements ont les moyens d'accompagner les ménages en hôtels. Certains restent là plusieurs années sans le moindre accompagnement », dénonce ce responsable d'un SIAO francilien.

La situation des professionnels, des associations apparaît très précaire. La Fondation Abbé Pierre a pu prendre la mesure de cette fragilité de plus en plus prégnante des associations et organismes œuvrant pour le logement des plus fragiles, notamment à travers une enquête menée en 2012 auprès des structures dont elle soutient les actions⁵² : parmi les évolutions tendanciellees sont pointées une diminution du soutien financier de l'État (baisse des subventions publiques pour 46 % des organismes), des compensations relatives des collectivités locales, un accroissement des soutiens privés, une diminution du nombre de salariés (pour 34 % des organismes), etc.

⁵⁰ MDPH : Maison départementale des personnes handicapées.

⁵¹ Un quart des familles hébergées à l'hôtel début 2013 en Ile-de-France n'étaient pas suivies par un travailleur social. D'après l'Observatoire du Samu social de Paris, Rapport d'enquête ENFAMS, *Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France*, octobre 2014, p. 140.

⁵² Entre juin et août 2012, cette enquête a été réalisée auprès d'environ 350 organismes qui ont été soutenus au moins une fois par la Fondation Abbé Pierre entre 2009 et 2011. Ces organismes pratiquent notamment des métiers d'accompagnement des personnes, et de production et gestion d'une offre d'habitat.

LE FOYER PRINCE OZANAM, UNIQUE BOUTIQUE SOLIDARITÉ DE CHAMPAGNE-ARDENNES :
« IL Y A UN VRAI RISQUE DE SATURATION »

Unique Boutique Solidarité de Champagne-Ardennes, le foyer Prince Ozanam accueille chaque jour une centaine de grands précaires : « *Les personnes qui arrivent ont souvent des tas de choses à travailler. On s'attache à prendre en charge toutes les problématiques de la personne : la santé, l'hygiène, la famille, le logement, l'accès aux droits, le budget... Il s'agit d'une prise en charge globale qui permet d'éviter de reproduire la situation d'échec par rapport au logement.* » Imaginées collectivement par l'équipe, les modalités d'intervention du foyer Prince Ozanam auprès des grands précaires sont aujourd'hui largement reconnues pour leur efficacité par les partenaires locaux de la structure (115, SAMU Social, CADA...), qui orientent vers elle de nombreuses personnes.

Si cette reconnaissance croissante a permis au foyer Prince Ozanam de bénéficier de financements diversifiés, les moyens alloués n'ont pas permis d'opérer de nouveau recrutement depuis 4 ans. Or, la charge de travail de l'équipe s'est fortement accrue avec l'augmentation du nombre de personnes accueillies quotidiennement (785 personnes en 2013, et déjà 652 fin août 2014) et l'évolution du profil des grands précaires. Par ailleurs, les travailleurs sociaux du foyer observent une recrudescence des retours à la rue : « *On réaccueille beaucoup de personnes qu'on a déjà accueillies dans le passé. Elles replongent après avoir rencontré des problèmes dans la structure d'hébergement, notamment des problèmes d'impayés qui entraînent une expulsion. Elles retombent alors dans leurs anciennes addictions. Il faut alors recommencer tout le travail d'accompagnement.* »

L'équipe est aujourd'hui soumise à une pression croissante en termes de résultats, la structure étant principalement financée par des appels à projets : « *Les éducateurs doivent justifier du nombre de personnes accueillies, de repas distribués, de douches prises ou encore d'entretiens formels et informels réalisés. Ils disposent donc de moins de temps pour faire autre chose, c'est-à-dire pour le travail d'accompagnement à proprement parler. Il y a un vrai risque de saturation.* »

Le cadre d'intervention de ces professionnels est de plus en plus régi par une logique « gestionnaire » et une culture du résultat : formulation d'objectifs en nombre de rendez-vous, de taux de sorties positives des dispositifs... Une évolution qui peut conduire à des dérives importantes lorsque les ménages aidés sont finalement sélectionnés en fonction de leur « **potentiel de réussite** ».

Entre découragement et abandon

« On a un grand sentiment de frustration. Par exemple, pour des problématiques de logement, on fait des demandes, mais on sait qu'elles n'aboutiront pas. Alors on propose une chambre dans un hôtel miteux ». jeune professionnelle en poste au Conseil général de Seine-Saint-Denis⁵³.

« La reconnaissance comme prioritaire est un miroir aux alouettes. On a l'exemple d'un Monsieur au RSA, SDF depuis 7 ans, qui cherche du travail. On a fait un dossier envoyé à la Préfecture, qui a renvoyé une notification le reconnaissant comme prioritaire pour l'accès à l'hébergement. L'État est censé faire une proposition dans les 6 semaines. 3 ans après, il se ne passe rien du tout », responsable de structure en Seine-Saint-Denis.

Absence de solutions, réponses inadaptées, impuissance,... parce qu'ils savent que leurs chances sont minces d'offrir une solution satisfaisante aux personnes qu'ils accompagnent, **de nombreux intervenants sociaux dans les territoires les plus tendus finissent par** intérioriser les contraintes et **revoir à la baisse les niveaux d'ambitions pour les personnes** qu'ils accompagnent : « On incite nous-mêmes les gens à utiliser leur potentiel et à trouver des solutions par eux-mêmes : sous-location, colocation, hébergement durable chez un tiers... ». Certains professionnels peuvent être tentés de « reformater » les demandes pour les faire entrer dans les cases des dispositifs existants, et mieux coïncider avec l'offre accessible dans les territoires. C'est ainsi que les préconisations formulées auprès des SIAO à Paris portent plus souvent sur des places d'hébergement que sur du logement, sachant que la contractualisation des SIAO avec les bailleurs sociaux est toujours faible à l'heure actuelle⁵⁴ : « Le premier réflexe des travailleurs sociaux participant aux commissions d'orientation de ces familles est de les orienter vers l'hébergement et non vers le logement ».

Dans ces circonstances, certaines demandes de logement ne sont pas enregistrées ou sont transformées en demandes d'hébergement et des droits essentiels parfois ne sont pas activés. C'est le cas notamment pour des personnes en situation irrégulière pour qui le SIAO n'est plus saisi systématiquement dans certains territoires, remettant en cause le principe de l'accueil inconditionnel : « On sait qu'ils n'ont aucune chance d'aboutir, donc on ne les fait pas... Parce qu'on donnerait à la personne un espoir démesuré par rapport à la réalité du terrain ! Que peut-on lui proposer comme insertion ? ».

⁵³ « Service public : des travailleurs sociaux en perte de repères », *Santé et Travail* n°74, avril 2011.

⁵⁴ D'après l'enquête IGAS auprès des SIAO en 2012, à peine un quart de SIAO avait initié une collaboration avec les bailleurs sociaux. « Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) », rapport de l'IGAS, février 2012.

REPENSER LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

La question de l'accès au logement occupe une bonne place dans la politique du logement depuis plus d'un siècle, et un nouvel élan lui a été donné par la loi du 31 mai 1990, dite loi « Besson », qui a permis de structurer tout un champ d'interventions en faveur du logement des personnes les plus fragiles. Elle a été suivie par la loi Dalo en 2007, le « Chantier prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri » en 2008-2012, le Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri (PARSA), l'affirmation de l'accueil inconditionnel et de la continuité de la prise en charge dans le secteur de l'hébergement... Les politiques publiques en ce domaine ont plus récemment connu un nouvel essor, avec notamment la « Refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement » à partir de 2009 : impulsée autour du mot d'ordre du « logement d'abord », elle doit s'articuler en théorie autour des trois piliers indissociables que constituent la prévention, l'hébergement et le logement. Ces mesures apparaissent toutefois bien souvent inopérantes, comme nous l'avons montré en première partie de ce chapitre.

Il s'agit donc de **comprendre pourquoi l'action publique visant à favoriser l'accès au logement des plus fragiles est finalement mise en échec** dans de nombreux territoires. L'insuffisance d'une offre de logements accessibles et adaptés aux besoins des ménages modestes doit évidemment être pointée, comme les défaillances des politiques de prévention qui ne permettent pas de tarir suffisamment en amont les sources de l'exclusion pour ceux qui se retrouvent fragilisés par les aléas de la vie.

Alors que l'année 2015 marque le 25^e anniversaire de la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson », il est important de revisiter cette étape fondamentale de l'action publique en faveur des personnes défavorisées. Sachant qu'aux problématiques de l'accès et du maintien dans le logement qui prédominaient dans les années 1990 s'ajoute désormais une autre dimension : celle de la mobilité des personnes et de leurs parcours, marqués trop souvent par des blocages et des retours en arrière pour les ménages disposant de revenus modestes. La Fondation Abbé Pierre souhaite contribuer à repenser l'action publique dans ce domaine, sachant que **l'analyse du fonctionnement des dispositifs d'aide et de la manière dont les ménages s'y confrontent, apporte sur ces questions un précieux éclairage**. En effet, l'exercice n'a de sens que s'il est fondé sur une meilleure appréciation des attentes des personnes modestes, sur une meilleure compréhension des stratégies qu'elles développent et des choix qu'elles opèrent même s'ils sont très contraints.

Cette troisième partie cherchera donc à montrer que les solutions auxquelles recourent les ménages modestes ne sont pas toujours celles des acteurs publics, et ne correspondent pas toujours aux « marches de l'escalier » qui est censé mener de la rue au logement, en passant par l'accueil d'urgence, l'hébergement d'insertion et diverses formes de logement transitoire. En s'appuyant notamment sur des expérimentations mises en œuvre par des associations, bailleurs sociaux, collectivités, la Fondation Abbé Pierre souhaite montrer qu'il est possible de mieux associer les personnes aux réponses qu'on leur apporte, de mieux prendre en compte leurs véritables besoins et attentes et de valoriser leurs ressources pour les rendre actrices de leur parcours d'accès au logement. Les initiatives présentées indiquent que de nouveaux chantiers peuvent être ouverts, de nouvelles approches expérimentées avec succès, et que, malgré le climat actuel de « désespérance collective », une nouvelle page peut — et doit — s'écrire en matière de politiques d'accès au logement pour les plus fragiles.

Mieux comprendre les attentes et les parcours des ménages modestes

Revisiter la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, impose de prendre un peu de recul, de se dégager du fonctionnement des divers dispositifs publics d'accès au logement pour observer les attentes des ménages, la complexité de leurs parcours et leurs décalages par rapport aux réponses institutionnelles. **Car, à porter uniquement le regard sur les dispositifs d'accès et leur fonctionnement, on perd de vue tous ceux qui y échappent, parce qu'ils ne les sollicitent pas ou plus.** En tenant mieux compte du vécu et des parcours des personnes, des questions importantes émergent.

N'est-il pas paradoxal de constater qu'une grande partie de la demande de logement social n'est pas renouvelée d'une année à l'autre ? Que la proportion de logements sociaux attribués mais refusés par les ménages a considérablement augmenté, alors même que l'on souligne l'ampleur de la demande ? N'est-il pas paradoxal d'observer que ces refus émanent aussi de personnes dont les recours ont été reconnus prioritaires et urgents par les commissions de médiation ? De noter que des demandeurs d'hébergement orientés par les SIAO ne donnent pas suite, que des personnes en situation de détresse ne recourent pas au 115 ou ne l'appellent qu'une seule fois ? Quel sens donner à ces réactions qui peuvent susciter l'incompréhension des acteurs gérant l'entrée dans un accueil d'urgence, un hébergement d'insertion ou un logement social ? Tout cela doit nous interroger...

Le refus des parcours administrés

Les abandons de demandes ou **les refus de solutions proposées** par les dispositifs **sont devenus suffisamment importants aujourd'hui pour nous**

alerter et susciter notre réflexion, alors que la demande en hébergement comme en logement est bien supérieure à l'offre disponible. Tant en matière d'hébergement que de logement social, une partie des demandeurs s'évapore avant d'obtenir l'hébergement ou le logement souhaité. Une part significative des appels au 115 pour un hébergement d'urgence n'est pas renouvelée ; de nombreuses demandes exprimées pour une place d'hébergement d'insertion sont annulées par ceux qui y postulent (environ 20 % dans certains territoires ayant observé le phénomène). De la même manière pour l'accès au logement social : on se focalise à juste titre sur l'importance de la demande et la part relativement faible de celle qui est satisfaite (en moyenne, entre une sur trois et une sur quatre au niveau national), mais on ne prête pas suffisamment attention aux demandeurs qui abandonnent la perspective d'y accéder.

Il existe peu d'analyses sur les stratégies des ménages qui renoncent à leur demande d'hébergement. Et nous savons également bien peu de choses sur les raisons qui poussent des ménages à renoncer à accéder à un logement social, sur leurs conditions d'habitat, sur leurs profils (s'agit-il de ceux qui faisaient une demande de mutation, de ceux qui sont logés dans le parc locatif privé, de ceux qui sont hébergés ?)... Certes, des ressources et solutions peuvent être mobilisées dans leur environnement par les personnes les plus modestes, comme l'ont montré les analyses de la Fondation Abbé Pierre sur l'hébergement chez des tiers⁵⁵. Parfois les renoncements correspondent à des solutions alternatives satisfaisantes, trouvées en dehors des dispositifs d'aide, mais c'est loin d'être toujours le cas. **Ces phénomènes peuvent également être le signe d'un refus de parcours administrés par la puissance publique et un appel à mieux prendre en compte la dimension qualitative de la demande.**

À l'abandon des demande s'ajoutent les refus de propositions apportées aux ménages, qu'elles concernent l'hébergement ou le logement. Dans l'agglomération grenobloise, en 2013, plus d'une offre d'hébergement sur trois (37 %) a été refusée ; et si l'on prend en compte les demandes abandonnées avant attribution, c'est environ une demande sur deux à laquelle il n'est pas donné suite du seul fait du demandeur (et cela indépendamment des demandes qui ne bénéficient pas d'un hébergement par manque de place). Du côté des bailleurs Hlm, tous sont aujourd'hui confrontés à des refus de logements par les ménages attributaires. Le nombre de refus est même parfois supérieur à celui des entrées dans le parc : pour certains bailleurs, deux propositions sur trois peuvent être refusées, plus souvent pour les logements situés en ZUS, et davantage pour les PLS que pour les PLAI mais le phénomène peut concerner l'ensemble du parc social.

⁵⁵ Le rapport 2005 sur « L'État du mal-logement en France » a consacré une partie de son premier chapitre à cette question : « l'hébergement chez des proches : la solidarité mise à mal », pages 13 et suivantes.

C'est le cas également de la part de ménages qui ont déposé un recours Dalo, reconnus prioritaires et urgents (en 2013, 1 473 propositions de logement ou de place d'hébergement ont été refusées par les ménages au niveau national, soit 7,3 % du total des bénéficiaires⁵⁶), ces refus ont alors rapidement interpellé les membres du Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo. En 2009, il charge un groupe de travail de rassembler des éléments permettant de comprendre et de formuler des propositions pour réduire un nombre de refus qui « interroge le sens du recours ». Il relève que certains demandeurs s'interrogent : « *Dois-je présenter ma demande dans le cadre du recours que la loi m'autorise à faire, au risque de ne pas pouvoir refuser une offre peu adaptée à ce que je souhaite ? Ne devrais-je pas plutôt poursuivre mes investigations avec les partenaires locaux que je connais, pour un résultat sans doute plus long mais plus proche de ce que je recherche ?* ».

La compréhension des attentes des demandeurs de logement social doit être intégrée dans les réflexions. Quel regard porte-t-on aujourd'hui par exemple sur la situation de cette femme qui élève seule ses enfants et qui ne souhaite pas les voir grandir dans un quartier qui lui fait peur ? Les études consacrées à ce sujet⁵⁷ montrent bien que la **notion de « logement adapté » donne lieu à des interprétations divergentes, entre d'un côté des ménages qui raisonnent en terme d'habitat (le logement et son environnement) et de l'autre des bailleurs qui organisent les attributions à partir de critères relatifs au seul logement**. À l'occasion d'une proposition d'attribution, les ménages prennent en compte bien d'autres enjeux liés à leur projet de vie, au-delà du strict besoin de logement (adaptation à la taille du ménage ou à ses ressources) ; la question de la localisation peut alors devenir centrale, une « bonne » localisation étant considérée comme un facteur déterminant pour une insertion durable et une reconnaissance sociale.

L'abandon des demandes d'hébergement et de logement comme les refus de logement soulignent *a minima* les réticences des ménages face aux solutions qui leur sont proposées et la nécessité de prendre en compte toutes les dimensions attachées à l'occupation d'un logement : la sécurité qu'il procure, mais aussi l'accès aux services et notamment à l'école dont la réputation détermine souvent le choix des familles, la reconnaissance sociale que procurent le logement et son quartier... Beaucoup plus qu'ils ne le sont aujourd'hui, il convient donc de s'intéresser aux raisons et motifs qui conduisent les personnes — même dans une situation très contrainte — à opérer certains choix qui interrogent les prescripteurs et les détenteurs d'offre

⁵⁶ Sur 20 062 bénéficiaires logés/ accueillis, ou ayant refusé, ou n'étant plus à loger/ accueillir au 13 février 2014 d'après les données du comité de suivi Dalo.

⁵⁷ Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, « L'an II du Dalo : priorité à la bataille de l'offre », 2009 ; Observatoire de l'hébergement et du logement, « Les refus de logement dans le parc social », 2009 ; FORS Recherche sociale et Credoc, « Étude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social », pour l'USH, 2012 ; ADIL du Gard, « De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux propositions de logements sociaux », 2013.

d'hébergement ou de logement social⁵⁸ et de mieux prendre en compte les stratégies et les attentes des personnes.

Le décalage entre le parcours des ménages et l'organisation du système public de réponses

Les paradoxes que révèlent les abandons de demandes d'hébergement ou de logement, comme les refus après attribution d'une place d'hébergement ou de logement, soulignent **l'écart qui existe entre les solutions proposées et les attentes des ménages**, qui les amène souvent à sortir du cadre balisé par les réponses publiques. Si les solutions mises en place par les acteurs publics sont organisées sous la forme d'un continuum de réponses (accueil d'urgence, hébergement d'insertion, accès au logement essentiellement social même si quelques logements conventionnés privés sont mobilisés), celles auxquelles recourent les ménages à toutes les étapes de leurs parcours sont beaucoup plus complexes et mobilisent des formes d'habitat très diverses qui échappent largement à toute maîtrise publique (non-logement, hébergement chez des tiers, recours à du locatif privé plutôt qu'au logement social). Si une partie des demandes d'hébergement et de logement trouve chaque année une solution, une partie encore plus conséquente ne reçoit pas de réponse positive. **Dans l'attente, les personnes et familles concernées continuent alors de vivre dans des conditions insatisfaisantes** (logements surpeuplés, habitat indigne voire insalubre, hébergement en structure ou chez des tiers).

Par ailleurs, pour ceux qui ont reçu une réponse positive à une demande d'accueil d'urgence, d'hébergement d'insertion ou de logement social, la solution à la sortie ne constitue pas toujours une amélioration. **Les parcours réels des ménages peuvent alors être très décalés par rapport à ce que donne à penser l'apparente organisation « en escalier » des réponses proposées par la puissance publique.**

Malgré l'adoption en 2007 des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge des personnes hébergées, de nombreux accueils d'urgence ne font face à l'ampleur de la demande qu'en remettant les personnes accueillies à la rue, et en organisant une rotation entre les demandeurs toujours plus nombreux que le nombre de places disponibles. De nombreux squats ou bidonvilles sont par ailleurs démantelés ou détruits sans qu'aucune solution ne soit proposée à ceux qui y résidaient. Les sorties de l'hébergement d'insertion et des différentes formules d'habitat transitoire sont loin d'être toujours orientées vers le logement. Si de nombreuses personnes accueillies dans des hébergements ou logements d'insertion accède à un logement, d'autres continuent leur parcours dans le même type de solution ou de façon plus inquiétante dans une solution dégradée par rapport à celle qu'elles pouvaient espérer.

⁵⁸ Le désarroi des élus et des bailleurs sociaux face aux refus de logement qui ne sont généralement pas compris, les conduit parfois à minimiser l'ampleur de la demande et de la crise du logement.

Le logement social qui a longtemps constitué une étape vers le locatif privé ou vers l'accession à la propriété a également vu son rôle évoluer. Certes, il permet toujours d'accueillir des ménages qui peuvent ensuite poursuivre leurs parcours résidentiels vers un logement du parc locatif privé ou vers l'accession à la propriété, mais il constitue aussi une solution durable pour de très nombreux ménages qui n'ont pas d'autre horizon résidentiel à moyen terme, comme en témoigne notamment le nombre important de demandes de mutation. Pour certains encore, le parc social ne constitue pas une protection suffisante, notamment quand ils ne peuvent y demeurer pour des raisons financières, se trouvent en situation d'impayé et sont menacés d'expulsion. L'appareil statistique ne s'est d'ailleurs qu'imparfaitement adapté à ces évolutions et renseigne mieux sur les ménages qui accèdent au parc social et ceux qui sont en mouvement entre les différents segments du parc immobilier, que sur les sorties vers des formes précaires d'habitat.

Et pourtant, **dans la période de crise que nous traversons, il importe plus que jamais de prêter attention à la réalité des parcours des personnes**, aux difficultés qu'elles rencontrent pour améliorer leur situation résidentielle, aux mouvements parfois chaotiques de leurs trajectoires et aux manifestations de rétrogradation qu'elles subissent parfois. Le champ de l'action publique doit prendre en compte l'ensemble des formes d'habitat que les personnes mobilisent pour se loger, surtout quand il s'agit de solutions précaires ou même intolérables. **L'ambition des politiques en direction des plus fragiles ne saurait se borner à assurer le bon fonctionnement des réponses et des dispositifs d'accès existants, elle doit aussi viser à protéger les personnes dans leurs différentes conditions d'habitat et veiller à prendre en charge celles qui quittent un hébergement ou un logement pour des solutions plus précaires.**

Redonner leur place aux personnes dans les procédures d'accès au logement

À l'heure où les politiques du logement des défavorisés doivent être repensées pour retrouver toute leur efficacité, une évolution majeure doit s'imposer dans les modes d'intervention : celle de redonner aux personnes toute leur place dans les procédures d'accès au logement, de rendre les ménages « acteurs » des dispositifs et des politiques qui les concernent. De nombreuses pistes sont explorées en ce sens et sont appelés à se développer à de nombreux niveaux, dans les procédures d'attribution des logements sociaux, les dispositifs favorisant l'accès direct au logement pour les sans-domicile, dans les permanences d'accès aux droits... A travers ce changement de regard sur les personnes (considérées non plus comme des « bénéficiaires » ou des « usagers » - pire, comme des « assistés » - mais à travers leurs ressources individuelles et leurs capacités à se mobiliser), cette évolution pourrait bien être porteuse, à la fois d'une plus grande efficacité de l'action publique et d'une meilleure reconnaissance de la dignité des personnes.

Accès au logement social : vers la « location choisie » ?

Lorsqu'ils sollicitent l'aide de la collectivité publique pour pouvoir accéder à un logement social, les ménages modestes et fragiles se retrouvent bien souvent dépossédés de leur démarche : formulation de leur demande très générale, méconnaissance de l'offre disponible et de ses contraintes, absence d'information sur l'état d'avancement de leur dossier, opacité des procédures de sélection...

Afin d'apporter plus de transparence et de lisibilité aux demandeurs sur les processus d'attribution, plusieurs territoires ont mis en place des systèmes de « cotation » de la demande de logement social. À l'instar de Rennes, des villes comme Paris ou Suresnes s'y engagent désormais⁵⁹. Appelés aussi « *scoring* », ces systèmes doivent permettre en outre une meilleure priorisation des demandes, chaque ménage se voyant attribuer un certain nombre de points en fonction de sa situation, à partir de critères explicites et publics.

Au-delà du système de cotation, le décalage entre les attentes qu'expriment les demandeurs à propos du logement recherché et les modalités d'attribution de l'offre, incite aujourd'hui à renverser l'approche ordinaire des attributions en permettant aux demandeurs de se positionner sur l'offre disponible. Quand les refus concernent parfois deux propositions sur trois dans certains parcs, les bailleurs doivent évidemment trouver des solutions : la « location choisie » en est une.

Inspirée du « *Choice Based Lettings*⁶⁰ » aux Pays-Bas et en Angleterre, la « location choisie » vise à améliorer l'égalité de traitement des demandeurs à travers une plus grande transparence du processus d'attribution des logements. Elle doit permettre de rendre le demandeur acteur de sa démarche et de contribuer à garantir à tous un accès à l'offre disponible. La mise en place de la « location choisie », dans quelques territoires et par quelques bailleurs, permet d'expérimenter cette modalité d'attribution reposant sur l'information des demandeurs concernant les logements à attribuer, et sur la possibilité de se positionner sur le logement qu'ils souhaitent par le biais de petites annonces publiées sur les sites des bailleurs ou des sites généralistes (Leboncoin.fr par exemple). Elle permet de ne plus partir seulement de l'offre disponible pour rechercher des demandeurs compatibles dans la liste des inscrits, mais de prendre en compte le demandeur, de lui redonner de la visibilité sur l'offre de logements disponibles et la possibilité de participer au choix de son logement, tout en luttant contre le sentiment d'assignation à résidence. Cette nouvelle démarche pourrait contribuer à faire évoluer significativement le mode ordinaire d'attribution que les demandeurs considèrent souvent opaques.

⁵⁹ En 2011, une note du Centre d'analyse stratégique (« Le logement social pour qui ? Perspectives européennes », La note d'analyse n°230) évoquait les « rares » expériences de systèmes de cotation développées en France : par la SACVL et Villeurbanne Est Habitat dans le Grand Lyon, les organismes Hlm de l'agglomération rennaise ou encore quelques bailleurs en Savoie. Aujourd'hui, de nombreux autres organismes souhaitent mettre en œuvre de tels systèmes de priorisation chiffrée des demandes, reposant sur des mécanismes de cotation plus ou moins abouties.

⁶⁰ En associant système de cotation de la demande, et mise à disposition des demandeurs les annonces de logement social.

LA « LOCATION CHOISIE » : EXEMPLES EN COURS D'EXPÉRIMENTATIONS

En Isère, le projet de « location active⁶¹ » est né en 2010 de la réflexion de l'association des bailleurs sociaux de l'Isère (Absise) afin de promouvoir l'égalité de traitement dans le logement social. L'expérience a été lancée à partir de 2012 par Actis (principal bailleur de la Ville de Grenoble) ; en 2013, le recours à des petites annonces pour louer des logements s'est mis en place progressivement et près d'un logement sur quatre a été loué de cette façon (255 logements sur 1051 attributions). Les logements présentés à la location sont des grands logements de deux quartiers sensibles (Villeneuve et Mistral), refusés par deux listes de demandeurs (6 ménages), ainsi que les logements les plus chers (PLS et PLI) qui ne trouvent pas facilement preneurs. Les annonces sont publiées sur le site du bailleur qui est très visité.

Depuis le printemps 2014, l'expérience a été lancée dans le Pays Voironnais, en associant les quatre principaux bailleurs qui interviennent sur ce territoire sur la base d'une démarche et de règles communes. L'ensemble des réservataires (excepté Action Logement) met des logements à disposition ; une diversité d'offre est ainsi proposée (y compris dans le neuf) et un logement sur cinq choisi de façon aléatoire est proposé à la location active.

Sur les sites des bailleurs, dans les différents points d'accueil des demandeurs et après 10 jours de parution sur le site « Leboncoin.fr », les annonces décrivent les caractéristiques du logement et mentionnent les conditions de ressources et modalités de la procédure. Jusqu'à dix candidats peuvent se positionner pour une offre de logement. Chaque bailleur traite ensuite les candidatures pour sélectionner trois demandeurs parmi lesquels la commission d'attribution opère son choix.

Dans les deux cas, cette démarche permet d'élargir les attributions à des ménages qui ne se portaient pas forcément candidats à un logement social, notamment des ménages plus jeunes, et des couples avec enfants.

Il faudra mesurer dans les mois et années qui viennent dans quelle mesure l'expérience de la « location choisie » se généralise ou non et les effets qu'elle produit. Les obstacles sont évidents (changement des pratiques professionnelles, perte d'une partie de la maîtrise du processus de peuplement pour les bailleurs et les élus locaux, interrogations sur l'équité du système, etc.), mais les avantages que perçoivent déjà les bailleurs sociaux qui l'expérimentent pourraient conduire à en accélérer le développement : la mise en œuvre de ces objectifs devrait contribuer non seulement à enrayer l'augmentation des refus d'attribution des logements sociaux, mais aussi à contenir le développement de la vacance qui frappe certains segments du parc social.

⁶¹ En Isère, la notion de « location active » a été préférée à celle de « location choisie » pour marquer que si le demandeur exprime sa volonté de choisir son logement et son lieu d'habitat et est actif dans le processus, c'est au final la commission d'attribution du bailleur qui décide de l'attribution des logements.

Indépendamment de ces objectifs, **il est essentiel de redonner aux ménages des possibilités de choix afin de réduire l'écart entre ceux qui ont la possibilité de choisir leur logement et leur lieu de résidence, et les autres.**

Redonner la possibilité aux personnes en situation d'exclusion de devenir actrices de leurs parcours d'accès au logement

Une meilleure association des personnes aux démarches les concernant doit être également recherchée pour tous ceux qui sont en situation de grand dénuement et de précarité. Comme nous l'avons montré précédemment, ce sont aujourd'hui bien trop souvent des règles strictes qui s'imposent aux personnes dans les modes de prise en charge, des dispositifs qui répondent de manière insuffisante aux besoins, des conditions d'accueil très insatisfaisantes lorsque ces personnes ont la « chance » d'être accueillies : ruptures de prise en charge, allers et retours entre l'hébergement et la rue, « sorties sèches » des dispositifs, appels sans réponse au 115, conditions d'accueil très vétustes dans certains centres d'hébergement qui n'ont pas encore été améliorés dans le cadre du programme d'humanisation... Ces situations nourrissent parfois chez elles le rejet des formes institutionnelles de prise en charge, et finalement le renoncement et le repli sur toutes sortes de solutions extrêmement précaires.

Issues d'une réflexion menée en concertation avec des professionnels et des résidents de structures d'hébergement, diverses recommandations ont été formulées par la Fondation Abbé Pierre en 2013 pour favoriser « l'accès à l'habitat des personnes SDF en situation de grande précarité »⁶². Il s'agit entre autres de pouvoir proposer des formes d'habitat qui respectent la dignité et le bien-être des personnes, mais aussi un accueil et un accompagnement à « bas seuil d'exigence » qui ne soit ni imposé, ni intrusif (accueillir les personnes avec leurs addictions, des animaux, avec des « projets » incertains voire inexistantes...), de respecter le principe de non-abandon afin de « laisser le temps » aux personnes (pas d'injonction aux « projets de vie », pas de limite dans la durée d'occupation...) ou encore de prévoir de manière effective la participation des personnes. Celle-ci est essentielle que ce soit en matière d'accompagnement, afin qu'il soit co-construit et non imposé, en matière de règles de vie et de fonctionnement de la structure, afin qu'elles soient co-produites avec les personnes accueillies, etc.

⁶² Fondation Abbé Pierre, « L'accès à l'habitat des personnes sdf en situation de grande précarité. Recommandations », *Les Cahiers du logement*, février 2013.

**LES DÉLÉGUÉS DES USAGERS DU SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL
ET D'HÉBERGEMENT (SASH) À MULHOUSE :
UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE DES PERSONNES LOGÉES EN DIFFUS**

Les délégués des usagers du Service d'Accompagnement social et d'Hébergement ont été mis en place en 2008 par l'association ALSA (Mulhouse), dans le but de favoriser l'expression et la participation des personnes. La présence de délégués représentant les personnes logées et accompagnées par l'association permet de donner une place plus centrale aux personnes, mais aussi une inscription sociale en leur offrant la possibilité de devenir acteurs de leur changement.

Dans cette action de représentation, il s'agit également de reconnaître l'usager comme citoyen à part entière dans l'exercice de ses droits : droit à la liberté d'expression, droit à la transparence et droit à la coopération. Les délégués ont plusieurs fonctions : recueillir la parole des personnes accompagnées, être force de proposition, être un relais dans la transmission d'informations en direction des bénéficiaires et jouer un rôle consultatif pour l'association.

Fondation Abbé Pierre, « L'accès à l'habitat des personnes sdf en situation de grande précarité », février 2013.

Au-delà des démarches coordonnées par le secteur associatif, des initiatives sont prises sous l'impulsion des personnes elles-mêmes, qui doivent être mieux connues, encouragées et soutenues par les pouvoirs publics. Ces démarches témoignent de l'importance des ressources que peuvent mobiliser les personnes, y compris après un long parcours d'errance et de rue. Elles invitent à rompre avec certaines représentations de la vulnérabilité (à partir d'une approche « médicale » et palliative qui a longtemps prévalu dans le secteur de l'hébergement) et à mieux prendre en compte et pleinement intégrer les individus dans la manière dont est conçu leur accompagnement.

LA « PAIR-AIDANCE » DÉVELOPPÉE PAR LE COLLECTIF DES SDF DE LILLE

Le « Collectif des SDF de Lille » a été créé en 2011 par trois personnes sans abri hébergés par l'Armée du Salut. Il vise à défendre les droits des personnes en situation de grande précarité, et à les aider à accéder à un logement autonome. Il accompagne un public de plus en plus nombreux et diversifié, en considérant que nombre de SDF est en capacité d'accéder à un logement autonome, à condition d'être accompagné pendant les premiers mois de son installation.

Le Collectif travaille avec des propriétaires privés qui proposent leurs logements à un loyer n'excédant pas 365 €. Les garanties liées à l'intervention du Collectif (aides du FSL, intervention rapide en cas de

problème dans le logement, relocation du bien facilitée par les nombreuses demandes) lui ont permis de développer un réseau de propriétaires privés partenaires de plus en plus large : « *Au début, on essayait 80 % de refus de la part des propriétaires. Maintenant, la tendance s'est inversée car on parle de nous en bien. De plus en plus de propriétaires nous appellent pour nous prévenir du départ de leur locataire, afin que nous leur proposons une autre personne et éviter la vacance. On travaille aussi avec des agences immobilières de la métropole lilloise* ». L'accompagnement dans le logement (3 mois, renouvelable une fois) est assuré par l'équipe d'éducateurs spécialisés, qui s'appuie sur des associations partenaires pour fournir des meubles et des colis alimentaires au nouveau locataire. Anciens sans-abri ayant accédé à un logement et adhérents du Collectif des SDF, des « pairs aidants » habitant le quartier jouent le rôle de « experts du vécu ». Pour favoriser l'accès de ces locataires au logement social, une demande Hlm est systématiquement déposée, et une personne se consacre aux problématiques de gestion du budget et d'insertion professionnelle.

Trois ans après sa création, le Collectif est représenté dans différentes instances locales et nationales. À ce jour, **il ne comptabilise aucun retour à la rue pour 149 relogements en 2012-2013**. S'il continue à aller à la rencontre des personnes à la rue, le Collectif reçoit un nombre croissant de personnes orientées par d'autres associations. Ses moyens restent cependant limités : constitué exclusivement de bénévoles, il ne dispose pas de local et ne bénéficie d'aucun financement.

La participation des personnes en situation de pauvreté à la vie citoyenne constitue un axe d'intervention pour les pouvoirs publics⁶³, comme en témoigne notamment l'instauration d'un « huitième collègue » par le Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE) afin de renforcer et mieux prendre en compte le témoignage et l'expertise des personnes dans les politiques de lutte contre les exclusions. Des Conseils consultatifs régionaux des personnes accueillies (CCRPA) doivent permettre également aux personnes de prendre part aux décisions politiques et dispositifs les concernant. Le besoin de redonner aux personnes leur pouvoir d'agir est aussi très présent dans les réflexions actuelles sur le travail social et ses perspectives de refondation : pour la Fnars, celui-ci doit désormais prendre appui sur les « potentialités » des personnes ou des groupes de personnes : « *L'accompagnement social relève plus du « faire avec » les personnes en difficultés, que du « faire pour elles ou à leur place*⁶⁴ ».

⁶³ Depuis la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.

⁶⁴ Fnars, « Pour une Révolution du travail social. Premières préconisations issues des journées du travail social de la Fnars », document de travail, février 2014.

RENCONTRE AU SÉNAT ENTRE UNE CENTAINE DE PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ET DES PARLEMENTAIRES

Poursuivant son travail autour de la participation citoyenne des personnes en situation de précarité, la Fondation Abbé Pierre a organisé le 3 juillet 2014 une rencontre dans les salons du palais du Luxembourg entre une centaine de personnes résidant dans des Pensions de Famille ou accueillies dans les Boutiques Solidarité et une vingtaine de parlementaires.

Au terme de plusieurs mois de préparation dans le cadre de groupes de travail, ces personnes ont pu porter à la connaissance des élus de la République leurs attentes en matière d'accès au logement, de conditions d'hébergement et d'accès aux droits. Jeunes sans ressources, personnes sans papiers, anciens salariés... tous ont pu témoigner pendant trois heures des réalités de leur quotidien : des parcours du combattant pour accéder à un logement, des dispositifs d'urgence saturés, des centres d'hébergement qui accueillent trop peu les familles et contraignent alors des mères et des pères à se séparer de leurs enfants, etc. « *Il y aura un avant et un après cette rencontre entre ceux chargés de porter la voix des sans-voix et ceux qui vivent les situations* » a assuré Jean-Pierre Bel, alors président du Sénat.

Aider les personnes en difficulté à faire valoir leurs droits

Les associations accompagnant les personnes les plus démunies en témoignent : **plus ces personnes cumulent de facteurs de précarité, moins elles recourent à leurs droits**⁶⁵. C'est le cas lorsqu'elles se retrouvent face à des systèmes d'aides illisibles, à des démarches complexes et des procédures longues, mais aussi face à l'absence d'offre proposée par les divers dispositifs, voire plus simplement l'absence d'informations sur leurs droits ou sur l'état d'avancement de leurs demandes... Les ménages concernés en sont alors réduits à se débrouiller par leurs propres moyens, ce qui empêche, dans la grande majorité des cas, toute forme de solution pérenne et satisfaisante.

À travers le développement du « non-logement » et les renoncements des ménages qui ne sollicitent pas (ou plus) l'aide de la collectivité, c'est finalement la question du « non-recours » qui doit être posée. Il concerne, d'après l'Observatoire des non-recours (Odenore), « *toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre* », que ce soit par méconnaissance (lorsque l'offre ou les aides existantes ne sont pas connues du ménage), par « non-demande » (lorsqu'elles sont connues mais non demandées) ou par « non-réception » (lorsqu'elles sont connues, demandées mais non obtenues). Si la lutte contre le non-recours a constitué l'une des priorités de la « Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » en décembre 2012⁶⁶, elle pose avant tout la question des moyens consacrés par

⁶⁵ Interview de Philippe Warin (Odenore), in *Proteste*, n°123, octobre 2010, pp. 10-12.

⁶⁶ Rapport final du Groupe de travail « Logement, hébergement », Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal logés, dirigé par Alain Régnier et Christophe Robert.

les pouvoirs publics à l'information et à l'accompagnement des ménages, qu'ils soient fragiles ou en difficulté de logement.

« Pour demander, il faut savoir ! » L'accès aux droits vu par les personnes accueillies en Boutiques solidarité

« Beaucoup de personnes ne connaissent pas leurs droits. L'accès à l'information est souvent compliqué (...) il faudrait que les aides et les démarches soient plus claires et dans un langage accessible. Elles sont difficilement compréhensibles, même pour les travailleurs sociaux !

Il faut aussi noter que les lieux pour les démarches administratives peuvent être très loin des lieux de vie (Pôle emploi préfectures, CAF...) ce qui pose la question du coût du transport. De plus en plus de démarches se font grâce à internet... mais tout le monde n'y a pas accès, de même pour le téléphone.

D'une manière générale, les personnes ne sont pas non plus suffisamment informées sur leurs droits et sur l'accès aux différentes prestations : où prendre une douche ? où manger ?... dans certaines villes, il y a des petits livrets mais ils sont rarement complets et à jour. Il faudrait développer ces documents ».

Source : Fondation Abbé Pierre, témoignages recueillis et synthétisés dans le cadre des groupes de travail visant à préparer une rencontre des personnes accueillies avec les sénateurs (cf. page 66)

Favoriser l'accès aux droits renvoie bien sûr à l'ouverture de différentes prestations et *droits sociaux* (APL, allocations familiales, tarifs sociaux de l'énergie, CMU ou AME...), relevant de la mission des intervenants sociaux aux côtés des personnes les plus fragiles. Pour les ménages en difficulté de logement, l'accès aux droits renvoie aussi à la revendication des *droits liés à l'habitat*, lesquels nécessitent aussi un accompagnement dans les démarches administratives mais également sur le plan juridique — le cas échéant à travers des actions en justice : accompagnement des ménages éligibles au Dalo ou reconnus prioritaires par les commissions de médiation, des ménages menacés d'expulsion, de tous ceux qui vivent dans un logement indigne ou indécent, des personnes victimes de discriminations, ou encore des occupants sans droit ni titre sur des terrains ou dans des « squats »...

Parce qu'il **ne suffit pas d'ouvrir un droit pour que celui-ci devienne effectif, de nombreuses associations se sont investies dans cet accompagnement en matière de droits liés à l'habitat**, en réponse aux besoins exprimés localement. Leurs actions sont diverses, tant par leur contenu (permanences généralistes ou centrées sur une thématique) que par leurs modalités d'intervention auprès des ménages. Et elles montrent à quel point les besoins sont importants. L'importance du non-recours au titre du Dalo en témoigne, par exemple, comme la faible part des recours contentieux qui ont été engagés dans ce cadre devant les tribunaux administratifs (5 800 à fin 2013, pour 50 000 ménages prioritaires ayant dépassé les délais d'attente réglementaires sans relogement de la part des préfets).

Pour soutenir ces démarches, 30 permanences d'accès aux droits liés au logement ont été mises en place dans 11 associations franciliennes, sous la coordination de

la « mission Ile-de-France » de la Fondation Abbé Pierre⁶⁷. Par ailleurs, prenant acte du manque de convergence nationale autour de cette problématique, la Fondation a également souhaité constituer un réseau regroupant les associations partenaires œuvrant dans ce domaine (une trentaine sur le territoire), pour créer un espace ressource d'échange et de réflexion, mais aussi d'interpellation des pouvoirs publics. Le but de cette démarche collective est de mettre en lumière — au-delà de l'hétérogénéité des modes d'action — les éléments clés de ce type d'accompagnement des ménages, de le rendre plus lisible et in fine, de valoriser la spécificité et l'enjeu de l'accompagnement juridique des ménages⁶⁸.

DEUX SITUATIONS ACCOMPAGNÉES PAR L'ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT

Monsieur Z. vit dans un logement de 5m² lorsqu'il arrive à l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre fin mai 2013. Sa femme est décédée récemment et ses 4 enfants sont placés du fait de la surface du logement. Il y a un arrêté sur le logement depuis 2010 mais M. Z. continue de verser 250 € par mois au bailleur alors que le paiement du loyer est normalement suspendu. Une demande de logement social avait été faite dans le cadre de l'« accord collectif » et avait reçu un avis favorable en février 2011. M. Z. ne souhaitait tout d'abord pas l'intervention de la Fondation Abbé Pierre et continuait de payer son loyer par crainte des repréailles du propriétaire, jugé agressif. Souhaitant être relogé avec ses enfants, quel que soit le lieu, il élargit alors sa demande de logement social. Après plusieurs contacts, M. Z. accepte d'être orienté vers un avocat du réseau, afin d'assigner son propriétaire au tribunal en raison de l'état du logement. En septembre 2013, il est relogé avec ses enfants dans 80m². En mars 2014, le tribunal lui accorde 9 000 € de dommages et intérêts, et le remboursement des loyers versés. Malgré tout, en octobre 2014 le propriétaire fait appel de cette décision.

Madame T. a engagé une procédure pour discrimination à l'accès au logement avec le soutien de l'Espace Solidarité Habitat (ESH). Après avoir vu son dossier Dalo accepté en décembre 2011, Mme T. reçoit à ce titre une proposition de logement en décembre 2012. Sa candidature sera finalement refusée pour des raisons économiques par le bailleur social, alors même que Mme T. présentait un taux d'effort de 13%. *« Pour me battre moi toute seule contre le PDG d'un organisme de logement social et le Préfet, il faut des épaules très larges »*. L'ESH accompagnera Mme T. afin de contester devant le tribunal d'instance ce refus d'attribution du bailleur social. Malheureusement, le tribunal d'instance peu habitué à ce type d'affaire, renverra le dossier devant le tribunal administratif. Mme T. reste mobilisée, malgré la complexité des procédures engagées : *« Ils nous ont dit qu'on n'avait jamais condamné un organisme privé de logement social et nous ont renvoyés vers le tribunal administratif. Si on n'a pas de réponse d'ici un an, on ira au tribunal des conflits pour savoir quel tribunal est compétent. Deux ans par-ci, deux par-là... J'ai confiance dans la justice, mais elle est très lente, il faut tenir le coup. »*

⁶⁷ En 2013, les 30 permanences du réseau sont venues en aide à 3 280 ménages.

⁶⁸ Voir à ce sujet la brochure de la Fondation Abbé Pierre sur les « Principes fondamentaux de l'accompagnement des droits liés à l'habitat » (ADLH), juin 2014.

Améliorer l'efficacité et la cohérence des dispositifs d'accès au logement et à l'hébergement

Les interventions publiques mises en œuvre depuis plus de 25 ans contribuent à favoriser l'accès au logement (ou à un hébergement) pour les ménages modestes et fragiles, mais elles sont loin d'avoir réussi à endiguer toutes les situations d'exclusion du logement. Cela s'explique, bien sûr, par la montée de la précarité et de la pauvreté dans notre pays — dont les politiques mises en œuvre n'ont pas suivi le développement massif — mais aussi par un manque d'efficacité de l'action publique, ou du moins de certaines de ses composantes.

L'amélioration de la réponse publique doit donc passer par une mise à plat des dispositifs pour mieux comprendre les logiques d'action qui les pilotent aujourd'hui. S'ils visent dans leur ensemble à faciliter l'accès au logement ou à un hébergement des ménages les plus fragiles, ils ne constituent pas pour autant un ensemble cohérent ; se déployant sur des registres d'intervention différents, ils ne participent pas toujours de la même logique d'action, et sont le reflet d'un enchevêtrement de compétences entre les collectivités publiques et les divers acteurs conviés à leur mise en œuvre.

Qu'il s'agisse des dispositifs facilitant l'accès des ménages les plus modestes et fragiles au parc social, de ceux qui relèvent du « logement accompagné » (mesures d'accompagnement, formules d'habitat transitoire...) ou encore des dispositifs d'accès à l'hébergement d'urgence ou d'insertion⁶⁹, tous sont confrontés à des questionnements importants et doivent faire face à des défis d'un genre nouveau.

1 - L'amélioration des procédures d'accès au logement social constitue un premier enjeu de taille pour s'assurer, comme le stipulait l'article 56 de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, que « les personnes défavorisées » aient toute leur place dans le parc locatif social aux côtés des « personnes aux ressources modestes ». Cela passe bien sûr par la production d'une offre de logements sociaux suffisante et accessible (notamment en PLAI), sachant qu'une partie importante des nouveaux logements financés est devenue trop chère pour la majeure partie des demandeurs. Cela passe également par l'amélioration des dispositifs destinés à garantir l'accès à l'offre Hlm aux plus modestes et aux plus fragiles, dans le cadre des procédures d'attribution, des contingents préfectoraux et des dispositifs contractuels (accords collectifs, accords entre État et Action Logement pour accueillir des prioritaires Dalo sur les logements réservés par les entreprises, conventions d'utilité sociale). Ces procédures sont régies par des normes et règlements nationaux pour protéger les demandeurs, mais sont également soumises à d'importantes modulations locales qui élargissent plus ou moins fortement le périmètre des logements dédiés aux plus fragiles.

⁶⁹ Pour une présentation plus détaillée de ces trois registres d'intervention, se reporter à l'introduction de la 2^e partie de ce chapitre, page 29.

La multiplicité de ces dispositifs a conduit le Gouvernement à rechercher une meilleure cohérence de ces divers instruments de l'action publique en faveur du logement des plus fragiles, dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de janvier 2013. Les circulaires du 4 et du 20 janvier 2013⁷⁰ préconisent d'utiliser les dispositifs de mobilisation du parc locatif social existant comme leviers d'action pour développer l'accès au logement de droit commun des personnes en rupture ou exclues du logement. Ces circulaires appellent à vérifier la cohérence des dispositifs et insistent sur le fait que les objectifs inclus dans les engagements pris par les bailleurs sociaux dans l'ensemble des documents contractuels doivent être cohérents entre eux. L'intention est louable, sa mise en œuvre sur le terrain plus incertaine.

Le système actuel des contingents lié au financement des opérations de logement social ou au droit de réservation de l'État, qui permet de faire une place dans le logement social aux personnes défavorisées, **va en outre être percuté par l'évolution des modalités d'attribution des logements sociaux** à laquelle incite la loi Alur : simplification de la demande avec un dépôt unique de dossier, meilleure information des demandeurs sur le processus d'attribution et l'offre disponible, organisation et pilotage de la politique d'attribution au niveau intercommunal et possibilité de lancer des expériences de cotation de la demande ou de « location choisie ». Ces évolutions vont contribuer à remettre en question de façon générale les filières d'accès au logement social propres aux différentes catégories de réservataires, et notamment les filières dédiées aux personnes défavorisées qui prennent principalement appui sur le contingent préfectoral. La Fondation Abbé Pierre veillera à ce que ce progrès annoncé pour l'ensemble des demandeurs de logement social ne se retourne pas *in fine* contre les plus modestes d'entre eux.

2 - Un autre enjeu important concerne la mise en cohérence des dispositifs du « logement accompagné », au sein des PDALHPD. Ce secteur s'est constitué aux marges du logement pour en faciliter l'accès aux personnes en difficulté, mais aussi à la frontière de l'hébergement pour construire des passerelles vers le logement. Au fil du temps, il s'est enrichi de nombreux dispositifs qui constituent aujourd'hui un vaste ensemble dans l'arsenal de la lutte contre l'exclusion du logement.

Un récent rapport de l'IGAS⁷¹ souligne ainsi que les outils et supports de programmation de l'action dans ce secteur sont passés de 1 à 13 entre 1985 et 2010 : Plan départemental d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD), Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI), Plan départemental pour l'hébergement d'urgence (PDHU), CCAPEX, SIAO, Dalo et commissions de médiation...

⁷⁰ La circulaire du 4 janvier est relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver. La circulaire du 20 janvier est relative à la mobilisation des attributions des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) et de l'Association foncière logement (AFL) ou de ses filiales en faveur du Dalo.

⁷¹ Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) », février 2012, p. 41.

Ces divers dispositifs favorisent le développement de solutions qui reposent pour beaucoup sur les outils du « logement accompagné », mobilisant des compétences au croisement du social et du logement : aides financières à l'accès et ouverture de garanties face au risque d'impayé, accompagnement de certains ménages bénéficiant de l'attribution de logements sociaux dans une logique de sécurisation du ménage et du bailleur, développement de formules d'habitat transitoire et probatoire (sous-location, intermédiation locative...). Autant de réponses importantes mais qui demeurent partielles ou temporaires.

Les personnes qui en bénéficient sont dans un rapport spécifique à ceux qui distribuent ces aides : proposées par des travailleurs sociaux ou les bailleurs, elles ne sont pas réellement « négociables » par le ménage puisqu'elles conditionnent – et même de plus en plus compte tenu de l'élévation des garanties demandées aux ménages – leur accès au logement. Les personnes concernées n'ont alors bien souvent d'autre solution que d'accepter ou de renoncer à bénéficier d'un logement accompagné. Une situation qui interroge actuellement de nombreux acteurs locaux, et a conduit à certaines réflexions au sein du secteur associatif sur les modalités d'intervention pour accompagner au mieux les ménages.

« LE LIVRET DES PRATIQUES DE L'ACCOMPAGNEMENT » DE LA SNL

L'association Solidarités nouvelles pour le logement (SNL) a élaboré en 2013 un livret des pratiques de l'accompagnement, proposant un cadre et des repères pour aider les locataires et leurs accompagnateurs à construire au jour le jour la relation d'accompagnement. Autour d'un certain nombre de situations rencontrées de façon récurrente par ces professionnels du logement accompagné (sur les risques d'intrusion dans la vie privée du locataire, les refus de tout accompagnement de la part des locataires, les refus de relogements, les conflits de voisinage...), cette démarche témoigne de l'exigence d'un questionnement qui se diffuse aujourd'hui parmi les acteurs associatifs et d'une volonté de faire converger les pratiques.

La réduction de la complexité de cet ensemble de dispositifs concourant à la lutte contre l'exclusion du logement, comme la meilleure efficacité des interventions dans ce domaine, passeront par la capacité des PDALHPD (qui ont désormais intégré la dimension hébergement) à piloter l'action publique. Ils constituent en effet des instances de programmation, d'impulsion et de pilotage de ces diverses mesures qui d'un département à l'autre connaissent de très fortes modulations : la carte et le périmètre de leur intervention varient, les modalités d'accès diffèrent selon les territoires... Finalement, ils dépendent fortement de la mobilisation des instances locales de l'État et des services des départements qui contribuent à leur mise en place en s'appuyant sur les acteurs locaux.

3 – Du point de vue de l'analyse du fonctionnement des dispositifs, **un dernier enjeu majeur renvoie au secteur de l'hébergement d'urgence ou d'insertion.** Ce vaste ensemble est actuellement très éclaté, et son accès reste encore majoritairement piloté par les détenteurs de l'offre. La segmentation de la prise en charge des personnes en difficultés de logement - notamment la dissociation entre les lieux fonctionnant sur le mode de l'urgence humanitaire (lieux pour manger, se soigner, dormir) et ceux qui travaillent dans une perspective d'insertion durable - est pointée du doigt par de nombreux acteurs. C'est ce constat qui conduit des PDALPD comme celui des Pyrénées-Orientales à vouloir améliorer la prise en charge des personnes confrontées « à un aller-retour en spirale entre hébergement et dispositif de veille sociale ».

La fusion entre le volet « insertion » et le volet « urgence » qui doit se faire dans le cadre des SIAO, vise à favoriser le rapprochement entre l'offre et la demande d'hébergement dans les différents territoires. Mais la pression qui s'exerce actuellement sur le secteur de l'accueil d'urgence, comme l'insuffisante fluidité entre l'hébergement d'insertion et le logement, conduisent en fait souvent à une gestion de la pénurie ; ces situations provoquent alors d'importantes tensions entre les acteurs et d'évidentes difficultés pour toutes les personnes en attente d'un hébergement. Par ailleurs, si les SIAO ont permis de recenser les différentes places d'hébergement à l'échelle des départements, ils n'ont pas encore réussi à faire de même pour l'offre de logements ; et encore moins d'assurer les connexions et passerelles indispensables vers les dispositifs d'accès au logement, en intégrant toutes les composantes de l'offre de logement dans un processus concerté d'attribution.

Si des marges de manœuvre importantes sont attendues d'une meilleure articulation entre les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion, certaines orientations politiques sont également de nature à transformer radicalement les modalités de prise en charge et la qualité des réponses apportées aux personnes. C'est le cas, notamment, en ce qui concerne la sortie de la « gestion saisonnière » de l'urgence que les associations de lutte contre les exclusions appellent de leurs vœux, mais qui perdure, année après année, lorsque sont refermées à la sortie de l'hiver des places d'urgence temporaires et que sont remises à la rue des personnes sans domicile qui y avaient trouvé refuge. La stabilisation des personnes est pourtant indispensable, et les ruptures de prise en charge doivent être évitées par la mise en œuvre de solutions tout au long de l'année. Par ailleurs, l'accès direct au logement doit devenir une priorité pour les personnes sans domicile — sans passage obligé par toute la gamme de solutions d'hébergement et de logement de transition ou temporaire. Prenant appui sur des expériences menées avec succès dans des pays d'Europe du Nord, la réforme du « logement d'abord » vise à favoriser l'accès direct au logement des personnes sans domicile, avec un accompagnement adapté selon les besoins. Impulsée en 2009, cette réforme est restée inaboutie en France. Son principe pourrait constituer toutefois le point de départ d'une nouvelle dynamique d'action publique en faveur du logement des ménages modestes et fragiles.

REDONNER DU SENS ET DE LA COHÉRENCE À L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Alors qu'elle s'est déployée et enrichie depuis un quart de siècle pour aider les ménages les plus fragiles à accéder à un logement et à s'y maintenir, **l'intervention publique en faveur du logement des personnes défavorisées est aujourd'hui en échec**. Elle laisse des centaines de milliers de personnes aux portes du logement et ne parvient pas à donner un espoir à ceux qui ne disposent pas d'un toit et vivent dans des conditions inacceptables. Certes, l'action publique en la matière a aussi des succès dont elle peut se prévaloir : de nombreuses personnes à la rue obtiennent des réponses en urgence et, pour certaines, accèdent directement à un logement ; les formes d'hébergement et d'habitat temporaire se sont diversifiées et offrent une palette de solutions à ceux qui sont privés de domicile ; des milliers de personnes bénéficient d'une aide ou d'un accompagnement pour accéder à un logement ; les ménages les plus modestes représentent une part significative de ceux qui accèdent chaque année à un logement social... Mais **malgré tous les efforts engagés depuis tant d'années, l'action publique mise en œuvre ne parvient pas à réduire le problème de l'exclusion du logement** dans notre pays, **tout juste à l'endiguer et à en limiter les conséquences les plus violentes** — qui restent malgré tout présentes, comme en témoignent encore dramatiquement les décès de personnes vivant dans la rue.

Cela nous invite collectivement à porter un regard attentif et critique, ainsi que nous avons tenté de le faire dans ce chapitre, sur les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour favoriser l'accès au logement des plus fragiles ; les témoignages des ménages, la réalité de leurs parcours et leur vécu face à ces dispositifs se révèlent à cet égard particulièrement éclairants.

La situation actuelle nous invite aussi à nous interroger sur le sens de cette action publique qui mobilise tant d'efforts de la part des acteurs de terrains sans produire de résultats suffisants, générant chez ces « fantassins » de la lutte contre l'exclusion incertitude et désespérance, qui se répercutent sur les personnes qu'ils accompagnent. Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, la tentation est plus grande que jamais de **resserrer toujours plus les critères d'éligibilité aux aides**, de restreindre encore davantage la cible des populations visées par ces différents dispositifs. Mais à l'analyse, cette stratégie apparaît de bien « courte vue », puisque les situations de fragilité qui

n'obtiennent aucune réponse de la part des pouvoirs publics finissent par s'aggraver, avec des conséquences de plus en plus lourdes (dans le domaine de la santé, de la scolarité, de l'exclusion sociale...) et des coûts toujours plus élevés pour la collectivité, qui paie finalement au prix fort son insuffisante mobilisation en amont. Redonner du sens à l'action en faveur du logement des défavorisés ne saurait se traduire efficacement par la « résidualisation » des réponses publiques, mais doit se pencher au contraire sur ce qu'il advient réellement de toutes ces personnes qui passent entre les mailles du filet de la protection. Quelles solutions pour ces ménages évincés de l'accès aux dispositifs d'aide, à cause des effets de seuil ? Et quelles conséquences pour la société dans son ensemble, quand ceux qui se sentent abandonnés par la puissance publique en nourrissent un profond ressentiment à l'égard des pouvoirs publics, ou une certaine hostilité vis-à-vis de ceux qui ont pu être aidés ?

Au-delà de la production d'une offre massive de logements et de la recherche d'une meilleure cohérence des dispositifs d'action publique, **nous avons besoin aujourd'hui d'une ambition mobilisatrice pour redonner du sens à l'action, et d'un pilotage plus cohérent des multiples interventions censées faciliter l'accès au logement.**

Faire converger les interventions qui favorisent l'accès au logement

L'action en faveur de l'accès au logement des personnes en difficulté telle qu'elle s'est progressivement développée depuis vingt-cinq ans, se trouve aujourd'hui dans une situation incertaine. **S'il existe un processus incontestable de rapprochement du secteur de l'hébergement de celui du logement des personnes défavorisées, les multiples dispositifs qui favorisent l'accès à un hébergement ou un logement fonctionnent de façon trop éclatée.**

Les deux secteurs du logement et de l'hébergement, totalement indépendants et qui s'ignoraient même dans les années 1990, se sont fortement rapprochés dans la période récente, à travers notamment la mise en œuvre de dispositifs articulant ces deux domaines et les nombreuses coopérations qui se sont développées entre leurs acteurs. Ce processus devrait être renforcé par la prise en compte des préoccupations relatives à l'hébergement dans les PDALHPD et par l'incitation faite aux collectivités locales de les intégrer dans leurs programmes locaux de l'habitat. Bref, le processus en cours a conduit à **la constitution d'un vaste champ d'intervention qui couvre l'ensemble des solutions qui vont de l'accueil d'urgence au logement social**, en passant par les diverses formules d'hébergement ou de logement d'insertion. Le volet logement du Plan quinquennal de lutte contre la

pauvreté présenté en janvier 2013 s'inscrivait dans cette logique d'action et la confortait. Il articulait en effet des mesures de portée générale (produire 150 000 logements sociaux par an) et des mesures davantage ciblées sur les ménages les plus fragiles visant autant l'urgence sociale (mettre fin à la « gestion au thermomètre » de l'accueil d'urgence) que l'accompagnement des personnes les plus fragiles vers le logement.

Pour autant, même si ces dispositifs sont censés concourir à un objectif commun, celui de favoriser l'accès au logement des personnes en difficulté, ils fonctionnent toujours aujourd'hui de façon sinon éclatée, du moins insuffisamment articulée. La recherche d'une meilleure cohérence de ce système qui s'est profondément complexifié au fil des années est un des enjeux marquants pour la période à venir.

Cette complexité tient évidemment — comme nous l'avons signalé précédemment⁷² — au rapprochement qui s'est opéré entre des domaines d'action différents disposant chacun d'une logique, de règles et d'outils spécifiques. L'un est encastré dans les dispositifs d'attribution des logements sociaux de façon à assurer la prise en compte des ménages les plus fragiles dans l'accès au logement social, à travers la constitution d'une filière (le contingent préfectoral) et de mécanismes spécifiques (accords collectifs, conventions d'utilité sociale, accord Action logement, etc.). Un autre, le secteur du « logement accompagné », qui s'est constitué dans le sillage de la loi Besson du 31 mai 1990, visait à favoriser l'accès au logement des plus démunis à travers de multiples mécanismes et outils. Un dernier domaine, celui de l'accueil et de l'hébergement (qui s'est particulièrement complexifié depuis deux décennies avec la constitution de nouvelles formes d'hébergement) s'est progressivement greffé aux deux précédents, sans que la cohérence de l'ensemble ne soit pour autant assurée.

Si l'articulation de ces trois domaines d'action n'est pas satisfaisante et ne garantit pas l'efficacité de l'action, la convergence de leurs interventions n'est pas davantage assurée car ils sont pour chacun d'eux soumis à des évolutions spécifiques et parfois travaillés par des logiques centrifuges. Critiqué pour son opacité et la mise à distance des demandeurs, le système d'attribution des logements sociaux est engagé dans une mutation que la loi Alur encourage : simplification de la demande, meilleure information des demandeurs, expérimentation possible de la cotation ou de la « location choisie »... Cette dernière qui répond à la fois aux attentes des demandeurs et à celles des organismes (réduction de la vacance et des refus de logement) est amenée à se développer dans les années à venir. Avec ces évolutions, c'est l'ensemble des mécanismes appelés à favoriser l'accès au logement social des personnes les plus fragiles à travers des filières et des dispositifs spécifiques, qui va être

⁷² Voir sur ce sujet, le dernier point de la troisième partie de ce chapitre : « Rendre plus efficaces et cohérents les dispositifs d'accès au logement et à l'hébergement ».

percuté. **L'amélioration des procédures d'accès au logement social doit être l'occasion d'apporter aux ménages les plus modestes et fragiles des garanties nouvelles.**

Le champ du « logement accompagné » s'est par ailleurs fortement développé au cours des deux dernières décennies : adossé à des mesures d'accompagnement et des modalités de logement particulières (FJT, FTM, résidences sociales, pensions de famille), ses dispositifs se sont ajoutés les uns aux autres, comme si la réponse à l'exclusion passait par une accumulation d'outils répondant chacun à des problèmes spécifiques. Ce champ est devenu d'une telle complexité qu'une partie de l'énergie des acteurs qui le pilotent (essentiellement les services territorialisés de l'État et des conseils généraux) est mobilisée par la gestion des outils, la recherche d'une meilleure articulation entre eux, la construction de partenariats pour les faire fonctionner... au prix de ce qui apparaît aujourd'hui comme **une « bureaucratisation » de la lutte contre l'exclusion**, sans que la cohérence et l'efficacité de l'ensemble ne soient pour autant assurées.

Enfin, le domaine de l'hébergement est lui aussi confronté à des difficultés qui remettent en cause son mode de fonctionnement et son articulation nécessaire avec le secteur du logement. Alors qu'en prenant appui sur des structures de premier accueil, puis sur celles de l'hébergement d'insertion, les personnes démunies pouvaient suivre des parcours conduisant au logement ou à des solutions pérennes (par exemple les maisons-relais), la situation a profondément évolué ces dernières années sous l'effet du développement massif de la précarité et de l'arrivée de personnes dont la situation administrative ne permet d'accéder qu'à un accueil d'urgence sans pouvoir postuler à un autre hébergement ou à un logement social. Il en résulte un engorgement des places d'accueil d'urgence (dont témoigne la faiblesse des réponses positives du 115) et **une rupture entre les structures d'urgence saturées et celles dévolues à l'insertion**, qui mettent à mal les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge. S'en trouve déstabilisé tout un secteur qui s'était construit sur la notion d'« insertion » et de parcours vers l'autonomie.

Redonner du sens à l'action publique à travers l'objectif du « logement d'abord »

Face à la complexité du système concourant à l'accès au logement, une meilleure architecture des dispositifs doit être bien entendu recherchée, ainsi qu'un meilleur réglage de leurs mécanismes ; mais plus fondamentalement encore, il est impératif de dégager un principe d'action commun capable de redonner du sens à l'action publique dans ce domaine.

S'interroger sur le sens de l'action publique, conduit d'abord à prendre acte du recul du paradigme de l'« insertion », qui a orienté le volet social de la politique du logement au cours des années 1990 et 2000 et mobilisé les acteurs de ce secteur. La loi du 31 mai 1990, fondatrice de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées a en effet été adoptée dans le sillage de deux lois importantes. Celle de juillet 1989 proclamant le droit à l'habitat comme un droit fondamental, et celle de décembre de la même année, instituant le RMI. La notion d'« insertion » que celui-ci a popularisée, a inspiré pendant deux décennies les actions de lutte contre l'exclusion dans le domaine de l'emploi, du logement et de bien d'autres. Aujourd'hui, une telle référence fait défaut, et si elle est encore évoquée par les acteurs sur le terrain, elle n'a plus la même résonance, ni le même pouvoir mobilisateur que précédemment.

Ne faut-il pas alors réaffirmer la priorité qui devrait être donnée au mot d'ordre du « Logement d'abord » qui avait montré sa capacité mobilisatrice dans le cadre de la Refondation de la politique de l'hébergement et d'accès au logement impulsée en 2009 ? La Fondation Abbé Pierre plaide en ce sens, pour que l'accès *direct* des personnes au logement devienne une véritable priorité de l'action publique, sans passage obligé par différentes formules d'hébergement plus ou moins adaptées aux besoins des personnes sans domicile. Tel est d'ailleurs le sens des attentes formulées par les personnes, lorsqu'elles sont invitées à s'exprimer, comme dans le cadre des témoignages recueillis pour la préparation de ce rapport. À travers le principe du « Logement d'abord », **le logement n'est plus considéré comme la fin d'un parcours d'insertion vertueux, mais bien comme le support du retour à l'autonomie et à la reconstruction de soi. Il affirme un cap, celui du droit au logement, et propose un moyen et une démarche pour le mettre en œuvre.**

C'est un véritable changement de paradigme qui sous-tend cette réforme, inspirée du modèle britannique « *Housing first* » qui consiste à faire sortir de la rue les personnes sans domicile par leur accès *direct* à de véritables logements — avec un accompagnement adapté le cas échéant. Ce principe a été fortement affirmé et promu en 2009, mais n'est de toute évidence pas encore à l'œuvre dans notre pays, où rares sont

les personnes sans domicile⁷³ qui se voient proposer aujourd'hui autre chose qu'une place en accueil d'urgence, ou au mieux un hébergement d'insertion. Le « **Logement d'abord** » en France s'est finalement inspiré des expérimentations menées avec succès dans des pays d'Europe du Nord, sans en mobiliser tous les moyens. Par ailleurs, c'est une vision plus large du « Logement d'abord » qui a été soutenue en France par les acteurs associatifs, dont la Fondation Abbé Pierre, considérant que ce qui peut fonctionner pour des personnes en situation de grande exclusion, peut *a fortiori* être développé pour tous ceux qui éprouvent des difficultés à accéder à un logement. L'accès direct à un logement, avec accompagnement si besoin, devrait être ainsi favorisé par rapport aux diverses formules d'hébergement pour tout ménage expulsé, pour des personnes sortants d'institution, de prisons, etc. Le logement d'abord doit par ailleurs s'appuyer sur des politiques de prévention plus efficaces pour éviter que les ruptures qui jalonnent bien souvent les parcours de vie des ménages (perte d'emplois, séparations conjugales...) ne se traduisent par des situations de grande fragilité, voire d'exclusion.

Replacer l'objectif du « Logement d'abord » au cœur de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées invite à repenser l'essentiel, et à ne pas se perdre dans le dédale des dispositifs. Cela conduit tout d'abord à souligner qu'il ne s'agit pas seulement d'améliorer le « mécano opérationnel », la coordination entre les dispositifs, mais qu'il faut en premier lieu des logements accessibles pour les ménages modestes et tous ceux qui ne parviennent pas à se loger sans une aide de la collectivité, partout où des besoins s'expriment : cela doit passer, bien sûr, par le financement d'une offre de logements sociaux, mais aussi privés à vocation sociale, qui soit à la fois suffisante au regard de l'ampleur des besoins, mais aussi financièrement plus accessible sachant qu'une partie du parc Hlm est désormais hors de portée des ménages pauvres et modestes.

La réforme du « Logement d'abord » impose également de repenser la question de l'accompagnement des personnes. Mieux tenir compte du vécu des personnes confrontées à des prises en charge inadaptées, permet de mesurer en effet à quel point les conséquences peuvent être dommageables sur les parcours des ménages vers le logement. Souvent nécessaire, l'accompagnement doit pouvoir être proposé, de manière adaptée à chaque situation et déconnecté du domicile. Si différentes modalités ont déjà prouvé leur efficacité (accompagnement global proposé par les CHRS en diffus, ASLL, AVDL...), les initiatives inter-partenariales doivent être encouragées dans la mesure où elles permettent de mieux orienter les personnes, d'évaluer leurs situations, et d'adapter les formes, l'intensité et la durée de l'accompagnement, tout en appréciant mieux les besoins et les redéploiements nécessaires

⁷³ Par exemple, « La maison Goudouli » à Toulouse, « Totem » à Grenoble.

entre dispositifs. Des formes d'accompagnement croisé dans les institutions publiques (hôpital, SPIP, ASE...) doivent être promues pour une prise en charge plus efficace des personnes.

Dans la logique du « Logement d'abord », la meilleure prise en compte des attentes des personnes conduit également à redéfinir les frontières entre l'hébergement et le logement. Pour la Fondation Abbé Pierre, **l'hébergement doit redevenir une solution exceptionnelle et temporaire** pour certains publics ou pour des situations d'urgence (demandeurs d'asile et étrangers sans droit ni titre sur le territoire national, jeunes en rupture sans accès au travail, personnes victimes de violences conjugales, etc.). Sachant que, dans ces situations, on ne saurait se satisfaire de conditions d'accueil qui ne respectent pas des normes minimales de décence et de confort⁷⁴ ; ce qui implique de poursuivre avec détermination le programme d'humanisation des centres d'hébergement engagé en 2008. Enfin, pour des personnes isolées fortement fragilisées, qui peuvent être réfractaires aux formules d'hébergement et très éloignées du logement de droit commun, une offre adaptée d'habitat doit pouvoir être proposée, tout en respectant un certain nombre d'exigences : la Pension de famille en constitue une figure possible⁷⁵.

À l'évidence, la mise en œuvre du « Logement d'abord » nécessitera des évolutions importantes pour les acteurs de ce secteur, à la fois dans leurs pratiques professionnelles et au niveau des projets de structures qui seront appelés à évoluer pour mieux s'adapter aux besoins des personnes. Ces évolutions ne pourront être engagées pleinement que dans un cadre favorable, à travers une dynamique mobilisatrice capable de redonner du sens à l'action collective, mais aussi d'un point de vue financier, sachant que de nombreuses associations (notamment celles issues de la dynamique de la loi Besson) pâtissent depuis plusieurs années de sévères coupes budgétaires. Alors que ces structures ont toujours été porteuses de pratiques innovantes, la période qui s'ouvre doit être l'occasion de leur permettre de jouer à nouveau pleinement leur rôle.

⁷⁴ Notamment normes réglementaires du logement décent, chambres individuelles, garantie de maintien dans les lieux jusqu'au relogement, respect des droits et modes de vie des occupants...

⁷⁵ Cf la « Charte des Pensions de famille » élaborée par la Fondation Abbé Pierre qui énonce un certain nombre de principes et de valeurs définis collectivement, et définit des engagements réciproques entre la Fondation et chaque association gestionnaire de pensions, pour une durée de 3 ans.

Faire le choix d'une gouvernance locale

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées, comme la politique du logement en général, est confrontée à un problème de gouvernance⁷⁶. Celui-ci est encore plus vif depuis la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation qui s'est ouvert à partir du milieu des années 2000. En confiant la responsabilité de la production de l'offre nouvelle de logements à vocation sociale aux intercommunalités, en donnant aux départements la pleine responsabilité des Fonds de solidarité pour le logement, en ne modifiant pas les compétences des communes en matière d'urbanisme... **la décentralisation opérée en 2004 a ventilé les responsabilités entre les collectivités territoriales, rendant plus complexe la recherche de solutions qui mobilisent tous ces champs d'action.** Il en est ainsi quand — pour développer une offre de logements accessibles pour les plus modestes — il faut convaincre les communes de libérer des sols, les intercommunalités d'y affecter les ressources nécessaires et les FSL de prévoir les aides ou les mesures d'accompagnement pour que les logements produits soient effectivement affectés aux personnes en difficulté, sans parler bien sûr de l'État qui doit garantir un cadre général facilitateur.

Au-delà de cet éclatement des compétences entre les collectivités publiques, le processus en cours conduit à un renforcement du rôle des intercommunalités dans l'élaboration et la conduite de la politique du logement sur leurs territoires. Elles disposent avec les programmes locaux de l'habitat d'un document programmatique à un niveau territorial pertinent et, avec la délégation des aides à la pierre, de moyens pour le mettre en œuvre. De façon constante, le législateur a élargi leur champ d'action⁷⁷ depuis plusieurs décennies, et leur a par exemple donné récemment un rôle pivot dans l'organisation et le pilotage de la politique d'attribution des logements sociaux.

Pour autant, des freins existent à cette montée en responsabilité des intercommunalités en matière de logement. Malgré les incitations qui leur sont faites d'intégrer la question de l'hébergement et de l'accès au logement dans leur champ d'action, elles hésitent à s'engager, parfois se dérober, laissant cette responsabilité à l'État qui en a, de fait, la responsabilité et dispose des moyens, bien souvent insuffisants, pour le faire. Le manque d'intégration de la question de l'hébergement dans les politiques locales de l'habitat se mesure concrètement quand on constate que les SIAO mis en place sous la responsabilité des services de l'État, s'ils gèrent effectivement le rapprochement de l'offre et de la demande d'hébergement, sont très faiblement connectés aux dispositifs d'attribution des logements sociaux qui restent maîtrisés par les

⁷⁶ La réflexion sur ce point est développée dans la quatrième partie du chapitre 2 de ce rapport.

⁷⁷ Comme il vient de le faire avec la loi Alur et la loi MAPTAM en ce qui concerne les métropoles.

organismes Hlm et les collectivités locales (et à un degré moindre par les collecteurs du 1 % et par l'État pour les contingents dont ils disposent). Alors que la finalité de l'hébergement est de conduire vers le logement, on ne peut laisser la question de l'hébergement hors du champ des politiques locales de l'habitat qui organisent le développement de l'offre locative sociale.

Il n'existe en effet pas d'autre solution que d'intégrer l'action en faveur du logement des personnes défavorisées dans les politiques locales de l'habitat et de **donner aux intercommunalités un rôle majeur pour organiser l'ensemble de la chaîne des réponses allant de l'accueil d'urgence au logement social en passant par l'hébergement et le logement d'insertion**. Cette intégration territoriale apparaît comme la meilleure réponse au défaut de cohérence de l'action en faveur des populations les plus fragiles, à condition qu'elle soit fondée sur l'observation des besoins et de la demande, de tous les besoins, de toutes les demandes. Le développement d'outils d'observation fins à l'échelle des territoires sera déterminant pour mieux appréhender la réalité du mal-logement et la diversité de ses formes et être en capacité d'y répondre plus efficacement.

La tendance à une meilleure intégration territoriale des différents formes d'action en faveur du logement des personnes défavorisées est en cours, et les lois MAPTAM et Alur⁷⁸ devraient contribuer à renforcer l'intégration des actions concernant l'accueil d'urgence, l'hébergement, l'accès au logement social. Mais le processus doit être renforcé et sa mise en œuvre accélérée car il constitue pour la Fondation Abbé Pierre un des seuls garants d'une meilleure prise en compte des populations les plus fragiles au niveau local.

Au-delà de ces évolutions institutionnelles majeures, se pose la question de l'implication politique des différentes collectivités territoriales. Chaque commune, département, région, EPCI a pu organiser sous des formes différentes, une réponse publique qui couvre plus ou moins la réponse globale à apporter aux personnes en situation d'exclusion, ce qui génère des différences de traitement en fonction des territoires. Pour les EPCI, cette diversité des politiques locales de l'habitat tient essentiellement à l'implication inégale des responsables politiques locaux.

Le rôle majeur conféré aux intercommunalités ne doit pas conduire par ailleurs à relayer au second plan les missions essentielles exercées aujourd'hui par les conseils généraux ; celles-ci qui devront impérativement être pérennisées, quels que soient les découpages opérés au sein des territoires et le destin incertain de certains départements.

⁷⁸ Notamment avec le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des requérants pour le logement social.

Cela ne signifie pas non plus que l'État, affaibli au niveau local, doive se désengager. Loin de là. Non seulement parce que les PDALPD ont montré leur intérêt pour définir des objectifs partagés et construire des modalités d'intervention concertées dans les départements. Mais aussi parce que l'État, garant de la solidarité nationale, doit s'assurer que des réponses sont apportées à l'ensemble des personnes modestes ou fragiles, quels que soient les territoires où elles vivent. L'État garde un rôle essentiel au niveau national, pour réduire les inégalités entre les territoires (en termes de ressources financières, de moyens humains et d'ingénierie,...) et pour faire en sorte que les engagements des collectivités à l'égard des ménages en difficulté soient pleinement mis en œuvre. Le contrôle strict de l'application des lois constitue une de ses prérogatives majeures, et il se doit d'en faire usage, de manière déterminée (application stricte des constats de carence au titre de la loi SRU par exemple, quintuplement des prélèvements financiers, substitution réelle des préfets...).

Le diagnostic que nous venons d'établir dans ce chapitre est suffisamment lourd, les situations auxquelles sont confrontées les personnes aux portes du logement suffisamment dramatiques, pour susciter la mobilisation de tous. Celle de l'État, et des intercommunalités qui sont appelées à intensifier leur action sur le volet social des politiques locales du logement. Celle des communes également, qui composent ces intercommunalités et se montrent parfois bien frileuses pour accueillir les ménages les plus pauvres, et faire une place dans la ville à tous ceux qui sont vulnérables ou exclus : le recours très choquant de certaines communes à des « arrêtés anti-mendicité » ou l'évolution plus sournoise du mobilier urbain dans de nombreuses villes⁷⁹ (pour dissuader les personnes sans abri de s'asseoir ou s'allonger dans des lieux publics), montre qu'il n'est pas inutile, dans la période actuelle, de rappeler chacun à ses responsabilités en matière d'accueil des plus fragiles. Notre pays a besoin d'une action volontariste et déterminée, à tous les niveaux, pour permettre à chacun d'accéder à des conditions de vie dignes. Plus que jamais, la solidarité doit être remise au cœur de l'action publique, afin d'apporter aide et soutien à tous ceux qui en ont besoin, sans oublier les personnes les plus fragiles.

⁷⁹ Bancs publics remplacés par des sièges individuels, barres métalliques et plots de béton le long des vitrines ou dans les couloirs du métro,...

Chapitre 2

1995-2015 Pourquoi la France est-elle bloquée dans la crise du logement ?

→ **UN BLOCAGE DE LA CONNAISSANCE :**
UNE CRISE DU LOGEMENT SOUS-ESTIMÉE

→ **UN BLOCAGE FINANCIER :**
DES POLITIQUES SOCIALES DU LOGEMENT FREINÉES PAR LA RIGUEUR

→ **UN BLOCAGE IDÉOLOGIQUE :**
DES POLITIQUES DU LOGEMENT QUI SE CONTENTENT
D'ACCOMPAGNER LE MARCHÉ

→ **UN BLOCAGE INSTITUTIONNEL :**
UNE POLITIQUE TERRITORIALE DÉFAILLANTE

→ **UN BLOCAGE POLITIQUE :**
DES RAPPORTS DE FORCE DÉFAVORABLES AUX MAL-LOGÉS

Avec son « Contrat social pour une nouvelle politique du logement », la Fondation Abbé Pierre a porté en 2012 des propositions ambitieuses issues d'un diagnostic partagé entre acteurs associatifs et experts du logement. Pendant deux ans, cette approche a été acceptée et promue par le Gouvernement lui-même, dont bon nombre de mesures étaient directement inspirées de nos propositions. Pourtant, **la crise du logement est toujours aussi criante**, et certaines des avancées sociales annoncées ont eu bien du mal à se concrétiser, quand elles n'ont pas été détricotées en chemin, alors même qu'elles bénéficiaient d'un portage politique fort, d'un mandat électoral clair et d'un réel soutien dans l'opinion.

Pourquoi cette résistance ? **Les échecs de la politique du logement** ne traduisent pas qu'une mauvaise volonté des gouvernements. Ils **dessinent aussi un pays qui peine à se mobiliser pour les plus défavorisés**, à identifier et prioriser les problèmes, et à mettre en place des réformes, même quand elles ont été plébiscitées largement. Pourquoi, malgré des volontés politiques et certaines avancées importantes comme la loi SRU ou le Dalo, la crise du logement et le mal-logement ne se résorbent-ils pas ? Pourquoi manque-t-on encore de tant de logements là où les besoins sont les plus criants ?

À l'occasion du vingtième rapport annuel sur l'État du mal-logement, il s'agit dans ce chapitre de revenir sur les causes structurelles de la crise du logement et sur l'incapacité des pouvoirs publics à y répondre, en s'appuyant sur les leçons de vingt années d'analyse du mal-logement dont le développement se poursuit et dont les manifestations se diversifient.

Les rapports sur « l'état du mal-logement » de ces dernières années ont analysé la difficulté des politiques publiques à répondre à l'ampleur et à la diversité de la demande, que cette approche soit développée à partir de populations particulières (les jeunes en 2006, les classes moyennes et les couches populaires en 2007, les ménages modestes en 2008, les personnes âgées en 2009, les enfants en 2010, les familles en 2013) ou de formes d'habitat spécifiques (l'hébergement chez des proches en 2005, le non-logement en 2007, l'hébergement en structure en 2005 et 2008, les copropriétés en difficulté en 2014).

Au-delà de ces approches spécifiques, **les grandes évolutions enregistrées depuis vingt ans sont inquiétantes :**

- amplification de la demande d'hébergement d'urgence,
- permanence des difficultés d'accès au logement liées à l'insuffisance d'une offre financièrement accessible, à l'achat ou à la location, tant dans la construction neuve dont les loyers (parfois même dans certains segments du secteur Hlm) sont incompatibles avec les ressources d'une grande partie de la population, que dans le parc existant sous

- l'effet de la progression inconsidérée des loyers dans le parc locatif privé,
- émergence de nouvelles formes d'habitat dégradé (copropriétés dégradées ou la précarité énergétique par exemple), alors que le confort sanitaire du parc de logements s'est globalement considérablement amélioré,
 - permanence des difficultés de maintien dans le logement liées aux ruptures familiales et à l'insécurité financière dans laquelle se trouvent de nombreux ménages alors que le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'est érodé,
 - absence de perspectives résidentielles pour de très nombreux ménages des couches populaires comme en témoignent notamment le faible taux de rotation du parc Hlm et les difficultés d'accès à la propriété pour les ménages modestes.

Ces évolutions conduisent à **une stabilisation des chiffres du mal-logement à un haut niveau** : près de 10 millions de personnes sont en situation de fragilité par rapport au logement, dont 3,5 millions mal-logées au sens strict. Des chiffres qui d'ailleurs minimisent la réalité car ils ne prennent pas en compte toutes les manifestations du mal-logement — par exemple tous ceux qui subissent un effort financier excessif.

Ces chiffres du mal-logement interrogent évidemment les politiques du logement conduites depuis deux décennies alors que la France engage chaque année plus de 40 milliards d'aides publiques en faveur du logement. Cette interrogation porte d'abord sur l'efficacité de ces aides et plus largement sur les objectifs et la mise en œuvre des politiques du logement. L'exercice est d'autant plus important à conduire aujourd'hui que, dans une période d'injonction à la maîtrise de la dépense publique, **le logement apparaît souvent comme un gisement potentiel d'économies.**

Les oppositions à la loi Alur, la remise en cause plus ou moins explicite de la crise du logement, les doutes concernant l'efficacité de l'intervention publique, la nécessité de dégager des économies dans les dépenses publiques ont réactivé le débat sur la politique du logement et suscité des controverses qui, pour n'être pas nouvelles, s'expriment avec une certaine virulence et empêchent la mise en œuvre de solutions efficaces, faute de consensus intellectuel solide sur lequel s'appuyer. Parmi ces obstacles idéologiques ou politiques figurent certains clivages que nous analyserons.

Ce chapitre ne cherche pas à pointer du doigt un quelconque bouc-émissaire à la crise du logement, ni même à isoler un ou deux facteurs explicatifs, mais à identifier et analyser plusieurs grands verrous,

d'ordres différents, dont nous avons pu percevoir la portée et le caractère déterminant en matière d'intervention politique.

Tout d'abord, **un verrou intellectuel**, lié à la méconnaissance même des besoins en logement et de l'état réel du mal-logement en France, explique le retard à l'allumage au cours des années 1990, puis encore aujourd'hui la difficulté à bien évaluer le déficit de logements et l'évolution fine des besoins en logement. Ensuite, **un blocage financier limite les capacités d'action des pouvoirs publics et des associations. Un blocage idéologique freine également la régulation des marchés immobiliers**, au nom de la non-intervention et de la limitation des dépenses publiques pour le logement, régulièrement jugées superflues voire contre-productives. **Le quatrième obstacle est institutionnel** : après les premières lois de décentralisation de 1982, les compétences liées au logement et à l'urbanisme restent encore trop concentrées aux deux extrémités du spectre administratif, aux échelons national et communal, divisant la politique du logement entre un centralisme aux moyens d'action limités sur le terrain et des acteurs municipaux enfermés dans une approche trop micro-locale. La montée en puissance ces dernières années d'échelons intermédiaires — départements et intercommunalités — va dans le bon sens, mais ce mouvement vers une gouvernance urbaine à l'échelle des bassins de vie s'arrête souvent au milieu du gué, suscitant illisibilité et incertitudes à l'égard de ce véritable mille-feuille institutionnel. Enfin, une dernière série de facteurs est plus politique : il s'agira d'étudier **les rapports de force qui traversent le monde du logement** et contribuent à marginaliser les plus fragiles et les publics les plus invisibles dans les processus de prise de décision.

UN BLOCAGE DE LA CONNAISSANCE : UNE CRISE DU LOGEMENT SOUS-ESTIMÉE

Une prise de conscience trop tardive dans les années 1990

Ces vingt dernières années, la crise du logement a été accentuée par un manque d'anticipation des pouvoirs publics. Comme l'écrit rétrospectivement l'Insee aujourd'hui, « Au début des années 1980, l'ensemble des données disponibles laissent attendre un arrêt assez rapide de la croissance de la population française : chute de la fécondité, forte réduction des flux migratoires, ralentissement des gains d'espérance de vie. Cette perspective d'un retournement de l'évolution de la population s'est progressivement éloignée au cours des trente années qui ont suivi¹. » De plus, au-delà de la **croissance de la population**, d'autres facteurs démographiques affectent la **croissance du nombre de ménages**, que les autorités ont également tardé jusqu'aux années 1990 à prendre en compte, comme l'**éclatement des familles**, la réduction de la taille des ménages, l'accroissement du nombre de familles monoparentales, la poursuite du vieillissement de la population, l'isolement ou la bi-résidentialité. Or, ces évolutions affectent la demande de logement en augmentant le nombre de ménages à un rythme bien supérieur à celui de la population.

Outre les évolutions démographiques, les pouvoirs publics, dans la foulée de l'Insee, avaient aussi sous-estimé la pénurie de logements déjà existante, révélée par des besoins sociaux mal appréhendés, comme ceux des ménages en surpeuplement. La statistique publique a ensuite, dans les années 2000, également mal mesuré le nombre de sorties nettes du parc de résidences principales, sous l'effet du renouvellement urbain². Aux évolutions démographiques générales de fond se sont ajoutées **les transformations dans la prise en charge de publics très spécifiques** qui sont venues aggraver l'embolie des structures d'hébergement (demandeurs d'asile, personnes en situation irrégulière dont les déboutés du droit d'asile, sortants de prison ou d'hôpitaux, publics en souffrance psychique, jeunes de moins de 25 ans sans aucune ressource...). Ces situations ne sont pas dues à la politique du logement, mais l'impactent directement. Bref, depuis les années 1970-1980, le décalage entre le niveau des besoins et le volume réel de la construction s'est

¹ Didier Blanchet et Françoise le Gallo, « Retour vers le futur : trente ans de projections démographiques », *Trente ans de vie économique et sociale* - Insee Références - Édition 2014.

² Conseil d'État, Rapport public 2009 : « Droit au logement, droit du logement » — Paris : Ed. La Documentation française, Coll. Études et documents, 2009, n°60, p.199.

régulièrement amplifié, sans alerter suffisamment les décideurs jusque dans les années 2000.

Ceci explique en bonne partie, outre le souvenir repoussoir des grands ensembles, le relâchement de l'effort de construction dans les années 1990. **On a construit en moyenne 252 000 logements par an dans les années 1990**, dont moins de 60 000 logements sociaux chaque année en moyenne. Des chiffres historiquement bas. Ces années ont été marquées par l'entrée en vigueur de dispositifs importants issus de la loi Besson de 1990, destinés aux « nouveaux pauvres » et d'outils comme le PLUS ou le PTZ, mais les financements de nouveaux logements sociaux, eux, ont marqué le pas. On assiste en effet à une diminution régulière des aides publiques dans le secteur du logement social au cours des années 1980 et 1990 (elles sont passées de 10 milliards d'euros en 1984 à 4 milliards entre 1997 et 2006, après correction de l'inflation). Cette baisse survient — suite à la réforme Barre de 1977 — dans un contexte de montée en puissance des aides à la personne, censées suffire à insérer les ménages défavorisés dans un marché du logement autorégulé. Même si les aides au logement social sont remontées depuis, essentiellement sous formes d'avantages fiscaux plus que de subventions directes (voir partie 2), cette baisse aura eu de lourdes conséquences sur la production Hlm.

Le logement des étudiants est un exemple parlant, parmi bien d'autres, d'un phénomène de société — la massification de l'enseignement supérieur — appréhendé avec retard par les pouvoirs publics, qui ont attendu les deux plans Anciaux à partir de 2004 pour réaliser que la France avait besoin de davantage de cités universitaires — et en meilleur état — que dans les années 1980, puisque seuls 7 % des 2,3 millions d'étudiants ont accès à une chambre en CROUS³. Autre symptôme de ce manque d'anticipation : **en juillet 1997, le nouveau gouvernement de Lionel Jospin ne juge pas utile de prolonger l'encadrement provisoire des loyers de relocation** instauré pour huit ans par la loi Mermaz de 1989. « *L'abandon de cette règle a largement contribué au dérapage des loyers*⁴ », constatera le Conseil d'État douze ans plus tard. Il faudra attendre quinze années pour qu'un autre gouvernement, en 2013, s'avise avec la loi Alur de reprendre le chantier. Entre-temps, les loyers ont grimpé de 50 %, et personne ne s'attend à ce que cet encadrement revienne réellement sur cette hausse. Même jusqu'au début des années 2000 perdurait l'idée que la production neuve n'était pas une priorité : à l'origine du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), les démolitions de grands ensembles n'étaient pas censées s'accompagner d'une reconstruction « 1 pour 1 » pour chaque opération, alors que s'allongeait la file d'attente des demandeurs de logements sociaux. Ce retard général à déceler les premiers signes de la remontée de la crise du logement a été très difficile à rattraper ensuite. Bref, c'est au cours de la décennie d'attentisme des années 1990 que s'est préparée la décennie d'envolée des prix des années 2000.

³ Christian Demuyneck, Rapport d'information n° 436 du Sénat, « France, ton atout « jeunes » : un avenir à tout jeune », 2009.

⁴ Conseil d'État, Rapport public 2009 : « Droit au logement, droit du logement » — op. cit. p. 359.

Encore aujourd'hui, une réalité mal connue

Cette myopie relève certes d'une mauvaise volonté de la classe politique, qui rechigne à faire du logement une priorité, mais aussi d'un appareil statistique laissant dans l'ombre des pans entiers du mal-logement, et qui livre des données incomplètes datant de plusieurs années. Dans un rapport récent, l'Insee et le CGEDD évoquent eux-mêmes « *le désarroi des utilisateurs face à une information sur le logement complexe et parfois contradictoire*⁵ » et un « *déficit d'études et d'offres d'expertise en matière de logement, manifeste au regard d'autres domaines* ». Le Conseil d'État avait posé un diagnostic sévère en 2009 : « *l'État sous-estime la nouvelle donne apportée par les systèmes d'information : les collectivités territoriales, les fonctionnaires des services déconcentrés ne sont pas sensibilisés au caractère stratégique de ces remontées d'informations ni à leur exploitation. La raison en est simple : l'État n'investit plus assez dans ces domaines. Et il s'en est désintéressé, parce que la prise de décision s'est inversée. **L'analyse des besoins en logement pour prendre des décisions rationnelles et décliner des actions publiques à long terme, part trop souvent d'une approche à court terme, souvent liée au phénomène des sans-abri, pour prendre des décisions publiques parfois marquées du sceau de l'improvisation.** En deuxième lieu, les moyens budgétaires et humains consacrés par l'État à la statistique du logement sont déclinants, alors que le besoin n'a jamais été aussi élevé*⁶ ». Depuis, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) travaille à combler les lacunes identifiées, avec de premiers résultats plutôt encourageants⁷. Mais le chemin est encore long...

Principale source des chercheurs, l'enquête nationale Logement (ENL) de **l'Insee représente une source d'informations** statistiques très riche mais également **très datée**. Cette année encore, début 2015, **nos analyses se fondent sur les données de... 2006**, c'est-à-dire avant le déclenchement de la crise économique. Quant aux chiffres des personnes hébergées de manière contrainte chez des tiers, il faut se contenter des données de 2002 (411 000), l'Insee ayant retiré cette question de son enquête de 2006. De plus, ce chiffre est particulièrement mal connu car il n'existe pas de périmètre stable et consensuel à propos d'un public qui peut ainsi varier de 70 000 à 1 400 000, selon les sources et les catégories incluses (faut-il compter les jeunes adultes chez leurs parents qui souhaiteraient décohabiter ? Ceux qui ont dû y revenir ?). Sans compter que les personnes concernées ont souvent des parcours instables, ne se déclarent pas spontanément aux institutions — surtout quand elles sont en situation administrative irrégulière — qui de leur côté ne souhaitent pas toujours les dénombrer précisément, de peur de faire émerger une demande à satisfaire⁸.

⁵ Insee, CGEDD, Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement », juin 2014, pp. 4-5.

⁶ Conseil d'État, *op. cit.*, p.202.

⁷ Odile Bovard, Rapport du Cnis - Bilan Moyen Terme 2009-2013, janvier 2014.

⁸ FORS-ONPES, « Étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique », mai 2014.

Certains publics sont particulièrement mal connus. Tout au long des années 2000, la montée perceptible du sans-abrisme n'a cessé de prendre appui sur le chiffre de **86 000 sans-domicile** qui datait d'une enquête de l'Insee de 2001, la première recension presque exhaustive, réclamée pourtant par l'abbé Pierre depuis son manifeste de 1993⁹. Il a fallu attendre 2013 pour que ce chiffre soit réactualisé et **porté à 141 500 personnes**.

Étonnamment, alors que l'État est garant du Droit au logement opposable et responsable du secteur de l'hébergement, c'est une petite association, le Collectif des morts de la rue, qui seul dénombre — comme il le peut, depuis 2002 — les décès de nos concitoyens survenus à la rue ou à cause de la rue. 242 en 2007, 426 en 2010, 440 en 2014, le Collectif s'attache à donner un nom, à retracer quelques repères biographiques de ces personnes, dont **les vies semblent compter si peu que leur mort n'est même pas comptabilisée**, sans que l'on sache vraiment si l'évolution de ce chiffre montre une aggravation du phénomène ou une meilleure implantation du Collectif. En 2014, une étude épidémiologique de l'INSERM a croisé ce recensement avec d'autres données pour aboutir au chiffre encore plus alarmant de 6 370 morts de la rue entre janvier 2008 et décembre 2010.

Et encore ces quelques chiffres agrégés ne sont-ils que des estimations d'une réalité sans doute plus complexe — et plus grave. Combien de personnes vivent en squat ? Si les squats revendicatifs ou artistiques sont très visibles, ils sont minoritaires par rapport aux « squats de pauvreté », que nul ne sait comptabiliser. **Combien dorment à l'année au camping ?** Il a fallu attendre une architecte spécialiste des loisirs en plein air¹⁰ pour que circule une première estimation (entre 70 et 120 000). Qu'il s'agisse du camping à l'année ou du squat, cette difficulté de recensement est accrue par l'illégalité de la situation.

À l'échelle européenne, la réalité n'est pas meilleure. L'Europe regorge de statistiques sur les conditions de vie, les niveaux de marché ou encore le logement social. Pour autant, la qualité de l'information demeure incertaine. Les données statistiques collectées par Eurostat et par l'Insee sur les mêmes thèmes ne se recoupent pas toujours, parfois avec des écarts conséquents. Bref, il est délicat pour un lecteur non-averti de tenter des comparaisons européennes avec des données aussi disparates et sujettes à caution.

Il faut noter enfin que le sujet transversal des discriminations, qu'elles soient fondées sur le sexe, le patronyme ou l'origine supposée des personnes, ne

⁹ Maryse Marpsat, « L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments historiques », *Courrier des statistiques* n°123, janvier-avril 2008.

¹⁰ France Poulain, *Le camping aujourd'hui, entre loisir et précarité*, Éditions de la Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture de l'Oise, 2009.

fait pas l'objet d'enquêtes publiques régulières et encore moins de mesures quantitatives¹¹, alors que des « testings » réalisés ponctuellement par des associations ou des chercheurs attestent de la persistance de ces phénomènes massifs de rejet, en particulier dans le parc locatif privé.

Le manque d'informations précises ne concerne pas que les personnes défavorisées. L'actualité récente a mis en scène un revirement idéologique fort quand le Premier ministre Manuel Valls a semblé annoncer qu'il renonçait pour l'essentiel à l'encadrement des loyers en dehors de Paris. Le problème technique mis en avant par le Premier ministre, celui de l'impréparation des observatoires des loyers à ce stade, est à vrai dire un véritable obstacle, faute d'anticipation. Aussi improbable que cela puisse paraître, **personne n'est véritablement en mesure de dire** de manière consensuelle aujourd'hui **quel est le niveau des loyers quartier par quartier**, type de logement par type de logement, à Nantes, Marseille ou Grenoble. Différents instituts comme l'Insee, l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), ou l'observatoire privé « Clameur » avancent des chiffres sensiblement différents. En 2012 par exemple, le loyer moyen par m² des nouvelles locations à Lille était-il de 14,3 euros, selon Clameur, ou de 10,5 euros, selon l'OLAP ? Un écart de 40 %...

En débat depuis 2011, promis en 2012, **l'encadrement des loyers était censé se baser sur des données fiables**. Et pourtant, aujourd'hui encore, **personne n'est capable de les fournir**. Les observatoires locaux prévus par la loi Alur sont petit à petit en train de voir le jour, à la suite de celui qui vient d'être agréé à Paris. Ce chantier est primordial car il éviterait, comme par le passé, d'avoir à se fier à des observatoires financés par divers groupements d'intérêts de professionnels de l'immobilier, sans accès contradictoires aux données, laissant les lobbies prospérer sur les failles de la statistique publique (voir partie 5).

La mesure de l'évolution des loyers n'est pas qu'un enjeu de connaissance, ou de sensibilisation de l'opinion à la dégradation du pouvoir d'achat des locataires. Elle est aussi prise en compte par les investisseurs dans le logement locatif, pour calculer la rentabilité espérée de leur investissement. Ces estimations erratiques contribuent à brouiller leur vision de l'avenir. De même, les ménages qui hésitent entre acheter et louer ne peuvent se référer à des données fiables pour faire leur choix. Quant à l'État, il est bien en peine, sans cette connaissance fine, de fixer des loyers plafonds des produits défiscalisés de type « Robien » ou « Scellier » qui ne soient pas... au-dessus des loyers de marché. À défaut, il se contente de les fixer à très grands traits

¹¹ L'enquête Trajectoires et origines de l'INED-Insee a mesuré en 2008 la perception des discriminations par les personnes interrogées. Jean-Louis Pan Ké Shon et Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », document de travail 171 de l'INED, 2011. La HALDE avait financé une opération de testing auprès d'agences immobilières en 2006 : « La discrimination dans l'accès au logement locatif privé » (Halde-ASDO, juillet 2006). L'IFOP a mené en 2012 pour le Défenseur des droits un sondage sur la perception des discriminations par les sondés : IFOP, « Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif », 7 novembre 2012. En 2013, l'INC a mené un testing en lien avec le Défenseur des droits auprès d'agences immobilières. Ces enquêtes sont éclairantes mais leurs méthodologies varient et ne permettent pas des comparaisons dans le temps.

grâce à un zonage très grossier qui découpe la France en trois, quatre ou cinq zones différentes¹². Partisans d'un marché libre ou d'une économie strictement régulée s'accordent au moins sur un point : **les acteurs économiques ont besoin d'informations précises et fiables** pour laisser le marché s'ajuster ou pour l'encadrer.

L'État est non seulement incapable de livrer une description statistique des évolutions du marché immobilier, mais il **n'est de plus parfois pas capable de mesurer sa propre politique**. Pour ce qui est des dépenses effectuées par les FSL dans tous les départements, par exemple, les dernières données exhaustives publiées datent de 2009. Rétention, manque de moyens, manque de volonté politique ? Outre un appareil statistique défaillant, les journalistes, les experts et les associations peinent à obtenir certaines informations sensibles. À l'heure de « *l'open data* », nous en sommes encore aujourd'hui à citer les chiffres des expulsions avec le concours de la force publique de... 2011. Alors qu'il s'agit ici du décompte d'une action des forces de l'ordre, dûment signalée et comptabilisée, pour peu que les pouvoirs publics se donnent la peine de les agréger. L'accès aux données existantes, publiques ou privées, est de plus freiné par les procédures d'autorisation. Les utilisateurs doivent en outre payer un prix élevé, même pour accéder à des données d'acteurs privés (données des notaires, de l'OLAP, OFL...) financées par des fonds publics, au point de rendre impossibles certaines recherches nécessitant de manipuler de grandes quantités de données¹³. Au final, la difficulté d'accès des chercheurs ou des journalistes aux données publiques ou semi-publiques les rend dépendants d'exploitations ponctuelles de ces informations par les services de l'État ou des acteurs du marché, ce qui pose à l'évidence un problème de transparence et d'indépendance de l'expertise.

Cette appréhension tardive entraîne souvent un décalage temporel dans la mise en place de réponses politiques : encadrement des loyers quand ils sont déjà au plus haut, soutien à la construction quand le marché fonctionne déjà... La fragilité de nos outils de connaissance a des conséquences concrètes. Par exemple, la fiabilité aléatoire des diagnostics de performance énergétique (DPE), les « étiquettes énergétiques » attachées à chaque logement, complique des réformes pourtant nécessaires qui permettraient de rendre obligatoire la rénovation des passoires thermiques classées en « F » ou « G ».

Une crise encore contestée aujourd'hui

Cette méconnaissance de la crise du logement a des conséquences sur la

¹² Sabine Baietto-Beysson et Bernard Vorms, « Les observatoires des loyers », juin 2012.

¹³ Insee, CGEDD, « Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement », juin 2014, pp. 4-5.

perception de sa gravité, qui en vient à être relativisée voire encore aujourd'hui contestée par certains¹⁴. **D'aucuns sous-estiment le poids du logement dans le budget des ménages, ainsi que l'ampleur et la diversité des besoins** en logement, pour en tirer la conclusion que l'objectif de production de 500 000 logements par an serait superflu.

Dans une tribune dans *Le Monde*, un économiste jugeait récemment que la France est finalement mieux lotie que l'Allemagne sur le front du logement, alors que la stabilité des prix de l'immobilier outre-Rhin est pourtant régulièrement décrite avec envie en France. L'auteur concède qu'« il reste des ménages mal-logés » en France avançant le chiffre « de 800 000 ou un million de personnes (et non pas de ménages) »¹⁵, semblant ainsi considérer que seules les personnes privées de logement personnel sont mal logées, mettant ainsi de côté tous les ménages en surpeuplement, privés de confort, sans parler des cinq millions de personnes fragilisées par rapport au logement, en particulier en copropriétés dégradées, en impayés de loyer ou en surpeuplement au sens large, ni même des près de 11 millions de personnes en précarité énergétique.

Cette occultation de l'ampleur de la crise l'amène à affirmer que le rythme actuel de 300 000 constructions neuves par an serait suffisant. Or, celui-ci ne répond même pas au taux d'accroissement du nombre de ménages, puisque **les projections démographiques estiment à près de 350 000 le nombre de constructions nouvelles nécessaires pour répondre à la simple évolution démographique** (en comptant l'accroissement du nombre de ménages, le renouvellement du parc et la construction de résidences secondaires)¹⁶. Estimer que le rythme de construction actuel est suffisant revient donc à nier toute pénurie de logements actuellement...

Qu'en est-il ? Si l'on s'en tient au nombre de logements par habitant, il est vrai que la France, avec 0,52 logement par habitant (en comptant les résidences secondaires et les logements vacants) ne semble pas en difficulté. Mais c'est leur répartition qui pose problème : **le logement en trop à un endroit n'annule pas forcément le logement en moins dans un autre**. Les moyennes nationales n'ont pas grand sens, sauf à postuler que les ménages devraient choisir leur lieu de résidence en fonction du taux de vacance de telle ou telle zone. Il suffit pour s'en convaincre d'expérimenter la recherche d'un appartement en région parisienne, ou même dans des agglomérations comme Lyon, Toulouse, Lille ou Marseille, sur la Côte-d'Azur ou le littoral atlantique.

Pour démontrer l'absence de pénurie de logements, certains s'appuient également sur une prétendue stabilité des loyers, dont l'évolution reflèterait

¹⁴ Voir notamment Didier Cornuel, « Mal-logement, loyers élevés, dépenses de logement insupportables : que disent vraiment les statistiques ? », *Le Monde*, 12 mai 2014 ou Mathieu Pigasse, *Éloge de l'anormalité*, Plon, Paris, 2014.

¹⁵ Didier Cornuel, « Mal-logement, loyers élevés, dépenses de logement insupportables : que disent vraiment les statistiques ? », *Le Monde*, 12 mai 2014.

¹⁶ Michel Mouillart, « Des besoins durablement élevés », *Constructif* n°18, novembre 2007.

au mieux le rapport entre l'offre et la demande. Pourtant, Clameur estime que les loyers de marché ont crû de 52 % entre 1998 et 2014, alors que l'indice des prix à la consommation, sur la même période, a augmenté presque deux fois moins vite (+ 28 %). De plus, l'évolution des loyers ne reflète pas fidèlement l'offre et la demande, puisque ce marché n'est pas entièrement libre : il est régulé justement pour ne pas refléter entièrement l'offre et la demande et contenir — un peu — la hausse des loyers. **Lorsque les loyers de relocation étaient libres, avant 2012, leur taux d'augmentation d'une année sur l'autre était souvent vertigineux**, dans une fourchette de 5,5 % à 7,3 % entre 2000 et 2010 en moyenne nationale, pour une raison assez simple : il y avait — et il y a toujours — trop de candidats à la location et pas assez de biens à louer.

Dernier argument régulièrement entendu, le niveau de **la vacance de logements** confirmerait qu'il n'y a pas besoin de construire plus. Avec 2,6 millions de logements vides en France, il suffirait de les mobiliser pour reloger les demandeurs de logement. Certes, il faut les mobiliser autant que possible, mais cela ne saurait suffire. Car sur ces 2,6 millions, **une grande partie est située dans des endroits où la demande est faible** — notamment dans des zones rurales qui se sont dépeuplées. En juillet 2013, le CGDD s'est intéressé au devenir de ce qui pourrait apparaître comme une réserve de logements et une alternative à la construction. Verdict : *« Un certain taux de vacance, qui peut être considéré comme incompressible, s'explique notamment par les délais de déménagement et d'amélioration, ainsi que par le renouvellement du parc de logements. Près de la moitié de ces logements se retrouve donc réoccupée rapidement et durablement, et un tiers est dans une situation d'occupation intermittente, du fait des changements fréquents d'occupants, inhérents aux petites surfaces du marché locatif privé. Les autres logements, qui restent durablement inoccupés, sont souvent anciens et de moindre qualité, la moitié de ceux-ci disparaît dans les dix années qui suivent l'entrée en vacance. »*¹⁷

Ces mêmes arguments (importance du parc de logements en France, taux de vacance...) sont repris par un économiste dans une autre tribune du *Monde* intitulée « Non, la France ne souffre pas d'un problème d'offre de logement ». Celui-ci conteste le chiffre d'un déficit de 800 000 logements en laissant croire qu'il aurait été calculé de manière simpliste, à partir d'une estimation du nombre de personnes privées de domicile personnel¹⁸. En réalité, ce chiffre mesure l'aggravation, chaque année, du déficit de logements construits par rapport aux besoins des nouveaux ménages et au besoin de renouvellement du parc. L'addition de ces déficits d'année en année depuis le milieu des années 1970, calculé par l'économiste Michel Mouillart, conduit au chiffre de 800 000 à un million de logements manquants. Et encore, cette simple addition part du postulat que la France des années 1980 ne connaissait ni pénurie ni excès d'offre de logements.

¹⁷ CGDD, « Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable », n° 170, juillet 2013.

¹⁸ Thomas Grjebine, « Non, la France ne souffre pas d'un problème d'offre de logement », *Le Monde*, 29 octobre 2014.

Si ce calcul peut être discuté, il n'en reste pas moins vrai que **les symptômes statistiques d'un éventuel déficit existent bel et bien, de manière très concrète**. Premièrement, la population dite « hors ménages » (personnes vivant dans des habitations mobiles, en communauté — foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention, marinières —, sans-abri...) croît plus vite que celle des ménages (+ 16 % depuis 1990 contre + 11 % pour ces derniers). Suivant les hypothèses retenues, cette population hors ménages aurait pu croître de 60 000 à 400 000 personnes.

Ensuite, le taux de surpeuplement moyen en France est de 8,1 % en 2012 d'après Eurostat. Il est encore plus inquiétant dans les zones densément peuplées, où il atteint 12,4 %. Cette notion est stricte : elle fait référence à des situations humainement très difficiles, comme des couples n'ayant pas une pièce à eux, ou des adolescents de plus de 12 ans vivant à trois dans la même chambre.

La pénurie de logements peut aussi se lire à travers **le développement des résidences secondaires et occasionnelles**, qui est plus lent que celui des résidences principales : entre 1990 et 2011, les premières ont augmenté moins vite (11 %) que les secondes (27 %), ce qui pourrait suggérer une mobilisation d'une partie du parc de résidences secondaires à des fins d'usage permanent.

Dernier indicateur possible : **la file d'attente pour accéder à un logement social** ne cesse de s'allonger, malgré l'image longtemps négative attachée à ce type d'habitat, et malgré la hausse des loyers du parc social qui reste pourtant attractif pour 1,8 million de ménages encore en attente de Hlm en 2014.

La pénurie n'est pas la seule explication de la hausse des prix, qui est également due à une demande solvable en hausse, liée à une hausse des revenus de certains ménages, notamment des revenus issus des successions et donations, à un accès facilité et moins cher aux crédits immobiliers, à des aides publiques accrues consacrées à l'accession à la propriété et à un transfert des investissements en actions vers des placements dans l'immobilier. **Mais la pénurie reste un facteur explicatif majeur.**

Cette rhétorique niant la pénurie n'est pas sans effet. Réduire des aides jugées inefficaces ou inutiles devient alors possible aux yeux de ceux qui relativisent les besoins en logements, si en même temps on cantonne la vocation du parc Hlm à loger les plus modestes. Minimiser les effets de la crise du logement en général et notamment pour les catégories intermédiaires conduit à réduire la politique en faveur des défavorisés à une politique résiduelle. La négation de la crise du logement qui s'exerce parfois au niveau national se retrouve également à l'échelle locale et s'est exprimée lors des dernières élections municipales dans les programmes de certains candidats. Depuis, la mise en place de nouvelles équipes conduit à revisiter leurs politiques d'urbanisme.

Prenant appui sur une certaine vacance et la disponibilité de l'offre locative, sans pour autant en analyser les causes, **des responsables politiques locaux ont remis en cause la nécessité de continuer à construire**, y compris dans des agglomérations aux marchés immobiliers tendus.

En cherchant à minimiser à partir de chiffres contestables l'ampleur de la crise du logement en France, le nombre de personnes mal logées et fragilisées par le logement, sans parler des millions de ménages des classes moyennes pénalisés par la hausse des prix, ces auteurs se trompent de diagnostic. S'ils en tirent argument qu'il faut relâcher l'effort de construction et l'effort budgétaire, **leur conclusion pourrait même devenir dangereuse**.

Ne pas répéter les mêmes erreurs : anticiper et affiner

On le voit bien, l'enjeu de l'évaluation des besoins et de la diversité de la demande est majeur notamment d'un point de vue territorial et implique de mieux anticiper les évolutions démographiques et d'affiner géographiquement et socialement le diagnostic des besoins en logements.

Indispensable pour comprendre les évolutions passées et leurs implications, l'observation des phénomènes démographiques doit permettre plus encore d'anticiper les besoins à venir en matière de logements. D'ici à 2030, l'Insee estime que la population pourrait dépasser les 68 millions en France métropolitaine, et que le nombre moyen de personnes par ménage ne serait plus que de 2,10 ; en 2050, près d'un ménage sur deux serait composé d'une personne seule. Les besoins en constructions nouvelles doivent être à la hauteur de ces évolutions. En tenant compte de diverses hypothèses (sur l'évolution du parc, des résidences secondaires, de la vacance, la destruction de logements, leur changement d'usage, etc.), le Commissariat général au développement durable indique qu'il faudrait construire a minima entre 300 000 et 350 000 logements chaque année d'ici à 2030 pour répondre à ces nouveaux besoins. Mais ces projections reposent uniquement sur la demande potentielle en logements des nouveaux ménages à venir. Elles ne tiennent pas compte des efforts supplémentaires à mener pour résorber les situations actuelles de non-logement, de mal-logement, de surpeuplement ou d'hébergement chez des tiers. L'effort à fournir est d'une telle ampleur que la mobilisation des logements vacants, nécessaire, ne sera pas suffisante. C'est la raison pour laquelle **l'objectif global de 500 000 logements à construire chaque année s'est imposé pour une large part des acteurs du logement** au cours de la campagne présidentielle de 2012, et a été repris par François Hollande pour la durée de sa mandature.

Construire 500 000 logements par an reste un bon cap général pour résorber dans des délais acceptables la pénurie, mais l'objectif doit être affiné. Au-delà des données globales, **la question du déficit doit en effet être appréhendée**

plus finement en fonction des contextes locaux et des caractéristiques des logements qui font aujourd'hui défaut. De toute évidence, le manque de logements se manifeste avant tout dans les territoires « tendus », tels que l'Ile-de-France, les grandes agglomérations, une grande partie de la frange littorale — notamment méditerranéenne — et les zones frontalières telles que le Genevois. Pourtant, ces territoires tendus ne sont pas ceux où la production de nouveaux logements a été la plus forte au cours des 15 dernières années. En Ile-de-France par exemple, le niveau de construction entre 1998 et 2012 (3,4 logements neufs pour 1 000 habitants par an) a été nettement inférieur à la moyenne nationale (5,6) et à la construction dans d'autres régions telles que la Bretagne, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées ou Languedoc-Roussillon (plus de 8).

L'évaluation des besoins est d'autant plus délicate que **nous sommes confrontés à une grande hétérogénéité de situations locales** qui se reflète de façon assez réductrice à travers la distinction entre zones aux marchés immobiliers tendus et zones détendues. La réalité est plus complexe mais, au-delà de la diversité des situations, l'appréciation des besoins ne s'effectue pas au niveau local dans une même perspective qu'au niveau national. Les choix démographiques occupent une place centrale (accueillir de nouveaux habitants ou maintenir le nombre d'habitants). Mais la délivrance des permis de construire est encore trop souvent du ressort des communes, alors que les objectifs de construction en général et de production d'une offre locative sociale sont affichés au niveau intercommunal dans le cadre des PLH.

Le chiffre de 500 000 logements neufs par an est le résultat d'une mobilisation générale des associations et des experts, assumé ensuite politiquement au plus haut niveau. Il ne doit pas constituer un objectif chiffré de plus, à atteindre à tout prix et de n'importe quelle manière, c'est-à-dire en construisant n'importe où (même dans des zones sans besoins de logements supplémentaires), n'importe quoi (même des logements de faible qualité notamment thermique), à n'importe quel prix sans rapport avec la demande (comme les logements issus des investissements locatifs défiscalisés), au détriment d'autres objectifs de la politique du logement (comme la rénovation de l'ancien). Cet objectif doit agir comme une incitation à dépasser les niveaux habituels de la construction, en associant la société civile et les élus locaux à la prise en compte des besoins, **bassin d'habitat par bassin d'habitat, type de logement par type de logement**, en complétant les projections démographiques globales par des diagnostics fins des besoins en logements, y compris ceux qui ne sont pas exprimés explicitement, mal mesurés et peu solvables. À cet égard, l'enjeu d'une bonne gouvernance territoriale est essentiel, tant en matière d'observation au niveau local que de planification de l'intervention publique en faveur du logement (voir partie 4).

UN BLOCAGE FINANCIER : DES POLITIQUES SOCIALES DU LOGEMENT FREINÉES PAR LA RIGUEUR

La remise en cause de la gravité de la crise du logement sert souvent d'argument pour contester la pertinence de dépenses publiques pour le logement. S'il ne s'agissait que d'aider quelques centaines de milliers de mal-logés à s'intégrer sur un marché qui fonctionne correctement, en effet, les dépenses publiques de logement ne se justifieraient pas au niveau actuel. Mais, comme nous l'avons vu précédemment, la crise est bien plus structurelle : elle appelle une réaction à la hauteur de la part des autorités. Or, la focalisation sur le chiffre agrégé des dépenses publiques pour le logement empêche de réfléchir aux besoins réels, et incite à aborder la question par le prisme des coupes budgétaires à court terme, au risque d'aggraver le problème social sans permettre d'économies sur le long terme, faute d'avoir analysé les ressorts de la dépense publique pour le logement.

42 milliards pour le logement ?

Un chiffre revient souvent dans les débats autour du logement : 42 milliards. Il s'agit du montant de **l'ensemble des dépenses publiques pour le logement**, issu du rapport sur les Comptes du logement publié par le Service de l'observation et des statistiques du ministère du Logement. Son montant impressionnant pourrait laisser entendre que certaines de ces dépenses seraient inutiles, voire contre-productives. Celles-ci seraient passées de 16 milliards d'euros en 1984 à 26 milliards en 2000, atteignant des records en 2010 et 2011 sous l'effet du plan de relance (PTZ doublé, financement accru des logements sociaux, Scellier...), avant de redescendre à 42 milliards en 2012, soit **2,1 % du PIB**. La dépense publique de logement aurait ainsi été multipliée par 2,6 entre 1984 et 2012, plaçant la France au premier rang des pays les plus dépensiers au monde en la matière, d'après les chiffres de 2010 de l'OCDE. En réalité, l'utilisation dans le discours politique d'un chiffre totalisant l'ensemble des « aides » au logement a davantage vocation à créer un effet de souffle face à l'énormité apparente du montant qu'à créer les conditions d'un débat sur la pertinence des différentes composantes de ce budget. Le terrain du débat ne doit donc pas être accepté sans une étape préalable de « déconstruction ».

Contrairement à une idée répandue selon laquelle les dépenses publiques pour le logement seraient un puits sans fond hors de contrôle, force est de

constater que, en euros constants — c'est-à-dire corrigés de l'inflation — la croissance des dépenses publiques depuis 1984 est moins exponentielle qu'au premier regard. En euros de 2012, la France dépensait 25 milliards en 1984, contre 42 en 2012 : une hausse de 68 % en 28 ans. Entre ces deux dates, il ne faut pas oublier que le parc de logements s'est agrandi, passant de 21,4 à 34,2 millions, ce qui accroît assez logiquement la dépense globale pour le logement. Ainsi, **en euros constants par logement, l'État ne dépense guère plus en 2012** (1 230 euros par logement) **qu'en 1984** (1 170 euros par logement). Durant cette période, le pays s'est aussi enrichi. Si on ramène ces dépenses au PIB, les 2,1 % de 2012 sont même inférieurs aux 2,3 % de 1984.

Plus en détails, la mise en euros constants (de 2012) des dépenses publiques pour le logement met en relief leur relative stagnation au cours des années 1980-1990 à un niveau proche de 30 milliards d'euros. La nette hausse de 2000 est presque exclusivement due à la mise en place du taux réduit de TVA sur les travaux. La hausse globale reprend ensuite à partir de 2005 pour dépasser 40 milliards d'euros en 2008, puis atteindre et dépasser 45 milliards sous l'effet du plan de relance en 2011, avant de se tasser à nouveau en 2012.

Non seulement **la hausse des dépenses n'est pas si impressionnante**, mais le montant lui-même des 42 milliards est discutable. Depuis la fin des années 1970, les aides fiscales constituent, avec les aides personnelles au logement, les deux principaux instruments financiers de la politique du logement. Ces aides fiscales, d'un montant de 17,2 milliards d'euros en 2012, octroyées principalement sous forme de TVA à taux réduit, d'exonérations d'impôts ou de taxes, sont destinées par exemple à des particuliers réalisant des travaux dans leur logement, à des organismes de logement social, à des investissements locatifs (Robien, Scellier, Duflot...), etc.

Parmi les « dépenses fiscales » les plus importantes figurent également les avantages fiscaux consentis aux logements sociaux, à hauteur de 4,3 milliards. Or, ce chiffre repose sur des constructions comptables qui, comme toute construction, sont discutables. L'importance prise par les « dépenses fiscales » oblige à rappeler que le concept implique de définir une norme fiscale de référence, par rapport à laquelle est mesuré l'avantage fiscal. Le classement est alors assez arbitraire : le taux intermédiaire de TVA quand il s'applique au transport public n'est pas considéré comme une dépense fiscale car il permet l'accès de tous à ce service, pas plus que le taux réduit de TVA quand il concerne les logements conventionnés de Foncière logement, mais il l'est pour ceux des organismes Hlm ou des Sem... Dès lors, peut-on vraiment dire que la TVA à taux réduit sur le logement social est une « dépense fiscale » pour l'État, alors que, sans elle, aucun logement social ne serait produit, ne rapportant alors aucune recette fiscale ?

Par ailleurs, l'affectation d'une dépense fiscale à telle ou telle mission peut être purement conventionnelle. La TVA à 10 % pour les travaux dans le secteur privé a été affectée au logement, alors qu'une mission conjointe IGF-CGEDD avait

demandé en 2007 qu'elle soit reclassée à la mission « Économie », au même titre que la dépense fiscale pour la restauration, au motif de sa contribution au recul du travail au noir. Sur les 42 milliards, **seuls les deux tiers relèveraient d'ailleurs de la satisfaction des besoins en logements** (soit 28,2 milliards d'euros, dont 18,2 d'aides à la personne). Le dernier tiers (soit 13,9 milliards d'euros) relève d'autres enjeux, principalement économiques, qui renvoient à la nécessité d'alimenter en activité le secteur du bâtiment, mais aussi à tout ce qui a pour objectif de favoriser les rentrées fiscales (30 %).

Enfin, même les dépenses publiques pour le logement qui ciblent des ménages modestes ne sont pas si évidentes à agréger dans l'addition des 42 milliards d'euros pour le logement. Une large partie des dépenses publiques censées être destinées au logement sont en réalité dépendantes d'autres variables. Ainsi, les aides à la personne, qui pèsent près de la moitié de ces dépenses, subissent les conséquences d'autres évolutions liées aux bas salaires ou aux minima sociaux. **Une baisse de l'indemnisation chômage se traduit ainsi nécessairement par une augmentation des aides personnelles** qui jouent un rôle de filet de sécurité.

Les aides personnelles relèvent de fait aujourd'hui d'une forme de minima sociaux et sont de moins en moins basées sur le logement lui-même, puisqu'elles sont calculées en fonction de loyers-plafonds bien souvent inférieurs aux loyers réels dans les zones tendues. L'aide personnelle est maintenant insérée dans le dispositif inextricable des aides aux bas revenus. Alors que l'APL était une aide au logement à sa création en 1977 où elle visait d'abord à permettre aux locataires modestes de payer des logements plus chers, peut-on encore la considérer uniquement comme telle alors que, de plus en plus souvent, elle ne dépend plus que du revenu et de la taille de la famille ?

Un besoin de financements accrus pour le logement : des dépenses globalement nécessaires, efficaces et insuffisantes

On l'a vu, les dépenses pour le logement au sens strict ne sont pas si élevées. De plus, elles répondent à de vraies nécessités, y compris budgétaires. En effet, on l'oublie souvent mais le logement est un secteur qui génère plus de recettes fiscales qu'il n'induit de dépenses publiques. Le montant des prélèvements fiscaux relatifs au logement, retracé chaque année dans le Compte du logement est ainsi passé de 34,6 milliards d'euros en 1995 à 60,5 milliards en 2012, soit 14 % du total des recettes fiscales de l'État et des collectivités locales, tandis que le total des aides au logement est passé de 20,2 milliards en 1995 à 42,2 en 2012 en euros courants¹⁹. Le solde positif pour les comptes publics est donc de 18,3 milliards en 2012.

¹⁹ CGDD, Compte du logement 2012.

Dépenses et recettes sont en effet étroitement imbriquées. La plupart des dépenses fiscales ont été créées pour développer ou au moins maintenir l'activité économique et donc les rentrées fiscales. Et c'est d'ailleurs en partie la crainte de voir ces recettes se réduire qui limite la tentation récurrente d'économies sur les dépenses et explique la relance du PTZ et des aides à l'investissement locatif ou le locatif intermédiaire, ainsi que le maintien des avantages fiscaux des Hlm. Le recul sur la quasi-suppression de l'APL-accession envisagée dans le projet de loi de finances pour 2015 est lui-même sans doute dû aux craintes pour l'activité du bâtiment.

En plus de rapporter des recettes fiscales, les dépenses publiques pour le logement peuvent contribuer à minimiser les coûts économiques et sociaux du mal-logement, difficiles à quantifier mais bien réels²⁰, qu'il s'agisse des économies sur les dépenses de santé, d'amélioration des conditions d'étude des jeunes, de la facilitation de l'insertion sur le marché de l'emploi, sans parler des coûts économisés sur le travail social de réinsertion des personnes sans domicile personnel ni, bien sûr, l'amélioration du confort de vie des habitants eux-mêmes.

La contrainte financière est un obstacle à la mise en œuvre de politiques pourtant déclarées prioritaires. Ainsi de **la mise à disposition du foncier public à prix réduit pour accélérer la construction** de logements sociaux. Arlésienne de la communication gouvernementale, cette annonce a fait l'objet d'une loi en 2013. Mais elle **se heurte à une injonction contradictoire** envoyée aux services de l'État, encouragés d'un côté à se défaire à prix décoté de leurs terrains, et de l'autre à les monnayer au prix du marché au nom de la bonne gestion des deniers de l'État. Dans le même sens, l'objectif pourtant modeste, maintes fois répété, de financer ne serait-ce que 2 000 « super-PLAI » sur la période 2013-2014 ne sera atteint qu'à hauteur de 50 %. De nombreuses opérations espérées ne peuvent en effet atteindre l'équilibre financier, car le doublement du forfait charges des APL promis n'a pas été maintenu au-delà de la première année et parce que certaines DREAL ont diminué leurs subventions pour ces logements très sociaux à bas niveau de quittance.

Nécessité de produire davantage de nouveaux logements sociaux, explosion des demandes d'aides aux guichets des CCAS (centres communaux d'action sociale), des CAF (caisses d'allocation familiale), des FSL... : répondre à des besoins plus importants avec des budgets constants est une gageure, et **l'équation devient insoluble dans un contexte de réduction drastique de la dépense publique**. Sans moyens suffisants, les meilleures lois et les meilleurs dispositifs paraissent condamnés à l'impuissance. La question des moyens humains se pose également, avec une acuité nouvelle depuis quelques années : la Révision générale des politiques publiques (RGPP), à travers le non-remplacement de nombreux fonctionnaires, a conduit à réduire

²⁰ FORS - Recherche Sociale « Les coûts sociaux du mal-logement », 2012.

considérablement les capacités d'intervention des administrations de l'État, notamment au niveau local.

En 2015 plus que jamais, l'heure est à la maîtrise de la dépense publique. **L'injonction à réduire les coûts s'impose de toutes parts**, et des marges d'économies sont activement recherchées dans tous les pans de la vie publique. Ce contexte de contraction des budgets n'incite d'ailleurs pas les administrations à lutter contre le phénomène pourtant massif du non-recours aux droits sociaux, pour ne pas faire apparaître des demandes auxquelles elles ne sauraient répondre. Cet effort nécessiterait en effet des moyens de communication et d'accompagnement pour inciter les mal-logés à accéder à leurs droits, et encore davantage pour les satisfaire.

La tentation de politiques sociales du logement résiduelles

Outre la critique du montant total des dépenses publiques, le débat récurrent à propos de la dimension sociale de la politique du logement ressurgit aujourd'hui. Ce n'est pas vraiment l'action en faveur des personnes défavorisées au sens de la loi du 31 mai 1990 qui fait l'objet de réelles contestations. Elle a d'ailleurs survécu aux nombreux changements de majorité, même si elle a fait l'objet d'inflexions en un quart de siècle. Le débat de la période porte davantage sur le logement social auquel on reproche d'être insuffisamment ciblé et de ne pas assurer exclusivement l'accès au logement des plus défavorisés.

Le débat ressurgit en 2007, à l'occasion de l'élection présidentielle. Le Livre Blanc de l'UNPI appelle alors explicitement à la disparition progressive du parc Hlm (« *Je crois — écrit alors le président de l'organisation de propriétaires — que la résolution de la crise du logement passe par une extinction progressive du parc public* ») et cherche à montrer que le développement de la demande Hlm conduit à une impasse si l'on en tire comme conclusion qu'il faut développer le secteur Hlm. Face à ces attaques, le mouvement Hlm réaffirme alors sa vocation fondée sur la loi de lutte contre les exclusions de 1998, qui donnait au logement social la mission de « *satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées* » (article 56).

La solution avancée régulièrement pour y remédier, qui consiste à réserver le parc social aux plus démunis, est un peu courte. En effet, les **locataires du parc social sont depuis longtemps déjà en voie de paupérisation**. Il existe certes des cas de ménages aisés occupant indument des logements sociaux de qualité, en centres villes, mais des mesures ont déjà été prises pour y remédier, comme la baisse de 10 % des plafonds de ressources pour entrer en Hlm, la fin du droit au maintien dans les lieux pour les plus aisés et une application plus stricte des surloyers de solidarité. Il faut aller plus loin dans cette voie-là, mais le nombre de ménages réellement aisés en logement social est faible et sans commune mesure avec la demande sociale. **Répondre à la**

demande sociale implique plutôt une relance de la construction de logements réellement sociaux et de l'offre sociale dans le parc privé, en particulier dans les zones tendues.

Une orientation vers un parc social résiduel, exprimée encore récemment dans le rapport de France Stratégie consacré à « La France dans dix ans²¹ », conduirait à une complète dissociation du volet social et du volet économique de la politique du logement qui se doublerait d'une spécialisation de l'État dans le soutien au marché et d'un report sur les collectivités locales de la dimension sociale de la politique du logement. De plus, la France a historiquement concentré ses logements sociaux dans certains quartiers, si bien que réserver ceux-ci aux ménages les plus précaires aurait des conséquences encore plus lourdes sur la mixité sociale.

Le débat sur la fonction sociale du parc Hlm qui resurgit aujourd'hui doit être pris au sérieux car il porte une interrogation sur **le rôle de l'action publique pour contrecarrer les logiques de marché à l'œuvre dans le monde du logement**, sur la place respective de l'intervention publique et du marché dans la satisfaction des besoins sociaux. Au-delà du parc social, les personnes fragiles, qu'il s'agisse des locataires ou des personnes défavorisées, bénéficient de protections de moins en moins efficaces, à l'image des filets sociaux de sécurité qui s'effritent face à la massification de la précarisation (APL moins efficaces, relais insuffisants des FSL et des dispositifs locaux...). De plus, des publics de plus en plus larges restent à l'écart des dispositifs publics d'intervention (l'urgence sociale, les jeunes de moins de 25 ans sans revenu minimum, les ménages au-dessus des seuils de pauvreté, notamment ceux des déciles 2 et 3 qui prennent de plein fouet les effets de la crise économique et du recentrage de l'aide publique sur les plus démunis...).

Si tous les gouvernements — quelle que soit leur appartenance politique — ont peu ou prou maintenu **la dimension sociale de la politique du logement**, ce qui fait la différence c'est, d'une part, l'ampleur de l'action conduite (et des moyens financiers qui lui sont consacrés) et, d'autre part, la place qu'occupe cette action dans la politique globale du logement.

Les dépenses publiques sont élevées pour de bonnes raisons, qu'il s'agisse d'orienter la construction sociale ou d'aider les ménages modestes, mais aussi pour de mauvaises. Leur hausse traduit aussi des carences de régulation. La première est **l'incapacité à orienter l'épargne sans nouvel avantage fiscal** : par exemple, alors que l'assurance-vie bénéficie déjà d'avantages fiscaux considérables, il a fallu débloquer des moyens supplémentaires pour espérer le retour des investisseurs institutionnels dans le locatif intermédiaire. L'absence de régulation concernant le foncier a de même nécessité de verser des subventions foncières aux bailleurs sociaux, la « surcharge foncière », pour la compenser. Pour « libérer » le foncier, **de nouveaux avantages** ont été

²¹ Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « Quelle France dans dix ans ? », 2014.

récemment octroyés, particulièrement coûteux pour les finances publiques et **très injustes** socialement, **comme l'abattement exceptionnel sur les plus-values en cas de revente d'un terrain constructible**. Enfin, l'absence de régulation des loyers dans les années 2000 a entraîné la « nécessité » de locatif intermédiaire. Plutôt que d'encadrer les prix de l'immobilier, les pouvoirs publics se sont souvent contentés d'agir sur la demande, en la solvabilisant (APL sur le marché locatif, PTZ pour l'acquisition de résidences principales, défiscalisation pour l'investissement locatif, crédit d'impôt « TEPA » sur les intérêts d'emprunts immobiliers), au risque parfois d'alimenter la hausse des prix.

À l'autre extrémité de la chaîne, tous les défauts de régulation se répercutent sur les personnes exclues du logement, dont le sort suscite des réponses à court terme des autorités, par exemple en augmentant le nombre de places d'hébergement ou d'hôtels, la solution la plus coûteuse et la moins adaptée. Le nombre de places en hôtel est ainsi passé de 13 948 en 2010 à 25 496 en 2013. Les crédits consacrés aux dispositifs d'hébergement d'urgence s'élèveront à 389 millions d'euros en 2015, soit une hausse annuelle de près de 21 %.

En définitive, si certaines critiques des **dépenses publiques**, considérées parfois par certains comme un puits sans fond venant alimenter la hausse des prix et pallier un défaut de régulation, sont parfois justifiées, il ne faut pas se tromper de conclusion. **Ce n'est pas en les rognant que l'on ramènera le marché à la raison**. C'est à l'inverse en régulant le marché immobilier que l'on fera des économies sur les dépenses publiques de logement. Encore faut-il oser lever cet obstacle — idéologique cette fois.

UN BLOCAGE IDÉOLOGIQUE : DES POLITIQUES DU LOGEMENT QUI SE CONTENTENT D'ACCOMPAGNER LE MARCHÉ

En référence aux besoins et aux attentes des ménages analysés dans la première partie, il convient de s'interroger sur les caractéristiques de l'offre produite depuis une vingtaine d'années en regard des caractéristiques de la demande, tant du point de vue des statuts d'occupation que des prix (la construction neuve a privilégié l'offre la plus chère sur chaque segment de l'offre) ou encore de la localisation (ce qui vaut pour le développement de l'accession à la propriété dans le périurbain comme pour celui de l'offre locative privée soutenue par les mécanismes d'incitation fiscale dans des zones où la demande est parfois faible).

Toutes les catégories sociales ne sont pas exposées aux mêmes difficultés et les effets de la crise du logement sont différenciés socialement. Cette distinction est également importante parce que **l'élargissement des catégories confrontées à la crise du logement devrait conduire à faire évoluer la nature de l'action publique** à mettre en œuvre : au volet social de la politique du logement — tel qu'il s'est développé depuis le début des années 1990 en direction des défavorisés — devraient désormais s'adjoindre des mesures de régulation du marché immobilier, pour protéger les classes moyennes.

La politique du logement telle qu'elle s'exprime, à travers les dépenses publiques consacrées au logement et les politiques locales de l'habitat, vise d'abord à soutenir la construction neuve et très secondairement l'adaptation de l'offre existante tant en qualité qu'en prix, alors que c'est cette dernière qui génère la grande majorité de l'offre disponible chaque année tant en accession qu'en location. Il y a là **un point aveugle de la politique du logement** qui réduit considérablement les possibilités d'une meilleure adaptation de l'offre à la demande.

Des politiques qui privilégient la construction neuve et peu accessible, au détriment d'une intervention sur les logements existants

La construction neuve qui a été encouragée par les pouvoirs publics s'est faite à des niveaux de prix peu accessibles aux classes populaires, sur chaque segment de l'offre de logements (accession à la propriété, locatif privé, locatif

social), contribuant ainsi à une hausse des prix de l'immobilier bien supérieure à celle du revenu des ménages. Elle résulte entre autres de **la relance des mesures de soutien à l'investissement locatif sans contreparties sociales** intervenue en 2003 avec le « Robien » puis le « Scellier », ainsi qu'au poids accordé au PLS dans la production de logements locatifs sociaux au cours des années 2000.

L'investissement locatif privé soutenu par une mesure fiscale comme le « Robien » a certes permis de produire 180 000 logements locatifs privés entre 2003 et 2005, mais **il est très vite apparu comme inadapté à l'état de la demande**. De plus, il a mobilisé des ressources publiques, qui auraient été mieux utilisées par exemple pour financer des logements à vocation sociale, mais qui ont été encore accrues avec le « Scellier » à partir de 2009. Le manque à gagner pour le budget de l'État de ces mécanismes est donc lourd pour soutenir la production de logements locatifs présentant des loyers supérieurs aux loyers de marché dans de très nombreuses villes et, au final, aider les ménages aisés à se constituer un patrimoine avec l'aide de ressources publiques. En 2012, la nouvelle majorité a essayé de tirer les leçons de ces dérives, en instituant le « Duflot », soumis à des contraintes accrues de localisation et des plafonds de ressources et de loyers plus stricts. Devant les moindres résultats quantitatifs, le gouvernement est revenu au laxisme fiscal précédent en le remplaçant par le « Pinel », un avantage qui peut durer trois années de plus, augmentant ainsi de 33 % le coût potentiel pour les finances publiques (**jusqu'à 63 000 euros par logement**) et en a autorisé la location à ses descendants et ascendants, renforçant son aspect inégalitaire.

Ce type de dispositif institue une rupture entre la dimension économique de la politique du logement (soutien de l'activité économique) et sa dimension sociale, qui tente d'aider ceux qui ne peuvent accéder à un logement et s'y maintenir. En outre, il amplifie toujours plus le mouvement à la hausse des prix au lieu d'en réguler l'évolution. En asséchant le foncier disponible ou en contribuant à l'augmentation des coûts pour y accéder, **il conduit à rendre plus difficile la construction de logements sociaux... mais aussi de logements pour l'accession sociale** à la propriété. Ce ne sont donc pas seulement les catégories les plus modestes qui sont touchées par ce processus, mais aussi les catégories intermédiaires. Les économistes du Conseil d'analyse économique (CAE) ont d'ailleurs évalué en 2013 à 7 % l'effet inflationniste du « Scellier » sur le prix du foncier à bâtir situé à la marge du dispositif, en zone B2²².

C'est aussi au nom du décalage entre la nature du produit et les besoins des ménages modestes que **la Fondation Abbe Pierre a également très vite émis des réserves sur le PLS** qu'elle a refusé — compte tenu du niveau des loyers — de considérer comme du logement social. Le nombre de PLS,

²² Alain Trannoy et Étienne Wasmer, « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 2, février 2013.

inaccessibles aux ménages les plus modestes, a progressé rapidement notamment sous l'effet de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale de 2005 : il est passé d'environ 10 000 logements en 2001 à 40 000 en 2008, alors que celui des « véritables logements sociaux », les PLUS et les PLAI, augmentait plus modestement (leur nombre a été multiplié par 1,2 sur la même période). C'est ainsi que les trois-quarts de l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2001 et 2008 sont dus aux PLS. Après plusieurs années de critiques des associations à ce sujet, les pouvoirs publics ont fini par augmenter le nombre de financements PLAI, qui a frôlé la barre des 30 000 en 2013. Mais dans le même temps, les PLS représentaient toujours un tiers des 150 000 logements sociaux visés par le gouvernement depuis 2012. Et les logements sociaux construits depuis 2000, même en PLAI ou en PLUS, affichent des loyers sensiblement supérieurs à ceux des autres logements sociaux.

Quant à **l'accession à la propriété**, elle **s'est peu développée en direction des ménages modestes**. Elle a baissé entre 2001 et 2006 pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 3 Smic (-16 %), et progressé beaucoup moins pour les ménages disposant de 3 à 5 Smic (+25,8 %) que pour ceux qui ont plus de 5 Smic (59,1 %). C'est donc à une profonde transformation de la structure de l'offre neuve survenue que l'on assiste au milieu des années 2000. En 2004, la Fondation Abbé Pierre tirait la sonnette d'alarme : *« De l'ordre de 155 000 mises en chantier correspondent à des logements (...) sous conditions de ressources et / ou à des loyers inférieurs à ceux du marché, contre près de 210 000 en 2000 ; la part de ces logements est donc maintenant d'un peu plus de 40 % de la construction, contre plus de 65 % en 2000. Alors que le nombre de logements commencés destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a doublé entre 2000 et 2004, passant de 100 à 200 000 unités »*. Depuis, les données manquent pour réaliser ce même type de calcul, mais tout semble indiquer que la tendance s'est poursuivie. Cette focalisation sur une offre nouvelle inabordable à la majeure partie des ménages modestes a pour origine une erreur d'appréciation sur le vrai niveau de revenu des « classes moyennes », au nom desquelles sont développés depuis des années les Robien, Scellier, PLS et aujourd'hui logements « intermédiaires », alors qu'ils sont plutôt destinés à la partie la plus aisée des ménages.

Dans le parc privé existant, la puissance publique est trop peu intervenue. Le nombre de logements conventionnés avec l'Anah a fortement chuté depuis 2009. Pour améliorer la qualité de l'offre existante, les pouvoirs publics se sont contentés de miser sur une politique incitative. Malgré certains résultats encourageants, les effets ne sont pas à la mesure des enjeux. **De nombreux experts plaident depuis longtemps pour certaines obligations de rénover, en particulier dans le parc locatif privé**. En effet, c'est dans cette fraction du parc de logement que l'incitation à rénover est la moins efficace, puisque ce sont les bailleurs qui en décident et la financent, mais que ce sont les locataires qui en bénéficient à court terme. Mais la perspective d'une obligation, même lointaine et limitée aux passoires thermiques, mobilise peu les pouvoirs

publics. La seule avancée est encore bien faible et fragile : en première lecture du projet de loi relatif à la transition énergétique en octobre 2014, l'Assemblée nationale a voté une obligation de rénover les passoires thermiques à un horizon lointain et incertain.

L'inadaptation de la construction neuve aux capacités financières des ménages modestes porte en elle un risque de renforcement de la spécialisation sociale des fractions les moins chères du secteur locatif privé (souvent les plus dégradées situées dans des quartiers anciens non réhabilités ou dans des copropriétés construites avant 1974²³) et du parc Hlm (souvent situées dans le parc construit avant la fin des années 1970²⁴ dans les grands ensembles²⁵). **L'absence de régulation** suffisante des marchés immobiliers et d'action foncière **a mécaniquement accru les inégalités entre territoires**, sans que les mécanismes de péréquation soient à la hauteur pour les corriger.

Face à la virulence des processus de ségrégation et de « gentrification », liés aux forces centrifuges des marchés immobiliers, les capacités d'intervention de la puissance publique sont bien limitées : d'un côté, la recherche d'une meilleure répartition du logement social à l'intérieur des villes, d'un autre, la requalification du patrimoine le plus déprécié dans une logique de renouvellement urbain. Ce qui ne suffit pas à contrebalancer **les mesures adoptées depuis quelques années** pour soutenir le marché immobilier qui **ont accéléré le processus de spécialisation sociale des territoires**.

Un encadrement des loyers a minima, symptôme d'une intervention timorée sur les marchés

Les politiques du logement nationale ou locales font très largement l'impasse sur les interventions concernant le stock de logements au sein duquel **le parc privé** est très largement dominant, alors que c'est lui qui répond principalement à la demande d'accession à la propriété comme de location. Concernant cette dernière, c'est donc de façon paradoxale le marché locatif privé, le moins encadré, qui génère la plus grande partie de l'offre pour les ménages les plus modestes : environ **1,5 million de logements locatifs privés sont mis ou remis en location chaque année**, ce qui représente une offre trois fois supérieure à celle qui émane du parc Hlm.

La mesure emblématique d'encadrement des loyers prévue par la loi Alur a déchaîné les passions. Les uns puisant leurs arguments dans le registre de la justice sociale et de la lutte pour renforcer le pouvoir d'achat des populations les plus modestes. Les autres prenant appui sur le recul de la construction pour remettre en cause une mesure qu'ils avaient combattue avant même

²³ Date de la première réglementation thermique concernant la construction.

²⁴ Dans les logements financés avant la réforme du financement du logement intervenue en 1977.

²⁵ Dont la construction est arrêtée à partir de 1975.

que la loi soit adoptée et appliquée et s'en remettre au marché pour réguler l'offre et la demande. Pour ceux-là, au découragement de l'investissement que génère une politique de régulation des loyers s'ajoutent des arguments d'opportunité (pour réduire les loyers, il faut d'abord développer l'offre) ou de faisabilité (les outils de connaissance des loyers n'existent pas et sont trop complexes à mettre en œuvre).

Les critiques à son encontre se situent à plusieurs niveaux mais convergent finalement pour **remettre en cause la protection des locataires les plus modestes**, que l'État doit garantir, et pour contester sa légitimité à intervenir pour réguler un marché qui a pourtant connu bien des excès depuis une douzaine d'années. Ce sont ces défaillances de marché structurelles qui justifient une intervention publique.

Selon Clameur, les loyers ont en effet progressé de 53 % entre 1998 et 2014. **En 2011, les locataires du parc privé engloutissaient 27 % de leurs revenus dans leur habitation** et même 40 % pour plus d'un locataire sur cinq, selon l'Insee. Cela tient évidemment à la progression des loyers et des charges, mais aussi à la modification du profil des locataires, qui sont aujourd'hui globalement plus modestes qu'hier.

Cette hausse des loyers, qui pénalise durement les ménages, témoigne d'un déséquilibre croissant sur le marché. À cet égard, le marché ne garantit nullement une relation équitable car bailleurs et locataires ne sont pas sur un pied d'égalité. La plupart des bailleurs peuvent se permettre quelques mois de vacance de leur bien, alors que le candidat à la location a absolument besoin de logement. Pour l'un, le loyer est souvent un complément de revenu, tandis que, pour l'autre, c'est une dépense obligatoire. Cette relation contractuelle inégale justifie que l'État — au nom du droit au logement et de la défense des plus faibles — place des **limites au droit du propriétaire à fixer le loyer de son choix**, en particulier dans les périodes de crise.

Si la régulation des loyers apparaît donc nécessaire, il existe de nombreuses manières de la mettre en place, qui incitent à bien tirer les leçons du passé. Les opposants actuels à l'encadrement des loyers craignent qu'une baisse des rendements pour les propriétaires entraîne une diminution du nombre de logements mis en location dans le parc privé. Le blocage total des loyers pendant la période de l'entre-deux-guerres est agité par eux comme un spectre. **Mais la rentabilité d'un logement ne se résume pas aux loyers perçus** : il faut aussi tenir compte de la plus-value éventuelle réalisée au moment de la revente du logement. Ainsi, le sociologue Loïc Bonneval a montré, en incluant la plus-value finale dans le calcul de la rentabilité, que les rendements dans l'entre-deux-guerres étaient en réalité restés élevés, de l'ordre de 6,5 %.

Par ailleurs, l'encadrement des loyers produit également ses effets sur le niveau des prix à l'achat. Si l'État annonce que les loyers cesseront de progresser indéfiniment, les investisseurs devraient être plus regardants

avant d'acheter des logements trop chers, les prix de l'immobilier devraient se modérer et... les rendements locatifs seraient mieux réajustés par rapport au prix d'achat. Dans l'entre-deux-guerres, « les rendements nets sont restés élevés, explique ainsi Loïc Bonneval, car les prix des immeubles se sont ajustés à ceux des loyers²⁶ ».

L'autre épouvantail des détracteurs de l'encadrement des loyers est « la loi de 1948 ». Pourtant cette loi est allée dans le sens d'une plus grande libération des loyers par rapport à leur blocage général dans la période précédente. À partir de 1948, les loyers ont pu être fixés librement pour les nouveaux logements, tandis que ceux des locataires des logements existants, sauf en cas d'importants travaux, restaient encadrés voire totalement bloqués, ce qui a abouti rapidement à un marché scindé en deux pendant des décennies. Les bailleurs des logements anciens ont eu tendance à se désengager, renonçant à investir dans l'entretien de ces logements moins rentables, qui se sont dégradés peu à peu. La leçon à tirer de cette mesure est qu'un encadrement des loyers doit être général, souple et équitable, de préférence à un blocage pur et simple.

Le « traumatisme » de la loi de 1948 avait amené à imaginer par la suite d'autres formes de régulation. Avec la loi Quilliot de 1982, un Indice de révision des loyers a permis de plafonner la hausse maximale annuelle des loyers en cours de bail (l'IRL est aujourd'hui calqué sur l'évolution des prix à la consommation). Cela n'a pas empêché toutefois les hausses lors du changement de locataire. Pendant toutes les années 2000, c'est cette faille qui a conduit à une augmentation des loyers à la relocation atteignant parfois jusqu'à 10 % par an. Plutôt que de se confronter à des marchés de la location toujours plus chers, de nombreux ménages sont restés ainsi locataires du même logement, et la mobilité résidentielle s'en est trouvée ralentie. Cette situation a conduit à recréer un parc à deux vitesses particulièrement préjudiciable pour les nouveaux locataires, et notamment les jeunes qui sont amenés à changer de logement fréquemment. Injuste et inefficace, ce système a été revisité par l'ex-ministre du Logement, Cécile Duflot : en 2012, un décret a **interdit les hausses de loyers à la relocation en zone tendue supérieures à l'IRL** — sauf en cas de travaux conséquents. Il s'agit d'un décret important, mais cette limitation n'est toujours pas suffisante. Premièrement, elle arrive bien tard, après des années de hausse, sans prévoir de baisse qui ramènerait les loyers à de plus justes proportions. Deuxièmement, se contenter de limiter la hausse entérine les différences de loyer parfois importantes entre les loyers modérés et les loyers aberrants. Troisièmement, cet encadrement de la hausse ne concerne pas les logements mis en location pour la première fois, dont les loyers initiaux restent fixés de manière tout à fait libre.

²⁶ Loïc Bonneval, « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 12 octobre 2011.

C'est le constat de ces trois limites qui a encouragé le gouvernement à proposer un encadrement général des loyers, voté en 2014 dans le cadre de **la loi Alur**. Concrètement, quand cette disposition entrera en application, il s'agira de calculer un loyer médian au m², quartier par quartier, et type de bien par type de bien (studio, T2, T3...). **Les locataires payant des loyers supérieurs de 20 % au loyer médian pourront réclamer une baisse de loyer** devant une commission de conciliation puis — en cas de désaccord — devant la justice, sauf si le bailleur parvient à justifier ce loyer élevé par la qualité particulière de son bien. À l'inverse, les loyers inférieurs de plus de 30 % au loyer médian pourront être réévalués progressivement. L'encadrement des loyers serait-il une usine à gaz, comme le disent ses opposants ? Pas forcément. En Allemagne, les principales villes se sont dotées d'un « miroir des loyers » (*Mietspiegel*), dont s'est inspiré le gouvernement français. Ce document, rédigé par les représentants des locataires et des propriétaires, permet de connaître le niveau moyen des loyers, selon la taille, l'emplacement et la qualité des logements, et d'encadrer ainsi leur niveau. Sous la forme prévue par la loi Alur, **l'encadrement n'annonce pas une baisse généralisée des loyers mais permettrait au moins d'écarter les loyers les plus élevés**, ceux fixés au-dessus du prix du marché, qui trouvent malgré tout preneurs, par manque d'information des candidats à la location ou par manque d'alternatives. Ce ne serait donc pas l'asphyxie annoncée des bailleurs privés, tout au plus **la fin des abus les plus criants** dans les 28 agglomérations les plus tendues initialement concernées par la loi.

Rappelons également que les rendements locatifs des dernières années sont très corrects. D'après l'économiste de l'OFCE Xavier Timbeau, les rendements locatifs directs fluctuent depuis 30 ans entre 2 et 5 %. Et si l'on calcule les rendements complets, en tenant compte de la valorisation des logements, donc de la plus-value réalisée à la revente, on s'aperçoit que les bailleurs n'ont pas été lésés au cours de la dernière décennie, puisque les rendements annuels ont parfois été supérieurs à 12 %, comme en 2007²⁷. En Allemagne, le contrôle des loyers n'a d'ailleurs pas empêché le développement du plus important parc locatif privé d'Europe, comprenant 54 % du parc de logements, contre 24 % en France.

Le tabou foncier

Si la régulation des loyers a fait l'objet d'un débat dans le grand public, la question foncière reste limitée à un cercle plus restreint. Or, il s'agit là d'une clé majeure pour encourager la construction et maîtriser sa destination.

Depuis les Trente Glorieuses, la puissance publique s'est dépossédée de certains de ses outils d'aménagement foncier, qu'il s'agisse des ZUP, qui

²⁷ Xavier Timbeau, « Les bulles "robustes" pourquoi il faut construire des logements en région parisienne », *Revue de l'OFCE/Débats et politiques*, n° 128, 2013.

ont disparu, ou des ZAC, qui se sont raréfiées avant d'être remobilisées ces dernières années. De même, à peine 1 % des déclarations à d'intention d'aliéner font l'objet d'une préemption par les communes. Les collectivités ont aussi tardé à se doter d'établissements publics fonciers. Ceux qui existent aujourd'hui ne couvrent pas tout le territoire et sont dotés de moyens bien insuffisants pour intervenir de manière significative sur les marchés.

Les pouvoirs publics ont également de grandes difficultés à récupérer la rente foncière liée à une hausse des prix qui résulte de leurs propres efforts. C'est le cas en particulier lorsque des terrains deviennent classés constructibles par les plans locaux d'urbanisme. Un rapport consensuel bipartisan signé des sénateurs Dominique Braye et Thierry Repentin en 2005²⁸ a proposé de partager la plus-value foncière entre le propriétaire et la collectivité, dans le but d'encourager les maires bâtisseurs. Au final, cette proposition, saluée par la plupart des acteurs, s'est traduite en 2006 par un partage — facultatif à l'initiative des communes — de cette plus-value à hauteur de... 6,6 % pour les terrains dont le classement en zone constructible a plus que triplé la valeur. Faut de mise à contribution substantielle des propriétaires fonciers, **l'État a récemment décidé d'apporter une aide publique** de 100 millions d'euros — modeste, mais bienvenue — **aux « maires bâtisseurs »**.

Enfin, l'arme du droit des sols pour tirer les prix à la baisse a été trop tardivement et trop peu utilisée. Les secteurs de mixité sociale ont ainsi été mis en place en 2009 dans la loi Molle, sur inspiration de ce que pratiquaient Rennes métropole ou la mairie de Paris. Ils consistent à imposer une servitude de logement social aux promoteurs sur les programmes immobiliers : au-delà d'une certaine taille, ceux-ci doivent comporter un quota de logements sociaux. L'objectif de cette mesure, que les collectivités peuvent désormais introduire dans leur PLU, est de mieux répartir le logement social et de faire porter son coût foncier partiellement par les promoteurs privés. Ces derniers, soumis à cette contrainte, font baisser le prix du foncier qui est déterminé par le mécanisme économique dit du « compte-à-rebours », c'est-à-dire que le prix d'un terrain est fonction des prix de sortie attendus et donc de la constructibilité ou non, de la densité autorisée et de la destination plus ou moins sociale des logements prévus.

De manière générale, la question foncière rejoint celle des documents d'urbanisme, de leur échelle d'élaboration (voir partie 4) et de leur degré d'efficacité. À cet égard, le risque est de publier des documents d'urbanisme affichant les meilleures intentions mais sans effectivité. Classer un terrain constructible n'aboutit en effet pas toujours à une construction véritable. C'est pourquoi de nombreux acteurs ont plaidé pour **une taxation croissante dans le temps des terrains non-bâti à partir du moment où ils ont été classés « constructibles »**, afin de décourager la rétention foncière et de récupérer

²⁸ Dominique Braye et Thierry Repentin, « Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », Sénat, *Rapport d'information n°442*, 2005.

pour la collectivité une partie de la rente foncière qu'elle a créée elle-même par sa décision d'urbanisme. Force est de constater toutefois que, malgré plusieurs réformes sur le sujet, cette taxation reste globalement décroissante avec les années, démontrant ainsi à quel point le sujet de la propriété foncière individuelle reste sensible (voir partie 5).

UN BLOCAGE INSTITUTIONNEL : UNE POLITIQUE TERRITORIALE DÉFAILLANTE

La difficile articulation de la politique du logement conduite par l'État et des politiques locales de l'habitat apparaît comme une des sources de **l'incapacité des politiques publiques à résoudre la crise du logement** et à faire reculer les manifestations du mal-logement qui s'expriment avec une intensité et des modalités variables selon les territoires.

Parallèlement, les collectivités locales dont les compétences et les responsabilités en matière de logement — en ce qui concerne les EPCI — ont été élargies ne sont pas toujours au rendez-vous et, pour celles qui le sont, elles ne trouvent pas auprès de l'État les appuis nécessaires à leur action — quand ce dernier ne crée pas d'obstacles à sa mise en œuvre. Il en résulte un problème de cohérence et d'efficacité de l'action publique en matière de logement et d'hébergement.

Ce thème a fait l'objet de nombreuses analyses de la part de la Fondation Abbé Pierre ayant permis de souligner que l'État central était relativement aveugle aux territoires et que ses objectifs étaient souvent décalés par rapport aux besoins locaux. D'un autre côté, **l'intervention des collectivités locales en faveur du logement apparaît inégale et freinée par la difficulté à la porter à l'échelle intercommunale** compte tenu des résistances des communes.

Ces limites sont d'autant plus préjudiciables que nous sommes dans une période de réformes des collectivités territoriales et de leurs compétences. Le processus politique en cours, qui risque de conduire au renforcement des disparités de traitement d'un territoire à l'autre, et les dynamiques économiques, qui contribuent à construire des pôles urbains agrégeant connaissances, capitaux et compétences, se renforcent mutuellement et soulignent un besoin de réduction des inégalités territoriales, que les mécanismes de péréquation actuels n'enrayent que trop peu.

Un État central aveugle aux territoires et un État territorial affaibli

L'État central utilise souvent les moyens dont il dispose pour conduire une politique « hors sol », aveugle aux territoires, en particulier à travers les différentes mesures de soutien fiscal à l'investissement locatif, coûteuses et souvent mal ciblées géographiquement et socialement. C'est en partie pourquoi **la relance de la construction des années 2000 n'a pas suffi à détendre le marché**. La même dérive a pu être constatée dans la localisation des logements sociaux construits dans le cadre du Plan de cohésion sociale : **soucieux d'atteindre rapidement leurs objectifs quantitatifs, les préfets ont eu parfois tendance à agréer des projets de logements** dans les zones les moins tendues au foncier le moins onéreux, **mais pas toujours là où sont les besoins les plus pressants**. Au niveau financier également, les aides publiques finement territorialisées sont extrêmement minoritaires, en comparaison des grandes masses budgétaires des APL, défiscalisations et autres PTZ, distribués au mieux en fonction d'immenses zones qui découpent grossièrement la France en 4 ou 5 sous-ensembles (A, A bis, B1, B2, C) régulièrement critiqués.

De plus, **la capacité d'intervention de l'État au niveau local est en recul**, en raison d'un affaiblissement de ses services extérieurs, de la faiblesse des crédits délégués et des coupes régulières liées à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) puis à la Modernisation de l'action publique (MAP)... Ce mouvement l'empêche de jouer pleinement son rôle de garant de la solidarité et de l'accès aux droits et tout simplement de l'application de la loi votée (respect de la loi SRU, de celle sur l'habitat des Gens du voyage, mise en œuvre du Dalo et des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de la continuité de la prise en charge dans le secteur de l'hébergement). Pendant longtemps, il a délaissé le contingent préfectoral. En Isère, par exemple, au 31 décembre 2005, le Préfet n'avait à sa disposition, pour loger les plus démunis, que 1 544 logements, soit 2,2 % du parc social... Il a fallu que la loi Dalo vienne lui rappeler ses obligations en 2007 pour qu'il parte à la « reconquête » de son propre contingent. Quant à mobiliser un quart du contingent d'Action Logement, géré par les partenaires sociaux, pour reloger les ménages prioritaires Dalo comme le prévoit la loi Molle de 2009, la tâche semble encore plus ardue.

La concrétisation sur le terrain d'annonces nationales est souvent très difficile, montrant tout autant un manque de volonté politique qu'une maîtrise incertaine par l'État de ses propres ressources. Le feuilleton de la mobilisation du foncier de l'État en est une illustration inquiétante. Ce chantier ouvert depuis le début des années 2000 a connu une accélération en 2012, quand le nouveau gouvernement a décidé d'en faire une priorité et même l'objet d'une loi. Plus de deux ans plus tard, après bien des difficultés²⁹, malgré la mise en

²⁹ Cécile Duflot, *De l'intérieur. Voyage au pays de la désillusion*, Fayard, Paris, 2014.

place bienvenue mais tardive en juillet 2014 d'une commission animée par Thierry Repentin (CNAUF) pour accélérer le processus, cette défaillance n'est toujours pas réglée. Le rapport de la CNAUF souligne ainsi que « *si l'essentiel des listes régionales pour le foncier de l'État ont été publiées, celles comportant des terrains des établissements publics de transport sont en cours d'élaboration*³⁰ ». Un rapport parlementaire pointe de son côté qu'« **un décalage semble exister entre le volontarisme affiché au niveau national et les réticences des correspondants locaux à céder à moindre coût des terrains ferroviaires**³¹ », ou des terrains militaires, que le ministère de la Défense préférerait vendre à taux plein pour compenser ses coupes budgétaires. Entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2014, seuls sept terrains ont été cédés dans ce cadre³².

Un décalage entre les objectifs nationaux et locaux

Les objectifs de la politique du logement de l'État qui ont connu des inflexions notoires au cours des deux dernières décennies (priorité accordée au logement des défavorisés dans les années 1990, rénovation urbaine puis relance de la construction locative sociale à partir de 2005, priorité à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif en 2007, puis au locatif privé à loyers régulés et au logement social à partir de 2012) ne correspondent pas toujours à ceux des PLH, centrés sur la construction locative sociale. Cela pose le problème de **l'inconstance des politiques nationales, qui déstabilisent les acteurs et rendent illisibles les décisions prises**, qui ne sont même pas toujours appliquées. Le temps de l'État, rythmé par les alternances et les effets d'annonce, n'est pas celui des PLH.

Cette instabilité nationale rend difficile la déclinaison locale d'objectifs nationaux mouvants. Cette difficulté est liée à la tension résultant de la coexistence de deux modalités de fixation des objectifs territoriaux de la politique du logement. L'une « par le haut » à partir de la déclinaison territoriale des objectifs nationaux de la politique du logement, l'autre « par le bas » à partir des territoires dans le cadre des programmes locaux de l'habitat.

En 2013, par exemple, l'addition des objectifs de construction des logements sociaux des PLH était près de deux fois inférieure à ce qui aurait été nécessaire pour atteindre l'objectif national de 150 000 Hlm par an. Cette inadéquation était déjà soulignée par la Fondation Abbé Pierre en 2006 : l'observation des PLH et des délégations de compétence des aides à la pierre ne correspondait qu'à 60 % de l'objectif national du plan de cohésion sociale de 100 000

³⁰ CNAUF, « Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », 2014, p. 38.

³¹ Audrey Linkenheld et Jean-Marie Tetard, « Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 », Assemblée nationale, 2014.

³² Thierry Repentin, « La mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », 7 janvier 2015.

logements sociaux par an. Si un alignement sur les objectifs nationaux a pu se faire dans les conventions de délégation de certaines agglomérations (trois EPCI du Nord-Pas-de-Calais, Grand Lyon) qui dépassaient leurs propres objectifs, l'ajustement a été seulement formel dans beaucoup d'autres. Sans compter que **le niveau de construction effectif est souvent lui-même bien inférieur aux objectifs affichés dans les PLH**. En effet, même si certaines intercommunalités ont contractualisé les objectifs de leur PLH avec les communes en les territorialisant (Rennes, Lyon, Grenoble, etc.), **on constate souvent un décalage avec la programmation des opérations par les communes** qui détiennent la compétence d'urbanisme. Le principal obstacle tient au fait que les conditions nécessaires au développement local de la construction locative sociale ne sont pas réunies, car **celle-ci repose essentiellement sur la volonté et la capacité des collectivités locales** et des organismes Hlm à mobiliser des ressources supplémentaires, financières et foncières.

L'éclatement des responsabilités qui a accompagné l'Acte II de la décentralisation se poursuit aujourd'hui, au risque de fragiliser l'action en faveur des défavorisés : dissociation entre les actions des plans départementaux et des FSL, un État garant de la solidarité nationale et du droit au logement mais privé de moyens d'intervention et qui « se retire » du territoire. La cohérence de l'action en matière de logement est donc incertaine puisque les compétences en matière de logement, d'urbanisme et d'action sociale indispensables à la conduite d'une politique du logement social ambitieuse et coordonnée sont partagées, pour ne pas dire éclatées, entre les collectivités publiques. **C'est en quelque sorte un État sans bras qui accompagne depuis une dizaine d'années le processus de décentralisation...** et qui risque de se trouver fort démuni pour garantir la mise en œuvre du droit au logement, du moins tant que les collectivités locales n'auront pas pris le relais. Ce qui n'apparaît pas être le cas puisque les politiques intercommunales, accaparées — pour certaines d'entre elles — par la mise en œuvre de la délégation de compétence des aides à la pierre, font encore très peu de place à la question du logement des ménages les plus fragiles. Le champ de leur intervention est souvent limité à la production et à la meilleure répartition spatiale du logement social, laissant à la marge certains pans de l'action (les interventions sur le parc existant, les actions concernant le peuplement du logement social, le domaine de l'hébergement...), restreignant ainsi fortement l'intégration des mesures de la politique en faveur des personnes défavorisées dans les politiques locales de l'habitat.

Malgré certaines réussites locales significatives, l'implication des collectivités demeure inégale et pose notamment la question de la mise à niveau de l'intervention de celles qui « traînent les pieds » en matière de logement, car **l'exercice de la contrainte ne s'exerce que faiblement, comme le montre l'application inégale de l'article 55 de la loi SRU** ou des textes relatifs aux aires d'accueil des Gens du voyage.

Des politiques locales qui peinent à atteindre la bonne échelle : éclatement des responsabilités et résistance des communes

Depuis la première vague de décentralisation, les politiques locales du logement souffrent d'un enchevêtrement instable de compétences, d'un brouillage des responsabilités par un mille-feuille administratif qui s'est épaissi au fil des années. Depuis la loi du 13 août 2004 sur les Libertés et responsabilités locales qui marque l'Acte II de la décentralisation, la complexité s'est accrue en raison d'une spécialisation d'intervention de chaque collectivité publique : à l'État, le soutien de la construction et la production de normes, aux départements, le volet social de la politique du logement, aux intercommunalités, le soutien à la production et réhabilitation de logements à vocation sociale, aux communes, la maîtrise du droit du sol et du peuplement sur leur territoire. Cet empilement de compétences complique la mise en œuvre de projets qui doivent à chaque fois mobiliser toutes les collectivités pour aboutir.

Ces transferts ou délégations de compétences désordonnés aboutissent à une véritable dilution des responsabilités. Le cas de l'urgence est le plus symptomatique et le plus grave : dans bien des cas, départements et État se renvoient la balle à propos de la prise en charge des enfants, responsabilité des départements au titre de l'ASE, ou de l'État au titre des politiques d'hébergement. La délimitation des responsabilités pour le moins obscure se traduit dans des documents d'urbanisme dont personne ne sait plus vraiment lequel s'impose à qui. SCOT, Schémas directeurs, PLH, PLU, PDALHPD, s'enchevêtrent et se révisent couramment et parfois s'ignorent mutuellement voire se contredisent. Ainsi, malgré les injonctions inscrites dans un certain nombre de textes législatifs ou réglementaires, **les articulations entre les PDALHDP élaborés et conduits à l'échelle départementale et les intercommunalités en charge des politiques locales de l'habitat apparaissent ténues.** Cette difficulté apparaît très clairement avec le PLAI qui constitue un levier pouvant aussi bien permettre de produire des logements supports d'insertion (logique du PDALHPD) que des logements locatifs sociaux à faibles loyers (logique des PLH). À l'heure d'un Acte III de la décentralisation, qui n'en finit pas d'être annoncé, découpé, reporté, inversé, plus personne ne sait réellement qui fait et fera quoi, suscitant la méfiance et au final l'attentisme.

À cette complexité s'ajoute un autre problème de gouvernance majeure : les pouvoirs trop importants des communes. Depuis la décentralisation de 1983, les maires disposent de pouvoirs déterminants en matière d'urbanisme : droit de préemption, adoption du document d'urbanisme, qu'il s'agisse d'un Plan d'occupation des sols (POS) ou d'un Plan local d'urbanisme (PLU), attribution des permis de construire, etc. **Les maires disposent de pouvoirs fondamentaux pour construire des logements... ou pour les empêcher,** à tel point que la résistance de certains maires à l'urbanisation ou à la densification

de leur commune — en particulier quand il s'agit de logements sociaux — est désormais identifiée comme un des principaux verrous français face à la crise du logement. La France se caractérise en effet par un très grand nombre de communes — plus de 36 000 issues de la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime, souvent de très petite taille, aboutissant **à une gouvernance émiettée qui empêche de planifier l'urbanisme à l'échelle pertinente, celle des bassins d'habitat**. Qu'il s'agisse des transports en commun, de la mixité fonctionnelle des espaces (entre activités et logements) ou de la mixité sociale, les enjeux de la ville d'aujourd'hui ne s'arrêtent évidemment pas aux frontières communales. À l'échelle d'une commune, il peut être tentant, par exemple, d'attirer les activités lucratives et de laisser à ses voisins la construction des logements sociaux et des équipements coûteux ou à vocation sociale. Dans leurs décisions de favoriser ou de freiner la construction, les élus locaux sont en général à l'écoute de leurs électeurs. Or, ceux-ci n'ont pas toujours envie d'avoir de nouveaux voisins, surtout quand il s'agit de futurs occupants de logements sociaux, voire de personnes hébergées dans des centres, sans même parler des Gens du voyage qui seraient susceptibles de s'arrêter sur une nouvelle aire d'accueil. En raison de **préjugés tenaces sur les logements sociaux** et leurs habitants, de nombreux riverains potentiels craignent l'édification de « barres Hlm » et « les problèmes de sécurité ». Certains, plus prosaïquement, s'inquiètent d'une baisse du prix de leur propre logement à cause d'une telle proximité.

Depuis la fin des années 1990, le pouvoir des maires a été rogné par la montée en puissance régulière des intercommunalités, chargées depuis la loi Chevènement de 1999 de la conduite des politiques de l'habitat. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) définissent les Programmes locaux de l'habitat (PLH), documents stratégiques de programmation de l'habitat, à partir d'un diagnostic partagé entre tous les acteurs. Ce mouvement est réel, mais il est freiné par des PLU qui restent majoritairement entre les mains des communes. Aujourd'hui, **seules 239 intercommunalités sont compétentes pour adopter un PLU**, alors que 8 000 documents d'urbanisme environ sont encore élaborés à l'échelle communale. Or, un PLU, même s'il est censé décliner les objectifs stratégiques de plus grande échelle et être « compatible » avec le PLH intercommunal, reste dans les faits le document d'urbanisme le plus puissant. C'est lui qui définit, parcelle par parcelle, les zones constructibles ou non, et l'affectation des terrains à du logement social, des bureaux ou des zones commerciales, ainsi que le niveau de densité autorisé.

C'est pourquoi le projet de loi Alur, en 2013, prévoyait que les PLU soient automatiquement transférés au niveau intercommunal. C'était sans compter avec l'opposition de l'Association des maires de France (AMF), qui dispose de relais puissants au Sénat. De nombreux sénateurs sont en même temps maires et donc les premiers concernés par ce transfert de compétences. Surtout, tous les élus de la Chambre haute sont choisis par un collègue électoral composé essentiellement d'élus municipaux. Après un bras de fer

qui institutionnellement aurait dû être gagné par l'Assemblée, c'est la version du Sénat qui l'emporte, assortissant le PLUI d'une possibilité pour les élus d'une intercommunalité d'y déroger s'ils parviennent à réunir une minorité de blocage très accessible (25 % des maires de l'intercommunalité représentant 20 % de sa population). Le PLUI restera donc de fait facultatif, alors qu'il fait l'objet d'un très large consensus parmi les spécialistes du logement. Sa systématisation a été maintes fois annoncée, comme lors du Grenelle de l'environnement, puis lors de la loi Grenelle 2, puis à chaque fois repoussée. Ce même scénario s'est répété en 2014 : à peine le ministre de l'Économie Emmanuel Macron a-t-il proposé dans son avant-projet de loi « pour la croissance et l'activité » que les grandes communautés d'agglomération soient automatiquement dotées d'un PLUI que l'AMF monte au créneau et obtient le retrait de l'article en 24 heures.

Outre l'absence de PLUI systématique, le passage à un urbanisme intercommunal reste encore au milieu du gué, pour trois raisons. Tout d'abord, **l'attribution du permis de construire demeurera entre les mains des maires**. Censée garantir une proximité dans la prise de décision au plus près du terrain, cette attribution communale pose aussi la question de la compétence des services municipaux — souvent mal outillés — et de l'impartialité des élus locaux. De plus, cette compétence permet à des municipalités récalcitrantes de freiner la mise en œuvre d'un PLUI qui prévoirait des objectifs de construction importants. Deuxième limite, **l'échelon intercommunal n'aura pas les mains tout à fait libres**. En effet, les élus intercommunaux ne sont toujours pas choisis à l'issue d'un scrutin à cette échelle. Certains candidats aux municipales sont « fléchés » à l'avance pour siéger à l'EPCI, mais sans qu'une campagne électorale soit menée à l'échelle intercommunale. Le risque — dès lors — est que ces élus défendent avant tout les intérêts de leur commune d'origine, et que les PLU intercommunaux se résument à une juxtaposition des PLU communaux. Enfin, **le découpage intercommunal correspond rarement aux bassins d'habitat réels**. Nombre d'intercommunalités, trop petites, dessinées au fil des alliances politiques locales, sont en fait moins destinées à coopérer avec le reste du bassin d'habitat, qu'à « résister » à la ville-centre. Et à freiner ensemble la densification ou la construction de nouveaux logements. Une décentralisation efficace des politiques urbaines à l'échelle intercommunale devra donc réussir à se libérer des tentations de repli municipal.

Cette fragmentation des politiques locales est porteuse d'inégalités territoriales, de tentations de se dérober aux péréquations budgétaires entre collectivités, de dumping fiscal pour attirer des bureaux au détriment des logements, et particulièrement des logements sociaux ou des structures d'hébergement.

L'anomalie francilienne

Le cas de l'Ile-de-France, orpheline d'une politique du logement menée à l'échelle pertinente malgré une crise du logement qui y est la plus criante, est un exemple presque caricatural du blocage institutionnel qui freine la construction de logements. Vers cette région phare d'un pays particulièrement centralisé convergent des demandes en logement très diverses, issues des élites de tous les secteurs, et des populations les plus fragiles. C'est donc ici que se concentrent **les plus forts symptômes de la crise du logement** : arrêt de la réduction de la taille moyenne des ménages, baisse de la vacance, concentration de 76 % des ménages prioritaires Dalo en attente de relogement en 2014. Et pourtant, l'Ile-de-France est la région dans laquelle, au cours des 15 dernières années, la construction neuve a été la plus faible.

Sa principale caractéristique à ce jour est l'absence de gouvernance métropolitaine de la question du logement et donc l'extrême éclatement des politiques de l'habitat : près de 1 300 communes, 115 EPCI à fiscalité propre, dont 19 en première couronne. L'échelle communale est longtemps restée reine dans l'agglomération, la région Ile-de-France étant restée jusqu'à aujourd'hui très en retard sur la couverture de son territoire par des EPCI.

Cet éclatement des centres de décision a eu plusieurs conséquences. La première est **une libération du foncier insuffisante là où la construction de logements aurait été utile** : dans la zone la plus centrale, à proximité des emplois et des transports en commun. Les politiques menées y sont parfois explicitement malthusiennes en matière de construction et d'urbanisme. Les schémas directeurs régionaux successifs fixent des objectifs louables, qu'il s'agisse de la production de logements sociaux ou de la densification près des réseaux de transports, mais leur pouvoir prescriptif est insuffisant. La seconde conséquence est **un fléchage exagéré des trop rares terrains constructibles vers la construction de bureaux**. Comme l'explique l'économiste Bernard Coloos, directeur des affaires économiques de la Fédération française du bâtiment, « *la pénurie foncière, unanimement ou presque dénoncée, ne pèse que sur le seul logement. Force est de constater qu'il ne manque jamais de foncier pour la réalisation de locaux non résidentiels*³³. » D'après le cabinet Immogroup Consulting, le parc de bureaux francilien a augmenté en moyenne de près de 1,9 % par an au cours de la dernière décennie et celui des entrepôts de 7 % contre 0,9 %, pour le parc de logements. « *Chiffre plus révélateur encore, ajoute-t-il : entre 1999 et 2009, la variation annuelle moyenne des surfaces mises en chantier a été positive de + 3,1 % en bureaux, locaux d'activités et entrepôts alors qu'elle a été négative en logements*

(- 2,7 %)³⁴. » Par conséquent, la région francilienne, qui manque le plus dramatiquement de logements, est également celle où l'excédent de bureaux est le plus spectaculaire de France, avec 3,9 millions de m² de bureaux qui y seraient vacants aujourd'hui, dont près d'un tiers seraient inoccupés depuis plus de trois ans³⁵. Logiquement, le prix des bureaux chute tandis que celui des logements est orienté à la hausse depuis une douzaine d'années.

La future métropole du Grand Paris (MGP) va dans le sens d'une réforme nécessaire, mais avec un périmètre étriqué, calqué sur la petite couronne, et surtout une très grande incertitude sur les rôles joués par ses subdivisions (les « territoires ») et sur les interactions entre la métropole et ses franges (le périurbain, les villes nouvelles...).

³⁴ Jean-Michel Ciuch et Evelyne Colombani (Immogroup Consulting), « Crise du logement : la mise en accusation de l'immobilier d'entreprise », janvier 2011.

³⁵ Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de France, « La transformation et la mutation des immeubles de bureaux », novembre 2014.

UN BLOCAGE POLITIQUE : DES RAPPORTS DE FORCE DÉFAVORABLES AUX MAL-LOGÉS

Au-delà des raisons évoquées pour expliquer la faiblesse de l'action publique face au mal-logement, il convient de s'interroger sur les rapports de force dans le domaine du logement qui ne sont, à l'évidence, pas favorables aux personnes les plus fragiles. Notamment parce qu'elles ne disposent pas de relais suffisamment puissants face aux lobbies représentants d'intérêts économiques.

Le domaine du logement est effectivement un champ conflictuel et les réponses techniques apportées à la question du logement des catégories modestes et des personnes défavorisées sont aussi le produit des tensions entre approches économique et sociale, entre des intérêts contradictoires, entre des visions différentes de la société.

Sans toit, ni voix : des mal-logés sous-représentés

Les catégories sociales qui sont les principales victimes de la crise du logement sont faiblement organisées, souvent privées de droit ou incapables de les faire respecter, par manque de ressources pour y avoir recours. Parmi les personnes les plus exclues du logement sont surreprésentés les demandeurs d'asile et les personnes en situation administrative irrégulière sur le territoire. Mais, qu'il s'agisse des Roms, des immigrés, notamment africains et maghrébins et de leurs descendants³⁶, **les victimes du mal-logement sont aussi sans surprise des victimes de discriminations dans l'accès au logement privé ou social, qui redoublent les discriminations dans l'accès à l'emploi.** Ensuite, parmi les catégories qui sont les perdantes de la hausse des prix de la dernière décennie, on retrouve les locataires du parc privé, qui sont assez peu représentés dans l'espace public et ont du mal à y défendre leurs intérêts, alors que les locataires du parc social sont plutôt bien représentés par les associations nationales de défense des locataires. Cet état de fait peut contribuer à expliquer que la question de l'encadrement des loyers ait mis autant de temps à émerger dans le débat politique (voir partie 3).

³⁶ Jean-Louis Pan Ké Shon et Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », *document de travail 171* de l'INED, 2011.

À travers ces exemples se pose la question suivante : qui porte aujourd'hui les intérêts des personnes les plus fragiles ? Les mal-logés sont l'objet d'une couverture médiatique régulière, mais ne semblent pas constituer pour autant une force sociale, capable d'imposer ses vues et son agenda. La plus spectaculaire manifestation qui ait marqué l'opinion au cours des dernières années, l'initiative des *Enfants de Don Quichotte* en 2006, n'avait pas rassemblé plus de quelques centaines de militants et sans-abri : une opération efficace, mais fragile sur la durée. Elle a en tout cas eu le mérite dans ses conséquences, au-delà des avancées réelles obtenues des pouvoirs publics, de fédérer au sein du Collectif des associations unies 34 associations d'aide aux mal-logés qui parviennent, aux côtés d'autres regroupements associatifs comme le collectif Alerte, à porter une voix unie auprès des pouvoirs publics.

Nombreuses et bien implantées, **les associations d'aide aux mal-logés** qui sont officiellement associées aux politiques d'insertion par le logement depuis la loi Besson de 1990, sont à l'origine de nombreuses réponses aux besoins des mal-logés et avancées des dernières années, en prenant appui sur l'opinion publique pour sensibiliser à la cause des mal-logés. Mais elles **sont aujourd'hui fragilisées dans leur équilibre économique** : financements publics en baisse, place croissante des commandes publiques au détriment des subventions. Ces transformations restreignent leurs capacités d'intervention auprès des personnes et ne leur permettent pas toujours d'assurer dans le temps le financement de projets pérennes. À cet égard, **on peut légitimement craindre une aggravation de la situation avec le plan de réduction des dépenses publiques** qui doit porter sur 50 milliards d'euros entre 2015 et 2017, tant pour le budget de l'État que pour celui des collectivités locales qui financent grandement le secteur associatif.

Échapper au rôle de simple « **gestionnaire de la misère** » ne semble possible qu'à condition de pouvoir dénoncer publiquement les dilemmes et les contradictions, ce qui est particulièrement difficile quand les associations sont financièrement dépendantes de l'État... Comme l'a expliqué Stéphane Pavlovic, directeur de la Confédération générale du logement (CGL) devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale consacrée au monde associatif, « *Vis-à-vis des pouvoirs publics, il peut être délicat d'être à la fois un partenaire et, si l'on peut dire, un adversaire. [...] C'est une antinomie dont on souffre beaucoup dans le secteur du logement. Il nous est difficile de défendre une association de locataires contre un office public dirigé par sa collectivité de rattachement, par exemple le maire lorsqu'il s'agit d'un office communal, et de composer par ailleurs avec cet élu dans un autre contexte pour demander des subventions*³⁷ ». La responsabilité de porter un discours critique échoit alors de plus en plus aux collectifs associatifs et à des

³⁷ Alain Bocquet et Françoise Dumas, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif », 25 novembre 2014, p. 117.

structures financièrement plus indépendantes, à l'instar de l'association Droit au Logement (DAL) ou de la Fondation Abbé Pierre.

Dans la vie politique locale également, sauf exception, les intérêts des mal-logés passent souvent après ceux des riverains ou propriétaires fonciers qui s'opposent à la construction de logements sociaux, d'aires d'accueil de Gens du voyage ou de centres d'hébergement. D'une part, les mal-logés sont moins bien implantés localement, sont plus mobiles ou arrivés plus récemment, et, d'autre part, ils votent moins et sont moins souvent élus ou en position d'influence que d'autres catégories de population d'une commune.

Les rapports de force dépendent enfin aussi de l'évolution du marché et des équilibres économiques. Il en est ainsi des rapports locatifs : si la loi de 1989 instaurait un certain équilibre entre les droits des contractants, la hausse des loyers et la pénurie des années 2000 ont renversé cet équilibre : **quand le bailleur a le choix** entre plusieurs dizaines de candidats à la location dans les grandes villes, **libre à lui** dans les faits **d'imposer ses conditions** (contrat de réservation préalable au contrat de bail, exigences de garanties accrues et charges en hausse pour les locataires, location de logements hors normes). En période de pénurie, un locataire préfère souvent garder son logement sans faire de vagues plutôt que de faire valoir ses droits.

Des lobbies très écoutés

À l'inverse, de l'autre côté, les organisations représentatives des bailleurs privés³⁸, des promoteurs et agents immobiliers, des assureurs ou du bâtiment forment une galaxie variée, aux intérêts parfois divergents mais qui savent faire entendre leur voix quand leurs intérêts sont en jeu. La définition d'une politique du logement ambitieuse doit évidemment associer les acteurs économiques qui participent à sa mise en œuvre et ont toute légitimité à défendre leurs intérêts. Mais ceux-ci ne recoupent pas toujours spontanément ceux des mal-logés. Or, **quand les pouvoirs publics doivent arbitrer, certains intérêts savent mieux se faire entendre que d'autres.**

Les arbitrages politiques rendus le 29 août 2014 dans le cadre du Plan de relance de la construction témoignent à cet égard d'un changement d'orientation du nouveau gouvernement mais aussi du poids des lobbies liés au secteur de l'immobilier, qui ont largement obtenu gain de cause sur la GUL, l'encadrement des loyers et des frais d'agence ou la relance des incitations fiscales à l'investissement locatif. À chaque fois, ils ont pu s'appuyer sur l'idée reçue selon laquelle il faut relancer la construction à tout prix, sans porter suffisamment d'attention au coût pour le budget de l'État, à la localisation ou à l'accessibilité financière, contrairement à une analyse fine des besoins (voir

³⁸ Hélène Michel, *La cause des propriétaires*, Belin, Paris 2006.

partie 1). **Ils semblent avoir réussi à convaincre l'exécutif** que l'on ne pouvait pas dépenser plus pour financer la GUL (voir partie 2) et **que la régulation des loyers serait contre-productive** (voir partie 3), menant contre cet encadrement une intense bataille, qui rappelle celle menée par l'UNPI contre la loi Quilliot en 1982 et qui avait mené à sa remise en cause par la loi Méhaignerie en 1986.

Ces groupes d'intérêts ont réussi en quelques mois à **accréditer l'idée que la loi Alur était responsable de la chute de la construction alors que celle-ci avait dévissé depuis 2008**, notamment en raison des prix élevés dans l'immobilier et de la crise économique et financière. Ils parviennent à se faire entendre dans les médias de multiples manières. Ils y sont bien sûr invités à s'exprimer, au titre de leur activité, mais ils s'offrent aussi des encarts pour afficher leurs mots d'ordre sans possibilité de réponse, ou en fournissant à une presse en difficulté des pages de publicité en quantité. C'est ainsi que **les nombreux suppléments consacrés à l'immobilier**, qui constituent une large part des articles consacrés au logement, **sont financés, directement ou indirectement, par ces groupes d'intérêt**.

Dans le même esprit, ces derniers viennent combler les failles de la statistique publique en fournissant leurs propres données sur l'évolution du marché (voir partie 1). La Fnaim a même organisé une rétention d'informations en refusant initialement de transmettre ses données aux observatoires des loyers pour faire reculer le Gouvernement sur l'encadrement des frais d'agence, ce qu'elle a partiellement obtenu.

Le lobbying des promoteurs et des constructeurs pourrait fournir quant à lui une des explications de la persistance des dispositifs de défiscalisation des investissements locatifs, malgré les critiques récurrentes qui leur sont adressées³⁹. En l'occurrence, **ce travail de plaidoyer est surtout efficace car il rencontre une tendance de fond des politiques publiques à agir par les niches fiscales**. Ce procédé présente en effet aux yeux des décideurs de nombreux avantages : il n'augmente pas, d'un point de vue comptable, les dépenses publiques (puisque'il s'agit de non-recettes), il est simple à débloquer par l'administration fiscale, contrairement à l'instruction de dossiers de demandes de subventions, et il a des résultats quantitatifs mesurables. Surtout, une génération de « Scellier » ou « Pinel » produit des logements rapidement, mais est amortie dans les budgets de l'État au cours des années suivantes, suscitant ainsi un bénéfice de court terme pour un coût de long terme. Mais cette bonne opération immédiate se paie d'une grande difficulté à maîtriser le coût financier de ces opérations non contingentées dont il est bien difficile de distinguer ce qui relève de l'effet d'aubaine et de l'effet réel et d'apprécier l'adéquation aux besoins locaux de ces dispositifs peu ciblés géographiquement et socialement⁴⁰.

³⁹ Erwan Sez nec, *Robien, Scellier... Ruinés. Le plus grand scandale immobilier de l'après-guerre*, Seuil, Paris, 2013.

⁴⁰ Julie Pollard, « L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement », in Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 2011, Paris.

La véritable influence des promoteurs se mesure au niveau local, au plus près du terrain, auprès des maires qui délivrent les permis de construire et élaborent les documents d'urbanisme (voir partie 4). Leur lobbying émane moins du travail de leur groupement professionnel que de l'ancrage local des grands promoteurs, qui sont des interlocuteurs routiniers des élus municipaux. Le succès de leur influence peut d'ailleurs se mesurer à l'insistance de certains élus locaux auprès du ministère du Logement pour intégrer leur commune dans les zonages concernés par les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Si bien que, **si certains zonages font initialement preuve de précision**, comme le dispositif de défiscalisation « Dufлот », pour ne pas reproduire les erreurs du passé, **la pression des élus locaux amène souvent à les étendre au final à des centaines de communes peu tendues.**

Entre ces intérêts inégaux qui traversent le monde du logement, **le cadre de dialogue social** dans l'immobilier en France **est insuffisant**, contrairement à ce qui se pratique en Allemagne, où bailleurs et locataires cogèrent les dispositifs d'encadrement des loyers. Cette difficulté est accentuée par une surreprésentation des personnes physiques parmi les bailleurs privés, au détriment des institutionnels qui ont déserté le secteur. Cette atomisation de la propriété aboutit à un face-à-face entre locataires et bailleurs peu professionnels et empêche l'émergence d'interlocuteurs politiques fiables. Elle tend les rapports locatifs, facilite les abus, empêche les investissements nécessaires, notamment pour la rénovation thermique, et entraîne un raisonnement économique focalisé sur le rendement locatif direct de court terme, au détriment de rendements plus modérés mais assurés et prévisibles à long terme. De manière générale, le développement de l'accession à la propriété, de la maison individuelle, des aides fiscales à l'investissement a donné progressivement les clés du marché du logement aux particuliers, réduisant ainsi d'autant les possibilités d'un **véritable dialogue social entre des entités plus fortes** et plus représentatives de tous les côtés de la table, qu'il s'agisse des représentants des locataires, des mal-logés ou des professionnels du secteur.

L'inégalité de poids entre défenseurs des mal-logés et professionnels de l'immobilier s'accompagne d'une **spécialisation de chaque camp sur ses domaines d'activité ou d'expertise supposés**. Les associations sont écoutées sur le sujet de l'exclusion, de l'hébergement, du logement accompagné, tandis que les groupements professionnels sont les interlocuteurs spontanés pour évoquer la relance de la construction et l'évolution du marché. Cette répartition des rôles simpliste reflète et renforce la tendance dommageable de la politique du logement à segmenter les approches économique et sociale, la seconde étant censée réparer les dégâts de la première (voir partie 2), au lieu de penser les deux de front.

Des inégalités qui ne sont pas suffisamment compensées par le droit

Entre ces intérêts contradictoires et souvent conflictuels, le droit devrait restaurer un certain équilibre, mais il n'y parvient pas toujours. Le droit de la propriété, dominant la hiérarchie des normes depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est généralement bien respecté. En revanche, les droits des personnes mal-logées sont plus fragiles. Le droit au logement a connu bien des avancées mais reste une construction progressive et récente⁴¹. Il faut attendre la loi Quilliot pour voir reconnu le « droit à l'habitat », puis la loi Mermaz de 1989 qui définit le « droit au logement » comme « un droit fondamental ». Avant que le Conseil constitutionnel en fasse un « objectif à valeur constitutionnelle » en 1995. Les entailles au droit de propriété se poursuivent avec l'obligation, prévue par la loi SRU en 2000, de fournir à son locataire un logement « décent ». Mais le droit au logement, pendant toutes ces années, présente « *tous les défauts* », d'après un rapport du Conseil d'État : « *douteux, imprécis, incantatoire et déclaratoire, absence d'identification du débiteur du droit, pur produit d'affichage médiatique, promesse fallacieuse, non justiciable et non invocable devant un juge*⁴² ». Il s'agit pour lui d'un « *arsenal impressionnant à l'efficacité limitée* ».

Le droit au logement est devenu « opposable » en 2007, dont le respect peut être exigé en justice auprès de l'État, qui en devient le débiteur, au terme d'une procédure amiable puis d'un recours contentieux. Même là, **alors que tout semble prévu pour rendre ce droit enfin effectif, les échappatoires se multiplient pour permettre à l'État de déroger à ses obligations.** À tel point que plus de 55 000 personnes, déclarées « prioritaires et urgentes » à reloger par les commissions de médiation, attendent encore aujourd'hui la concrétisation de la promesse de l'État. Les astreintes auxquelles est condamné l'État en faute sont bien peu dissuasives, de l'ordre de 200 à 500 euros par ménage et par mois à Paris. Ces sommes sont versées au fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement. Quant aux personnes lésées, elles ne reçoivent elles-mêmes une indemnité compensatrice que rarement, et au bout d'une longue procédure. **Le droit des personnes reconnues prioritaires au Dalo ne semble pas être un droit à faire respecter** absolument, quand on voit que l'argument de la « mixité sociale » peut faire obstacle au relogement des ménages pourtant censés être prioritaires.

L'État, garant du Dalo, est parvenu à remobiliser une partie de son contingent préfectoral, mais peine à faire accepter à Action Logement de flécher un quart de son contingent de logements sociaux vers les ménages prioritaires, comme la loi l'y oblige pourtant. Dernière illustration, sans doute la plus caricaturale : **des ménages reconnus prioritaires Dalo en attente de relogement sont**

⁴¹ Conseil d'État, Rapport public 2009 : *Droit au logement, droit du logement* — Paris : Ed. La Documentation française, Coll. Études et documents, 2009, n°60.

⁴² *Ibid*, p.44.

pourtant régulièrement menacés d'expulsion. Une circulaire de 2012 avait bien été publiée pour demander de reloger les ménages prioritaires avant de procéder à une quelconque expulsion. Mais, d'après le Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo, 141 prioritaires du Dalo menacés d'expulsion ont été signalés depuis le début de l'année 2014 à sa cellule de veille et 32 ont bel et bien été mis à la porte. L'inégalité entre droit au logement et droit de la propriété, dans ces cas conflictuels précis, tient au fait que le propriétaire d'un logement est propriétaire d'un logement précis, tandis que le titulaire d'un droit au logement a droit à un logement, mais pas nécessairement celui qu'il occupe⁴³.

Si l'on descend encore dans l'échelle des droits, même la garantie minimale d'un droit à l'hébergement n'est pas respectée. La loi prévoit pourtant officiellement un « accueil inconditionnel » et interdit la remise à la rue des personnes hébergées, deux droits bafoués au quotidien. Les mal-logés lésés peuvent saisir le tribunal administratif en référé-liberté pour faire valoir cette « liberté fondamentale ». **Cependant, la loi précisait que les mal-logés devaient, pour faire valoir leur droit à l'hébergement d'urgence, se trouver « en situation de détresse médicale, psychique et sociale » de manière cumulative.** Si bien que certains hommes en bonne santé ont été déboutés au prétexte qu'ils étaient jugés en situation de détresse sociale, mais pas médicale et psychique... Il a fallu qu'une autre loi remplace le « et » par un « ou » pour que cesse ce type de distinctions aberrantes.

Ces quelques exemples récents montrent dans la pratique à quel point les droits formels des mal-logés et plus largement des locataires, conquis ces dernières années, peinent à être traduits sur le terrain, en raison d'interprétations restrictives par la justice et l'administration, qui craignent d'être débordées par les demandes. De plus, la capacité même de saisir la justice n'est elle-même pas équitable. Les réseaux associatifs d'accès au droit sont très volontaristes mais peu armés face à des besoins grandissants qui les dépassent. L'aide juridictionnelle quant à elle censée assurer aux justiciables peu fortunés l'accès à un avocat, reste très insuffisante et distribuée parfois de manière aléatoire.

⁴³ Benoît Linot, « La propriété privée à l'épreuve de l'intérêt général », IEP de Grenoble, 2012.

L'analyse des vingt dernières années ne porte pas à l'optimisme, au vu du résultat actuel sur le front du mal-logement. Mais une relecture attentive de ces deux décennies montre aussi des réussites incontestables. **L'analyse des blocages ne doit pas faire croire que rien n'a été tenté ou réalisé** par les pouvoirs publics. Beaucoup de chantiers et de mesures ont été engagés ces dernières décennies par des responsables politiques de tous bords.

Près d'une vingtaine de lois ont été adoptées depuis le début des années 1980. Certaines ont permis des avancées réelles comme **la loi de 1989** qui organise l'équilibre des rapports locatifs entre bailleurs et locataires, ou **la loi Besson de 1990** qui instaure les premiers Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et crée les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) dans chaque département pour les ménages en difficulté. **La loi de lutte contre les exclusions** du 29 juillet 1998 a pris des dispositions importantes pour décourager la vacance, prévenir les expulsions locatives, lutter contre le saturnisme, réformer les procédures d'attribution des logements Hlm... Dans les années 2000, **la loi SRU** a imposé une meilleure répartition des logements sociaux, le plan de Cohésion sociale a permis de relancer la construction Hlm, et le Programme national de rénovation urbaine a mobilisé des dizaines de milliards pour les quartiers dits sensibles. Sans oublier la reconnaissance du droit au logement « opposable » par **la loi dite « Dalo »** du 5 mars 2007. Malgré un échec massif en Ile-de-France et en région PACA, le Dalo fonctionne plutôt bien dans les territoires moins tendus, où il sert effectivement de voie de recours pour des ménages injustement mis de côté par le droit commun des attributions de logements sociaux. De manière générale, le droit, même s'il peine à être appliqué, protège de mieux en mieux les mal-logés de l'arbitraire complet. Ceux-ci peuvent contester l'insalubrité de leur logement, s'expliquer en cas de procédures d'expulsion, attaquer en justice les auteurs de discriminations. **Depuis 1989, le chemin parcouru, s'il est bien insuffisant, est considérable. Même si ces nouveaux droits formels sont mis en péril par l'affaiblissement des mécanismes de redistribution.**

À l'heure du bilan, le constat du mal-logement massif actuel ne doit donc pas nous amener à relire négativement toutes les politiques menées, pas plus que notre regard rétrospectif ne doit succomber à une vision uniformisante de ces deux décennies. Celles-ci ont en effet été marquées par des ruptures et des alternances. **De vraies tentatives d'améliorer le sort des mal-logés, parfois avec un relatif succès, ont alterné avec des périodes de désintérêt politique pour la question.** Mais les blocages identifiés dans ce chapitre ont régulièrement fait obstacle aux tentatives de réformes.

1995-2015 – Pourquoi la France est-elle bloquée dans la crise du logement ?

Pour les lever, **la France a besoin d'un minimum de consensus entre tous les acteurs** sur le diagnostic de la crise du logement, basé sur des données incontestables. Elle a besoin **d'une certaine confiance** entre les interlocuteurs, ce qui implique que la parole de l'État ne soit pas régulièrement démentie par les faits. **Elle a surtout besoin de cohérence sur le long terme**, faute de quoi chaque alternance ou remaniement gouvernemental vient rebattre les cartes et susciter de l'incertitude permanente et une instabilité législative déstabilisante pour un secteur qui bâtit sur le long terme. Notre pays a enfin besoin, pour résorber la crise du logement, que la voix de ses victimes soit mieux entendue et que leurs droits soient enfin respectés.

Chapitre 3

Le tableau de bord du mal-logement

- LE « MAL-LOGEMENT »
SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS
- LE SUIVI DES POLITIQUES DU LOGEMENT
DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT

SOMMAIRE

Introduction	143
Partie 1 : Le « mal-logement » : ses formes et ses manifestations	145
1^{re} dimension du mal-logement : l'absence de logement personnel	146
- De la figure du « sans-abri » aux personnes sans domicile fixe.	
- Abris de fortune, campings à l'année... l'extension du « non-logement ».	
- La réapparition des bidonvilles que l'on croyait disparus.	
- Les « squats » dans l'angle mort de la statistique publique.	
- Hébergement chez des tiers : une solution palliative invisible dans l'espace public.	
- Les chambres d'hôtel : une « soupape » en période de crise du logement.	
- Habitat mobile et Gens du voyage : entre conditions d'accueil précaires et exclusion.	
2^e dimension du mal-logement : les difficultés d'accès au logement	155
- La progression inquiétante de la demande Hlm.	
- Discriminations dans l'accès au logement : des pratiques encore difficiles à appréhender.	
- FSL, Locapass, GRL : une forte sollicitation des aides à l'accès au logement.	
- Le Droit au logement opposable, procédure de dernier recours pour l'accès au logement.	
3^e dimension du mal-logement : les mauvaises conditions d'habitat	160
- De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements.	
- 11 millions de personnes en « précarité énergétique », un ménage sur cinq touché.	
- L'habitat indigne et ses conséquences sanitaires.	
- Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté.	
- La persistance du surpeuplement et ses conséquences.	
- Locataires de « meublés » : un statut plus vulnérable.	
4^e dimension du mal-logement : les difficultés pour se maintenir dans son logement	171
- L'explosion des dépenses de logement dans le budget des ménages.	
- La hausse inquiétante des ménages en impayés.	
- Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités.	
- L'expulsion locative : conséquence extrême de la fragilité des ménages.	
5^e dimension du mal-logement : parcours résidentiels, des blocages de la mobilité à l'« assignation à résidence »	179
- Propriétaires ou locataires : des destins résidentiels de plus en plus inégalitaires.	
- Mobilité résidentielle : des perspectives réduites pour les ménages modestes.	
- Quartiers d'habitat populaire : des territoires de relégation.	

2^e partie : Le suivi des politiques du logement dans un contexte de crise du logement sans précédent 185

1. La production de logements :

une offre insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages 185

- Construction de logements : des chiffres en berne.
- Une progression toujours insuffisante du parc Hlm.
- Logements sociaux financés : toujours loin des objectifs.

2. Une mobilisation insuffisante du parc existant

au profit des ménages pauvres et modestes 191

- L'intensification de la lutte contre la vacance.
- Conventionnement du parc privé : des niveaux d'intervention extrêmement bas.
- Amélioration du parc existant : un bilan en demi-teinte.
- Rénovation urbaine : le PNRU 1 à l'heure du bilan.

3. Une hausse non régulée du coût du logement 198

4. Aides personnelles au logement :

les effets limités des mécanismes de solvabilisation 201

- Une distribution restreinte des aides personnelles au logement.
- Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages.
- Des taux d'effort élevés malgré le bénéfice des aides.

5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement 206

- Dépenses de la collectivité : une augmentation en trompe-l'œil.
- Application des lois : quand la puissance publique s'affranchit de ses obligations.
 - Loi SRU pour la production de logements sociaux dans les communes.
 - Loi Besson pour la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage.
 - Loi Dalo : une mise en application toujours insuffisante.
 - D'un secteur de l'hébergement sous pression à la mise en œuvre du « Logement d'abord ».

Chaque année, le tableau de bord présente un état des lieux chiffré et synthétique de la connaissance sur le mal-logement en France. Il se compose de deux parties :

- une première partie centrée sur la description des différentes dimensions du mal-logement, qui vise à rendre compte de la diversité des situations, de leur ampleur et de leur évolution dans le temps ;
- une seconde partie donnant à voir les dynamiques qui alimentent la crise du logement et les réponses politiques qui lui sont apportées.

Ce chapitre s'appuie sur la compilation de statistiques existant au niveau national (recensement et enquêtes de l'Insee, données administratives, travaux de chercheurs...). Certaines de ces données peuvent être actualisées chaque année, d'autres proviennent d'enquêtes plus ponctuelles ou réalisées à des intervalles de temps plus longs : 11 ans auront séparé l'enquête « Sans-domicile 2001 » de celle de 2012 ; et les résultats de « l'enquête nationale Logement 2013-2014 » qui doivent permettre d'actualiser des données datant de 2006 (voire 2002 pour un indicateur fondamental comme le nombre de personnes hébergées chez des tiers) ne sont toujours pas disponibles à l'heure où nous finalisons ce rapport. Par ailleurs, des données de sources administratives sont mobilisées dans ce chapitre (bilans ministériels, rapports annuels de performances, données CNAF...), avec parfois d'importantes difficultés pour y accéder (c'est le cas par exemple des données sur les expulsions locatives), ou pour les suivre dans le temps (quand évoluent les systèmes d'information et les indicateurs...). Sachant que la décentralisation de certains dispositifs comme les Fonds de solidarité logement a conduit à un appauvrissement de la connaissance au niveau national.

Ce tableau de bord est aussi l'occasion de pointer les limites et zones d'ombre de la connaissance statistique sur le mal-logement, notamment sur le non-logement (situations de squats, cabanes, campings à l'année...) ou encore les trajectoires résidentielles des ménages (par exemple lorsqu'ils sont sous la menace d'une expulsion). À cet égard, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a formulé des préconisations importantes dans son rapport de 2011¹ sur le mal-logement, mais une grande vigilance s'impose pour qu'elles soient suivies d'effets. La connaissance statistique du mal-logement à l'échelle des territoires reste par ailleurs à développer, et les diagnostics territoriaux à « 360 degrés »², voués à se généraliser dans

¹ *Le Mal-logement*, rapport du CNIS n°126, publié en juillet 2011 suite à la réflexion d'un groupe de travail auquel la Fondation Abbé Pierre a participé, aux côtés des services producteurs de données et des acteurs du logement.

² La réalisation de « diagnostics à 360° » a été préconisée par le rapport « Pour un choc de solidarité » co-piloté par Alain Régnier et Christophe Robert dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ces diagnostics visent à établir une vision panoramique pour une meilleure compréhension des parcours individuels, des complémentarités entre les différents segments de l'offre, des dynamiques territoriales à l'œuvre et une adaptation des réponses à la diversité des besoins. Ils doivent également contribuer à une meilleure coordination des différents acteurs sur le terrain.

Le tableau de bord du mal-logement

le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, doivent y contribuer. Se pose enfin la question de l'accessibilité des données publiques aux citoyens, notamment lorsqu'elle renvoie à l'évaluation des politiques publiques ou au respect des engagements des communes, comme par exemple sur l'application de la loi SRU.

L'amélioration de la statistique publique sur le mal-logement constitue un enjeu de première importance pour pouvoir agir efficacement sur ses causes. Et les moyens dont se dotent (ou non) les pouvoirs publics en ce domaine constituent déjà un premier indicateur de la volonté d'agir...

LE « MAL-LOGEMENT » SES FORMES ET SES MANIFESTATIONS

Le terme de « mal-logement » a été créé en 1995 par la Fondation Abbé Pierre pour rendre compte des difficultés de logement auxquelles étaient confrontées les personnes défavorisées. Il n'était alors pas imaginable que le phénomène prendrait l'ampleur qu'on lui connaît aujourd'hui. Année après année, le mal-logement s'est diversifié dans ses formes et ses manifestations et touche des catégories de personnes de plus en plus larges. Il ne renvoie plus seulement à toutes les personnes sans domicile ou vivant dans des logements inconfortables (comme c'était le cas dans les années 1950) — même si ces situations sont malheureusement toujours très présentes. D'autres problématiques sont apparues au cours des 15 dernières années, sous l'effet de la hausse des coûts du logement et de la précarisation des ressources des ménages (chômage, temps partiels subis, CDD, intérim...) : dans ce contexte, de plus en plus de ménages — y compris parmi les couches intermédiaires et les classes moyennes — sont en difficulté pour accéder à un logement, s'y maintenir, ou en changer au cours de leur vie.

Les cinq dimensions aujourd'hui constitutives du mal-logement seront décrites dans cette première partie : l'absence de logement personnel (1), les difficultés d'accès au logement (2), les mauvaises conditions d'habitat (3), les difficultés de maintien dans le logement (4), le blocage de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence » (5)³.

La Fondation Abbé Pierre estime à 3,5 millions le nombre de personnes aujourd'hui confrontées au mal-logement ; si l'on considère aussi tous les ménages fragilisés à court ou moyen terme, ce sont au total plus de 10 millions de personnes qui sont touchées à des degrés divers par la crise du logement. Si ces estimations⁴ s'appuient sur les données statistiques existantes (qui ne sont pas toujours actualisées à intervalles réguliers), l'évolution du contexte socio-économique, notamment depuis 2008, indique qu'il y a tout lieu de craindre une aggravation de la situation des ménages modestes par rapport au logement sur une période récente.

³ Certaines situations de mal-logement se situent à la croisée de plusieurs dimensions. Comme par exemple la précarité énergétique, qui renvoie à la fois à des difficultés pour faire face aux coûts du logement et de l'énergie et à de mauvaises conditions d'habitat dans ce qu'on appelle les "passoires thermiques".

⁴ Voir « Les chiffres du mal-logement » à la fin de ce rapport, qui tiennent compte des risques de doubles-comptes entre les différentes situations de mal-logement. Ce que ne fait pas ce tableau de bord dont l'objectif est avant tout de présenter, de la façon la plus exhaustive possible, l'ensemble des problématiques de mal-logement et des données disponibles pour les appréhender.

Le contexte socio-économique : état des lieux⁵

Pauvreté⁶ : 8,5 millions de personnes en 2012, soit 13,9 % de la population (+ 367 000 personnes par rapport à 2009). L'intensité de la pauvreté a augmenté entre 2011 et 2012, passant de 19,1 % à 20,5 %. La moitié des personnes pauvres vit avec moins de 784 € par mois.

Chômage : près de 5,5 millions de personnes inscrites à Pôle Emploi fin novembre 2014 (catégories A-B-C, France entière).

Sous-emploi : 1,6 million de personnes en sous-emploi au 3^e trimestre 2014 (soit 6,2 % des personnes en emploi, contre 5 % en 2012). Témoignant de la précarisation du marché du travail et de parcours professionnels « de plus en plus flous et fractionnés », comme le souligne le rapport d'activité 2013 de l'UNEDIC. Ainsi, près de la moitié des allocataires de l'assurance chômage étaient en activité réduite en 2013 et 1 allocataire sur 2 s'est inscrit à Pôle emploi à la fin d'un CDD ou d'une mission d'intérim.

Minima sociaux : près de 2,3 millions de ménages bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2013 (soit une augmentation de 7,2 % en un an).

Demandes d'aide des ménages : augmentation des demandes dans plus de 2/3 des CCAS/CIAS (68 % en 2014). Le logement est le premier motif de demande financière (loyer et énergie).

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

On dénombre des milliers de personnes contraintes de dormir à la rue... Ces situations incarnent sans doute, de la façon la plus dramatique, le problème de l'absence d'un logement personnel. Mais le « non-logement » renvoie aussi à d'autres formes, moins visibles dans l'espace public, mais non moins préoccupantes : cabanes dans les bois, squat, camping à l'année, bidonvilles, hébergement chez des amis ou de la famille, accueil dans des structures d'hébergement saturées... Le recours à cette « zone grise » du logement ne concerne plus seulement les ménages les plus démunis, mais aussi tous ceux qui se retrouvent fragilisés à un moment de leur vie et risquent de basculer alors dans des situations de grande précarité. Moins visibles dans l'espace public, et donc plus difficilement quantifiables et qualifiables, ces situations sont insuffisamment prises en compte par les pouvoirs publics. Sur une période récente, l'exclusion du logement est devenue un phénomène massif qui touche près de 700 000 personnes.

⁵ Sources : Insee, Dares, Caf, UNCCAS.

⁶ Pauvreté monétaire, seuil à 60 % du niveau de vie médian, soit 987 € par mois (Source : Insee Première « Les niveaux de vie en 2012 », n° 1513 – Septembre 2014).

De la figure du « sans-abri » à toutes les personnes sans domicile fixe

La situation des personnes contraintes de dormir dans la rue constitue sans doute la manifestation la plus criante de l'absence de logement personnel. Le dernier recensement de la population en 2006 a établi à 14 600 le nombre de personnes « sans-abri », qui ne disposent d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dorment à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou dans un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...). Un chiffre en forte hausse par rapport au recensement de 1999, qui n'en comptait que 9 000.

Les personnes « sans abri » subissent des conditions de vie particulièrement difficiles, dont les conséquences sont dramatiques sur le plan sanitaire et social. Le collectif Les Morts de la Rue rappelle chaque année que des personnes SDF décèdent à la rue (elles étaient 440 en 2014). Majoritairement des hommes (91 %), ils avaient passé en moyenne 10 ans à la rue. L'âge moyen de décès à la rue est de 48 ans contre 77 ans dans la population générale.

Au-delà des personnes « sans abri » au sens strict, l'Insee estime à 141 500 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine, dans sa dernière enquête « Sans-domicile » de 2012⁷ soit une progression de près de 50 % par rapport à 2001⁸. L'enquête distingue 81 000 adultes sans domicile accompagnés de 30 000 enfants dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, auxquels s'ajoutent 8 000 personnes sans domicile dans des communes rurales et petites agglomérations, et 22 500 personnes logées dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Malgré les améliorations apportées dans la réalisation de cette enquête au regard de celle de 2001, ce recensement reste une estimation *a minima*. 39 % des sans-domicile déclarent n'avoir jamais eu de logement à eux. D'après l'Insee en 2012, près de la moitié des sans-domicile avaient bénéficié d'un hébergement collectif la veille de l'enquête (11 % d'un hébergement qu'il faut quitter le matin, et 35 % d'un hébergement où l'on peut rester dans la journée) ; 12 % des sans-domicile étaient hébergés en hôtel et 33 % dans un logement par une association ou un organisme d'aide.

Les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène ; on retrouve parmi elles des personnes aux profils très divers : jeunes à faible niveau de qualification, personnes au chômage (les deux cinquièmes des sans-domicile sont au chômage et 37 % sont inactifs⁹), travailleurs pauvres et personnes en emplois précaires (selon une étude de l'Insee, publiée en avril

⁷ Insee Première n° 1455, *L'hébergement des sans-domicile en 2012*, juillet 2013.

⁸ L'enquête « Sans-domicile » de 2001 établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile, parmi lesquelles se trouvaient 63 500 personnes privées de domicile et 16 000 enfants, ainsi que 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés. Le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001. En 2012, le champ de l'enquête a été élargi, avec notamment la prise en compte des bénéficiaires de distributions de petits-déjeuners et une extrapolation sur les sans sans-domicile dans les communes de moins de 20 000 habitants. Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012.

⁹ Insee première n°1494, « Les sans-domicile et l'emploi : des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie », avril 2014.

2014, un quart des sans-domicile francophones travaillent, occupant le plus souvent des emplois précaires¹⁰), personnes âgées isolées à la rue depuis des années, familles mal logées, demandeurs en attente d'un logement social, demandeurs d'asile, déboutés, anciens détenus... On note aussi une part importante et croissante de femmes (38 %) parmi les personnes sans domicile, parfois victimes de violences conjugales, et de très nombreux jeunes (les 18-29 ans représentent 26 % de cette population), notamment des jeunes en rupture familiale¹¹. Les femmes sans domicile et les personnes accompagnées d'enfants bénéficient en général de conditions d'hébergement plus stables. Les personnes sans domicile disposent de ressources financières très faibles : un tiers d'entre elles vit avec moins de 300 € par mois¹².

Soulignons enfin l'augmentation de la part des étrangers parmi les sans-domicile, passée de 38 % en 2001 à 53 % en 2012, soit une part neuf fois plus importante que dans la population de France métropolitaine. Cette catégorie de sans-domicile ne dispose que de très faibles ressources, fragilisant fortement leur quotidien : un étranger sur quatre ne dispose d'aucun revenu et la moitié d'entre eux dispose de moins de 300 € par mois¹³. La hausse de la part des étrangers s'explique en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui ne trouvent pas de places dans les CADA et s'orientent donc vers les services d'aide aux sans-domicile. Sans compter les personnes déboutées qui se retrouvent bien souvent sans aucune possibilité de se loger. L'augmentation de ce public avec des situations administratives complexes¹⁴, est pointée dans le rapport annuel de performance Ville et Logement de 2012, qui témoigne de la difficulté du dispositif d'hébergement généraliste à y faire face, en particulier en Ile-de-France, dans le Centre, la Bourgogne, le Nord-Pas-de-Calais et en Rhône-Alpes.

D'après des données de sources administratives¹⁵, l'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte près de 345 000 places en 2014¹⁶, dont :

- 56 600 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹⁷, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 44 250 places d'hébergement d'insertion (CHRS, centres maternels) ;
- 46 270 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, AUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;

¹⁰ 22 % n'ont aucun contrat de travail, la moitié travaillent à temps partiel.

¹¹ Ces données sur le profil des sans-domicile sont issues d'un volet de l'enquête "Sans-domicile", réalisée par l'Insee en 2013, au près de 66 300 adultes francophones sans domicile enquêtés dans les agglomérations d'au moins 20 000 habitants.

¹² Insee « Les Sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situation ». *Portrait social - 2014*.

¹³ Ibid.

¹⁴ Demandes de titre de séjour en cours, déboutés de la demande d'asile ou de leur demande de titre de séjour.

¹⁵ En raison de difficultés de la part de l'administration à transmettre les données sur les capacités d'hébergement actualisées pour 2014, les informations présentées ci-dessous reposent en partie sur d'autres sources et rapports, et ne peuvent donc pas être comparées avec les données recueillies par la Fondation Abbé Pierre dans ses précédents rapports.

¹⁶ Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver, ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

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

- 198 000 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants¹⁸ ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l'ALT ou en intermédiation locative).

Compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein des structures d'accueil, ce sont beaucoup plus de personnes qui ont été accueillies dans le dispositif d'hébergement et de logement temporaire au cours de l'année.

Tableau 1 : Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaire (en nombre de places)

	au 1.01.2014
Hébergement d'urgence et de stabilisation	56 611
Places en centres d'hébergement d'urgence (CHU), stabilisation ou insertion (hors CHRS) (1)	28 692
Hôtels (1)	25 496
Places d'accueil d'urgence dans les CHRS	1 171
Lits halte soin santé (LHSS) (2)	1 000
Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) à la disposition de l'Etat (2)	252
Hébergement d'insertion	44 245
CHRS (1)	39 145
Centres maternels (3)	5 100
Dispositif d'accueil pour demandeurs d'asile (DNA)	46 267
CADA (4)	23 369
Accueil d'urgence des demandeurs d'asile : FTM, structures collectives ou chambres d'hôtels (4)	21 898
Centres provisoires d'hébergement pour réfugiés statutaires (5)	1 000
Logement accompagné et d'insertion	197 865
Places financées par l'ALT hors structures d'hébergement (2)	27 662
Intermédiation locative (6)	15 657
Résidences sociales « classiques » (7)	97 425
Foyers (FJT, FTM) voués à être transformés en résidences sociales (8)*	57 121
Total général	344 988

Sources :

(1) Ministère du logement, à fin 2013.

(2) DGCS, au 1.01.2013.

(3) Enquête Établissements sociaux, fin 2008.

(4) OFII et ministère de l'Intérieur (à fin 2013 pour les CADA ; au 30.06.2013 pour les accueils d'urgence)¹⁹.

(5) Ministère du logement, 2012.

(6) Rapport annuel de performance Ville et Logement, au 30.06.2013.

(7) DGCS, à fin 2013.

(8) PLR 2015 (BOP 177) à fin 2013.

* en nombre de logements. Les logements en foyer étant occupés majoritairement par des personnes seules, nous pouvons considérer le chiffre de 57 121 comme une estimation a minima des places disponibles en foyers.

Ne sont pas comptabilisées ici les 12 311 places en pensions de famille disponibles au 31.12.2013 qui correspondent à des formules de logement durable, même si leur vocation a parfois été déviée.

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

¹⁹ Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur « l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile des députés », J. Dubié et A. Richard, avril 2014.

Sous pression depuis plusieurs années, le dispositif d'hébergement doit faire face à une augmentation continue de la demande, qui s'est encore confirmée en 2013. Témoinnant de l'exacerbation des situations de précarité et d'exclusion, le « Baromètre 115 » de la FNARS²⁰ signale l'augmentation de 10 % du nombre de demandes d'hébergement enregistrées par le 115, dans les 37 départements enquêtés, entre l'hiver 2013 et 2014, ce qui représente environ 200 demandes supplémentaires par jour. Au total, plus de 386 000 demandes au 115 ont été faites à l'hiver 2013-2014 dans les 37 départements du baromètre, contre 354 000 à l'hiver précédent, cette hausse s'expliquant principalement par le fait que les personnes doivent réitérer davantage leurs appels, pour pouvoir obtenir une réponse positive (7,2 demandes par personne en moyenne, contre 6,3 l'année dernière).

Abris de fortune, campings à l'année... l'extension du « non-logement »

La notion de « non-logement » renvoie à diverses situations d'habitat précaires – voire indignes – et révèle la constitution d'un nouveau champ d'habitat très précaire, aux marges de l'hébergement et du logement. Parmi elles, on trouve les habitations de fortune dans lesquelles vivent 85 000 personnes²¹ (caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, mobil-homes immobilisés dans des campings, etc.). Ces solutions, souvent peu visibles dans l'espace public, gagnent des territoires de plus en plus éloignés des villes.

Sur le territoire francilien, une étude réalisée par l'IAURIF en 2011²² signale le développement de l'occupation comme résidence principale de garages, caves, greniers, cabanes. Qu'il s'agisse d'annexes louées par des propriétaires occupants en recherche de revenus complémentaires ou par des marchands de sommeil, ces situations seraient en nombre croissant selon les acteurs locaux, comme en témoigne la progression des arrêtés pris pour « locaux impropres à l'habitation ».

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année fait partie des formes d'habitat précaire qui se sont développées de façon préoccupante au cours des vingt dernières années. Les professionnels du secteur notent une nette augmentation de cette « clientèle » permanente (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.). Le phénomène n'est appréhendé aujourd'hui essentiellement que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires – souvent compliquées en raison du caractère illégal de la location d'emplacements à l'année²³. Les seules estimations nationales pour appréhender ce phénomène aujourd'hui sont

²⁰ « Baromètre 115, synthèse hivernale 2013-2014 ». Enquête réalisée par la Fnars auprès des « 115 » de 37 départements, et Paris, à partir des données du Samu social.

²¹ D'après Insee, recensement rénové de la population de 2006.

²² Note rapide IAURIF « l'habitat indigne en Ile-de-France : processus et enjeux », n° 548 – mai 2011.

²³ Le CNIS pointe dans son rapport sur le mal-logement (juillet 2011) des difficultés d'ordre méthodologique pour la réalisation d'enquêtes au niveau national : refus de réponse des gérants de campings, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôles.

celles produites par la chercheuse France Poulain²⁴ (CNRS) en 2005, qui portaient sur 100 000 personnes vivant à l'année en camping ou dans un mobil-home (hors marinières et Gens du voyage).

La réapparition des bidonvilles que l'on croyait disparus

L'exclusion du logement se manifeste également à travers la réapparition de bidonvilles que l'on croyait éradiqués depuis les années 1970 : ils se développent aujourd'hui à la périphérie des centres urbains, dans des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers, et constituent une solution de dernier repli pour des populations très marginalisées. Les bidonvilles se caractérisent par des conditions d'habitat extrêmement précaires (absence de sanitaires, d'accès à l'eau, à l'électricité) qui exposent leurs occupants à des incidents (liés au chauffage au bois, à l'éclairage à la bougie...), voire à des décès accidentels.

Selon un état des lieux réalisé à la fin du mois de janvier 2014 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL)²⁵, environ 19 000 personnes vivent dans près de 429 bidonvilles en France²⁶ (en 2013, 17 000 personnes avaient été recensées dans 400 sites). Un quart de ces occupants sont des enfants, contraints de grandir dans une extrême précarité et des conditions de vie très difficiles. Sur la base des données disponibles, la DIHAL estime que 47 % de ces bidonvilles ne disposeraient d'aucune forme de traitement des déchets, deux tiers n'auraient aucun accès à un point d'eau et trois quarts fonctionneraient sans alimentation en électricité. Ce phénomène semble bien plus aigu sur certains territoires, notamment en Ile-de-France (région qui concentre 36 % de ces bidonvilles mais 47 % de leur population)²⁷, ainsi que dans le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il reste difficile de prendre la mesure du phénomène des bidonvilles, les populations qui y vivent étant soumises à une importante mobilité, sous la menace permanente d'expulsions des terrains. Ces expulsions ne font d'ailleurs qu'aggraver la situation des familles, repoussées toujours plus loin des villes et de leurs services (possibilités de prise en charge et d'accompagnement, écoles, structures de soins...).

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

Faute de solutions de logements accessibles, de nombreuses personnes sont aujourd'hui contraintes de vivre en « squat », dans des logements

²⁴ France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France*, entre loisir et précarité. Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

²⁵ Dans le cadre du suivi de la circulaire du 26 août 2012 sur l'évacuation des campements illicites.

²⁶ Les données présentées dans cette étude portent sur les campements illicites et leurs occupants, indépendamment de leur origine ethnique.

²⁷ À lui seul, le département de Seine-Saint-Denis abrite 26 % des habitants de bidonvilles à l'échelle nationale, soit une augmentation de 6 points par rapport à 2013.

ordinaires mais sans titre d'occupation. Aucune donnée statistique ne permet aujourd'hui de mesurer l'ampleur du phénomène (en raison principalement de son caractère illégal), ni de le qualifier plus finement. De plus, si les squats « politiques » ou « culturels » sont relativement connus (étant plus visibles et revendicatifs), ce sont bien les « squats de pauvreté » qui sont majoritaires et préoccupants. Y vivent principalement des jeunes sans ressources, demandeurs d'asile, familles en attente d'un logement social, personnes souffrant de toxicomanie... autant de personnes en situation fragile enfermées dans une spirale d'exclusion et de précarité, qui les éloigne toujours plus de leurs droits et d'un minimum matériel²⁸.

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

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002, l'Insee²⁹ estime qu'un noyau dur de 79 000 personnes est contraint d'être hébergé chez des tiers : il s'agit de personnes âgées de 25 à 60 ans qui n'ont pas les moyens de leur indépendance, ne sont pas étudiantes et n'ont aucun lien de parenté direct avec l'occupant en titre. Pour la Fondation Abbé Pierre, l'hébergement contraint peut être élargi aux enfants (et petits-enfants) de l'occupant qui, après avoir occupé un logement indépendant, reviennent au domicile parental pour une raison autre que la fin des études (282 000 personnes), ainsi qu'aux personnes de 60 ans ou plus qui ne sont pas hébergées par convenance personnelle (50 000 personnes). Au total, ce sont 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers de façon contrainte.

Ces statistiques sur l'hébergement sont particulièrement anciennes et datées : 13 ans se seront écoulés jusqu'à leur prochaine actualisation avec l'enquête Logement de 2013-2014 dont les résultats ne seront pas disponibles avant 2015³⁰, alors que de nombreux indicateurs montrent l'ampleur prise par ce phénomène. En Seine-Saint-Denis, 40 % des appelants au 115 en 2009 étaient hébergés chez un tiers³¹.

L'hébergement chez des tiers pose de nombreux problèmes de cohabitation au quotidien, tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent : surpeuplement, occupation précaire, bruit, promiscuité, manque d'intimité... ces conditions de vie sont particulièrement préjudiciables pour les enfants (stress, problèmes de concentration, difficultés à faire ses devoirs...). Solution de dépannage et d'attente, l'hébergement chez un proche peut se révéler très pénalisant lorsqu'il se prolonge. Amortisseur de la crise du logement, il rend

²⁸ Marc Uhry, « Frottements ignorants : l'institution et les squats » in *Revue française des affaires sociales*, 2002.

²⁹ *Insee première* n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

³⁰ Le module hébergement ayant été supprimé de l'enquête Logement de 2006, il faut attendre les résultats de l'ENL 2013 pour mesurer les évolutions de ce phénomène.

³¹ Étude réalisée par Fors Recherche Sociale pour le PUCA en 2010, dans le cadre du programme de recherche « L'hébergement dans le logement d'un tiers : la question sociale et ses enjeux urbains ».

par ailleurs « invisibles » toutes ces personnes sans logement personnel, renvoyant leur prise en charge vers la sphère privée.

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

Compensant la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence et notamment des dispositifs d'accueil des migrants, l'hôtel apparaît de plus en plus comme une solution de dernier recours pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile, et notamment de nombreuses familles. Le recours aux nuitées d'hôtel a continué de progresser fortement : entre 2010 et 2013, le nombre de places en hébergement hôtelier est passé de 13 900 à 25 500³² (sans compter les places mobilisées par les collectivités locales). Si l'essentiel des places se situe en Ile-de-France (19 078 places, soit 79 %), d'autres territoires voient leurs capacités d'hébergement hôtelier s'accroître fortement, comme l'Alsace (de 47 places mobilisées fin 2012 à 168 en juin 2013) ou encore l'Auvergne (de 115 à 265 places sur la même période)³³.

Si le recours à l'hébergement en hôtel est de plus en plus fréquent pour mettre à l'abri des familles, ce mode d'hébergement s'avère particulièrement inadapté à la vie familiale, d'autant plus lorsqu'il se prolonge dans le temps. L'étude « Enfants et famille sans logement en Ile-de-France » réalisée en octobre 2014³⁴ par l'Observatoire du Samu Social de Paris, met au jour la médiocrité des conditions de confort de ces chambres : absence de lieux où cuisiner (21 % des situations), absence de toilettes ou de douches dans la chambre (29 %), un seul lit pour parents et enfants (41 %), etc. Ces familles sont également contraintes à une mobilité forcée (rupture dans l'hébergement, changement d'hôtel, etc.) qui a des répercussions multiples, notamment sur la scolarité des enfants, et l'accès aux services (services sociaux, administrations, etc.). La situation sanitaire de ces familles est également préoccupante : non-recours, difficultés pour accéder aux soins et à un accompagnement social...

Alors qu'il apparaît très insatisfaisant pour les familles, le recours aux nuitées d'hôtel coûte extrêmement cher. Le budget de l'État affecté aux nuitées d'hôtel, qui représentait déjà 43 % des dépenses d'hébergement d'urgence en 2011 – alors qu'il devait être réduit à 25 % – a encore augmenté de 39 % entre 2012 et 2013 pour atteindre 159 millions d'euros³⁵.

³² Bleu budgétaire PLF 2015, programme 177.

³³ Rapport annuel de performance, programme 177, PLR 2013, d'après l'enquête DGCS au 30/06/2013.

³⁴ Enquête ENFAMS (enfants et famille sans logement), réalisée par l'observatoire du Samu social de Paris, octobre 2014. Méthodologie d'enquête : au premier semestre 2013, un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Ile-de-France, a été investigué. Ces familles résidaient en hôtel social, en centre d'hébergement d'urgence (CHU), de réinsertion sociale (CHRS) ou pour demandeurs d'asile (CADA). Elles devaient compter un enfant de moins de 13 ans et parler une des seize langues de l'étude, outre le français. Chaque famille a été rencontrée successivement par un binôme d'enquêteurs et une infirmière.

³⁵ Selon le Rapport annuel de performance Ville et Logement 2013 : 148 M€ en CP pour les nuitées d'hôtel (107,5 M€ en 2012), auxquels il convient d'ajouter 11 M€ consommés au niveau de la sous-activité « Nuits d'hôtel – campagne hivernale », soit un montant global de 159 M€ et une hausse de 39 % par rapport à 2012.

Le tableau de bord du mal-logement

Par ailleurs, le recensement de la population de 2006 indique que 38 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'enquête Logement de 2006³⁶ décrit une population pauvre (43,5 % appartenant au 1^{er} décile des niveaux de vie, 72 % au 1^{er} quartile), à dominante ouvrière (41 %) ou sans activité professionnelle (22,5 % sans les étudiants). Ces ménages sont très majoritairement composés de personnes seules (90 %), en moyenne plus âgées que dans l'ensemble de la population (39 % ont entre 40 et 49 ans), et qui supportent des taux d'effort très élevés (55 % en moyenne).

Habitat mobile et Gens du voyage : entre conditions d'accueil précaires et exclusion

D'après le dernier recensement de la population (2006), 87 000 personnes vivent aujourd'hui dans des habitations mobiles : caravanes, mobil-homes, roulotte, etc. Si les enquêtes statistiques ne permettent pas de distinguer la part des personnes ayant choisi ce mode d'habitation et celle qui y recourt de façon contrainte³⁷, les conditions d'accueil réservées aux populations en habitat mobile sont souvent très difficiles. Dans certains territoires, un véritable « régime d'exclusion » s'est instauré à l'encontre de ces personnes, comme l'a montré en 2012 une enquête de l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC)³⁸.

Du côté des Gens du voyage, de nombreuses familles éprouvent des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire, alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en caravane. Beaucoup sont contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; de nombreuses aires souffrent de sur-occupation³⁹ ; d'autres groupes préfèrent ne pas reprendre la route pour conserver une place adaptée, et certains finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (abords d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de 33 % des aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, on peut estimer que plus de 12 900⁴⁰ familles ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires. Si la décision d'habiter en caravane pour des raisons autres que financières et de nonaccès au logement ne constitue pas en soi une forme de mal-logement, la non-réalisation des aires d'accueil collectives

³⁶ Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, n°F1002, p.142.

³⁷ Le CNIS pointe la difficulté à appréhender le caractère choisi ou subi de ce mode de vie, même à travers une interrogation directe des personnes (adaptation des préférences aux possibilités, souci de dignité, etc.).

³⁸ ANGVC, Enquête nationale 2012 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités, *Une discrimination ignorée, habitat mobile et collectivités*, sur la base d'un échantillon de 1630 collectivités. De nombreuses collectivités inscrivent l'interdiction d'installation pour les résidences mobiles dans leurs documents d'urbanisme, sachant que des carences ont également été relevées par les services de l'État, concernant l'information délivrée aux collectivités à travers les « porter-à-connaissance », et l'insuffisance des contrôles de légalité des documents d'urbanisme.

³⁹ Sachant par ailleurs que les aires d'accueil sont régies par des règles contraignantes : heures de visite, accès aux sanitaires...

⁴⁰ 25 886 places en aires d'accueil disponibles sur 38 794 prévues dans les schémas départementaux, soit 12 908 places manquantes.

par les communes (Cf. tableau 37) conduit, elle, à des conditions d'habitat inacceptables. Par ailleurs, alors que de nombreuses familles de Gens du voyage aspirent à un ancrage territorial durable, le nombre de terrains familiaux que les communes mettent à leur disposition est particulièrement faible (871 terrains au niveau national, à fin 2013).

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

D'après un sondage réalisé en 2013, 8 Français sur 10 estiment qu'il est difficile de trouver un logement⁴¹. Ce chiffre donne bien la mesure du problème de l'accès au logement, et révèle le niveau de pessimisme de la population dans ce domaine. Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages insérés socialement et économiquement. Le marché du logement fonctionne aujourd'hui comme une véritable « centrifugeuse » qui sélectionne les « candidats » les plus solvables, et refoule les autres vers les réponses apportées par la puissance publique. Notamment vers un parc Hlm qui n'est pas calibré pour répondre à l'ensemble des besoins.

La progression continue de la demande Hlm

D'après l'enquête Logement de 2006, 1 220 000 demandeurs étaient en attente d'un logement social, dont 550 000 qui étaient déjà logés dans le parc Hlm. Une demande qui a progressé de 43 % en 10 ans, témoignant d'une déconnexion forte entre les niveaux de loyer dans le parc privé et les ressources des ménages qui se précarisent. Un nouveau système d'enregistrement de la demande de logement social mis en place en 2011⁴² fait à présent état de 1 799 792 demandes actives au 1^{er} juillet 2014 (près de 64 500 demandes de plus par rapport à 2013), dont un peu moins d'un tiers provenant de ménages déjà logés dans le parc Hlm. Entre juillet 2013 et juillet 2014, ce serait 466 990 ménages qui auraient vu leur demande aboutir (soit à peine un quart des demandeurs)⁴³.

En moyenne, l'ancienneté des demandes actives était de 20 mois en France, au 1^{er} juillet 2014, avec des variations importantes selon les territoires : de 8 mois dans des départements tels que l'Aube, l'Ariège ou l'Indre par exemple, à 31 mois en Ile-de-France, dont 42 mois à Paris.

⁴¹ Sondage Ipsos pour Nexity, « Les Français et le logement : lucides ou résignés », octobre 2013.

⁴² La loi du 25 mars 2009 (art 117) a renforcé les acquis du Numéro unique afin de simplifier les démarches du demandeur et d'améliorer le suivi statistique. La nouvelle application informatique (mise en place en mars 2011) et un infocentre doivent désormais permettre de fournir des informations détaillées sur la demande de logement social, du niveau national au niveau communal.

⁴³ Ministère du Logement.

Discriminations dans l'accès au logement : des pratiques encore difficiles à appréhender

Dans un contexte de forte tension du marché du logement, se loger prend parfois les allures d'un véritable « parcours du combattant » qui peut être aggravé par des pratiques discriminantes de la part de propriétaires bailleurs, agences immobilières ou organismes d'Hlm.

Bien qu'en progression depuis 2005, le nombre de saisines relatives au logement déposées auprès du Défenseur des droits⁴⁴ reste plutôt faible (395 réclamations en 2011). Il est toutefois loin de traduire la réalité des pratiques discriminatoires dans le domaine du logement. En 2013, 6,9 % des situations traitées dans le domaine de la lutte contre les discriminations sont liées au logement, soit 2,1 points de plus qu'en 2011.

D'après une enquête réalisée en 2012 pour le compte du Défenseur des droits⁴⁵, les motifs de discriminations les plus fréquents dans le logement, qu'il s'agisse du parc social ou privé, sont la précarité des revenus (citée par 91 % des personnes interrogées) et les origines maghrébines ou africaines des candidats à la location (pour plus de 80 % des personnes interrogées). Pour les personnes qui disent en avoir été victimes, la discrimination s'est manifestée au travers de refus de candidature (42 %), de demandes de garanties supplémentaires (40 %) ou d'une absence de réponse au dossier (29 %). Parmi les victimes de discriminations, les habitants des ZUS sont surreprésentés⁴⁶.

Contrairement au parc privé, le parc locatif social a fait l'objet d'études plus approfondies sur le sujet des discriminations. Une étude de l'INED, réalisée en 2011 sur les discriminations au logement dans le parc social⁴⁷ a ainsi démontré que les ménages d'origine étrangère hors Union européenne mettent plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens (28 % des demandeurs d'origine étrangère attendent plus de 3 ans, soit 2 fois plus que l'ensemble de la population). Par ailleurs, une étude publiée par l'Insee en 2013⁴⁸ confirme que les durées avant l'accès à un logement social sont plus longues, toutes choses égales par ailleurs, pour les ménages « non-européens » que pour les autres. Si certains facteurs permettent d'expliquer cet écart (en particulier le type de logement demandé, la taille du ménage ou la CSP⁴⁹ du ménage), les résultats de cette étude concluent que « ces bailleurs

⁴⁴ En mai 2012, le Défenseur des droits a adopté une recommandation pour que soit mis un terme à des pratiques discriminantes à l'égard des habitants des départements d'Outre-mer en raison de leur origine (plusieurs cas notamment de refus de location pour cause de domiciliation ultra-marine des garants, cas de refus de prêts bancaires...).

⁴⁵ IFOP, *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif*, novembre 2012. Enquête réalisée début octobre 2012 sur un échantillon de 1 000 personnes âgées de 18 ans et plus, et un autre échantillon de 502 personnes de 18 ans et plus habitant en ZUS.

⁴⁶ 35 % des habitants des ZUS disent avoir déjà été confrontés à une discrimination dans l'accès au logement (contre 27 % pour la France entière).

⁴⁷ Jean-Louis Pan Ké Shon, Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », in Documents de Travail 171, INED.

⁴⁸ L. Bonnal, R. Bouhmadi, P. Favard « Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination », Insee, *Économie et société* - Avril 2014 - N°464 66. Etude réalisée à partir de l'enquête Logement (Insee, 2006).

⁴⁹ CSP : catégorie socio-professionnelle.

sociaux feraient, volontairement ou non, de la discrimination statistique en considérant que les ménages non-européens sont plus à risque que les ménages européens. Ce risque pourrait être lié à des problèmes financiers (non-paiement des loyers), culturels (modes de vie différents de celui des Européens) ou d'insécurité (dégradations, violence, etc.) ».

FSL, Locapass, GRL : la sollicitation des aides à l'accès au logement

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été institués dans chaque département, avec pour vocation d'aider financièrement les ménages en difficulté. Les dernières données disponibles au niveau national et exhaustives datent de 2009 et établissaient à 123 000 le nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide financière des FSL pour accéder à un logement (contre plus de 150 000 au début des années 2000).

La décentralisation des FSL a généré des difficultés importantes en termes d'actualisation des données (en l'occurrence des problèmes de collecte statistique et de consolidation nationale)⁵⁰. Pour y remédier, une étude sur les FSL lancée par la DIHAL et l'Association des départements de France est en cours afin de mieux connaître et analyser leur fonctionnement.

Bien que ne concernant qu'un échantillon de 56 départements, de premières données sur la période 2008-2012 indiquent que les aides à l'accès seraient orientées à la hausse ces dernières années (cf. tableau 2). Toutefois, l'activité de ces fonds semble aujourd'hui fragilisée par la recrudescence des sollicitations de ménages en difficulté et l'insuffisance des moyens financiers pour y répondre.

Tableau 2 – Nombre de ménages aidés à l'accès locatif par les FSL

	2008	2009	2010	2011	2012
aides financières à l'accès locatif	64 005	68 176	72 948	78 929	82 879

Source : ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ce tableau que les données transmises par 56 départements, seuls départements à avoir répondu chaque année entre 2008 et 2012.

Distribuées depuis 1999 par les collecteurs d'Action Logement, les « avances Locapass » ont pour objectif d'aider les locataires entrant dans un nouveau logement à financer leur dépôt de garantie (communément appelée « caution »). Depuis 2007, le nombre d'avances Locapass n'a pas cessé de diminuer, et représente en 2013 environ 171 400 aides (une baisse de 6 % en seulement un an), soit son niveau le plus bas depuis 2003. De fait, l'avance Locapass a été recentrée sur les salariés du secteur privé non agricole, les jeunes de moins de 30 ans (54 % des dépôts de garantie distribués) et les étudiants boursiers. Cette diminution est visible sur l'ensemble des aides

⁵⁰ La décentralisation a entraîné d'importants dysfonctionnements dans la transmission statistique, ce qui s'explique en partie par la réforme des services déconcentrés de l'État. Les données disponibles pour 2008 et 2009 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 89 et 86 départements.

Le tableau de bord du mal-logement

Locapass distribuées (- 5 % par rapport à 2012 mais -40 % en 10 ans), qu'il s'agisse de l'avance du dépôt de garantie ou de l'aide au maintien « garantie de loyer » (cf. tableau 3).

Tableau 3 - Les aides Loca-Pass

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre total d'aides Locapass accordées	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167	467 094	362 181	328 471	311 779
dont dépôts de garantie « avances Locapass »	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911	310 966	208 160	183 019	171 404
Montant (en M euros)	319	307	348	404	470	348	332	270	176	140	129

Source : Anpeec.

La Garantie des risques locatifs, mise en place début 2010, est censée faciliter l'accès au parc locatif privé de populations fragiles (notamment des jeunes salariés, personnes en intérim ou en CDD), par la dispense de caution d'une personne physique ou morale et un taux d'effort autorisé jusqu'à 50 % des ressources du ménage. En 2014, les deux tiers des salariés couverts étaient en situation précaire au regard de l'emploi. Si qualitativement, le dispositif a facilité l'accès au logement de populations fragiles, le bilan est mitigé en termes quantitatifs. En 2012, les 300 000 contrats souscrits en cumulé sont loin de l'objectif initial de 400 000 contrats à la même date.

Au 31 mars 2014, le nombre de logements couverts a chuté à 145 000 logements (contre 223 870 en cours fin 2012). Le manque de visibilité de cette garantie a été mis en cause dans une évaluation de l'APAGL⁵¹, tout comme la sélection des ménages les plus solvables qui se poursuit, notamment en zone tendue, chez la plupart des bailleurs (qui continuent de privilégier le cautionnement).

Par ailleurs, le dispositif « Caution locative étudiante » (Clé) vise à apporter une caution aux étudiants de moins de 28 ans sans solution familiale, amicale ou bancaire. Expérimenté en 2013 dans quatre régions auprès de 2 000 bénéficiaires, il a été généralisé depuis la rentrée 2014.

Le Droit au logement opposable, procédure de dernier recours pour l'accès au logement

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories⁵² de ménages non logés ou mal logés de déposer

⁵¹ En application du décret 2009-1621, l'APAGL a réalisé début 2012 une évaluation de l'efficacité économique et sociale du dispositif GRL.

⁵² Les six catégories de ménages éligibles au Dalo sont les suivantes : ménages dépourvus de logement menacés d'expulsion sans relogement ; hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition ; logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécemment ou sur-occupé ; ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social.

un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Au 30 juin 2014, 146 820 ménages ayant déposé un recours Dalo avaient été déclarés prioritaires et urgents. Parmi eux, 55 500 bénéficiaires restaient à reloger (cf. tableau 39). Si ces chiffres mettent en lumière l'ampleur des besoins en logement non satisfaits, ils ne correspondent toutefois qu'à une partie de ces besoins, ceux de ménages appartenant à l'une des catégories définies par la loi, et qui ont fait effectivement valoir ce droit.

Témoin des différences entre les territoires en termes de tension du marché de l'habitat mais également de leur capacité à répondre aux besoins de logement des plus démunis, le nombre de recours Dalo varie fortement selon les départements. Ainsi 86,5 % des recours déposés en 2013 sont concentrés sur 18 départements : les Alpes-Maritimes, les Bouches du Rhône, la Haute Garonne, la Gironde, l'Hérault, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Nord, le Rhône, le Var et les 8 départements de l'Île-de-France. À eux seuls, les départements d'Île-de-France concentrent 45 457 recours déposés en 2013 (soit 56 % des recours au plan national). Par ailleurs, deux départements ont connu une augmentation importante (environ 40 %) des recours déposés entre 2012 et 2013 : les Alpes-Maritimes et le Rhône.

À travers le suivi des motifs de recours Dalo apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'est apportée. Parmi elles, on recense une grande part de ménages confrontés à l'absence de domicile personnel (26 % des ménages reconnus prioritaires en 2013) ou hébergés dans une structure d'hébergement ou un logement de transition (18 %, + 4 points par rapport à 2012). Le Dalo met également en lumière les situations de demandeurs confrontés à de mauvaises conditions d'habitat dans des logements indécents, sur-occupés, insalubres ou dangereux (23 %) ou qui sont sous la menace d'une expulsion (10 %). Parmi les situations les plus représentées, figurent enfin celles des demandeurs de logement Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (27 %).

Tableau 4 : Motifs retenus par les commissions de médiation en 2013

	Part des demandeurs concernés (sur l'ensemble des motifs retenus)
Dépourvus de logement	26 %
Menacés d'expulsion sans relogement	10 %
Hébergés de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition	18 %
Logés dans des locaux impropres à l'habitation ou dangereux	3 %
Familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécents ou sur-occupé	17 %
Délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social	26 %

Source : Comité de suivi Dalo, résultats de l'année 2013 présentés le 5 mars 2014.

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

Si le parc de logements s'est amélioré depuis les années 1950 du point de vue du confort sanitaire (eau courante, WC intérieurs, etc.), le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, « passoires thermiques »... Les contours du mal-logement ont évolué et le profil des personnes fragilisées s'est considérablement diversifié. D'après l'enquête Logement de 2006, plus de 2,7 millions de personnes vivent dans des logements sans confort, de mauvaise qualité ou surpeuplés⁵³. Dans un contexte de crise du logement aggravé par les effets de la crise économique et sociale, des centaines de milliers de ménages renoncent aujourd'hui à des conditions d'habitat décentes et finissent par accepter toutes sortes de « solutions » inconfortables et indignes.

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements

Au cours des dernières décennies, le confort sanitaire des logements s'est globalement amélioré, comme le montrent les résultats des enquêtes Logement de l'Insee : alors qu'en 1984, 15 % du parc ne disposait pas de l'eau courante, d'une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou de WC intérieurs, ce n'est le cas que dans 1,3 % du parc en 2006⁵⁴. Ces situations concernent encore toutefois 510 000 personnes qui habitent, près de neuf fois sur dix, dans des habitations anciennes, construites avant 1948. Il s'agit dans la moitié des cas de personnes seules, retraitées, en majorité propriétaires et vivant dans des zones rurales. Le niveau d'inconfort sanitaire reste plus élevé dans les départements d'Outre-mer⁵⁵, où il concerne encore 6,5 % des logements, et où près de 3 ménages sur 10 n'ont pas accès à l'eau chaude.

Tableau 5 - Évolution du confort sanitaire des logements (en milliers de logements)

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

Source : Insee - enquêtes Logement.

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

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

⁵³ Exploitation DHUP.

⁵⁴ Sur les 354 000 logements privés de confort sanitaire en 2006 (hors doubles comptes), on en compte 270 000 sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire, auxquels on peut ajouter un petit nombre de logements ne disposant pas d'eau courante.

⁵⁵ Insee première n°1202, « Les logements en 2006 - Le confort s'améliore mais pas pour tous », juillet 2008.

Au-delà de l'inconfort sanitaire, l'Insee se penche désormais sur la mauvaise qualité des logements. Par analogie avec les critères de la loi Dalo, il considère comme « privé de confort » tout logement situé dans un immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruine, ou qui présente deux défauts au moins parmi la liste suivante : absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine, installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme. En 2006, selon l'enquête Logement, 947 000 logements sont concernés (3,6 % des résidences principales), dans lesquels vivent 2,1 millions de personnes⁵⁶.

Dans une étude réalisée par le Crédoc sur la base d'autres critères, la France se situe en queue de peloton au niveau européen (18^e rang sur 24) pour son pourcentage de personnes confrontées à un « défaut majeur de qualité » dans leur logement⁵⁷. Parmi ces ménages sont surreprésentés les ménages pauvres et modestes, les ouvriers et chômeurs, les locataires, les jeunes de moins de 25 ans et les familles monoparentales. S'appuyant sur l'enquête européenne SILK 2007⁵⁸, le Crédoc souligne qu'un tiers des Français déclarent habiter un logement comportant au moins un défaut majeur de qualité, contre seulement 19 % en Allemagne ou en Belgique.

11 millions de personnes en « précarité énergétique », un ménage sur cinq touché

Des revenus faibles ou précaires — conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à la hausse des coûts de l'énergie — ont conduit à l'explosion du phénomène de « précarité énergétique »⁵⁹. D'après l'enquête Logement de 2006⁶⁰, 3,8 millions de ménages sont dans cette situation dans la mesure où ils consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie (contre 5,5 % en moyenne). Sont concernés 19,5 % des propriétaires, 25,4 % des personnes de 65 ans et plus, et 17,1 % des habitants de maisons individuelles. Par ailleurs, 3,5 millions de ménages déclarent souffrir du froid dans leur logement (soit 14,8 % des ménages, sachant que cette proportion atteint 22 % chez les ménages modestes) : sont alors surtout concernés les locataires (25,2 %) et les ménages en logement collectif (21 %). Parmi les 621 000 ménages souffrant de ces deux formes de précarité, les trois quarts disposent de ressources modestes (premier quartile).

⁵⁶ Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », op.cit.

⁵⁷ Crédoc, *Les difficultés des Français face au logement*, Cahier de recherche n°265, décembre 2009. 170 p. Cette étude montre par exemple que la France compte 14 % de ménages vivant dans un logis où l'installation de plomberie est dangereuse ou régulièrement en panne, où la pression de l'eau est insuffisante, où l'eau est non potable, insuffisamment disponible... soit 6 points de plus que la moyenne en Europe.

⁵⁸ « La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France », Consommations et modes de vie, Crédoc N°258, mars 2013.

⁵⁹ La loi du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, reconnaît la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.

⁶⁰ Insee première n° 1351, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », mai 2011.

Le tableau de bord du mal-logement

En combinant au taux d'effort énergétique d'autres indicateurs, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) a estimé récemment à 5,1 millions les ménages en situation de précarité énergétique (soit 11,3 millions de personnes), c'est-à-dire un ménage sur cinq⁶¹. Selon le médiateur de l'énergie, les familles monoparentales bénéficiaires des minima sociaux, les personnes âgées avec de petites retraites, ou encore les ménages surendettés comptent parmi les principales victimes de la précarité énergétique.

Tableau 6 : Personnes concernées par la précarité énergétique selon les indicateurs de l'ONPE

	Ménages consacrant plus de 10 % de leur revenu aux dépenses énergétiques	Ménages dont le taux d'effort énergétique est supérieur à 10 % et qui appartiennent aux 3 premiers déciles de la population	Ménages ayant déclaré souffrir du froid et habitant leur logement depuis plus d'un an	Ménages ayant exprimé une sensation de froid et appartenant aux 3 premiers déciles de revenu par UC
Nombre de ménages concernés	3 775 731	2 724 293	3 476 633	1 424 631
Nombre d'individus concernés	6 645 450	5 149 137	8 058 490	3 865 554
Part des ménages concernés	14,4 %	10,4 %	14,8 %	6,1 %

Source : Les indicateurs de la précarité énergétique et l'impact de deux dispositifs nationaux sur le phénomène- CNAF (informations sociales n°184, 2014).

Depuis la publication de la dernière enquête Logement en 2006, un nombre toujours plus important de ménages rencontrent des difficultés pour faire face à leurs dépenses d'énergie. D'après le baromètre Énergie-info de 2013⁶², 79 % des foyers déclarent que la consommation d'énergie est pour eux un sujet de préoccupation. Ces difficultés se traduisent de plus en plus par des impayés, des réductions de puissance, voire des résiliations de contrat mais surtout par des privations de chauffage qui peuvent engendrer une dégradation de leurs conditions de vie et de leur santé. En 2013, 15 % des Français reconnaissent avoir des difficultés pour payer certaines factures, contre 11 % en 2012. Si les foyers français ont bénéficié d'une trêve hivernale des coupures instaurée par la loi Brottes de 2013, ce n'est qu'un sursis

⁶¹ Premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique, septembre 2014. L'ONPE a mené une réflexion approfondie sur les méthodes pour caractériser et mesurer le phénomène de la précarité énergétique. L'estimation de 5,1 millions de ménages est obtenu en additionnant "les populations en précarité énergétique (liée au logement) suivant les 3 indicateurs TEE réduit aux 3 premiers déciles, BRDE/m² et Froid réduit aux 3 premiers déciles et à 3 motifs (en retranchant les doubles ou triples comptes)". Selon l'ONPE, cette méthode permet d'obtenir une « enveloppe » des ménages en précarité dans ses différentes formes.

⁶² Le 7^e baromètre annuel Énergie-info réalisé par le médiateur national de l'énergie auprès des consommateurs se base sur une enquête réalisée par l'institut CSA en novembre 2013 auprès d'un échantillon représentatif de foyers français.

accordé à ces ménages : dès mars 2014, 300 000 coupures de gaz auraient été demandées par les fournisseurs d'énergie, selon le médiateur de l'énergie. De toute évidence, le renchérissement du coût de l'énergie domestique a amplifié cette problématique. Bien qu'à un rythme ralenti, les dépenses courantes d'énergie des ménages ont continué d'augmenter en 2013 (+1,3 %) et la facture énergétique pour le logement a dépassé 1 800 € en moyenne par logement, soit 100 € de plus qu'en 2012. Cette évolution contraint les ménages à consacrer une part toujours importante de leur budget à ce poste (9,7 % des dépenses totales des ménages français ont été consacrées, en moyenne, aux factures d'énergie en 2013, contre 8 % en 2012)⁶³. Selon un travail de projections de l'ONPE, si le pouvoir d'achat des ménages a stagné entre 2006 et 2012, la facture énergétique moyenne a augmenté de 10 % sur cette même période. Plus de 17 % des ménages seraient en précarité en 2012, soit 20 % de ménages en plus qu'en 2006.

Selon une récente étude du Crédoc, les ménages les plus vulnérables au renchérissement du coût des énergies sont ceux qui cumulent un habitat de mauvaise qualité thermique et un éloignement des services et commerces. De fait, les ménages vivant dans des zones péri-urbaines ou rurales doivent supporter des dépenses contraintes plus conséquentes (coût d'une voiture individuelle, surconsommation en carburant liée aux déplacements domicile/travail/école/services) : 33 % des ménages résidant dans un bourg de moins de 20 000 habitants et 37 % des ménages habitant en milieu rural déclarent se restreindre régulièrement sur le chauffage et le carburant.

Des tarifs sociaux existent pour l'électricité et le gaz de ville, qui ont été étendus en 2013 : si le nombre de ménages bénéficiant de ces tarifs sociaux est passé de 963 000 fin 2011 à 1,629 million fin 2013⁶⁴, l'objectif de 4 millions de foyers aidés, fixé dans la loi Brottes d'avril 2013, est loin d'être atteint. Par ailleurs, les aides apportées⁶⁵ restent insuffisantes au regard des coûts et, surtout, elles ne touchent pas les ménages qui se chauffent au fioul, propane, bois, etc., en secteur rural notamment.

La précarité énergétique a également un impact sur la santé des ménages. Une étude initiée par la Fondation Abbé Pierre en 2013 a montré que les personnes en situation de précarité énergétique étaient plus souvent et plus fortement confrontées à des problèmes de santé physique ou psychologique : 22 % développent des bronchites chroniques (contre 10 % chez les personnes

⁶³ Cette augmentation est essentiellement due aux dépenses d'énergie dans le logement qui ont bondi de 11 % (chauffage, eau chaude sanitaire, cuisson, usages électriques). Deux facteurs y concourent : la poursuite de la hausse des prix de l'énergie d'une part, et les températures légèrement moins clémentes qu'en 2011, d'autre part. Source : CGDD - SOES, « Bilan énergétique de la France pour 2013 ».

⁶⁴ Source : délibération de la Commission de Régulation de l'énergie du 15/10/ octobre 2014, annexe 2 « Charges de service public de l'électricité constatées-au titre de 2013 ». (Le chiffre concerne le Tarif de première nécessité mais on ne doit pas y cumuler les bénéficiaires du TSS pour le gaz dans la mesure où tout ménages bénéficiaire du TSS a aussi le TPN pour l'électricité)

⁶⁵ À titre d'exemple, selon le médiateur de l'énergie, le Tarif de Première Nécessité ne représenterait que 94 € en moyenne par ménage bénéficiaire, soit autant que la hausse des prix sur 18 mois.

Le tableau de bord du mal-logement

non exposées), 48 % des migraines (contre 32 % chez les non exposés), 41 % de l'anxiété voire de la dépression (contre 29 % chez les non-exposés)⁶⁶.

L'habitat indigne et ses conséquences sanitaires

Régulièrement, l'actualité remet sur le devant de la scène des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés dégradés, d'agissement de marchands de sommeil... Ces différents visages de l'habitat indigne⁶⁷ renvoient à un phénomène massif qui concerne 420 000 logements, d'après de récentes estimations ministérielles et la dernière exploitation de Filocom 2011, dont environ la moitié seraient occupés par leur propriétaire. Une meilleure connaissance du phénomène et des populations concernées devrait être favorisée par la création des observatoires des logements indignes (obligatoire dans le cadre des PDALHPD), et le déploiement du système d'information ORTHI⁶⁸.

Au-delà de ces données globales, les éléments dépendent pour beaucoup des dispositifs et politiques mis en œuvre pour y répondre. Une enquête nationale menée en 2012⁶⁹ met en évidence la montée en charge significative de la lutte contre l'habitat indigne au niveau local, et une mobilisation accrue de différents acteurs (services déconcentrés de l'État, Villes, services départementaux, associations et opérateurs) sur la plupart des territoires : organisation des services et mise en place de partenariats ; développement de procédures et d'outils opérationnels ; généralisation d'un volet « Lutte contre l'habitat indigne » dans les PLH et PDALPD ; protocoles et plans départementaux d'éradication de l'habitat indigne dans de nombreux départements ; mise en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne dans près de 88 % des départements, 109 études LHI initiées en 2013 ; 2 817 arrêtés préfectoraux pris, etc. Là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place, l'intervention publique dans ce domaine reste en revanche peu efficace, voire inexistante.

Du côté des logements subventionnés par l'Anah au titre de la lutte contre l'habitat indigne, les efforts se sont intensifiés entre 2005 et 2010, passant de 6 300 à 17 700 logements subventionnés (sachant que le périmètre des logements traités a été élargi à partir de 2010 et intègre désormais l'habitat « dégradé » et

⁶⁶ Étude initiée par la Fondation Abbé Pierre, réalisée par le CREAI - ORS 34 dans les départements de l'Hérault et du Douaisis et publiée en novembre 2013 (sur la base de 362 logements et 750 personnes enquêtées). Différentes pathologies sont plus fréquentes chez les adultes exposés à la précarité énergétique : bronchite, asthme ou migraines mais également rhumes et angines ou grippe. Enfin, ces personnes sont également plus nombreuses à présenter différents symptômes : sifflements respiratoires, crises d'asthme, rhumes des foins, rhinorrhées (nez qui coule) ou maux de tête.

⁶⁷ La loi du 25 mars 2009 a donné un contour et une définition juridique à la notion d'habitat indigne : « Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état (ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés) expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

⁶⁸ Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne.

⁶⁹ Enquête nationale annuelle 2012 relative à la lutte contre l'habitat indigne et étude du Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) Méditerranée, sur le fonctionnement des Pôles départementaux de Lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

« très dégradé »⁷⁰ aux côtés de l'habitat indigne au sens strict)⁷¹. Après avoir chuté à moins de 12 000 logements en 2012, l'intervention en matière de lutte contre l'habitat indigne est repartie légèrement à la hausse en 2013 avec 12 650 logements subventionnés, mais elle n'atteint que 56 % de l'objectif assigné.

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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011	2012	2013
Nombre de logements subventionnés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 746	15 256	11 573	12 650
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	15 000	13 500	22 400
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	101 %	86 %	56 %

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

Depuis 2008, l'Anah gère également le dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) visant à l'éradication des logements, îlots ou immeubles en situation d'insalubrité « irrémédiable » ou dangereuse. Ce dispositif, en fonctionnement depuis 2010, peine à monter en charge : seules 78 opérations ont été déclarées éligibles depuis 2010, représentant 1 300 logements insalubres éradiqués. En 2013, 48 dossiers ont été examinés en commission (32 en 2012), dont seulement 31 portant sur l'éligibilité de l'opération. À partir de 2015, l'entrée dans le dispositif RHI d'opérations concernant des centres-bourgs de petites communes en secteur détendu devrait être facilitée.

De trop nombreuses personnes et familles résident encore aujourd'hui dans des logements qui offrent de mauvaises conditions de vie (logements trop petits, sans chauffage, sans lumière, très dégradés...). De tels logements peuvent présenter des risques pour leur sécurité (risques de chute, d'électrocution, d'incendie, d'intoxication au monoxyde de carbone,...) mais également pour leur santé. De nombreuses pathologies trouvent leur origine dans des conditions d'habitat dégradé et insalubre, souvent liées à la présence d'humidité dans le logement : asthme, infections dermatologiques et respiratoires, allergies, etc. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires.

⁷⁰ Le nouveau régime des aides de l'Anah a été calibré pour cibler davantage (et mieux financer) les travaux portant sur les logements les plus dégradés, nécessitant la mise en œuvre de travaux lourds, et visant à résoudre une situation d'habitat indigne particulièrement grave, ou de dégradation très importante, avec des interventions renforcées en faveur des propriétaires et des aides aux propriétaires bailleurs recentrées sur l'habitat dégradé dans une optique de prévention de l'insalubrité.

⁷¹ L'Anah a mis en place une importante réforme du régime de ses aides dans trois directions :

- rééquilibrage de l'action en faveur des propriétaires occupants modestes, en parallèle de la mise en place du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) ;
- « optimisation » de l'intervention en faveur des propriétaires bailleurs, en ciblant les projets où l'enjeu en termes d'amélioration de l'habitat est conséquent et en renforçant le niveau d'exigences sur le conventionnement du parc locatif privé (loyers maîtrisés et maîtrise d'énergie) ;
- renforcement de la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, en cohérence avec les objectifs du Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Les effets d'un habitat insalubre sur le bien-être et l'état psychologique des ménages ne doivent également pas être sous-estimés. Notons que l'ensemble de ces impacts reste aujourd'hui trop méconnu et ne fait pas l'objet de travaux de recherche suffisants en termes de santé publique⁷².

Parmi les pathologies liées à ces conditions de vie dégradées, le saturnisme figure au rang des maladies les plus connues et fait l'objet d'une attention des pouvoirs publics depuis de nombreuses années : cette maladie, liée à l'intoxication par le plomb, touche principalement les enfants et entraîne chez eux des troubles irréversibles du système nerveux. En 2010, l'Institut de veille sanitaire (InVS)⁷³ estimait à 5 333 le nombre d'enfants entre 1 et 6 ans qui seraient touchés par cette maladie, dont 4 361 en France métropolitaine. Si ces chiffres sont en diminution, le fléau n'a pas encore disparu, alors que l'on assiste à un tassement du dépistage sur une période récente⁷⁴. En 2010, les régions Ile-de-France (et plus précisément Paris et la Seine-Saint-Denis) et Nord-Pas-de-Calais sont les plus concernées par le saturnisme (avec respectivement 62 % et 13 % des cas)⁷⁵.

Qu'il s'agisse des mesures préventives ou des mesures d'urgence, les indicateurs témoignent d'une diminution du nombre d'interventions en matière de lutte contre le saturnisme infantile :

- Les mesures préventives, reposant sur l'obligation d'effectuer un CREP⁷⁶ (constat de risque d'exposition au plomb) en cas de vente d'un logement ancien, ont fortement chuté, tombant à 3 086 en 2013 (contre 37 000 en 2006), ce qui peut être à la fois le signe d'une amélioration de la situation ou d'une baisse de la vigilance ;
- suite à un signalement des services de l'État⁷⁷, 1 918 diagnostics ont été réalisés dans les logements (contre 3 500 en 2006)⁷⁸.

Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté

Accédants surendettés, propriétaires captifs d'un bien invendable, locataires de propriétaires indécents, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants

⁷² D'où l'implication de la Fondation Abbé Pierre qui a initié une étude sur les liens entre précarité énergétique et santé en 2013.

⁷³ INVS, Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09, avril 2010.

⁷⁴ Un rapport de l'InVS publié en septembre 2010, *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007* (Lecoffre C., Provini C., Bretin P.) indique que 7 468 enfants ont été dépistés en 2007 (contre 9 033 enfants en 2005) et constate des carences dans le suivi des enfants intoxiqués (aucune plombémie de contrôle pour un quart des cas de saturnisme identifiés en 2005).

⁷⁵ Résultats de l'enquête LHI de juillet 2011 portant sur les données 2010 DIHAL/PNLHIDHUP/PH3DGS/EA2.

⁷⁶ Les CREP sont généralisés à tout le territoire français (et non plus uniquement sur les zones à risque d'exposition au plomb couvertes par un arrêté préfectoral) et depuis 2008, leur champ d'application est élargi aux nouveaux contrats de location et aux parties communes des immeubles construits avant 1949, ainsi qu'au repérage d'éventuels facteurs de dégradation du bâti.

⁷⁷ Après signalement au préfet de cas de saturnisme infantile ou de risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble, le préfet peut faire réaliser un diagnostic pour évaluer plus précisément les risques, notamment sur les enfants mineurs. Si le diagnostic est positif, le préfet peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux pour éliminer ce risque, et en cas de carence du propriétaire, s'y substituer.

⁷⁸ Cette diminution régulière qui s'explique en partie par la réorganisation des services déconcentrés avec la création des Agences régionales de santé et des Directions départementales des territoires.

devenus (co)propriétaires dans des immeubles très dégradés faute d'autre solution de logement... de nombreux ménages sont aujourd'hui en situation de grande fragilité dans des copropriétés en difficulté qui se referment parfois comme des pièges sur leurs occupants. Alors qu'un quart des ménages en France vit dans un logement en copropriété⁷⁹, certains se retrouvent confrontés à de graves difficultés qui peuvent se cumuler : sur le plan technique (dégradation du bâti, des espaces extérieurs et des équipements, dépréciation sur le marché du logement), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges), sur le plan de la gestion (difficultés de gestion et d'administration de la copropriété) ou sur le plan social (paupérisation et spécialisation de l'occupation).

Comme le souligne le rapport Braye de janvier 2012⁸⁰, la quantification des copropriétés potentiellement fragiles ou en difficulté n'est pas aisée et une amélioration des sources statistiques serait indispensable, mais la quantification opérée rend compte de données significatives : si on peut estimer à 300 000 le nombre de résidences principales situées dans des copropriétés rencontrant des difficultés financières ou de fonctionnement, ce chiffre atteint 800 000 à 1 000 000 si l'on se réfère à des critères portant sur la dégradation du bâti ou l'occupation sociale (soit environ 15 % du parc de résidences principales en copropriétés).

Souhaitant accéder à une meilleure connaissance des copropriétés fragiles, la DGALN et l'Anah ont mis en place en 2013 un nouvel outil statistique⁸¹. Basée sur les données Filocom 2011, l'estimation par cet outil du nombre de logements situés en copropriétés fragiles est supérieure à celles des précédentes études : 100 900 copropriétés, comprenant 1 132 900 logements, soit 18,9 % des copropriétés seraient identifiés comme fragiles. Si une certaine stabilité du nombre de copropriétés très fragiles est observée à l'échelle nationale entre 2009 et 2011 (+0,2 %), la situation s'est détériorée sur certains territoires : dans le Languedoc-Roussillon par exemple, une augmentation très importante a été constatée ainsi que sur certains territoires à dominante rurale.

Une étude réalisée par le CETE Nord-Picardie en 2012 (pour le compte de la DGALN et de l'Anah)⁸² a permis de préciser les caractéristiques des copropriétés présentant un fort potentiel de fragilité, relevant de la classe D (sur-occupation, vacance, pauvreté des ménages, etc.). Parmi ces copropriétés les plus fragiles (qui représentent environ 20 % de l'ensemble des copropriétés étudiées),

⁷⁹ Filocom, 2007.

⁸⁰ « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, Une priorité des politiques de l'habitat », rapport présenté par Dominique Braye, Président de l'Agence nationale de l'habitat, janvier 2012.

⁸¹ Se basant notamment sur les données Filocom 2011, cet outil statistique croise divers indicateurs relatifs aux caractéristiques des logements et des ménages les occupant, indicateurs comparés eux-mêmes à un parc local de référence (aires urbaines, pôles d'emploi dans le rural, etc.)

⁸² Étude sur les copropriétés présentant des facteurs de fragilité, réalisée par le CETE Nord-Picardie pour le compte de la DGALN et de l'Anah, en partenariat avec le CGDD (décembre 2012). L'étude porte en 2009 sur 514 659 copropriétés comprenant au moins une résidence principale privée collective ou un logement collectif privé vacant. Hors résidences secondaires, elles comprennent 7 035 164 logements.

Le tableau de bord du mal-logement

on constate une surreprésentation de copropriétés de petite taille (42 % ont moins de 20 lots) ainsi qu'une forte ancienneté du bâti (plus de la moitié a été construite avant 1949). Elles se concentrent par ailleurs, pour 65 % d'entre elles, dans quatre régions : Languedoc-Roussillon (8 %), Rhône-Alpes (10 %), Provence Alpes Côte d'Azur (22 %) et Ile-de-France (24 %).

Un des volets de la loi ALUR étant consacré aux copropriétés et plus précisément à l'amélioration de la connaissance des copropriétés en difficultés, les territoires devraient être plus fortement incités à développer leurs observatoires et outils de connaissance, en vue de faciliter le repérage des difficultés des copropriétés et de les prévenir.

La persistance du surpeuplement et ses conséquences

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et de sa décence, le mal-logement renvoie également aux problèmes de sur-occupation auxquels sont confrontés les ménages quand ils n'ont pas les moyens d'accéder à un logement suffisamment grand par rapport à la taille de leur famille. Pour les familles en sur-occupation et notamment pour les enfants, les conséquences au quotidien peuvent être très lourdes et pénalisantes : bruit, stress, promiscuité, manque d'intimité, difficultés à faire ses devoirs...

Un logement est considéré en « surpeuplement accentué » si le nombre de pièces nécessaires au ménage (voir normes ci-dessous) est égal ou supérieur de plus de deux unités à celui constaté. D'après l'enquête Logement de 2006, près de 800 000 personnes sont dans cette situation (vivant dans 183 000 logements dont 87 % se situent dans des immeubles collectifs). Et si l'on se penche sur les situations de « surpeuplement modéré » (dans lesquelles le nombre de pièces nécessaire est supérieur d'une unité à celui constaté), ce sont 6,9 millions de personnes qui étaient concernées en 2006.

Tableau 8 - Surpeuplement des logements

	En nombre de logements (en milliers)				En nombre de personnes (en milliers)			
	1992	1996	2002	2006	1992	1996	2002	2006
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	1 411	1 027	1 037	797
Surpeuplement modéré (2)	2 121*	2 211*	2 370	2 170	4 830*	4 958*	7 933	6 865
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	56 103	57 785	58 592	59 620

Source : Insee, enquêtes nationales Logement.

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

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

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

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

À partir des données du recensement de la population de 2010 sur la base de 5,1 millions de personnes en surpeuplement modéré⁸³, ces situations apparaissent plus présentes en milieu urbain (9 %) que dans les zones rurales (2 %) et en particulier dans les régions Ile-de-France (18 % de ménages concernés)⁸⁴ et PACA (11 %). Le surpeuplement touche davantage les ménages à bas revenus et affecte plus fortement les ménages dont la personne de référence est ouvrier ou employé (respectivement 10 % et 15 %), plutôt que les catégories socioprofessionnelles supérieures (5 % chez les cadres). D'après une autre enquête de l'Insee (SRCV 2010), les logements surpeuplés sont massivement — et de plus en plus — occupés par des ménages modestes (ils occupent 59 % des logements surpeuplés en 2010, contre 46 % en 2005). La sur-occupation touche davantage les locataires (privé et Hlm) que les propriétaires (16 % contre 3 %) ainsi que les familles ayant au moins trois enfants. Une étude publiée par la DREES en février 2014⁸⁵ démontre que les bénéficiaires des minima sociaux sont particulièrement

⁸³ Insee, « Cinq millions de personnes vivent dans un logement sur occupé » juin 2013. L'enquête RGP de 2010 repose sur une base de sondage plus limitée, ne prenant pas en compte les ménages d'une seule personne. Le taux de sur-occupation est ici calculé à partir du recensement de la population 2010 (exploitation complémentaire) en rapportant le nombre de logements sur-occupés à l'ensemble des résidences principales. Un logement est sur-occupé quand il lui manque au moins une pièce par rapport à la norme d'« occupation normale » définie ainsi : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans ou plus. Pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans ; sinon, une pièce par enfant.

⁸⁴ Avec une forte concentration à Paris et en Seine-Saint-Denis : dans ces départements, plus d'un ménage sur quatre est concerné.

⁸⁵ DREES *Études et résultats* « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 : difficultés d'accès, surpeuplement et contraintes financières », n°872, février 2014.

touchés par le surpeuplement : fin 2012, un allocataire sur cinq vit dans un logement surpeuplé, soit trois fois plus que dans la population générale.

Locataires de « meublés » : un statut plus vulnérable

Plus souple qu'une location classique (avec une durée de bail plus courte⁸⁶, un préavis de départ réduit...), la location meublée peut être une solution pour de nombreuses personnes en situation de mobilité (notamment des étudiants qui représentent un quart des locataires de meublés), mais elle peut aussi constituer une solution « par défaut » pour des ménages disposant de faibles ressources dans un marché du logement tendu⁸⁷. D'après l'enquête nationale Logement, environ 400 000 personnes (hors étudiants) vivaient dans un logement meublé en 2006 (soit une augmentation de 14 % par rapport à 2002). Si certains de ces meublés répondent à une réelle demande sociale, 173 000 meublés sont comptabilisés⁸⁸ comme étant en situation d'occupation précaire. Ces situations concernent principalement des personnes seules (à plus de 70 %), jeunes et au début de leur parcours résidentiel et professionnel, qui accèdent ainsi à un premier logement autonome mais se retrouvent confrontées plus souvent à une offre de moindre qualité (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) ou surpeuplée (9 % au lieu de 2 %)⁸⁹. Pour ces ménages, la location de meublés se traduit également par des taux d'effort supérieurs à la moyenne⁹⁰, ce qui s'explique à la fois par leurs plus faibles ressources (près de 40 % de locataires modestes) et par des niveaux de loyer plus élevés (liés à la fourniture de meubles).

De nombreuses dérives et pratiques abusives ont été mises en évidence dans le parc de logements meublés, traduisant une certaine précarité et vulnérabilité des locataires vis-à-vis de leur bailleur : logements déclarés « meublés » alors qu'ils ne présentent pas le minimum des équipements nécessaires à la vie courante⁹¹, clauses abusives dans les contrats de location comme l'a révélé une enquête de la Commission des clauses abusives⁹² (dérives lors de la rédaction de l'état des lieux, du dépôt de garantie, interdiction faite au locataire de recevoir ou d'héberger des proches dans l'habitation louée, obligation de réaliser des réparations qui incombent normalement au propriétaire, contrainte faite au locataire de payer des taxes et impôts que le propriétaire devrait payer...).

⁸⁶ Bail d'une durée de 1 an, au lieu de 3 ans (de 9 mois pour les étudiants).

⁸⁷ Une récente étude de l'ADIL 75 a notamment mis en lumière la figure du locataire jeune, célibataire et sans enfant, qui choisit la location meublée à cause de la difficulté à trouver un autre type de logement, et y reste généralement pour une durée plus longue que celle initialement souhaitée.

⁸⁸ Source : ministère du Logement.

⁸⁹ Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

⁹⁰ Taux d'effort net de 28 %, contre 24 % en moyenne.

⁹¹ Le projet de loi ALUR prévoit une définition légale du meublé et que ce logement soit « équipé d'un mobilier en nombre et en qualité suffisants pour permettre au locataire d'y dormir, manger et vivre convenablement au regard des exigences de la vie courante ». Le projet de loi liste notamment un mobilier minimum (lit, table, chaises, cuisine équipée), et la nécessité de réaliser un inventaire détaillé du mobilier à l'entrée et à la sortie de la location.

⁹² Placée auprès du ministre chargé de la consommation, la Commission des clauses abusives (CCA) a examiné plus de 150 contrats de location de logements meublés, parmi lesquels elle a détecté 43 clauses abusives.

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

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale... face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. De l'impayé au surendettement, ces situations peuvent conduire dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile. Sur une période récente, ces difficultés ont pris une ampleur considérable, sous l'effet de la flambée des coûts du logement et d'une plus grande fragilité des ressources (liées notamment aux effets de la crise économique). Les dépenses liées au logement sont désormais à l'origine de difficultés nouvelles pour des ménages de plus en plus nombreux. Parmi eux, les catégories pauvres et modestes sont les plus touchées, et les classes moyennes ne sont plus épargnées. Les conséquences peuvent être très lourdes dans d'autres domaines que le logement : arbitrages, voire privations, concernant des dépenses de santé, d'alimentation, d'éducation, etc.

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

Alors que les prix de l'immobilier et les niveaux de loyer ont flambé depuis plus d'une dizaine d'années (Cf. tableau 28), la part des dépenses des ménages consacrées au logement n'a cessé de croître : elle se situe désormais au-dessus de 25 %, loin devant l'alimentation (13 %), alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingts.

D'après l'Insee, les dépenses de logement supportées par les ménages⁹³ ont augmenté de 17 % en moyenne entre 2005 et 2011, alors que leurs revenus ont évolué plus lentement, notamment chez les locataires : les locataires du parc privé, par exemple, ont vu leurs dépenses de logement augmenter de 18 % sur la période, contre 7,5 % pour leurs revenus. D'où une progression sensible des taux d'effort, dans le parc privé (+ 2,5 points) comme dans le parc social (+ 2,3 points)⁹⁴. En 2013, les dépenses pré-engagées représentaient 29% du revenu disponible brut du ménage, soit une hausse de 0,3 point en un an, s'expliquant principalement par la hausse des dépenses liées au logement (qui représentent 79 % des dépenses pré-engagées)⁹⁵.

⁹³ Avant déduction des éventuelles aides au logement.

⁹⁴ Insee Première « Les niveaux de vie en 2012 » - septembre 2014 - N° 1513.

⁹⁵ Insee Première n° 1502, «La consommation des ménages se stabilise en 2013 », juin 2014.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 9 : Évolution de la dépense de logement, du revenu et du taux d'effort entre 2005 et 2011

	Évolution de la dépense nette de logement	Évolution du revenu avant impôt	Évolution du taux d'effort (en points)
Locataires secteur privé	+ 18,4 %	+ 7,5 %	+ 2,5
Locataires secteur social	+ 16,2 %	+ 4,8 %	+ 2,3
Accédants à la propriété	+ 18,7 %	+ 18,1 %	- 0,3
Propriétaires non accédants	+ 22,3 %	+ 18,4 %	+ 0,2

Source : Insee, ERFS 2005 et 2011, SRCV 2005, Budget de famille 2011, SOeS, Comptes du logement.

Alors qu'en 1985, pour un même type de ménage, le coût d'une pièce d'habitation rapporté au budget était quasi identique pour toutes les catégories de revenus, il est devenu aujourd'hui beaucoup plus cher de se loger pour un ménage au revenu modeste que pour un ménage aisé. Ainsi, en proportion des budgets, ce coût a doublé de 1985 à 2005 pour les 10 % des foyers les plus pauvres (de 6 à 13 % pour une pièce et un adulte seul) pendant qu'il restait stable chez les plus favorisés.

Dans une autre étude, la DREES⁹⁶ indique que les dépenses de logement absorbent en moyenne 20 % des revenus des ménages : charges comprises, les taux d'effort nets sont en moyenne de 26 % pour les locataires du parc privé et 22 % pour ceux du parc social. Du fait de l'augmentation des niveaux de loyers dans le parc privé, le taux d'effort des locataires du parc privé (charges comprises) est non seulement plus élevé que dans le parc social, mais il s'en écarte depuis plus de 20 ans (de 2 points en 1984 la différence est passée à 4,4 points en 2006).

À ce titre, l'enquête Budget de familles de 2011 indique que 15 % des locataires du secteur Hlm, 18 % des propriétaires accédants et 22 % des locataires du secteur privé subissent des taux d'effort supérieurs à 40 %. Sachant que pour une grande partie d'entre eux, les taux d'effort dépassent les 50 %.

Tableau 10 : Ménages concernés par un taux d'effort supérieur à 40 %, suivant le statut d'occupation

	Part des ménages concernés
Propriétaires accédants	18 %
Locataires du secteur Hlm	15 %
Locataires du secteur libre	22 %

Source : Insee, enquête Budget de famille, 2011.

⁹⁶ « Trente ans d'évolution des dépenses de logement des locataires du parc social et du parc privé » - Dossier *solidarité et santé* – DRESS – juillet 2014 – N°55.

La DREES précise que certaines catégories de ménages sont confrontées à des taux d'effort particulièrement élevés :

- Bien que fortement solvabilisées par les allocations logement, les familles monoparentales doivent faire face à un taux d'effort de 31,8 % dans le parc privé et 22,5 % dans le parc social,
- Le taux d'effort des locataires du parc privé en attente d'un logement social est de 28 %,
- Les personnes ayant emménagé récemment dans le parc privé sont soumises à des taux d'effort plus élevés que la moyenne (27 % contre 20 %).

Bien que l'aide au logement améliore la capacité des ménages à faire face aux dépenses relatives au logement, une partie considérable d'allocataires, une fois le logement payé (et les allocations déduites), ne disposent que de très faibles ressources pour faire face aux dépenses courantes : chaque mois la moitié des allocataires disposent de moins de 609 euros par unité de consommation (UC) pour vivre, et 20 % des ménages conservent moins de 335 euros (par UC)⁹⁷.

Selon une étude du Crédoc de 2011⁹⁸, 44 % des ménages en France considèrent aujourd'hui que le coût du logement pèse lourdement sur leur budget (contre 36 % il y a 30 ans). Cette proportion atteint 54 % parmi les locataires et 55 % chez les ménages gagnant moins de 900 euros. La hausse de dépenses en logement peut conduire à certains sacrifices et empiéter sur d'autres postes de consommation. L'alimentation est l'un des postes qui subit la plus forte augmentation du sentiment de privation : 44 % des foyers ayant de lourdes charges de logement déclarent devoir se restreindre en la matière. Les dépenses d'alimentation diminuent de 378 à 258 euros par mois en moyenne lorsque le taux d'effort en matière de logement passe de moins de 10 % à plus de 30 %. Les sacrifices faits pour se loger peuvent également impacter la santé : 44 % des personnes éprouvant des difficultés à faire face à leurs dépenses de logement déclarent devoir s'imposer des restrictions en matière de soins (cette proportion s'est accrue de 23 points en l'espace de 30 ans).

La hausse inquiétante des ménages en impayés

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

⁹⁷ "Les dépenses de logement : allégées par les aides personnelles au logement, mais qui demeurent une charge très forte pour une partie des foyers allocataires" - *L'essentiel* - CNAF - mars 2014.

⁹⁸ Crédoc, Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population, 2011.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 11 : Nombre de ménages en impayés de loyers dans le secteur locatif

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

Source : enquêtes Logement, Insee.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure un nombre non négligeable de propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, ils étaient 565 000 à avoir eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers et parmi eux 70 000 étaient en situation d'impayés au moment de l'enquête⁹⁹. Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, ce sont près de 2,4 millions de ménages qui avaient rencontré des difficultés de paiement dans les deux années précédant l'enquête, dont environ 550 000 qui étaient en situation d'impayé au moment de l'enquête.

En attendant les résultats de l'enquête Logement de 2013-2014, plusieurs indicateurs montrent que les difficultés financières des ménages se sont aggravées sur une période récente. La Banque de France a vu le nombre de dossiers de surendettement exploser : 223 012 dossiers de surendettement ont été déposés en 2013, soit une augmentation de +21 % depuis 2006¹⁰⁰. Les bailleurs sociaux sont également témoins de ces difficultés au sein de leur parc : fin 2012, 17 % de leurs locataires étaient en retard de paiement (soit 712 000 ménages) et 6 % présentaient des impayés de 3 mois et plus (255 300 ménages)¹⁰¹. Sur l'année 2012, les bailleurs sociaux ont signé avec leurs locataires 310 000 plans d'apurement amiables. Soulignons enfin que les allocataires d'une aide au logement ne sont pas épargnés par ces difficultés financières : en augmentation de 10 % par rapport à 2012, ils seraient près de 197 000 à être en situation d'impayés en 2013¹⁰².

⁹⁹ Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

¹⁰⁰ Le nombre de dossiers est passé de 184 800 à 223 012 entre 2006 et 2013. En 2013, 68 253 mesures de rétablissement personnel ont été prises (et déjà plus de 60 260 de janvier à octobre 2014).

¹⁰¹ Source : USH (enquête réalisée fin 2012 auprès des organismes, 418 répondants, couvrant 79 % du parc).

¹⁰² "Prestations légales, aides au logement, revenu de solidarité active au 31/12/2013" – Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF – août 2014.

Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités

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

En 2009 (date des dernières données consolidées au niveau national), plus de 455 000 ménages avaient bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement, contre 333 000 en 2005.

Le caractère parcellaire des données disponibles à partir de 2010, ne permet pas aujourd'hui d'actualiser le nombre d'aides distribuées par les FSL. Dans l'attente des résultats d'une étude initiée par l'ADF et la DIHAL, une analyse sur 56 départements ayant transmis leurs bilans d'activité chaque année (cf. tableau 12) permet de constater une nette diminution entre 2011 et 2012 des montants des aides distribuées au titre des impayés. Seulement 218 569 ménages ont été aidés à ce titre, contre 239 354 en 2011. Une évolution qui ne peut s'expliquer ni par la baisse du coût de l'énergie ni par un enrichissement des ménages, mais bien par des décisions des conseils généraux de maîtriser davantage leurs dépenses (en hausse depuis 2008), et qui se sont accentuées en 2012.

**Tableau 12 : Évolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés*
(voir aussi tableau 2)**

	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de ménages aidés au titre du maintien locatif	34 154	35 626	39 500	48 040	41 799
Nombre de copropriétaires occupants aidés au titre des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH	18	232	292	273	297
Nombre de ménages aidés au titre du paiement des fournitures :					
- dont impayés de gaz	140 696	163 032	162 235	166 868	152 297
- dont impayés d'eau	35 850	41 770	44 285	44 156	44 562
- dont impayés de téléphone	832	879	649	556	226
Nombre global des ménages aidés financièrement au titre des impayés – sans doubles comptes	204 152	229 339	232 313	239 354	218 569
Montant des prestations financées par les FSL pour l'Accompagnement social lié au logement (ASLL) - (en euros)	32 172 920	31 461 364	34 372 168	38 813 359	35 909 437

Source : ministère du Logement.

*Les données présentées dans ce tableau ne reposent que sur l'échantillon des 56 départements ayant répondu à l'enquête nationale sur les FSL pour chaque année de 2008 à 2012.

NB : Des ménages pouvant être aidés concomitamment à plusieurs titres, par exemple au titre d'un maintien locatif et au titre du paiement des fournitures d'énergie, le total cumulé des ménages aidés au titre du maintien locatif, des copropriétés dégradées et des fournitures d'énergies est supérieur au nombre global de ménages aidés au maintien.

Le tableau de bord du mal-logement

Depuis 1999, la garantie Loca-pass a été mise en place par les collecteurs d'Action Logement pour éviter les risques d'impayés de loyers et de charges, et sécuriser les propriétaires bailleurs dans la location de leur logement. Après une montée en puissance régulière (jusqu'à atteindre près de 72 000 bénéficiaires en 2009), elle est en déclin depuis 2010 (sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé¹⁰³ au bénéfice de la Garantie des risques locatifs) et se situe en 2013 à un peu moins de 43 000 ménages couverts.

Tableau 13 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de nouveaux bénéficiaires	5 891	13 963	19 779	22 375	23 780	29 111	36 448	43 265	45 055	41 837	29 775	26 030	25 608
Nombre total de mises en jeu en cours	6 166	16 802	27 703	34 514	36 460	43 175	54 016	64 265	71 917	67 594	53 211	44 781	42 829
Montants versés en milliers d'€	7 225	25 385	44 662	56 276	61 180	75 043	97 211	114 147	133 312	125 824	90 266	65 445	57 755

Source : Anpeec.

Au 31 mars 2014, 145 000 logements du parc privé sont couverts par le dispositif de Garantie des risques locatifs, soit une nette baisse au regard des 224 000 logements couverts par le dispositif fin 2012. Prévu par l'article 23 de la loi « ALUR », un nouveau dispositif de Garantie universelle locative (GUL) avait été annoncé pour 2016¹⁰⁴. Toutefois, le Gouvernement ayant abandonné ce projet en raison de son coût jugé trop élevé, une nouvelle version de la GRL est en cours d'élaboration entre l'État et Action Logement.

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

Première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion du domicile, les contentieux locatifs liés aux impayés poursuivent leur mouvement de hausse continu et régulier : 152 035 ménages ont été assignés en justice pour impayés de loyers en 2013 (contre 147 627 en 2012), et 125 923 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 120 533 pour impayés locatifs¹⁰⁵.

¹⁰³ La garantie Locapass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales et conventionnés APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

¹⁰⁴ Prévu comme un système d'aides visant à couvrir les bailleurs contre les impayés de loyers, ce dispositif a pour objectif de favoriser une détection des impayés et donc une prévention rapide des expulsions. Les conditions de mise en œuvre de la GUL prévoient selon la loi « ALUR » que les impayés de loyer fassent l'objet d'un recouvrement auprès du locataire par les instruments du Trésor public, mais également que les locataires en impayés disposent de mesures d'accompagnement social.

¹⁰⁵ Par manque d'information et d'accompagnement, de nombreux ménages ne se présentent pas au tribunal à cette étape, ce qui joue généralement en leur défaveur lors de l'audience (refus d'échéanciers, etc.). Le taux de présence ou de représentation à l'audience est de moins de 40 %.

La hausse des décisions d'expulsion pour cause d'impayés locatifs est de 49 % depuis 2001 (et de 5 % en un an).

Concernant la mise en œuvre des procédures (du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec concours de la force publique), nous n'avons pu obtenir de données actualisées de la part du ministère de l'Intérieur pour 2012 et 2013, ce que nous regrettons vivement compte tenu de l'importance de ces informations, sur un sujet aussi crucial. Entre 2001 et 2011, ces procédures ont connu une hausse régulière, traduisant un durcissement très net : les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont augmenté de 66 % et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont augmenté de 101 % en dix ans.

Notons toutefois que le nombre de ménages expulsés et qui sont contraints de quitter leur logement est beaucoup plus important que ce qu'indiquent les données relatives aux seules expulsions manu militari. En effet, bon nombre de ménages décident de quitter leur domicile sous la contrainte de la procédure ou la pression du propriétaire ou de l'huissier (à l'étape du commandement de quitter les lieux, de la demande du concours de la force publique...), sans que l'on puisse aujourd'hui appréhender ces situations d'un point de vue statistique. La réalité des parcours des ménages reste trop méconnue au niveau national, et les solutions auxquelles ils accèdent après leur expulsion constituent une importante zone d'ombre¹⁰⁶. Beaucoup de ménages par ailleurs restent « sans droit ni titre » dans leur logement, et donc en situation de grande fragilité et expulsables à tout moment.

¹⁰⁶ Selon une étude réalisée par l'ADIL du Gard en 2011 sur les expulsions locatives, environ 42 % des ménages seraient partis par eux-mêmes avant même la demande de concours de la force publique.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 14 - Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	125 706	127 544	137 564	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	155 004	155 004	161 776
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)	107 639	111 395	125 078	133 305	128 782	131 674	138 490	137 047	139 663	145 384	145 828	147 627	152 035
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	109 993	110 434	112 195	115 205	118 711	120 363	125 923
Dont procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance (1)	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 838	105 150	106 488	109 160	113 669	115 086	120 533
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 473	52 551	53 628	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957	nd	nd
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	36 400	38 151	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466	nd	nd
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	16 844	20 087	23 227	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998	nd	nd
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	6 337	7 534	9 763	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 652	11 670	12 759	nd	nd

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

(2) Source : ministère de l'Intérieur. France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003. On ne peut que regretter que les données n'aient pas été diffusées en 2012 et 2013.

En matière de prévention des expulsions, des avancées au cours des dernières années doivent être pointées. Notamment la mise en place effective des CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions), même si leur efficacité reste très disparate selon les territoires. Par ailleurs, la circulaire du 26 octobre 2012 enjoint désormais les préfets à ne pas expulser les ménages prioritaires DALO, et la loi ALUR apporte plusieurs dispositions visant une meilleure prévention¹⁰⁷. La création d'un pôle national chargé de suivre la

¹⁰⁷ Parmi elles, on peut citer l'extension des délais de paiement de 24 à 36 mois, des délais pour quitter les lieux de 1 à 3 ans maximum, le maintien des aides au logement aux ménages « de bonne foi » en impayé, etc.

mise en œuvre de la prévention des expulsions, rattaché à la DIHAL, devrait également y contribuer. Si ces avancées doivent être saluées, elles exigent de réels moyens humains (pour le fonctionnement des CCAPEX notamment), une meilleure coordination des acteurs et une articulation plus fluide entre les dispositifs ; elle nécessite également des moyens financiers, pour renforcer l'efficacité des aides aux locataires (FSL, aides à la quittance, etc.), ainsi qu'une réelle volonté politique (des préfets et des départements).

Bien que moins touchés que les occupants du parc privé, les locataires du parc social ne sont pas épargnés par les risques d'expulsions. En 2012, une enquête de l'USH sur une partie importante de son parc indiquait que 58 200 assignations en justice ont été remises, 28 000 commandements de quitter les lieux ont été prononcés et 5 950 concours de la force publique ont été exécutés en 2012 (dont 212 au titre de trouble de jouissance)¹⁰⁸.

5^e dimension du mal-logement. Parcours résidentiels : des blocages à « l'assignation à résidence »

Alors que les difficultés d'accès au logement sont de plus en plus aiguës pour les ménages, la mobilité résidentielle est également de plus en plus contrainte, avec des effets collatéraux importants dans d'autres domaines (renoncement à un nouvel emploi, une formation, blocage dans les parcours de vie : installation en couple, décohabitation...). La situation est particulièrement difficile pour les ménages disposant de revenus modestes. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait celle de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation, et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme de plus en plus affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient (parfois très cher) leur entrée sur un marché convoité, se mettant ainsi à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.

Propriétaires ou locataires : des destins résidentiels de plus en plus inégalitaires

Les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes selon que l'on est riche ou pauvre. Le constat n'étonne pas, mais les écarts sont considérables. Entre 2003 et 2006, 60 % des ménages les plus riches (appartenant au dernier quintile des ménages les plus riches) ayant changé de logement sont devenus propriétaires... alors que cela n'a été le cas que pour 9 % des ménages

¹⁰⁸ Source : USH (enquête réalisée fin 2012 auprès des organismes, 418 répondants, couvrant 79 % du parc).

Le tableau de bord du mal-logement

les plus pauvres (appartenant au 1^{er} quintile). Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10.

Tableau 15 - Destination résidentielle des ménages ayant changé de logement entre 2003 et 2006

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

Source : Traitements de l'enquête Logement 2006 réalisés par la Fondation Abbé Pierre.

Les inégalités de destins résidentiels se sont fortement accrues au cours des deux dernières décennies : les ménages les plus modestes sont plus souvent locataires aujourd'hui qu'il y a quinze ans, et cette tendance s'est renforcée au cours des cinq dernières années (67 % de ménages modestes sont locataires en 2010 contre 61 % en 2006), et les plus riches sont plus souvent propriétaires (81 % en 2010 contre 72 % en 1996)¹⁰⁹.

Si le statut de propriétaire s'est nettement refermé en 20 ans pour les ménages les plus modestes (en 2006, 10 % des accédants étaient des ménages modestes contre 13 % en 1996), ceux d'entre eux qui parviennent à accéder à la propriété aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles : les apports personnels sont d'autant plus un obstacle que les ménages sont modestes, les niveaux d'endettement d'autant plus lourds, sur des périodes d'autant plus longues¹¹⁰...

Le patrimoine¹¹¹ acquis par les ménages (dans lequel figurent les biens immobiliers) contribue également à renforcer les inégalités entre ceux qui ont pu choisir le lieu d'acquisition de leur bien et les ménages pauvres qui ont été contraints de s'éloigner toujours plus des centres-villes¹¹², s'installant davantage dans les petites communes ou en milieu rural au prix de trajets domicile-travail plus longs et coûteux. L'enquête Patrimoine de l'Insee montre à quel point les inégalités de patrimoine se sont renforcées sur une période récente : en 2010, les 10 % les plus riches possèdent 48 % du patrimoine (contre 46 % en 2004)... alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent

¹⁰⁹ Insee première, n°1395, « La part du logement dans le budget des ménages », mars 2012.

¹¹⁰ D'après une enquête de l'ONPES, en 2010, le coût relatif des opérations réalisées représente 7,9 années pour les ménages pauvres (contre 5,2 années pour les ménages moyens et aisés). Le taux d'apport personnel est de 19 % pour les ménages pauvres et modestes contre 23 % pour les plus aisés, ce qui conduit les premiers à des crédits d'une durée plus longue (de l'ordre de deux années supplémentaires depuis 2002). En 2010, le taux d'effort des ménages pauvres était de 41,4 % en moyenne, contre 31 % pour les autres catégories de ménages. Source : Lettre de l'ONPES n°3, « L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes », mai 2012.

¹¹¹ Insee première n°1380, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », novembre 2011.

¹¹² La récente étude de l'ONPES (op.cit.) montre que, entre 2000 et 2010, les marchés les plus convoités (marchés urbains dont Paris) se sont progressivement fermés aux ménages pauvres ou modestes : en 2010, ils sont 0,2 % à acheter leur logement à Paris et 6,4 % dans l'agglomération parisienne, alors que c'est le cas à Paris pour 3,6 % des ménages moyens et aisés, et en agglomération parisienne pour 20,8 % d'entre eux.

toujours que 7 % (sachant que le patrimoine immobilier représente environ les deux tiers du patrimoine total des ménages).

Les inégalités sociales en termes de parcours résidentiels se traduisent également spatialement. Si les ménages les plus aisés peuvent devenir propriétaires, ils ont également les moyens de choisir le territoire où ils souhaitent vivre. Sur des territoires particulièrement tendus, comme ceux de la région parisienne, la flambée immobilière des années 2000 a renforcé les obstacles à la réalisation des parcours résidentiels des ménages et contraint les plus modestes à partir vivre dans les confins de l'espace périurbain. Une étude réalisée à l'échelle de l'Ile-de-France¹¹³ montre que dans deux déménagements sur trois, les ménages de la catégorie des ouvriers partent vers les franges de l'aire urbaine, sachant que leur présence est aussi importante dans la partie périurbaine de la Marne, de l'Aisne, de l'Eure et du Loiret, départements limitrophes de l'Ile-de-France.

Blocages de la mobilité résidentielle : des perspectives réduites pour les ménages modestes

Le blocage des parcours résidentiels pour les ménages modestes se manifeste également au travers de perspectives d'évolution plus limitées. Au sein du parc locatif, la marche à franchir pour passer du secteur Hlm au secteur privé apparaît bien trop haute pour de nombreux ménages : un locataire du parc Hlm qui souhaite évoluer vers le parc privé devra s'acquitter d'un loyer 1,5 fois supérieur en moyenne à celui du parc Hlm. Sachant que l'effort à consentir pour passer du secteur Hlm au secteur privé est d'autant plus important que l'agglomération est grande : de 32 % dans une agglomération de moins de 20 000 habitants et jusqu'à 120 % en agglomération parisienne¹¹⁴. Ces données issues de la dernière enquête Logement de 2006 ne permettent pas de rendre compte de la flambée récente des loyers privés qui s'est prolongée au-delà de 2006, et donc d'un écart avec les loyers Hlm qui s'est probablement creusé au cours des dernières années.

¹¹³ C. Julliard, « Répondre à l'enjeu de mobilité résidentielle : l'autre pari du Grand Paris » - l'Observateur de l'immobilier du crédit foncier ODI n°85.

¹¹⁴ La part du parc privé accessible aux ménages à bas revenu est ainsi passée de 33 % à 16 % du parc total entre 1988 et 2006, principalement en raison de la hausse des loyers, induisant un fort report de la demande sur le parc Hlm. D'après le centre d'analyse stratégique, « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », *La Note d'analyse*, n°221, citée dans le rapport sur la "concertation sur les attributions de logements sociaux" remis à la Ministre de l'Égalité des territoires en mai 2013.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 16 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé en 2006

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

Source : Insee - enquête nationale Logement, 2006.

Pour les ménages pauvres et modestes, les perspectives de mobilité se réduisent également au sein du parc Hlm. La hausse des locations de plus longue durée en témoigne (30 % de locataires présents depuis plus de 4 ans en 2002 contre 12 % en 1978), comme le net recul du taux de rotation dans ce parc. Alors que la mobilité dans le parc locatif privé s'établit à 25,9 % en 2014¹¹⁵ (contre 26,7 % en 2013), celle du parc Hlm atteint aujourd'hui un niveau bas de 9,9 % (contre 9,6 % en 2012 mais 12 % en 2000). Selon le rapport annuel de performance de 2014, les territoires plus tendus (classés en zones A et B1) sont plus fortement touchés par un faible taux de mobilité. Par ailleurs, cette baisse de la rotation se traduit par une diminution considérable de l'offre Hlm libérée pour de nouvelles attributions.

Tableau 17 : Évolution de la mobilité dans le parc Hlm

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de mobilité	12,0 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	10,0 %	10,3 %	10,3 %	9,6 %	9,9 %

Source : USH.

Le blocage des parcours pour les plus modestes se manifeste aussi dans les structures d'hébergement où, faute d'une offre de logements adaptée et accessible, de plus en plus de personnes susceptibles d'accéder à un logement autonome restent dans des structures collectives : entre 2009 et 2013, le relogement des personnes hébergées en CHRS est ainsi passé de 63 % à 44 %, taux le plus faible de ces 5 dernières (voir tableau 40).

Quartiers d'habitat populaire : des territoires de relégation à l'« assignation à résidence »

Le blocage de la mobilité résidentielle est également particulièrement manifeste dans les Zones urbaines sensibles, où le parc Hlm est surreprésenté : d'après l'enquête Logement de 2006, 62 % des ménages sont locataires du parc social, contre 17 % sur le reste du territoire.

¹¹⁵ Source : Clameur, 2014.

Pour se loger à un coût accessible, les ménages modestes n'ont souvent pas d'autre choix que de se tourner vers les quartiers d'habitat social. L'écart de loyer moyen entre le parc social en ZUS et hors ZUS (4,99 €/m² dans le parc social en ZUS contre 5,61 €/m² dans le reste du parc¹¹⁶) participe fortement à la spécialisation de ces quartiers dans l'accueil d'une population très fragile. Les données de l'Observatoire des zones urbaines sensibles (Onzus) le confirment¹¹⁷ : dans les 751 ZUS de France, le taux de chômage s'élève à 23,2 % en 2013 (situation stable par rapport à 2012) et plus de 38 % de la population vit sous le seuil de pauvreté en 2011 (soit 3,1 fois plus que sur le reste du territoire) ; par ailleurs, un tiers des allocataires des ZUS perçoivent le RSA en 2013 (contre 18,4 % sur l'ensemble du territoire métropolitain) et le taux de couverture de la CMUC est de 21,7 % dans les ZUS (contre 7,2 % pour l'ensemble du territoire)... Le rapport 2012 de l'Onzus¹¹⁸ indiquait par ailleurs que la population des ZUS était de plus en plus fragile : les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des ZUS ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place (18 % dans le parc Hlm hors ZUS).

Avec un taux de mobilité qui a diminué au cours des dernières années, les ménages modestes vivant en ZUS se heurtent ensuite à des perspectives résidentielles très limitées. Seules les personnes disposant de ressources significatives semblent finalement autorisées à quitter ces quartiers et à poursuivre leur parcours social et résidentiel... Les quartiers d'habitat populaire sont ainsi devenus de véritables « territoires de relégation » pour certains ménages modestes, qui s'y retrouvent assignés à résidence. Pour la Fondation Abbé Pierre, ce phénomène renvoie à une forme particulière de mal-logement qui interroge plus largement le fonctionnement sélectif des marchés et la pénurie d'une offre accessible sur l'ensemble du territoire. La situation des personnes en difficulté dans ces quartiers rappelle que le droit au logement ne peut être mis en œuvre de façon satisfaisante sans une exigence forte de mixité sociale¹¹⁹ qui s'appliquerait sur l'agglomération entière.

¹¹⁶ D'après les données de l'Union sociale pour l'habitat, 2014.

¹¹⁷ De son côté, l'Insee pointe à partir des données du Recensement de la population en 2006, une surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses de 5 personnes ou plus (12,7 % des ménages, soit deux fois plus que dans leurs unités urbaines) et des familles monoparentales (25,7 % en ZUS contre 15,8 % dans leurs unités urbaines), ainsi que des étrangers (17,5 % des habitants de ZUS, contre 8,2 % dans leurs agglomérations) et des Français par acquisition (part deux fois plus importante). Il indique également un creusement des inégalités en termes de formation depuis 1999 (la moitié des habitants de ZUS n'a aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans le reste du territoire ; la part de diplômés universitaires est deux fois plus faible en ZUS) – source : Insee première n°1328, « La population en zones urbaines sensibles » décembre 2010.

¹¹⁸ Enquête sur les ménages ayant emménagé en ZUS entre 2005 et 2009, à partir des données sur les revenus fiscaux localisés, 2009 - revenu par unité de consommation médian des personnes installées depuis moins de cinq ans.

¹¹⁹ Si le PNRU devait promouvoir le développement de la mixité sociale dans les ZUS, une enquête de l'Anru révèle que, sur les relogements réalisés dans le cadre du PNRU à fin 2011, la moitié des ménages relogés sont restés dans la ZUS où ils vivaient initialement, 11 % ont été relogés dans une autre ZUS et seulement 39 % ont été relogés hors site et hors ZUS.

LE SUIVI DES POLITIQUES DU LOGEMENT DANS UN CONTEXTE DE CRISE DU LOGEMENT SANS PRÉCÉDENT

L'aggravation des situations de mal-logement — décrite en première partie de ce chapitre — témoigne d'un élargissement et d'une accentuation de la crise du logement. Une crise qui apparaît comme « sans précédent », à la fois parce qu'elle ne ressemble pas à celles qui ont pu sévir à d'autres périodes (notamment dans les années 1950), mais aussi parce qu'elle est d'une ampleur et d'une intensité inédites. D'année en année, les rapports de la Fondation Abbé Pierre ont cherché à identifier les causes de cette crise, à en décrypter les logiques et mécanismes. L'essentiel de ces analyses et le suivi de politiques mises en œuvre sont restitués ici de façon synthétique.

Seront abordés successivement dans cette partie :

- la production de l'offre de logements, pour répondre notamment aux besoins des ménages pauvres et modestes (1),
- la mobilisation du parc existant, public et privé (2),
- l'évolution des prix dans le domaine du logement (3),
- l'impact des aides personnelles au logement sur la solvabilisation des ménages (4),
- la volonté des pouvoirs publics dans le domaine du logement, à travers les moyens engagés et l'application des lois (5).

1. La production de logements : une offre insuffisante et inadaptée aux besoins des ménages

Un des premiers facteurs explicatifs de la crise du logement est le déficit de l'offre de logements. Alors que la population en France et encore plus le nombre des ménages ont fortement progressé (vieillessement de la population, séparations conjugales, recompositions familiales...), les niveaux de construction depuis un quart de siècle n'ont pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Et surtout, cette production s'est révélée particulièrement inadaptée pour les ménages disposant de faibles ressources. Sachant que la montée de la précarité, aggravée par le contexte de crise économique, a dégradé la situation de nombreux ménages et rendu plus impérieux le besoin de produire une offre réellement accessible.

Construction de logements : des chiffres en berne

D'après une étude du CGDD, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à son niveau actuel (du fait du vieillissement de la population, de l'augmentation du nombre de ménages composés d'une personne seule, du phénomène de décohabitation...), générant des besoins en logements de plus en plus élevés¹²⁰. La demande potentielle en logements devrait atteindre entre 330 000 et 360 000 logements par an d'ici à 2020.

Ces prévisions ne tiennent compte ni du déficit cumulé depuis de nombreuses années (estimé entre 800 000 et 1 million de logements), ni des besoins liés au mal-logement ou au non-logement, si bien que différentes estimations¹²¹ convergent autour de l'objectif de 500 000 logements environ à construire chaque année pour répondre aux besoins futurs et combler le déficit actuel. C'est l'objectif repris par le Président de la République et décliné dans la feuille de route de l'actuel Gouvernement pour la période 2013-2017.

Depuis 1975, ce niveau de 500 000 logements n'a jamais été atteint, pas même en 2007, qui avait pourtant été une année record en terme de construction (avec près de 466 000 mises en chantier). Depuis 2009, moins de 350 000 logements ont été mis en chantier chaque année, sauf en 2011 (avec un pic à 421 300), soit un résultat bien inférieur aux 500 000 logements visés. En 2013, à peine 332 000 logements ont été mis en chantier, confirmant une détérioration de la situation qui s'est poursuivie en 2014 (d'après les premières estimations, environ 300 000 logements mis en chantier).

¹²⁰ Le Commissariat général au développement durable estime que le nombre de ménages pourrait croître de 200 000 par an en moyenne d'ici 2050 et de 235 000 par an d'ici 2030 (sur la base des hypothèses d'une fécondité stable à 1,95 enfant par femme, d'un solde migratoire annuel de + 100 000 personnes, et d'une évolution tendancielle de la mortalité et des comportements de cohabitation). En 2050, il estime que près d'un ménage sur deux sera composé d'une personne seule, et que les personnes âgées de soixante ans ou plus représenteront 31,8 % de la population (contre 22,9 % en 2010) – source : *CGDD, Observation et statistiques n°135, août 2012*.

¹²¹ Ces estimations tiennent compte à la fois des évolutions démographiques (migrations, évolution de la population, formations des ménages et dissolutions), des évolutions de l'offre du parc (y compris son renouvellement et sa vacance mobilisable), ainsi que des caractéristiques du parc de logement (logements ordinaires, confort, taille, critères de décence, situations d'absence de logement ordinaire) au regard de la population (taux d'effort financier, décohabitation, handicap, taille des ménages, nombre de personnes en hébergement, sans domicile...).

Tableau 18 : Nombre de logements mis en chantier (en milliers)

	2002	2003	2004	2005	2006*	2007	2008	2009**	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
Total des logements mis en chantier	303	314	363	410	434	466	400	334,4	346	421,3	346,4	331,9	300,0
dont construction neuve	-	-	-	-	-	-	-	299,9	309,7	378,6	304,2	294,5	-
dont construction sur bâtiments existants	-	-	-	-	-	-	-	34,5	36,3	42,7	42,2	37,4	-
Logements ordinaires	294	305	350	406	414	443	382	316,1	324,9	395	325,2	313,1	-
dont individuels	192	193	216	229	238	243	212	177,9	180,9	202,3	168,6	156,7	-
dont collectifs	102	112	134	177	177	201	170	138,2	144	192,7	156,6	156,4	-
Logements en résidence	8,8	9,3	13,2	17,8	19,5	22,4	18,6	18,3	21,1	26,3	21,2	18,8	-

Source : DAEI / SOeS. En dates de prise en compte. (p) prévision.

* Le tableau inclut les DOM à partir de 2006.

** Depuis avril 2009, les permis de construire et les mises en chantier sont recensés dans une nouvelle base de données nommée Sit@del2, qui inclut les données sur bâtiments existants.

Une progression toujours insuffisante du parc Hlm

Bien que sa progression soit limitée par les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc Hlm s'accroît chaque année. Sa croissance annuelle s'est accélérée en 2008 et 2009, et elle se maintient en 2011 à un niveau de 44 000 logements supplémentaires, notamment du fait de l'action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion sociale de 2005-2009. Si ce plan pluriannuel a eu un impact réel sur le développement de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction depuis 2010. Le nombre de mises en location avait atteint un niveau élevé en 2010 (95 100 logements)¹²² — qui ne peut toutefois pas être comparé aux données précédentes en raison de sources différentes —, mais il a depuis diminué. En 2012, 84 500 logements ont été mis en service, soit 10 000 logements de moins qu'en 2010. Ces mises en service ont malgré tout permis une certaine augmentation du parc Hlm, estimé à plus de 4 595 000 logements en 2013.

¹²² Les résultats du Plan de cohésion sociale 2005-2009 ont été différés, compte tenu du délai qui sépare le financement des logements sociaux de leur mise en location (de 30 mois au minimum).

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 19 : Évolution du parc Hlm en France métropolitaine (en milliers de logements)

	Total du parc (1)	Mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont ventes	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2002	4 077,9	44,0	11,3	3,0	7,5	0,8	32,7
2003	4 113,5	48,9	14,0	3,4	9,7	0,9	34,9
2004	4 152,0	44,5	16,0	3,3	11,1	1,6	28,5
2005	4 180,7	46,4	17,4	3,6	13,1	0,7	29,0
2006	4 199,0	50,5	16,7	2,5	12,9	1,3	33,8
2007	4 244,0	49,1	18,1	2,3	14,4	1,3	31,0
2008	4 329,0	57,3	21,2	2,3	16,5	2,4	36,1
2009	4 373,0	69,1	22,6	2,5	15,7	4,4	46,5
2010	4 425,0	95,1	n.d.*	5,3*	12,3*	n.d.*	n.d.*
2011	4 456,0	83,3	39,4	nd	nd	nd	43,9
2012	4 524,3	84,5	39,5	nd	nd	nd	45
2013	4 595,6	-	-	-	-	-	-

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

Source : MEDDTL, DGALN/DHUP, Sisa et CGDD/SOeS. Série des enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) puis Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS) en 2010.

* Le changement de source (de EPLS à RPLS) empêche des comparaisons entre 2009 et 2010, le périmètre de certains indicateurs ayant changé (ex : les ventes de logements sociaux ne concernent plus uniquement celles à des particuliers).

Les données de l'Union sociale pour l'habitat, basées sur les statistiques d'activité des fédérations, font état, quant à elles, du volume d'offre Hlm qui est mis à disposition des ménages chaque année. En 2013, ce sont 478 000 logements sociaux qui ont pu être ainsi attribués, dont 77 000 issus de la croissance du parc (construction de nouveaux logements ou acquisitions-améliorations) et 401 000 issus de la mobilité des ménages dans le parc Hlm. Cette offre est en recul par rapport à 2012, notamment en ce qui concerne l'offre liée à la mobilité (-10 000 logements).

Tableau 20 - Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

	2009	2010	2011	2012	2013
Offre totale attribuée à de nouveaux ménages	455	469	480	485	478
Dont offre liée à la mobilité	374	396	403	411	401
Dont offre liée à la croissance du parc (logements neufs ou acquis amélioré)	81	73	77	74	77

Source : Union sociale pour l'habitat, 2014 (estimations USH d'après statistiques d'activité des fédérations) – France entière.

Lecture : Près de 480 000 ménages ont emménagé dans un logement HLM en 2013, dont 401 000 ont emménagé dans le parc libéré par des déménagements et 77 000 dans le parc nouveau (c'est-à-dire construit ou acquis non occupé).

En matière de production de logements sociaux, l'enjeu du foncier est considérable, en premier lieu pour les territoires tendus sur lesquels l'identification de terrains disponibles à un coût raisonnable représente une difficulté majeure pour les acteurs locaux. En janvier 2013, un dispositif a été instauré par le Gouvernement pour accélérer la cession du foncier public en faveur de la construction de logements, notamment sociaux. Mais sa mise en œuvre est à ce jour particulièrement limitée. Selon un premier bilan¹²³, 333 terrains auraient été identifiés suite au recensement réalisé au niveau local (dont 264 biens appartenant à l'Etat et 69 aux établissements publics de transport) ; huit cessions auraient été conclues pour un potentiel de 960 logements (dont 430 logement sociaux). La CNAUF (Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier) a été installée en juillet 2014 pour suivre la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public, mais aussi débloquer et accélérer les procédures de cession de terrains afin d'accompagner la relance de la construction engagée par le Gouvernement.

Logements sociaux financés : toujours loin des objectifs

En amont de la mise en service des logements sociaux, l'étape des financements accordés indique également une progression régulière jusqu'en 2010 (avec plus de 130 000 logements sociaux financés). Depuis, la diminution a été très nette et à peine 103 000 logements sociaux ont été financés en 2012. Si une reprise de la production est notable en 2013, avec plus de 117 000 logements sociaux, ce niveau reste bien inférieur à l'objectif annuel de 150 000 logements sociaux que s'est fixé le Gouvernement pour la période 2013-2017¹²⁴. Conscients de l'insuffisance de la production de logements sociaux ces dernières années, l'USH et le Gouvernement ont signé un pacte d'objectifs et de moyens (2013-2015) en juillet 2013, afin de développer l'offre et la réhabilitation ; un pacte réaffirmé en septembre 2014 dans un agenda « 2015-2018 ». Notons que le coût moyen d'un logement social PLUS a considérablement augmenté depuis 2000 (il est passé d'un peu moins de 76 800 € à 142 100 € en 2013)¹²⁵, et l'État a diminué de moitié sa subvention unitaire moyenne sur la même période, contraignant les bailleurs et collectivités locales à augmenter leur effort financier. Comme le prévoit la loi de finances pour 2015, cette subvention des logements PLUS est amenée à disparaître totalement. Les bailleurs continueront toutefois à être soutenus dans les zones tendues par la ligne consacrée au financement de la surcharge foncière.

Le financement et la production de logements sociaux varient selon les territoires : si les zones considérées comme tendues (A et B1)¹²⁶ ont encore représenté, en 2013, 60 % des logements financés, l'augmentation est toutefois plus sensible dans les zones les moins tendues (zones B2 et C)¹²⁷.

¹²³ « La mise en oeuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement », Thierry Repentin, CNAUF, janvier 2015.

¹²⁴ Au regard des objectifs nationaux (33 000 de PLAI, 69 000 de PLUS et 48 000 PLS), le taux de réalisation en 2013 est de 82 % pour les PLUS et PLAI (contre 70 % en 2012) et de 67 % pour les PLS (contre 64 % en 2012).

¹²⁵ Selon les données de l'USH de 2014.

¹²⁶ Selon le zonage défini pour l'investissement locatif.

¹²⁷ Source : Rapport annuel de performance, 2014.

Le tableau de bord du mal-logement

Pour l'année 2014, les premières estimations disponibles font état de 110 000 logements sociaux financés environ, soit une diminution de 6 % par rapport à 2013 et un résultat encore très éloigné de l'objectif de 150 000.

Tableau 21 - Nombre de logements sociaux financés (hors Anru)

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS	Part des PLAI
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15 %	10 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21 %	9 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	21 %	8 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28 %	8 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	31 %	10 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39 %	8 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	36 %	14 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	34 %	17 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	34 %	18 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	131 106	34 %	20 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35 %	20 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	102 728	30 %	23 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	117 065	28 %	25 %
2014 ^(e)	-	-		-	-	110 000	-	-

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

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

NB : Le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logement social. La mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : en 2013 par exemple, 117 065 logements ont été financés mais seulement 84 500 logements ont été mis en service. Un délai de 30 mois en moyenne sépare le temps du financement de celui de la mise en location.

En se penchant sur les types de logements sociaux financés, il apparaît que la hausse enregistrée depuis 2001 tient pour beaucoup à l'augmentation de l'offre locative PLS, à hauteur de 39 %. Représentant 28 % des logements sociaux financés en 2013, le nombre de PLS a en effet progressé dans des proportions plus importantes que les véritables logements sociaux (il a été multiplié par 3,8, contre 1,8 pour les PLUS et PLAI¹²⁸ entre 2001 et 2013) alors qu'ils sont inaccessibles aux ménages les plus modestes. Même s'ils ont augmenté au cours des dernières années, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent encore qu'une part modeste de l'ensemble des financements accordés (25 % en 2013), alors qu'une étude du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées¹²⁹ a montré que 66 % des entrants dans le logement social sont en-dessous des plafonds de ressources PLAI¹³⁰. L'inadéquation entre les

¹²⁸ 64,3 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS ; 29,9 % en dessous des plafonds PLAI et 79,9 % en dessous des plafonds PLS en 2014.

¹²⁹ HCLPD, *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012.

¹³⁰ Sur certains territoires comme Paris, l'inadéquation entre le type de logements sociaux construits et les besoins des ménages est bien plus forte encore. En 2012, 70 % des demandeurs sont en dessous des plafonds PLAI alors que 23 % des logements livrés correspondaient à un financement PLAI ; 90 % des demandeurs sont sous les plafonds PLUS, et 52 % de logements construits sont accessibles à ces catégories de demandeurs. A contrario, les ménages ayant des ressources supérieures au plafond PLUS représentent 9,1 % des demandeurs inscrits.

niveaux de ressources des demandeurs et les loyers de certains logements neufs est de plus en plus inquiétante, même pour des PLUS, voire des PLAI. Sur les 10 dernières années, cette hausse régulière des loyers maximums PLUS et PLAI aura été de plus de 20 %. Les logements neufs présentant des niveaux de loyers plus élevés que ceux du parc social ancien, l'effort de production nouvelle et la réhabilitation du parc existant ont contribué à l'augmentation générale des loyers moyens dans le parc social. Pour un logement de 70 m², les loyers mensuels réels constatés en 2013 s'établissent à 370 € pour un PLAI en moyenne et à 540 € pour un PLS, avec des variations importantes selon les territoires¹³¹ : en zones très tendues (tel qu'à Nice par exemple), le loyer d'un PLS neuf de 70 m² peut s'élever à 700 €.

Par ailleurs, les caractéristiques physiques du parc locatif social ne correspondent pas suffisamment aux nouveaux besoins des ménages. Ainsi, à peine un quart du parc Hlm se compose de petits logements (6 % de T1 et 18 % de T2), alors que les personnes isolées et les familles monoparentales avec moins de 2 enfants représentent respectivement 38 % et 17 % des locataires Hlm aujourd'hui. À l'inverse, les grands logements sont également insuffisants pour répondre aux besoins de grandes familles (moins de 10 % de T5)¹³².

2. Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres et modestes

Parce que la production neuve ne pourra pas, à elle seule, répondre à l'ampleur des besoins, le parc existant doit pouvoir être également mobilisé pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes (mobilisation des logements vacants, conventionnement du parc locatif privé, réhabilitation du parc de logements vétustes ou de mauvaise qualité...).

L'intensification de la lutte contre la vacance

Au 1^{er} janvier 2014, 2,6 millions de logements étaient vacants selon l'Insee (7,8 % du parc de logements ordinaires), un chiffre en hausse de 31 % depuis 2007. Ce parc vacant renvoie en fait à des réalités très diverses (logements proposés à la vente, logements en attente d'occupation par un locataire, etc.¹³³). Un certain taux de vacance est considéré comme « incompressible » (correspondant aux délais de déménagement et d'amélioration, ou au

¹³¹ Selon les zones, les loyers maximum varient de 4,53 €/m² à 5,58 €/m² en PLAI, de 5,11 € à 6,26 €/m² en PLUS et entre 7,67 € à 13 € en PLS (source : USH 2014).

¹³² Source : USH 2014 (les Hlm en chiffres et Rapport au congrès).

¹³³ Dans le recensement rénové de la population, l'Insee considère comme « vacant » tout logement inoccupé qui est : soit proposé à la vente ou à la location, soit déjà attribué à un acheteur ou locataire et en attente d'occupation, soit en attente de règlement de succession, soit conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, soit gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (exemple : un logement très vétuste...).

renouvellement du parc). D'après une récente publication du CGDD¹³⁴, les territoires sont inégalement touchés : si la vacance persistante n'est que de 6 % pour les départements de la région parisienne, elle s'élève à 25 % en Haute-Loire ou dans le Cantal. Les logements qui restent durablement inoccupés sont souvent anciens et de moindre qualité. Sur un million de logements observés comme vacants depuis moins d'un an en 2001, le CGDD dénombre plus de 27 000 logements qui le sont restés de façon ininterrompue jusqu'en 2011. S'y ajoutent plus de 80 000 logements qui ont été vacants de façon récurrente sur cette même période.

Dans le parc Hlm, environ 129 000 logements étaient vacants depuis plus de 3 mois en 2013 (+2 000 logements par rapport à 2012)¹³⁵. D'après l'enquête triennale sur l'occupation des logements sociaux (OPS), certains segments de ce parc sont davantage touchés : le taux de vacance s'élève par exemple à 6,9 % dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et à 8,8 % dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) de France métropolitaine en 2012, contre 3,6 % de vacance hors ZUS et ZRR.

Afin d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998¹³⁶ : appliquée dans 8 agglomérations¹³⁷ en France, elle a contribué à y réduire significativement la vacance¹³⁸. Depuis 2000, le nombre de logements vacants soumis à cette taxe a diminué fortement et de façon continue, passant de 146 000 en 2000 à 86 000 en 2012. Depuis le 1^{er} janvier 2013, la taxe sur les logements vacants a été renforcée. Son périmètre a été étendu à une trentaine d'agglomérations de plus de 50 000 habitants (contre initialement 8 de plus de 200 000 habitants), la mesure s'applique désormais aux logements vacants depuis un an (contre deux auparavant) et le taux de la taxe a été augmenté¹³⁹. Cette extension du champ d'application de la TLV a naturellement conduit à une augmentation substantielle du nombre de logements imposables entre 2012 et 2013 (de 86 300 à 250 300), et de fait à une augmentation du rendement de la taxe : 200 792 avis d'imposition ont été émis en 2013 (contre 68 356 en 2012) permettant la mise en recouvrement de 129,9 M€ (contre 38,4 M€ en 2012). Cette évolution devrait se poursuivre

¹³⁴ CGDD, *Le point sur*, n°170, « Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable », juillet 2013.

¹³⁵ Données USH 2013, taux de vacance de plus de 3 mois en fin d'année.

¹³⁶ Sont concernés par cette taxe les logements laissés volontairement inoccupés par leur propriétaire depuis plus de 2 ans et situés dans des zones où la demande de logements est particulièrement forte. Sont exclus de la TLV : le parc locatif social, les résidences secondaires, les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence. Il est bon de noter que la loi ENL de 2006 a par ailleurs créé une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui permet aux communes non soumises à la TLV de prendre une délibération pour taxer tous les logements laissés volontairement vacants depuis plus de 5 ans.

¹³⁷ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes (ces deux dernières agglomérations ayant fusionné).

¹³⁸ De - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période dans la France entière.

¹³⁹ Le taux de cette taxe s'élève désormais à 12,5 % de la valeur locative du bien la première année d'imposition, puis à 25 % à compter de la deuxième année (précédemment, ce taux s'élevait à 10 % la 1^{re} année, 12,5 % la 2^e année et 15 % à compter de la 3^e année).

en 2014, deuxième année d'application du renforcement de la TLV, qui prévoit que les logements entrés dans le champ d'application en 2013 et non remis sur le marché seront soumis au taux de 25 %.

Tableau 22 : Nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
En nombre de logements	146 388	144 400	127 213	127 213	118 693	102 711	100 926	96 837	86 507	94 991	91 693	87 817	86 368	250 362

Source : Direction générale des finances publiques.

* Changement de périmètre.

Par ailleurs, fin 2012, le Gouvernement avait affiché la volonté de recourir à la réquisition des logements vacants afin de les mettre à disposition des ménages en situation de fragilité. Des procédures de réquisition ont été lancées dans les territoires en forte pénurie de logements (Ile-de-France et certaines zones de PACA, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées). À la fin du mois de mars 2013, à l'occasion d'un premier bilan sur la mise en œuvre de la procédure de réquisition en Ile-de-France, sur les 7 500 logements identifiés, 5 050 logements ont été effectivement évalués mais seulement 412 font l'objet d'une intervention de mobilisation par l'État (soit 8 %) et aucune de ces procédures n'a encore pu aboutir. Constatant la longueur et la complexité de ces procédures, le Gouvernement a souhaité renforcer les dispositions applicables en matière de réquisition de logements à travers la loi du 18 janvier 2013, mais aucun logement n'a été réquisitionné à ce jour.

Si la lutte contre la vacance dans le parc de logements s'est intensifiée ces dernières années, la vacance des immeubles de bureaux est en revanche un sujet moins pris en compte par les pouvoirs publics (alors que 3,9 millions de mètres carrés de bureaux seraient vides aujourd'hui en Ile-de-France, dont près d'un tiers seraient inoccupés depuis plus de trois ans, soit 1,2 millions de m²).¹⁴⁰

Conventionnement du parc privé : des niveaux extrêmement bas

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

L'Anah estime aujourd'hui à 140 000 le nombre de logements conventionnés dans le parc privé. Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu

¹⁴⁰ "La transformation et la mutation des immeubles de bureaux", Étude de l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-De France, novembre 2014.

Le tableau de bord du mal-logement

chaque année dans le parc privé¹⁴¹, le nombre de logements nouvellement conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible, plafonnant autour de 38 000 dans les meilleures années. Ce flux a considérablement diminué depuis 5 ans et ne représente plus que 6 565 logements en 2013. Cette diminution s'explique notamment par la réorientation des aides de l'Anah (entrée en vigueur en 2011) au détriment du conventionnement à loyer maîtrisé dans le parc locatif. À noter que l'offre « très sociale » demeure extrêmement limitée (528 logements en 2013) et représente à peine 8 % de l'ensemble des logements conventionnés (11 % en 2012).

Tableau 23 : Logements conventionnés par l'Anah à « loyers maîtrisés »

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012	2013
Logements privés à « loyers maîtrisés »	38 682	33 696	25 997	37 722	29 692	11 112	6 201	6 565
dont logements conventionnés très sociaux (LCTS)	2 024	2 459	2 932	3 338	2 845	1 741	665	528
dont logements conventionnés (LC)	11 609	12 668	12 056	14 153	11 073	7 174	4 549	3 067
dont logements à loyers intermédiaires	25 049	18 569	11 009	20 231	15 774	2 197	772	2 970

Source : Anah.

*Réservé aux situations d'habitat indigne et très dégradé, le nouveau régime d'aide aux propriétaires bailleurs favorise les engagements pour des travaux importants.

Amélioration du parc existant : un bilan en demi-teinte

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités se situe à des niveaux bien inférieurs à celui de 2000. Ce déclin très important s'est accéléré avec la suppression de la Palulos depuis 2009 (moins de 700 logements concernés en 2013, contre 123 000 en 2000). À partir de 2004, l'intervention publique de réhabilitation du parc social a été portée également par le Programme national de rénovation urbaine, tourné essentiellement vers les Zones urbaines sensibles (34 600 logements réhabilités en 2013). Dans le cas de la Palulos comme dans celui du PNRU, l'Etat est de moins en moins mobilisé financièrement : son désengagement en matière d'aides directes est compensé par des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts, notamment dans le cadre de la réhabilitation thermique des logements sociaux (à travers les « éco-prêt logement social »), et le financement du PNRU repose quasi exclusivement sur le budget d'Action logement.

Avec la mise en œuvre d'éco-prêts pour la rénovation thermique du logement social, la loi Grenelle prévoit la rénovation de 100 000 logements sociaux en 2009/2010 puis un rythme annuel de 70 000 logements à rénover à partir de 2011. Afin d'atteindre l'objectif de 120 000 rénovations de logements sociaux par an fixé par le plan de rénovation énergétique de l'habitat, le dispositif de l'éco-PLS a fait l'objet d'une série d'évolutions visant à le rendre plus incitatif. Si les 100 000 logements sociaux de la première génération

¹⁴¹ « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », CGEDD, juin 2013.

des éco-PLS ont été quasiment réalisés sur les premières années (près de 90 000 logements rénovés entre 2009 et 2011), le bilan de la mise en œuvre de la seconde génération de prêts met en évidence une chute du rythme de rénovation (20 560 logements en 2012), s'expliquant notamment par des taux et des critères d'éligibilité plus contraignants. Prenant en compte ces difficultés, la troisième génération de l'éco-PLS, mise en œuvre en 2013, a permis la rénovation énergétique de 28 000 logements supplémentaires (43 814 logements rénovés en 2013). Toutefois, une accélération du rythme des rénovations sera encore nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

Tableau 24 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PALULOS	123 248	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	5 450	1 209	386	670
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930	34 645
Eco-PLS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19 365	33 040	36 123	20 560	43 814
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	109 664	84 964	76 276	53 876	79 129

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

Du côté du parc locatif privé, l'amélioration de l'offre est elle aussi en baisse régulière depuis plus de 10 ans (à l'exception de l'année 2009, marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du Plan de relance). Après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 700 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah est reparti à la hausse en 2013 (+ 8 % en un an) pour s'établir à 65 400 logements. Ce niveau reste toutefois très éloigné des quelque 200 000 logements améliorés en 2001. La diminution est sensible parmi les propriétaires occupants (- 37 % depuis 10 ans) et plus encore parmi les propriétaires bailleurs (- 92 % depuis 10 ans et - 43% par rapport à 2011).

Tableau 25 : Logements améliorés dans le parc locatif privé

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Propriétaires occupants*	72 046	63 380	70 778	58 630	54 434	53 797	57 937	53 710	67 048	53 432	38 559	34 979	44 952
Propriétaires bailleurs	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	59 773	49 174	35 747	44 383	33 140	11 609	6 201	6 565
Aides au syndicat						19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528	13 559
Total	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 561	131 362	112 744	160 491	107 056	72 482	60 708	65 076

Source : Anah.

*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires occupants relevaient du dispositif de Prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH). Les aides sont recentrées désormais sur les propriétaires occupants modestes.

Avec le programme « Habiter Mieux », l'Anah accorde depuis 2011 des subventions aux ménages, conditionnées à une amélioration de la performance énergétique de leur logement supérieure à 25 %. Si ce programme a connu des débuts difficiles (avec des résultats bien en-deçà des objectifs, soit 12 786 ménages aidés en 2012 et moitié moins en 2011), l'année 2013 a été

marquée par une montée en charge significative (34 157 logements aidés pour un objectif de 30 000). Cette forte augmentation s'explique principalement par le déploiement du programme et la mobilisation des acteurs sur le terrain, et surtout par une évolution du régime des aides¹⁴² de l'Anah, et notamment un rehaussement des plafonds de ressources qui a conduit à toucher des ménages aux ressources plus importantes. Le nombre de ménages aidés considérés comme « très modestes » par l'Anah jusqu'au 1^{er} juin 2013¹⁴³ n'a augmenté que de 30 % entre 2012 et 2013, contre 101 % pour l'ensemble des ménages. Les ménages modestes continuent toutefois à bénéficier de ces aides, et celles-ci sont désormais recentrées, depuis juillet 2014, sur les propriétaires occupants les plus modestes. Les premiers enseignements d'une évaluation de ce programme (en cours de réalisation) soulignent que 45 % des bénéficiaires vivent sous le seuil de pauvreté. Alors qu'il serait nécessaire d'intervenir sur 200 000 logements du parc privé chaque année pour pouvoir rénover le parc énergivore dans un délai acceptable, on estime qu'à fin 2014, 100 000 logements auront été réhabilités depuis le lancement du programme « Habiter mieux ». Alors que les opérateurs sur le terrain seraient en capacité d'amplifier sensiblement leur intervention sur ce parc, ils se heurtent à des moyens financiers de l'Anah insuffisants (qui seront encore inférieurs pour 2015 au réalisé de 2014)¹⁴⁴.

L'accent mis par l'Anah sur la lutte contre la précarité énergétique¹⁴⁵ semble s'être fait au détriment de la lutte contre l'habitat indigne et le soutien aux copropriétés, deux sujets sur lesquels le bilan est bien plus mitigé. En matière de lutte contre l'habitat indigne, le rapport annuel de performance de 2013 souligne une diminution du nombre d'opérations réalisées chez les propriétaires bailleurs ainsi qu'une baisse des moyens financiers par rapport à 2012, conséquence de la progression des aides attribuées à la lutte contre la précarité énergétique¹⁴⁶.

Sur le volet des copropriétés dégradées, l'Anah a contribué à la réhabilitation de 11 679 logements en 2013, dans le cadre d'OPAH copropriété (pour les copropriétés dont la situation est fragile ou qui sont au début d'un processus de dévalorisation), de plans de sauvegarde (pour restaurer le cadre de vie des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification-paupérisation) ou des volets « copropriété » des dispositifs programmés. Alors que le volume des logements en copropriété

¹⁴² Notamment augmentation des plafonds de ressources des propriétaires occupants, évolution du montant de l'aide de solidarité écologique, prime du fonds d'aide à la rénovation thermique, ouverture du programme aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés.

¹⁴³ Parmi les 12 786 ménages aidés en 2012, 61 % sont des propriétaires occupants très modestes.

¹⁴⁴ Un décret du 29 décembre 2014 a ainsi annoncé une baisse des montants d'Aides solidarité écologique (ASE) accordés par logement pour les ménages très modestes (passant de 3 000 € à 2 000 €).

¹⁴⁵ Selon le Rapport annuel de Performance, la lutte contre la précarité énergétique est la priorité qui aura connu la plus forte dynamique en 2012 puis en 2013 (entre 2011 et 2012, le nombre de logements aidés a quasiment doublé, et le nombre de logements entre 2012 et 2013 a quasiment triplé). Ainsi, en 2013, plus de la moitié des aides de l'Agence sont désormais accordées en faveur de la précarité énergétique.

¹⁴⁶ Selon le Rapport annuel de performance de 2013, Les moyens budgétaires consacrés directement par l'État à la lutte contre l'habitat indigne sont en diminution depuis 2008, atteignant en 2013 4,76M€ CP (contre 8,2M€ en 2007).

aidés par l'Anah a nettement diminué par rapport à 2009, cette baisse est particulièrement marquée en 2013 (-37 %). À noter toutefois que les syndicats de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH peuvent bénéficier du programme « Habiter mieux » depuis juillet 2013, et que l'Anah vise à travers lui une intervention sur 15 400 logements entre 2013 et 2017.

Tableau 26 : Logements en copropriété traités par l'Anah dans le cadre des programmes OPAH, plans de sauvegarde et volets « copropriétés » des dispositifs programmés

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Logements subventionnés dans le cadre d'un programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745	11 679
dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894	4 128
dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114	3 681
dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	700	1181	5 179	6 313	4 741	3 233	2 737	3 870

Source : Anah.

La mise en œuvre des plans de sauvegarde et OPAH se heurte souvent à l'incapacité des acteurs à aborder le phénomène des copropriétés fragilisées dans toutes ses dimensions (difficultés financières, habitat dégradé, besoin en accompagnement social, etc.), ainsi qu'à la difficulté à mobiliser les acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banquiers, fournisseurs d'énergie, etc.) et à reloger les occupants¹⁴⁷. Le manque de connaissance du parc des copropriétés participe également de la complexité à intervenir sur ces logements et à prévenir leurs difficultés. La loi ALUR prévoit de développer et réformer les outils de connaissance et d'observation des copropriétés. Par ailleurs, une première Opération de requalification des copropriétés dégradées, à Clichy-sous-Bois, a été déclarée d'intérêt national par l'État en octobre 2014.

La rénovation de l'habitat dans les Zones urbaines sensibles

Le parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2004-2013 : 398 projets ont été signés sur la période dans 595 quartiers (dont 429 zones urbaines sensibles), dans lesquels résident 4 millions d'habitants. Bien que le programme national arrive à échéance, au 31 décembre 2013, 88 % du programme financier était engagé et le taux de réalisation pour les opérations relatives à l'habitat atteignait en moyenne 68 %, avec certaines variations entre les démolitions (réalisées à hauteur de 79 %), les reconstructions (à 64 %), les réhabilitations (à 75 %) et les résidentialisations (à 58 %).

¹⁴⁷ Voir sur ce point le rapport « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat » de D. Braye en 2012 qui présente 144 mesures pour améliorer le traitement des copropriétés en difficulté.

Tableau 27 : Opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées au 31 décembre 2013

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total de la programmation	150 340	141 950	337 180	362 400	991 870
Total des opérations engagées (2004-2013)	134 810	122 120	305 210	313 740	875 880
Total des opérations livrées (2004-2013)	119 040	90 310	253 250	208 900	671 500
Taux d'engagement des opérations	90 %	86 %	91 %	87 %	88 %
Taux de livraison des opérations	79 %	64 %	75 %	58 %	68 %

Sources : Fichiers de programmation Agora et enquête « livraisons » de l'ANRU au 31 décembre 2013, traités par l'Onzus.

Si le PNRU a contribué à améliorer les conditions d'habitation dans de nombreux quartiers en ZUS, le programme n'a pas suffisamment pris en compte les difficultés sociales et économiques des ménages, les volets relatifs aux politiques sociales ou encore à l'emploi étant les « oubliés » de la politique menée sur de nombreux territoires. Par ailleurs, l'échelle d'intervention communale n'a pas toujours permis de favoriser une plus grande mixité sociale dans les agglomérations lors des relogements, et a pu sur certains territoires gripper les processus d'attribution pendant plusieurs années.

3. La hausse non régulée du coût du logement

La progression des prix de l'immobilier qui s'est accélérée au cours des quinze dernières années, et la flambée des niveaux de loyers, notamment dans les grandes villes, ont considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes, et fragilisé de nouveaux pans de la population qui étaient auparavant épargnés par la crise du logement. La déconnexion entre le coût du logement et les revenus des ménages a contribué à élargir le spectre des personnes fragilisées, qui se comptent aussi parmi les classes moyennes. La flambée des prix constitue désormais une nouvelle dimension fondamentale de la crise du logement qui en explique la vigueur et l'ampleur actuelles.

Les analyses du CGEDD permettent d'établir les niveaux de hausse très élevés du coût des logements, à l'achat comme à la location.

Au niveau national, la hausse des prix de l'immobilier a été considérable au cours des quinze dernières années, comme le montre l'économiste Jacques Friggit. Alors que la période 1965-2000 avait été marquée par une

relative stabilité du prix des logements, qui a fluctué dans un « tunnel » de manière proportionnelle à l'évolution du revenu des ménages, la situation a radicalement changé à partir de 2002 lorsque l'indice du prix des logements est sorti de ce tunnel par le haut¹⁴⁸, sur l'ensemble du territoire. Malgré la crise économique les prix de l'immobilier ne sont toujours pas revenus à des niveaux plus raisonnables, et même s'ils diminuent depuis 2012, ils restent aujourd'hui largement supérieurs (d'environ 70 %) à la normalité historique représentée par ce « tunnel ».

Le problème du logement cher se ressent également sur le marché de la location. Depuis les années 1970, le loyer moyen des locataires a doublé par rapport à leurs revenus¹⁴⁹. Ce décrochage s'explique notamment par une paupérisation des locataires depuis quarante ans, en partie des jeunes ménages qui sont surreprésentés dans le parc locatif, mais aussi par des hausses de loyer liées pour partie à l'amélioration de la qualité des logements.

Sur la période 2000-2014, l'indice du prix des logements anciens a plus que doublé (+ 116 %) et la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de + 35 %, dans des proportions donc supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+ 25%). Pour rendre compte des loyers réellement payés par les ménages dans un certain nombre d'agglomérations, il est possible de s'appuyer sur les données publiées par l'Olap qui indiquent, elles, une augmentation de + 57 % sur la même période.

Tableau 28 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000-2014)

	2000-2014
Prix des logements anciens (4)	+ 116 %
Composante « loyer » dans l'IPC (2)	+ 35 %
Loyers moyens parc privé (3)	+ 57 %
Indice des prix à la consommation (IPC) (1)	+ 25 %

Sources :

(1) Insee, *Indice des prix à la consommation, France métropolitaine*.

(2) Insee, *Composante « loyers » des résidences principales dans l'Indice des prix à la consommation*.

(3) OLAP, *loyers moyens dans 11 agglomérations enquêtées par l'Olap de 2000 à 2013, et pour 2014 dans 6 agglomérations (nouveau périmètre de l'Olap)*.

D'après le dernier rapport de l'Olap, les loyers du parc privé ont continué d'augmenter entre 2012 et 2013, à des degrés divers selon les territoires : de + 1,1 point dans les 6 agglomérations de province enquêtées à + 1,8 point en première couronne d'Île-de-France et + 2,7 points à Paris. Les loyers de relocation constituent un facteur déterminant dans la hausse générale des loyers. A Paris, ils sont la principale cause de l'augmentation (à hauteur de

¹⁴⁸ Jacques Friggit CGEDD, « Le prix des logements sur le long terme », 2010, 2-3-1. « Loyers et revenus depuis les années 1970 », CGEDD – juin 2013 (cette note reprend une présentation effectuée devant le Collège Logement du CGEDD en juillet 2012).

¹⁴⁹ Jacques Friggit, « Loyers et revenus depuis les années 1970 », CGEDD, 2013. Cette amélioration de la qualité des logements locatifs est parfois plus subie que choisie : des isolées contraintes de vivre dans des logements trop grands du fait d'un manque de studios, des réglementations techniques auxquels les ménages, faute de moyens, préféreraient se soustraire, etc.

Le tableau de bord du mal-logement

52 %, même s'ils ne représentent que 20 % du parc concerné en 2013) et leur impact est également très important en petite couronne (à hauteur de 39 %). Les loyers indexés sur l'IRL contribuent aussi fortement au mouvement de hausse générale, à hauteur de 37 % à Paris, de 44 % en première couronne et de 45 % en province (6 agglomérations).

Tableau 29 : Contribution des différents facteurs de hausse à l'augmentation générale des loyers en 2013

		Identique ou en baisse	Indexation sur l'IRL	Relocation	Renouvellement de bail	Autre Hausse*	Evolution globale
Paris	Nombre de logements (%)	9,5 %	62,2 %	20 %	2,6 %	5,7 %	100 %
	Contribution à la hausse	0	1	1,4	0,1	0,2	2,7
Petite couronne	Nombre de logements (%)	19,6 %	49,7 %	20,5 %	1 %	9,5 %	100 %
	Contribution à la hausse	- 0,1	0,8	0,7	0	0,4	1,8
Province**	Nombre de logements (%)	28,9 %	34,9 %	27,7 %	0,1 %	8,4 %	100 %
	Contribution à la hausse	- 0,1	0,5	0,2	0	0,4	1,1

Source : Olap, 2014.

* Hausse ne pouvant être rattachée à une procédure légale.

** Ces données reposent sur l'analyse des évolutions des prix des loyers dans 6 agglomérations (Brest, Grenoble, Lyon, Nancy, Strasbourg, Rennes) sur environ 409 500 logements décrits à partir de 5 057 enquêtes validées).

Lecture : en 2013, sur le territoire parisien, les hausses de loyers lors de relocation ont concerné 20 % des logements et ont contribué à la hausse générale des loyers du parc privé, à hauteur de 1,4 point sur une hausse générale de 2,7 points soit 52 % de la hausse.

Toujours d'après l'Olap, la hausse générale des loyers a été plus modérée en 2013 que dans les années précédentes. Cela s'explique à la fois par une évolution plus faible de l'IRL (qui limite par conséquent les augmentations de loyer pour les locataires en place), mais aussi par une moindre hausse des loyers de relocation (tendance des bailleurs à relouer au même loyer). Cette relative modération est à mettre en relation avec une conjoncture économique morose, mais aussi avec certaines dispositions récentes. Les décrets annuels de 2012 et 2013 notamment instaurant une limitation des hausses de loyer lors des relocations, et qui s'appliquent pour la première fois en 2013 sur une année pleine. En 2014, le décret de limitation de la hausse devrait continuer à avoir un effet modérateur sur les loyers de relocation, même si la limitation des hausses ne s'appliquera pas systématiquement, soit du fait de travaux, soit en raison d'un non-respect par certains bailleurs. En revanche, il est encore difficile de prévoir les effets de la mise en œuvre de l'encadrement des loyers, prévue *a minima* à Paris *intra muros* en 2015. Et l'on peut douter que les loyers diminuent de façon généralisée, en raison de la pénurie de l'offre face à une demande toujours aussi soutenue.

4. Aides personnelles au logement : les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Alors que le coût du logement pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages, les aides personnelles au logement ont un rôle essentiel à jouer : versées sous conditions de ressources, elles représentent une prestation essentielle pour l'équilibre du budget des ménages à bas revenu. Toutefois, une large part de ces revenus de transfert est aujourd'hui absorbée par la hausse non régulée des prix de l'immobilier, des loyers et des charges. In fine, ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages, notamment lorsqu'ils disposent de revenus modestes.

Une distribution restreinte des aides personnelles au logement

Fin 2013, près de 6,3 millions de foyers (soit environ un ménage sur cinq) perçoivent une aide au logement¹⁵⁰, marquant une augmentation de 2,1 % en un an sur le territoire métropolitain. Après une nette diminution entre 2001 et 2006, le nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (APL, ALF, ALS) est en progression retrouvant en 2012 son niveau du début des années 2000. Une progression qui s'explique principalement par la fragilisation d'un grand nombre de ménages sous l'effet de la crise économique qui sévit depuis 2008 mais également par la revalorisation des barèmes de ressources pour bénéficier d'une aide au logement.

Toutefois, le taux de diffusion des aides personnelles a reculé : alors que 22,5 % des ménages étaient aidés en 2001, environ 20 % le sont aujourd'hui. Une baisse qui s'explique essentiellement par le recul de la part des accédants aidés (10,1 % en 2013 contre 16,5 % en 2001)¹⁵¹. Si la part des locataires aidés est restée relativement stable (atteignant 44 %), cette stabilité doit nous interroger puisque la précarité a progressé dans la société, fragilisant une partie de la population qui étaient jusqu'alors à l'abri des difficultés de logement, y compris parmi les classes moyennes et catégories intermédiaires.

¹⁵⁰ Parmi eux, 2,7 millions perçoivent l'APL, 2,3 millions l'ALS, et 1,3 million l'ALF. Un bénéficiaire d'aide perçoit en moyenne 279 € par mois pour l'ALF, 189 € par mois pour l'ALS, et 238 € par mois pour les APL. Source : Fascicule CNAF sur les prestations légales, 2014.

¹⁵¹ La diminution de la part des accédants bénéficiaires d'aides au logement s'explique en partie par la moindre proportion de ménages modestes en capacité d'accéder à la propriété (difficulté pour obtenir un prêt, augmentation des prix des biens en accession, etc.).

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 30 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL et AL)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de bénéficiaires (en milliers)*		6 216	6 167	6 101	6 050	6 005	5 959	5 986	6 187	6 096	6 113	6 120	6 219	6 293
Part des bénéficiaires (%)	parmi les accédants	16,5	15,7	14,7	13,6	12,4	11,6	11,3	11,5	10,8	10,7	9,8	10,6	10,1
	parmi les locataires (hors foyer)	43,2	42,8	42,4	42,2	42,1	41,8	41,9	43,3	42,5	42,8	43,4	42,8	44,4
	parmi l'ensemble des ménages**	22,5	22	21,4	21	20,6	20,2	20	20,6	20,1	19,9	19,7	19,7	nd

Source : *comptes du Logement*.

* propriétaires accédants et non accédants, locataires foyers et hors foyers.

** locataires hors foyer + accédants + propriétaires.

L'évolution des revenus d'exclusion des aides (c'est-à-dire des plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée aux ménages) depuis 2002 a confirmé un resserrement des aides sur les ménages disposant de faibles ressources (en 2010, plus de la moitié des ménages allocataires avaient des revenus les plaçant sous le seuil de pauvreté). Si ce taux d'exclusion est tombé à un niveau particulièrement bas en 2006, les seuils ont légèrement progressé depuis.

En 2013, restaient toutefois exclus de l'APL :

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,04 Smic net,
- un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,94 Smic net,
- un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,37 Smic net.

Des aides qui ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages

Depuis 10 ans, on assiste à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes¹⁵². D'après un récent rapport de l'IGAS¹⁵³, les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont progressé de 32 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont été revalorisés que de 15 %. Le phénomène est le même en ce qui concerne les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans mais le forfait-charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 11 %.¹⁵⁴ D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

¹⁵² Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007.

¹⁵³ IGAS, Rapport thématique « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

¹⁵⁴ D'après une étude récente de la DREES à partir de l'ENL 2006, 30 % des bénéficiaires supportent des dépenses de charges supérieures de plus de 100 € à leur forfait charges. Notons par ailleurs que le poids des charges pèse plus fortement sur les ménages à faibles revenus (puisque le forfait charges n'est pas lié aux revenus des ménages, mais calculé en fonction de la configuration familiale).

Tableau 31 : Évolution des dépenses de ménages et des barèmes des aides personnelles au logement (2000-2010)

	Loyers plafonds des aides	Loyers moyens des bénéficiaires des aides	Forfait charges	Dépenses d'énergie et d'eau
2000-2010	+ 15,1 %	+ 32,3 %	+ 10,9 %	+ 39 %

Source : IGAS, à partir des données de l'Insee, des Comptes du Logement et de la CNAF.

Le tableau suivant indique qu'en 2013, 71 % des allocataires devaient supporter des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds pris en compte par les aides au logement. Cette proportion a fortement augmenté puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. La part des allocataires devant supporter un loyer supérieur de plus de 100 % au loyer plafond a particulièrement augmenté sur cette période (+ 5,4 points). Le décrochage est très net dans le parc privé : 90 % des allocataires en 2013 y supportaient des loyers supérieurs aux loyers plafonds (86 % en 2010). La situation est également préoccupante dans le parc public où 55 % des allocataires sont concernés (52 % en 2010).

Tableau 32 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	2013	Parc privé 2013	Parc public 2013
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	28,8	10	45
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	71,2	90	55
- Dont supérieur de 0 à 50 %	40,4	41,4	43,2	-	-
- Dont supérieur de 50 à 100 %	14,1	21,5	19	-	-
- Dont supérieur de 100 % et plus	3,7	8,8	9,1	-	-

Sources : Données 2001 et 2010 issues d'un traitement IGAS à partir des données de la CNAF.

Données 2013 extraites du « Fascicule CAF, Prestations légales- Résultats au 31/12/2013. »

L'efficacité des aides personnelles doit aussi être questionnée du point de vue des modalités de leurs versements, sachant que ceux-ci n'interviennent pas toujours au moment où les ménages en ont le plus besoin, ou que les aides diminuent parfois trop brutalement lors d'une reprise d'activité de l'allocataire. Cette imprévisibilité constitue un facteur majeur d'inefficacité, d'autant plus préjudiciable que les ménages disposent de ressources précaires et instables.

Des taux d'effort qui restent élevés malgré le bénéfice de l'aide personnelle au logement

S'élevant en moyenne à 223 €, les aides au logement représentent, toujours, en moyenne 49 % du montant du loyer à acquitter pour les allocataires. Si cette prestation contribue à la baisse du taux d'effort dédié au logement (pour un allocataire sur deux, elle permet de ramener le taux d'effort médian

Le tableau de bord du mal-logement

de 40 % à 19 %) ¹⁵⁵, les aides personnelles au logement ne permettent plus de réduire suffisamment le poids des dépenses de logement en augmentation : plus d'un million de ménages ont ainsi un taux d'effort net supérieur à 33 % malgré le versement des aides ¹⁵⁶.

Derrière la moyenne, l'effort budgétaire des allocataires est disparate selon la composition familiale, le niveau de vie, le lieu de vie... et certaines catégories de ménages sont particulièrement confrontées à un taux d'effort élevé ¹⁵⁷ :

- les personnes seules présentent un taux d'effort médian nettement supérieur à la moyenne (25 % contre 9 % pour une famille avec 5 enfants),
- le taux d'effort médian des locataires du parc privé est plus de deux fois plus élevé que celui des locataires du parc social (25 % contre 11 % dans le parc social) ¹⁵⁸,
- les ménages les plus modestes (1^{er} quartile ¹⁵⁹) supportent une charge de logement représentant 25 % de leur budget ; d'après la CNAF, ils sont moins bien solvabilisés par les aides au logement,
- les ménages vivant dans certains territoires supportent des taux d'effort nets médians bien supérieurs à la moyenne nationale, comme dans les Alpes-Maritimes (taux d'effort à 26 %) ou Paris (24,9 %), du fait de l'inflation des niveaux de loyers.

L'évolution des taux d'effort nets moyens des locataires témoigne de l'érosion du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. En 2013, ces taux d'effort atteignent des niveaux parmi les plus élevés de ces dix dernières années : pour un couple mono-actif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic), le taux d'effort est de 25,2 % (contre 24,7 % en 2004), et il atteint 29,7% pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 Smic (contre 27,9% en 2004).

Tableau 33 : Évolution du taux d'effort net ¹⁶⁰ des allocataires dans le secteur locatif – zone 2 (en %)

APL/AL	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Isolé Revenus : 1 Smic	27,9	29,0	29,5	29,5	29,5	29,1	29,8	28,9	29,3	29,7
Couple monoactif avec 2 enfants Revenus : 2 Smic	24,7	25,3	25,2	25,3	25,1	25,4	25,6	25,6	24,8	25,2

Source : ministère du Logement, d'après CNAF – CCMSA.

¹⁵⁵ CNAF « Les dépenses de logement : allégées par les aides personnelles au logement, mais qui demeurent une charge très forte pour une partie des foyers allocataires » L'essentiel – mars 2014.

¹⁵⁶ IGAS, Rapport thématique « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

¹⁵⁷ L'Essentiel- mars 2014. Op. cit.

¹⁵⁸ Ce qui traduit des niveaux de loyer élevés dans le parc privé supérieurs de 44 % à ceux du parc Hlm selon la CNAF.

¹⁵⁹ Soit des revenus mensuels inférieurs à 696 € par UC.

¹⁶⁰ Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre a décidé de calculer chaque année les taux d'effort des ménages, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (à partir des loyers moyens pratiqués dans six agglomérations de province¹⁶¹) et dans le parc social (à partir des loyers moyens constatés dans le parc Hlm).

En 2014, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 35,9 % dans le parc privé et 28,3% dans le parc social.

Tableau 34 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic) en 2014

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	331	213
Charges estimées (3)	107	107
Aide au logement en 2014	33	0
Revenu mensuel (1 Smic net)	1 128	1 128
Taux d'effort (4)	35,9 %	28,3 %

Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint 35,1 % dans le parc privé et 23,3 % dans le parc social.

Tableau 34 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic) en 2014

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	598	385
Charges estimées (3)	155	155
Aide au logement en 2014	158,5	146
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 692	1 692
Taux d'effort (4)	35,1 %	23,3 %

¹⁶¹ La Fondation Abbé Pierre s'appuie ici sur les données de l'Olap (l'Olap servant de base à la mise en œuvre des observatoires de loyers prévus par la loi Alur) et non plus sur Clameur, comme c'était le cas dans les années précédentes.

- (1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé de six agglomérations de province, au 01/01/2014, soit 9,2 €/m² (source : OLAP 2014).
- (2) Loyer mensuel moyen constaté dans le parc Hlm de France métropolitaine, soit 5,92 €/m² pour un PLUS financé après la réforme de 1977 (source : RPLS 2013 d'après USH).
- (3) Les charges prises en compte ici correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement, selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).
- (4) Taux d'effort = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

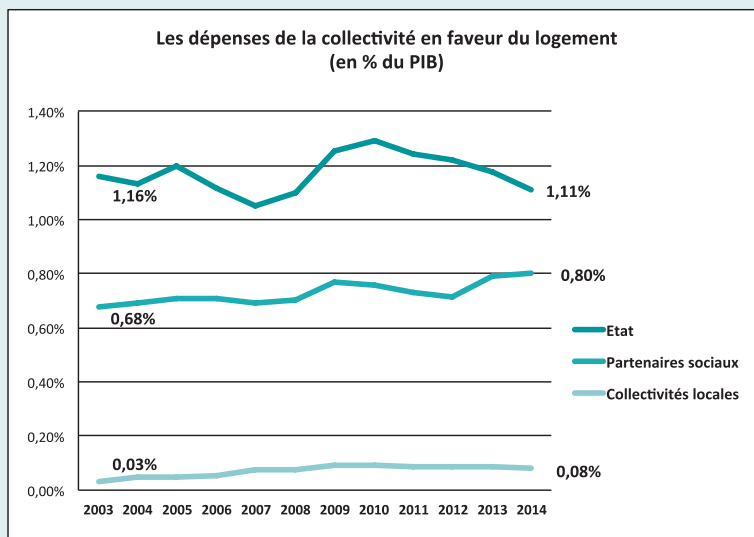
5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement

Insuffisance de la production et de la mobilisation du parc existant, absence de maîtrise des prix, affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles... sont autant d'indicateurs d'une faiblesse chronique des politiques du logement depuis de nombreuses années. Cette faiblesse est plus manifeste encore quand elle se traduit par un désengagement financier de l'État dans le domaine du logement ou par une application insuffisante des lois (loi SRU, loi Dalo, loi relative à la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage...). Des carences inadmissibles au regard de l'ampleur du mal-logement qui touche 3,5 millions de nos concitoyens.

Dépenses de la collectivité : une augmentation en trompe-l'œil

Entre 2003 et 2014, la part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement¹⁶² a globalement progressé, passant de 1,87 % du PIB à 1,99 % (soit 41,3 milliards d'euros). Toutefois, on remarque que cette progression est supportée essentiellement par les partenaires sociaux (+ 53 % en valeur), et les collectivités locales (+ 242 % en valeur), tandis que la part de l'État se situe en 2014 au même niveau qu'en 2003 après 4 années de baisses significatives. Sachant qu'au-delà du volume global des dépenses de logement, se pose la question des priorités budgétaires que se fixent les responsables politiques : pour la Fondation Abbé Pierre, celles-ci doivent être tournées avant tout vers la recherche de réponses pour les plus fragiles (ce qui n'est pas le cas, par exemple, lorsque le soutien apporté à l'investissement locatif se traduit par des dépenses publiques très élevées et sur des périodes très longues, sans toujours répondre aux besoins des ménages modestes).

¹⁶² L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales. Source : Comptes du logement.



Source : ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement (CP) mandatés jusqu' en 2005. CP mandatés jusqu' en 2012, CP en LFI pour 2013 et 2014.

Il convient d'insister ici sur le fait que les dépenses publiques de logement ne doivent pas être considérées uniquement comme un coût, mais aussi comme un investissement. Une politique volontariste dans ce domaine permet en effet de dynamiser d'autres secteurs (préservation du pouvoir d'achat des ménages et relance de la consommation, emploi dans le secteur du bâtiment, lutte contre la précarité énergétique et le tarissement des ressources énergétiques...) et d'éviter des « coûts sociaux et économiques » importants liés au mal-logement lorsque sont mises en place de réelles politiques de prévention (coût pour la collectivité des nuitées d'hôtel, conséquences du mal-logement sur la santé, mais aussi la réussite scolaire, l'insertion sociale et professionnelle...).

Application des lois : quand la puissance publique s'affranchit de ses obligations

- **Loi SRU sur le financement des logements sociaux**

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard, pour atteindre 20 à 25 % de logements sociaux dans leur parc d'ici 2025.

Le tableau de bord du mal-logement

Sur la période triennale 2008-2010, 977 communes étaient concernées par cette obligation¹⁶³ et 63 % d'entre elles avaient atteint leur objectif (contre 55 % en 2005-2007 et 49 % en 2002-2004). Au total, les communes soumises à cette obligation ont contribué au financement ou à la réalisation de 130 537 logements sociaux en 2008-2010, soit 37 % de la production nationale. Pourtant, l'effort des communes reste toujours trop inégal, puisque, sur cette période, elles étaient 364 à s'affranchir – entièrement ou en partie – de leurs obligations (54 % d'entre elles avaient réalisé moins de la moitié de leur objectif de rattrapage¹⁶⁴), tandis que de nombreuses autres communes choisissaient de financer essentiellement des PLS, inaccessibles aux ménages pauvres et modestes¹⁶⁵. À l'issue de la période triennale 2008-2010, 54 % des communes qui n'avaient pas respecté leur objectif (soit 197 communes) ont fait l'objet d'un constat de carence.

Tableau 35 - Présentation des bilans des périodes triennales entre 2002 et 2010

	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Nombre de communes soumises	728	730	977
Nombre de communes ayant atteint leur objectif	359	405	613
Nombre de communes n'ayant pas atteint leur objectif	369	325	364
Taux de communes ayant atteint leur objectif	49 %	55 %	63 %
Objectifs de financements de logements sociaux	61 965	61 767	79 567
Logements réalisés ou financés	87 353	95 055	130 537
Taux de réalisation	141 %	154 %	164 %
Nombre de constats de carence	140	239	197

Source : ministère du Logement.

La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort de rattrapage (elles sont 1 141 en 2014, soit 214 de plus qu'en 2012)¹⁶⁶ ; elle a aussi revu à la hausse les exigences de production (le taux de logements sociaux à atteindre étant porté dans les agglomérations les plus tendues à

¹⁶³ La loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable a étendu les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions (soit 338 nouvelles communes au 1^{er} janvier 2010). Bénéficiant d'une mesure de transition, ces communes ne sont soumises à prélèvement que depuis le 1^{er} janvier 2014.

¹⁶⁴ À cet égard, ce sont les communes les plus déficitaires (dotées de moins de 5 % de logements sociaux) qui s'affranchissent le plus de leurs obligations : elles représentent plus d'un tiers des communes n'ayant pas satisfait leur objectif et n'ont réalisé que 65 % de leur objectifs.

¹⁶⁵ Une étude de la Fondation Abbé Pierre réalisée en 2011 a montré que, sur l'ensemble de l'offre produite en 8 ans par les communes soumises à la loi SRU, un tiers des logements correspondait à une offre « intermédiaire » (PLS), tandis que la part des logements « très sociaux » (PLAI) plafonnait à 14 %. Source : *Palmarès 2011 des communes soumises à la loi SRU* : étude réalisée sur 734 communes soumises à l'article 55 de la loi SRU de 2002 à 2009.

¹⁶⁶ Cela concerne les communes de 3 500 habitants appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants (sauf pour les territoires ne justifiant pas d'un effort supplémentaire pour répondre aux besoins en logement des plus précaires) ainsi que les communes, dites "isolées" de plus de 15 000 habitants en croissance démographique ne relevant ni d'une agglomération ni d'une intercommunalité. Les communes seront ainsi soumises à l'obligation de disposer de 20 % ou 25 % de logements sociaux, et auront jusqu'à 2025 pour atteindre cet objectif.

25 %) ¹⁶⁷, et prévu la possibilité d'un quintuplement des prélèvements sur les communes en état de carence. En 2014, 1 141 communes étaient soumises à l'article 55 de la loi SRU en 2014, et les deux tiers d'entre elles devront atteindre un taux de 25 % de logements sociaux (761 communes). 605 communes ont été effectivement soumises à des prélèvements financiers, et 189 étaient en constat de carence.

Tableau 36 : Application de la loi SRU entre 2010 et 2014

	2010	2011	2012	2014
Communes ayant moins de 20% de logements sociaux (ou 25% pour 2014)	989	998	1004	1 246
Communes exemptées (au titre du risque ou de la décroissance géographique)	58	78	77	105
Communes soumises à l'article 55	931	920	927	1 141
<i>dont communes soumises au taux de 20%</i>	<i>931</i>	<i>920</i>	<i>927</i>	<i>380</i>
<i>dont communes soumises au taux de 25%</i>				<i>761</i>
Communes soumises à prélèvement	724	703	699	1 135
Communes effectivement prélevées*	416	384	354	605
Communes en constat de carence	234	227	190	189

Source : ministère du Logement.

* Un certain nombre de communes soumises à prélèvement en sont finalement exonérées (lorsqu'elles bénéficient de la DSU et disposent de 15 % de logements sociaux) ou ne sont pas prélevées (lorsque le montant des dépenses qu'elles ont réalisées en faveur du logement social couvre celui du prélèvement, ou bien lorsque le prélèvement est inférieur à 4 000 €).

• Loi Besson pour la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage

Alors que la loi du 5 juillet 2000 avait fixé un cadre d'action précis et contraignant pour la prise en compte de l'accueil des « Gens du voyage » (élaboration d'un schéma départemental d'accueil puis obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans), le législateur a régulièrement assoupli ces obligations en reportant le délai de réalisation de ces aires d'accueil.

Les schémas départementaux ont récemment fait l'objet d'une révision ¹⁶⁸ : ils insistent davantage que les précédents sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant manifesté une volonté d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés), mais revoient à la baisse les prescriptions en matière d'accueil : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 38 794. Il convient de rester vigilant sur ce point car le développement indispensable d'une offre en logements

¹⁶⁷ La loi du 18 janvier 2013 renforce l'effort de production de logements sociaux imposés aux communes, en augmentant le taux légal de 20 % à 25 %, à l'exception des communes appartenant à une agglomération ou EPCI ne justifiant pas un effort de production supplémentaire pour lesquels le taux est maintenu à 20 %.

¹⁶⁸ Sur les 93 départements concernés par les schémas départementaux d'accueil, 72 disposent d'un schéma révisé et approuvé. Le nouvel objectif de 38 794 places prend en compte les obligations totales des communes ou EPCI inscrites aux schémas révisés et non révisés des 93 départements concernés.

Le tableau de bord du mal-logement

adaptée doit s'accompagner d'un développement des places en aires d'accueil suffisant pour répondre aux besoins de mobilité des familles vivant en habitat mobile.

Fin 2013, le cumul porte à 29 226 le nombre de places en aires d'accueil ayant fait l'objet d'un engagement financier (soit 75 % des 38 794 places prescrites dans les schémas départementaux). Ce retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 25 886. De ce point de vue, ce sont seulement 67 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées.

Pour 2013, le bilan des réalisations est bien inférieur à celui des années précédentes (à l'exception de 2011 qui était particulièrement dramatique) : 52 places en aires d'accueil ont été financées (contre 205 en 2012), et seules deux aires de grand passage ont été créées. Une baisse qui s'explique en partie par la limitation drastique des financements de l'État, désormais accordés à un nombre de communes très limité¹⁶⁹ et surtout par le refus d'appliquer la loi de la part d'un trop grand nombre de maires. On peut pointer à cet égard la non-utilisation par les préfets du pouvoir de substitution que leur confère la loi en cas de défaillance des communes.

Concernant les terrains familiaux, seulement 80 places ont été financées en 2013 malgré les besoins d'ancrage importants qui se manifestent sur l'ensemble des territoires.

Tableau 37 : Financement des aires permanentes d'accueil et des terrains familiaux (en nombre de places)

	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2000-2013
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	52	25 091
Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	nc	497	611	260	229	376	526	100	24	12	-	-	-	2 635
Total places en aires d'accueil	1 500	1 332	2 462	2 788	3 757	3 414	6 044	4 310	2 987	371	4	205	52	29 226
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	2	125
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	133	58	80	871

Source : ministère du Logement.

* En nombre d'aires (et non de places).

¹⁶⁹ Depuis la circulaire du 28 août 2010 sur la révision des schémas départementaux, les financements du programme 135 pour la création d'aires d'accueil ou de grand passage concernent seulement les communes qui ont franchi le seuil des 5 000 habitants lors du dernier recensement de la population. Aucun crédit de l'État n'est plus apporté à toutes les autres communes soumises à cette obligation.

Le désengagement programmé de l'État a donc considérablement freiné la réalisation des nouvelles aires. En effet le relais n'a pas été pris par une grande majorité des communes soumises à la loi malgré l'obligation qui pèse sur elles. Notons que des rapports récents ont mis en évidence la faiblesse de l'intervention publique en faveur des Gens du voyage : la Cour des comptes a ainsi dénoncé la faible mobilisation des acteurs publics, les carences de pilotage et l'insuffisance des mesures d'accompagnement social, de scolarisation et d'accès aux droits pour favoriser l'accueil des Gens du voyage¹⁷⁰. Le rapport du Préfet Derache¹⁷¹ insiste par ailleurs sur le besoin de renforcer le pouvoir de substitution du préfet.

• **Loi Dalo : une mise en application toujours insuffisante**

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable permet à six catégories¹⁷² de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour accéder à un logement ou à une place d'hébergement¹⁷³. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du Tribunal administratif.

Concernant l'ensemble des recours (logement et hébergement), plus de 457 800 recours avaient été déposés entre début 2008 et fin 2013 auprès des commissions de médiation, dont 91 % avaient été examinés¹⁷⁴. Seulement 40 % de ces dossiers examinés ont fait l'objet d'une décision favorable. Signalons également que de nombreux ménages ne déposent pas de dossier Dalo alors qu'ils pourraient y prétendre. Concernant les personnes relogées ou hébergées, les indicateurs retenus depuis 2012 ne permettent plus de distinguer la part de ceux qui ont été effectivement relogés ou hébergés au titre du Dalo. Un récent bilan sur la période 2008 à juin 2014 évalue à 74 416 le nombre de ménages prioritaires restant à accueillir ou à reloger, soit 41 % des 178 977 décisions favorables¹⁷⁵.

Le nombre de dossiers déposés est en constante augmentation depuis 2008. En 2013, 91 091 recours (logement et hébergement) ont été déposés, représentant une augmentation de 7 % en un an. Si l'activité des commissions de médiation a progressé, avec 99 058 décisions rendues en 2013, la majorité

¹⁷⁰ Rapport thématique de la Cour des Comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », octobre 2012.

¹⁷¹ Hubert Derache, « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage », juillet 2013.

¹⁷² Cf. tableau 4.

¹⁷³ Le recours hébergement au titre du Droit au logement opposable est possible pour toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande.

¹⁷⁴ Données au 7 octobre 2014, diffusées par le comité de suivi Dalo.

¹⁷⁵ Source : restitutions InfoDalo (données 2008 à 2013 et 1^{er} semestre 2014). Données arrêtées au 7 octobre 2014. Selon ce bilan, ces données seraient surestimées en raison notamment d'un suivi insatisfaisant des dossiers, d'une difficulté à connaître en temps réel les logements et une difficulté à obtenir des informations relatives à l'hébergement.

Le tableau de bord du mal-logement

de ces décisions sont des rejets (53 %) alors que la part des décisions favorables n'est que de 38 %¹⁷⁶. 86 % des recours se concentrent sur les départements à forte activité et plus particulièrement en Ile-de-France (57 % des recours déposés). Les données disponibles au 30 juin 2014 confirment l'évolution à la hausse des recours : 51 256 recours ont été déposés en 6 mois, soit + 12,5 % par rapport à la moyenne mensuelle de 2013.

Tableau 38 : Mise en œuvre du Droit au logement opposable (recours « logement » et « hébergement »)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul 2008-2013
Nombre de recours déposés	60 881	79 385	65 742	76 231	84 537	91 091	457 867
Nombre de dossiers examinés par les commissions de médiation	40 912	52 641	67 542	71 593	84 200	99 058	415 946
Nombre de décisions favorables	17 818	25 234	25 316	27 821	32 158	37 793	166 140
Nombre de personnes logées (ou hébergées) dans le cadre de la procédure Daloz	3 486	8 880	12 823	12 497	nr	16 410	nr
Autres personnes relogées ou hébergées (avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision)	2 599	5 315	5 687	6 348	nr	nr	nr

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Daloz.

Concernant les recours logement uniquement — sur la période allant de janvier 2008 à juin 2014 — ce sont 75 046 bénéficiaires qui ont été logés suite à une proposition de logement dans le cadre de la procédure Daloz. Par conséquent 55 504 bénéficiaires étaient encore à reloger à l'issue de cette période de 6 ans et demi (soit 38 % des ménages ayant obtenu une décision favorable).

Tableau 39 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1 ^{er} sem. 2014	Cumul 2008-juin 2014
Décisions favorables	14 885	19 350	19 957	20 252	24 505	32 472	15 397	146 818
Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	13 074	15 078	14 336	14 519	15 731	15 145	3 431	91 314
Dont les bénéficiaires relogés suite à une offre dans le cadre du Daloz	10 586	12 249	11 420	11 803	12 971	13 121	2 896	75 046
Bénéficiaires restant à reloger	1 811	4 272	5 621	5 733	8 774	17 327	11 966	55 504

Source : InfoDaloz (suivi de cohorte), données arrêtées au 30 juin 2014.
Absence de données des Bouches-du-Rhône pour les années 2008 à 2012

¹⁷⁶ Sans compter les décisions de réorientation (recours logement réorientés vers de l'hébergement), et les demandes devenues sans objet (solution de logement trouvée avant le passage en commission, décès, départ du territoire, etc.).

D'autres données présentées dans les Rapports annuels de performance Ville et Logement font état de 55 % de ménages prioritaires au titre du Dalo relogés en 2013, contre 77 % en 2010¹⁷⁷. Les retards de relogement s'accumulent donc, notamment en Ile-de-France et PACA où, pour l'année 2012, seulement 43,5 % et 43,1 % des ménages reconnus prioritaires ont été relogés.

Le nombre de ménages prioritaires auxquels les préfets n'ont proposé aucune solution de relogement au-delà des délais réglementaires demeure très élevé : d'après les dernières données disponibles au 30 juin 2014, plus de 49 800 ménages étaient dans cette situation dont 38 111 en Ile-de-France et 11 702 sur le reste du territoire national. Dans ce contexte, l'activité contentieuse en l'absence de relogement continue de se développer : en 2013, 7 417 recours contentieux ont été déposés devant les tribunaux administratifs, et parmi les jugements rendus, 82 % ont donné satisfaction aux requérants. Par ailleurs, en 2013, 25 125 850 € d'astreintes ont été liquidées, la majorité des condamnations concernant Paris et l'Ile-de-France.

• ***Hébergement sous pression et mise en œuvre très insuffisante du « Logement d'abord »***

Accueil inconditionnel dans les structures d'hébergement, continuité de la prise en charge, fin de la gestion saisonnière, humanisation des conditions d'accueil dans les centres, mise en œuvre du « logement d'abord »... ces dernières années ont été marquées par l'affirmation de principes forts, et l'annonce de réformes majeures pour le secteur de l'hébergement. Pourtant la situation est plus préoccupante que jamais.

La volonté de mettre fin à la gestion « au thermomètre » annoncée par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013 s'est traduite par la création ou la pérennisation, en 2013, de 5 000 places d'hébergement d'urgence et la création de 2 000 places en CADA. Malgré cela, en raison notamment de l'augmentation générale de la précarité, de l'accroissement des besoins de prise en charge de familles avec enfants et de l'augmentation des flux migratoires, l'offre d'hébergement d'urgence reste nettement insuffisante au regard de la pression des demandes.

Le baromètre 115 de la FNARS¹⁷⁸ dresse le bilan d'une augmentation de 10 % des demandes d'hébergement entre l'hiver 2013 et 2014 (32 000 demandes de plus, ce qui représente plus de 200 demandes supplémentaires par jour). L'augmentation du nombre de demandes n'est pas due à une hausse du nombre de personnes ayant sollicité le dispositif (49 430 à l'hiver 2013-2014, contre 51 400 l'année précédente), mais s'explique notamment par une

¹⁷⁷ Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation et n'ayant pas refusé l'offre (en année civile). Pour améliorer la fiabilité des données (non prise en compte des données du département des Bouches-du-Rhône et de l'Ile-de-France), les résultats ont été redressés à partir d'une enquête d'ajustement.

¹⁷⁸ « Baromètre 115, synthèse hivernale 2013-2014 ». Enquête réalisée par la Fnars auprès des « 115 » de 37 départements, et à Paris, à partir des données du Samu social.

réitération plus importante des demandes par les personnes (7,2 demandes par personne en moyenne, contre 6,3 durant l'hiver précédent). Parmi les personnes qui ont sollicité le 115 cet hiver dans les 37 départements observés, 44 % se sont vues opposer un refus à chacune de leur demande. Faute de places suffisantes, les principes d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge continuent d'être mis à mal dans certains territoires¹⁷⁹.

Le bilan des SIAO à fin 2013 confirme cette situation : sur 849 580 demandes traitées au niveau national, seules 423 334 réponses positives ont été apportées aux personnes en attente d'une solution (hébergement ou logement accompagné), soit moins de la moitié. Or face au manque de réponse et au caractère inadapté et ponctuel de la mise à l'abri proposée par le 115, de plus en plus de personnes renonceraient à solliciter ce numéro d'urgence.

Le baromètre du 115 constate que pour répondre à un plus grand nombre de demandes, la majorité des 115 pratiquent l'alternance de l'aide, impliquant une remise à la rue des personnes accueillies (17 500 personnes ont été remises à la rue après une attribution d'hébergement pendant l'hiver). Ainsi, en janvier 2014, les trois quarts des personnes ayant sollicité le 115 étaient déjà connues par le dispositif d'urgence, révélant l'incapacité du dispositif d'hébergement à favoriser l'accès à des solutions durables, dans un contexte de pénurie de l'offre et d'une gestion des places à flux tendu.

Précisons que, comme le souligne l'IGAS dans son évaluation de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale¹⁸⁰, l'engorgement des structures d'hébergement de droit commun et les difficultés de prise en charge des demandeurs d'asile sont deux questions étroitement liées. En témoigne la proportion importante de demandeurs d'asile (en cours ou déboutés) dans les structures d'hébergement d'urgence (elle peut, dans certaines structures, largement dépasser 50 %¹⁸¹ en raison notamment de capacités d'accueil insuffisantes en CADA). Par ailleurs, des solutions d'accueil dignes doivent être apportées pour les situations d'urgence. À cet égard, un important plan d'humanisation¹⁸² a été engagé en 2008 pour améliorer les conditions d'accueil dégradées dans de trop nombreuses structures (manque d'hygiène, d'intimité, de sécurité). D'après un bilan de l'Anah¹⁸³ pour la période 2009-2012, plus de 600 structures ont bénéficié de travaux de rénovation, ce qui correspond à plus de 19 200 places, représentant environ un tiers des structures d'hébergement

¹⁷⁹ Selon le baromètre du 115, les 115 sont contraints de pratiquer l'alternance de l'aide pour héberger plus de personnes mais pour des séjours de plus courtes durées.

¹⁸⁰ IGAS Evaluation de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale - janvier 2014.

¹⁸¹ Mission conjointe IGA-IGAS-IGF sur « l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile », réalisée en 2013.

¹⁸² Le programme d'humanisation des centres d'hébergement a été lancé en 2008, et la circulaire du 5 mars 2009 indique que ses objectifs visent notamment à rapprocher les structures d'hébergement des normes du logement et à développer dans la mesure du possible la référence à la chambre individuelle.

¹⁸³ Bilan et perspectives du Programme d'humanisation des centres d'hébergement- DIHAL- réédition mai 2013.

existantes. Les années 2011 et 2012 ont marqué un fléchissement du volume de projets engagés, s'expliquant par la réforme des agréments, les nouvelles règles financières et la fin du plan de relance. Cet effort doit pourtant être poursuivi dans la durée.

Impulsée en 2009, la logique du « Logement d'abord » vise à accorder une priorité à l'accès direct au logement pour les personnes sans domicile, avec un accompagnement adapté le cas échéant — en fonction des besoins. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en œuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une offre suffisante de logements à loyers accessibles (cf. tableaux 18 à 20).

En 2013, la part des sortants de CHRS qui a pu accéder à un logement est de seulement 44 %, dont 15 % ont accédé à un logement accompagné et 29 % à un logement autonome. Par ailleurs, alors que les pensions de famille apportent une solution durable à des personnes en situation d'exclusion, leur proportion par rapport aux places d'hébergement reste modeste (seulement 14 % en comparaison du nombre de places mobilisées en hébergement d'insertion, de stabilisation ou d'urgence).

Tableau 40 : Quelques indicateurs sur la politique du « Logement d'abord »

	2009	2010	2011	2012*	2013
Part des personnes hébergées en CHRS accédant à un logement	63,3 %	49,2 %	48,8 %	52 %	44 %
- dont logement accompagné (résidences sociales, maisons-relais, intermédiation locative...)	nd	nd	nd	16 %	15 %
- dont logement autonome (parc social et parc privé)	nd	nd	nd	36 %	29 %
Proportion de places en pensions de famille par rapport au nombre de places d'hébergement					
- d'insertion et stabilisation	20,4 %	23,5 %	27,2 %	nd	nd
- d'insertion, stabilisation et urgence	nd	nd	14 %	13,7 %	14 %

Source : Annexes budgétaires des PLF et PLR.

*évolution des indicateurs de performance qui introduit des ruptures dans le suivi statistique.

Le manque de dispositifs adaptés en matière d'accompagnement social vers et dans le logement est aussi pointé. Un appel à projet « 10 000 logements accompagnés » a été lancé en 2013 pour inciter les bailleurs à s'engager dans cette voie qu'il s'agira de suivre attentivement dans les mois et les années à venir. Par ailleurs, l'intermédiation locative, qui représente plus de 15 600 places fin 2013, doit être développée davantage : seulement 5 300 places ont été créées en 2013 alors que l'objectif était de 6 500 places supplémentaires.

Le tableau de bord du mal-logement

Annexes : Données régionales

Tableau 41 : Bilan 2013 des logements sociaux financés (hors Anru)

Régions	PLAI*	PLUS**	Total PLUS PLAI	PLS	Total PLAI PLUS - PLS	Objectif*** PLAI/PLUS	Réalisation (%)
Ile-de-France	8 075	11 501	19 576	11 589	31 165	27 650	70,8 %
Alsace	904	983	1 887	780	2 667	2 610	72,3%
Aquitaine	1 930	4 002	5 932	1 716	7 648	7 520	78,9%
Auvergne	409	898	1 307	724	2 031	1 100	118,8%
Bourgogne	285	604	889	731	1 620	1 140	78,0%
Bretagne	1 485	3 239	4 724	1 233	5 957	4 690	100,7%
Centre	630	1 270	1 900	902	2 802	1 800	105,6%
Champagne- Ardenne	572	681	1 253	574	1 827	980	127,9%
Franche-Comté	104	296	400	49	449	660	60,6%
Languedoc- Roussillon	1 714	3 245	4 959	1 169	6 128	5 770	85,9%
Limousin	182	373	555	180	735	420	132,1%
Lorraine	731	1 303	2 034	551	2 585	1 640	124,0%
Midi-Pyrénées	1 800	3 192	4 992	1748	6 740	5 370	93,0%
Nord-Pas-de-Calais	1 745	3 974	5 719	860	6 579	6 780	84,4%
Basse-Normandie	464	886	1 350	795	2 145	1 230	109,8%
Haute-Normandie	563	1 686	2 249	531	2 780	2 420	92,9%
Pays de la Loire	1 681	3 518	5 199	1 523	6 722	4 770	109,0%
Picardie	589	1009	1 598	512	2 110	1 310	122,0%
Poitou-Charentes	640	944	1 584	999	2 583	1 320	120,0%
PACA	2 060	4 709	6 769	2 094	8 863	10 050	67,4%
Rhône-Alpes	3 004	6 186	9 190	3 229	12 419	12 350	74,4%
Corse	167	289	456	54	510	420	108,6%
Total	29 734	54 788	84 522	32 543	117 065	102 000	82,86 %

* yc produit spécifique hébergement.

** yc PLUS-CD et palulos communale.

*** objectifs notifiés aux régions par la DHUP.

Source : DGALN/DHUP, infocentre Sisal.

Tableau 42 : Bilan 2013 des logements financés dans le cadre des interventions de l'Anah

	Propriétaires occupants		Propriétaires bailleurs	
	Objectifs	Logements financés	Objectifs	Logements financés
Ile-de-France	3625	3001	1770	291
Alsace	1150	1158	435	297
Aquitaine	2805	2310	780	368
Auvergne	1875	2229	320	162
Bourgogne	1640	1232	360	128
Bretagne	3400	4124	530	192
Centre	2585	2259	320	102
Champagne-Ardenne	1515	1240	320	102
Franche-Comté	1610	1716	365	157
Languedoc-Roussillon	2115	2449	750	291
Limousin	1185	893	145	43
Lorraine	2425	2567	630	267
Midi-Pyrénées	3550	2954	760	256
Nord-Pas-de-Calais	3095	2480	890	2135
Basse-Normandie	1575	1136	315	129
Haute-Normandie	1350	1083	335	109
Pays de la Loire	3715	3865	450	589
Picardie	1530	1079	230	35
Poitou-Charentes	1820	1655	275	99
PACA	1830	1310	985	363
Rhône-Alpes	3330	4140	1225	474
Corse	275	249	100	15
Sous-total	48000	45129	12290	6604

Source : Bilan 2013 des logements aidés - DGALN.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 43 : Centre d'hébergement d'urgence (CHU) et Centre d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS) au 1^{er} janvier 2013

	Places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion hors CHRS	Places d'hébergement en CHRS	Places d'hébergement en hôtel
ALSACE	209	1 040	47
AQUITAINE	191	1 374	23
AUVERGNE	111	413	115
BASSE-NORMANDIE	269	479	394
BOURGOGNE	545	1 059	38
BRETAGNE	473	1 130	79
CENTRE	671	1 060	23
CHAMPAGNE-ARDENNE	293	882	8
CORSE	23	107	7
FRANCHE-COMTE	209	562	9
HAUTE-NORMANDIE	259	1 685	2
ILE-DE-FRANCE	4 020	9 736	17 412
LANGUEDOC-ROUSSILLON	251	1 071	44
LIMOUSIN	22	265	70
LORRAINE	1 552	1 831	1296
MIDI-PYRENEES	338	1 133	90
NORD-PAS DE CALAIS	2 909	3 508	20
PAYS-DE-LA-LOIRE	225	1 678	168
PICARDIE	621	987	256
POITOU-CHARENTES	61	1 000	25
PACA	850	3 478	177
RHÔNE-ALPES	2 018	4 017	414
Sous-total	16 120	38 495	20 717
GUADELOUPE	30	109	2
MARTINIQUE	0	147	3
GUYANE	13	75	0
REUNION	30	316	5
TOTAL	16 193	39 142	20 727

Source : ministère du Logement.

Tableau 44 : Pensions de familles au 01/01/2013

	Nombre de places
ALSACE	432
AQUITAINE	731
AUVERGNE	228
BASSE NORMANDIE	212
BOURGOGNE	338
BRETAGNE	438
CENTRE	554
CHAMPAGNE-ARDENNE	282
CORSE	30
FRANCHE-COMTE	183
HAUTE-NORMANDIE	395
ILE-DE-FRANCE	1888
LANGUEDOC ROUSSILLON	597
LIMOUSIN	106
LORRAINE	454
MIDI-PYRENEES	506
NORD-PAS DE CALAIS	750
PAYS DE LA LOIRE	509
PICARDIE	436
POITOU-CHARENTES	334
PROVENCE- APES-COTE D'AZUR	774
RHÔNE-ALPES	1155
FRANCE METROPOLITAINE	11332
DOM	195
TOTAL GENERAL	11527

Source : ministère du Logement.

Chapitre 4

2014 : ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

- UNE POLITIQUE DU LOGEMENT QUI CONTRIBUE À RENFORCER LES INÉGALITÉS FACE AU LOGEMENT
 - UNE POLITIQUE POUR LES MAL-LOGÉS QUI N'EST TOUJOURS PAS À LA HAUTEUR
 - L'INDÉTERMINATION DES TERRITOIRES FACE AUX BESOINS SOCIAUX

« L'année 2014 sera celle de l'accès à des solutions dignes pour les personnes sans domicile ou habitant dans des bidonvilles, grâce notamment au travail du Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement [DIHAL]. Elle verra enfin la mise en œuvre d'un plan d'action en faveur du relogement des personnes reconnues prioritaires au regard du droit opposable au logement ». Ces propos de Jean-Marc Ayrault — alors Premier ministre — lors de la remise du premier bilan du Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à Cergy le 24 janvier 2014, promettaient une année d'actions en direction des mal-logés.

L'articulation des différentes dimensions de l'action publique susceptibles d'agir sur les causes de l'exclusion (l'accès aux droits, notamment sociaux, au logement, à la santé, à l'éducation, à l'emploi...) avait été saluée en février par la Fondation Abbé Pierre dans son 19^e rapport sur « L'état du mal-logement en France » comme une démarche fondamentale dans la lutte contre la pauvreté. Les inquiétudes sur la concrétisation des mesures les plus urgentes du Plan plaçaient toutefois les organisations de solidarité et les plus démunis dans l'attente d'un soutien politique durable, sans réserve et sans ambiguïté sur le contenu et le sens de l'action.

En mars, Cécile Duflot confiait une mission à Adoma pour résorber les bidonvilles et annonçait que la trêve hivernale des expulsions locatives serait prolongée jusqu'au 1^{er} avril 2014. Les lois en discussion — au moment de la préparation du précédent rapport de la Fondation Abbé Pierre — relatives au logement, à la politique de la Ville ou à la décentralisation ont été adoptées dans le premier trimestre de l'année¹.

Après les élections municipales, Jean-Marc Ayrault était remplacé par Manuel Valls à Matignon, et Cécile Duflot par Sylvia Pinel au ministère du Logement et de l'Égalité des territoires. **La place que ce nouveau gouvernement accorde à la question du logement interroge** : la nouvelle ministre n'a plus dans son portefeuille la politique de la Ville (ce qui relevait pourtant d'une cohérence importante avec les problématiques du logement et d'égalité territoriale), et la position réservée au logement dans l'ordre hiérarchique des ministères (15 sur 16) pouvait laisser présager que le logement n'était plus une priorité.

Dans son discours de politique générale, le nouveau Premier ministre mettait l'accent sur **50 milliards d'euros d'économie sur les dépenses publiques à réaliser au cours des trois prochaines années**, et concluait sur une préoccupation de justice sociale faisant du logement une priorité,

¹ Loi n°2014-58 du 27 janvier de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles. Loi n°2014-173 du 21 février de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Loi n°2014-366 du 24 mars pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

la deuxième derrière l'éducation, axée sur la relance de la construction (« produire davantage de logements, plus vite, moins chers »).

C'est dans ce nouveau cadre que le Pacte de responsabilité et de solidarité, annoncé par François Hollande lors de ses vœux le 31 décembre 2013, doit poursuivre deux objectifs principaux : accélérer la création d'emplois par les entreprises et augmenter le pouvoir d'achat des foyers modestes. Cependant, comme le soulignent le 30 avril Étienne Pinte et Louis Gallois, « le compte n'y est pas »². Le rattrapage du RSA inscrit dans le Plan de lutte contre la pauvreté aurait été suspendu sans la mobilisation des associations de solidarité et de parlementaires, si ce n'est abandonné, pour 2 millions d'allocataires vivant avec moins de 500 euros par mois³, l'APL a été gelée jusqu'en octobre 2014, les jeunes sont négligés...

En milieu d'année, **les annonces sont toujours là, mais plus disparates et moins structurantes**. Sylvia Pinel présente ses quatre priorités pour la relance de la construction : favoriser l'accession à la propriété, simplifier les règles de construction, soutenir la construction de logements sociaux et l'offre de logements intermédiaires, renforcer la mobilisation du foncier. Le Gouvernement se fait plus sensible aux critiques portées contre les réformes adoptées à peine quelques semaines plus tôt, excessives aux yeux de certains (essentiellement des acteurs économiques) : l'encadrement des loyers et la Garantie universelle des loyers sont alors remis en cause, alors que le débat venait d'avoir lieu au Parlement.

Les choix et les restrictions budgétaires du nouveau gouvernement vont provoquer de tels remous au sein de la majorité que l'équipe gouvernementale est une nouvelle fois recomposée fin août. Sylvia Pinel est reconduite dans la fonction de ministre du Logement et de l'Égalité des territoires. La Ruralité y trouve une place, mais la Ville reste associée à la Jeunesse et aux Sports.

Un nouveau plan de relance du logement est annoncé, qui **se limite à un plan de relance de la construction**. Le deuxième discours de politique générale de Manuel Valls se concentre sur une priorité toujours plus exclusive, qui n'est plus tant de produire du logement abordable pour la population que de soutenir le secteur économique de la construction.

La Fondation Abbé Pierre interroge alors le Gouvernement : compte-t-il trouver une solution à la crise du logement dans une construction tous azimuts, sans ciblage géographique et social ? **Si la préoccupation de l'emploi dans le bâtiment est légitime, celle du logement abordable**

² « Le Pacte de responsabilité, le compte n'y est pas ! », tribune d'Étienne Pinte et de Louis Gallois dans *Le Monde*, 30 avril 2014.

³ Pour une personne seule.

l'est tout autant et réside davantage dans une production au service de ceux qui en ont besoin — d'autant plus lorsque les fonds publics se font rares.

La signature de l'agenda Hlm 2015-2018 au Congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) entre le Mouvement Hlm et l'État (qui poursuit le Pacte d'objectifs et de moyens de juillet 2013), le 25 septembre, et la signature d'une convention quinquennale entre Action Logement et l'État, le 2 décembre, confirment l'implication financière croissante de ces deux organismes pour atteindre les objectifs de production de logements sociaux pour les trois années à venir.

L'année 2014 s'achève sur les déclarations habituelles du ministre du Logement à l'entrée de l'hiver, réaffirmant les mêmes intentions depuis plusieurs années : en finir avec la gestion hivernale de l'hébergement des personnes sans abri et privilégier l'accès au logement. Deux objectifs qui ne se réalisent pas.

Ce bref aperçu chronologique montre **un grave manque de continuité de l'action publique et la profonde absence de cohérence qui en découle**. En effet, quelques semaines seulement après son adoption et avant même son application, plusieurs pans de la loi Alur sont remis en cause. Le « détricotage de la loi Duflot » a mobilisé beaucoup d'énergie de toutes parts, que ce soit pour attaquer ou pour défendre ses mesures les plus symboliques — comme l'encadrement des loyers et des frais de location et la Garantie universelle des loyers. Présentées par certains comme un non-sens économique, celles-ci ont été accusées de stigmatiser les propriétaires et les professionnels, de bloquer le marché en décourageant les investisseurs et de mettre en péril l'emploi dans les agences immobilières... **Les attaques ont été excessives, voire trompeuses lorsqu'il s'agissait d'attribuer à une loi à peine adoptée la responsabilité de la dégringolade des chiffres de la construction**, pourtant bien antérieure. Un constat qui avait justement décidé le Gouvernement en 2012 à intervenir sur plusieurs fronts à la fois, comme le préconisait le Contrat social pour une nouvelle politique du logement proposé par la Fondation Abbé Pierre et signé par le Président de la République : produire des logements abordables et réguler le marché immobilier pour tous, tout en répondant aux besoins immédiats des plus fragiles. Mais après deux ans de concertation, neuf mois de débat parlementaire, l'avis du Conseil d'État en amont, la validation du Conseil constitutionnel en aval, la loi Alur est aujourd'hui menacée dans ses mesures les plus emblématiques.

S'attaquer aux dérives du secteur immobilier consistait, si ce n'est à rendre justice à une majorité de ménages ayant subi depuis 15 ans une hausse immodérée des prix (laquelle n'a profité qu'à une minorité), au moins à **mettre un terme aux abus les plus manifestes**.

Cette focale sur quelques mesures seulement de la loi Alur a contribué à discréditer une loi entière, de plus de 150 articles. **Les débats**, largement entretenus par certaines personnalités politiques et amplement relayés dans la presse, **ont masqué d'autres de ses avancées importantes qui ont été négligées et retardées** dans des domaines aussi essentiels que les rapports locatifs, la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées, la prévention des expulsions locatives, la modernisation des procédures d'urbanisme, l'habitat participatif...

L'action du Gouvernement s'est recentrée sur un soutien à la construction coûte que coûte, en recourant aux mêmes vieilles recettes, comme la multiplication des avantages fiscaux, sans contreparties sociales et ciblage géographique suffisants. Ainsi, **le prisme économique s'impose au détriment des autres impératifs auxquels doit répondre la politique du logement**, alors que l'habitat est un facteur essentiel d'équilibre social, d'équité et de qualité de vie, et ne peut dépendre ni découler des seules activités économiques.

Ainsi, l'année 2014 n'aura pas été celle de l'application des mesures destinées à aider les mal-logés, de la sortie de la gestion hivernale de l'hébergement en urgence, de la substitution de l'État aux communes en carence dans leur obligation de création de logements sociaux ou d'aires d'accueil pour les Gens du voyage, d'une réelle politique de prévention des expulsions locatives, ou même d'un forfait « charges » des APL qui protégerait de la précarité énergétique...

L'ambition affichée en 2013 de sortir la politique du logement en faveur des défavorisés du statut de « politique résiduelle » n'a manifestement pas tenue en 2014. La demande de « gages sociaux » (absence d'évacuation systématique des bidonvilles, absence de remises à la rue...) et l'assurance d'une priorité accordée aux plus fragiles et aux personnes modestes dans tous les champs d'action n'ont pas suffisamment reçu l'écoute des deux gouvernements qui se sont succédés. À mi-mandat, l'absence de cap dans la politique du logement — hormis l'objectif de construire le plus possible — et la perte de sens de l'action publique qui en résulte, après deux années de réorientation vers une meilleure prise en compte de la réalité vécue par les ménages, s'avère extrêmement pré-occupante.

Ce recul de l'ambition politique est d'autant plus inquiétant que le contexte économique et social se dégrade et que la situation devient alarmante pour une part importante de la population exposée à des risques de rupture sociale. D'après les derniers chiffres, on assiste à une progression de la pauvreté qui, à la fois, s'étend et s'intensifie. Sur l'année 2012, le nombre d'allocataires percevant des minima sociaux a augmenté de 4,4 % pour atteindre 3,8 millions de personnes. Ce qui correspond à la plus forte progression enregistrée depuis près de 15 ans.

En 2012, 8,5 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % du niveau de vie médian (987 euros par mois) et le taux de pauvreté s'élève à 13,9 % de la population.

Des chiffres plus récents montrent que la situation ne s'améliore pas. Fin septembre 2014, le nombre de bénéficiaires du RSA atteint 2,4 millions et augmente de 6 % en un an. Pour la sixième année consécutive, plus des deux-tiers des CCAS (68 % en 2014) constatent une hausse des demandes d'aides qui leur sont adressées⁴. 88 % d'entre eux estiment que les difficultés quotidiennes des ménages sont à l'origine de ces demandes : les difficultés de paiement des factures d'énergie sont évoquées par la quasi-totalité des centres (96 %) et le paiement des loyers par les deux tiers (61 % des CCAS évoquant les difficultés quotidiennes).

Au vu de ces constats, la Fondation Abbé Pierre considère que les nouvelles orientations de la politique du logement prises en 2014 mettent en péril deux préoccupations majeures : la lutte contre les inégalités des ménages face au logement et la réponse effective, nationale et locale, aux difficultés de logement des plus modestes.

⁴ Baromètre de l'action sociale de l'Unccas, octobre 2014.

PRINCIPALES ANNONCES ET MESURES ADOPTÉES EN 2014

- 24 janvier : Le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, présente à Cergy la feuille de route du Gouvernement du Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale pour 2014, adopté le 21 janvier 2013.
- 22 février : Parution de la loi du 21 février de programmation pour la Ville et la Cohésion sociale.
- 11 mars : Le Gouvernement confie une mission à Adoma pour résorber les bidonvilles.
- 26 mars : Parution de la loi « Alur ».
- 30 mars : Second tour des élections municipales.
- 31 mars : Création du Commissariat général à l'Égalité des territoires.
- 2 avril : Composition d'un nouveau gouvernement. Sylvia Pinel succède à Cécile Duflot au poste de ministre du Logement et de l'Égalité des territoires.
- 29 avril : Présentation du Pacte de responsabilité et de solidarité par Manuel Valls.

2014 : ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

- 25 juin : Sylvia Pinel présente quatre priorités pour la relance de la construction de logements (*favoriser l'accèsion à la propriété, simplifier les règles de construction et développer l'innovation, soutenir la construction de logements sociaux et créer une nouvelle offre de logements intermédiaires en zones très tendues, renforcer la mobilisation du foncier*). Annonce des 50 premières mesures de simplification pour la construction de logements.
- 29 juillet : Mise en place d'une Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, présidée par Thierry Repentin.
- 30 juillet : Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte déposé à l'Assemblée nationale. Décret annuel relatif à l'évolution des loyers de relocation et de renouvellement des baux.
- 31 juillet : Installation du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière.
- 1^{er} août : Décret de plafonnement des honoraires imputables aux locataires par les professionnels de l'immobilier.
- 6 août : Révision du zonage ABC (*avec effet au 1er octobre pour l'investissement locatif, le PTZ, le logement intermédiaire, et au 1^{er} février 2015 pour le PSLA*).
- 26 août : Composition d'un nouveau gouvernement. Sylvia Pinel est reconduite dans la fonction de ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.
- 29 août : Plan de relance du logement annoncé par Manuel Valls.
- 25 sept. : Signature de l'agenda Hlm 2015-2018 au Congrès Hlm entre le mouvement et l'État.
- 9 octobre : Décret d'avance de 56 millions d'euros pour assurer le financement de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale.
- 20 octobre : Plan d'action pour améliorer l'accès au logement des bénéficiaires du Droit au logement opposable.

UNE POLITIQUE DU LOGEMENT QUI CONTRIBUE À RENFORCER LES INÉGALITÉS FACE AU LOGEMENT

Le domaine du logement est un des secteurs dans lesquels les inégalités sont les plus criantes. Dans son rapport de 2010, notamment, la Fondation montrait que le logement était à la fois le reflet des inégalités sociales et le générateur de nouvelles inégalités (« Le logement creuset des inégalités : grave problème de société »). Alors que nous mesurons à peine toutes les répercussions de la crise économique déclenchée en 2008, dont les effets sur les conditions de logement s'étendent sur plusieurs années, il est nécessaire de rappeler l'enjeu que représente la problématique des inégalités dans **le logement, bien de première nécessité devenu aujourd'hui trop cher pour de nombreux ménages.**

Les revenus des plus modestes, qui subissent les difficultés les plus lourdes pour accéder à un logement décent adapté à leurs besoins ou s'y maintenir, diminuent désormais. « Un tournant historique » pour l'Observatoire des inégalités⁵ : le revenu annuel moyen des 10 % les plus riches a continué de progresser (de 1 800 euros entre 2008 et 2011) alors que celui des 10 % les plus pauvres a accusé une perte de 360 euros, et que la stagnation l'emporte au sein des classes moyennes. En 2011, les plus modestes touchaient 7,2 fois moins que les plus aisés, contre 6,2 en 2001.

La part des dépenses consacrées au logement est celle qui différencie le plus nettement les ménages⁶ : en 2011, pour les 20 % des ménages les plus modestes elle est supérieure de 8,3 points à celles des 20 % des plus aisés. Ainsi, le logement représente le premier poste de dépenses des ménages du 1^{er} quintile de niveau de vie devant l'alimentation. Une inégalité qui dépend aussi de la composition familiale (les personnes seules, dont les familles monoparentales, dépensent plus proportionnellement à leurs ressources) et du groupe social auquel on appartient : en 2011, la part consacrée au logement des cadres et professions intellectuelles supérieures est inférieure de 4 points à celle des ouvriers, alors qu'elles étaient équivalentes en 1979.

Le coût du logement pénalise ainsi avant tout les ménages les plus modestes en réduisant la proportion de leur revenu arbitrageable. **Les privations de consommation sont de plus en plus fréquentes,** notamment sur des besoins de première nécessité, dont l'alimentation et les soins de santé. Et l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) évalue à plus de 11 millions le nombre de personnes en situation de précarité énergétique en intégrant,

⁵ La France aux deux visages, notes de l'Observatoire, novembre 2014.

⁶ Enquête budget famille 2011, Insee, n°158, septembre 2014.

notamment, la privation de consommation dans ses mesures. Le coût du logement pénalise aussi les nouvelles générations : les jeunes de moins de 25 ans consacrent la part la plus importante de leurs revenus à se loger, avec des petits logements qui présentent des prix au mètre carré les plus élevés et des demandes de garanties démesurées, excluant ceux qui ne peuvent bénéficier des solidarités familiales. Les conditions de logement des bénéficiaires du RSA socle et de l'ASS restent, enfin, extrêmement difficiles : en 2012, 25 % ne disposaient pas de logement autonome (18 % des bénéficiaires de l'ASS)⁷.

Les écarts s'expliquent principalement par le statut d'occupation et donc le patrimoine à disposition pour subvenir à ses besoins (60 % des ménages du 1^{er} quintile sont locataires contre 21 % dans le 5^e quintile⁸). Le taux d'effort médian pour les locataires du parc privé et les accédants à la propriété est de 27 % et d'environ 10 % pour les propriétaires dégagés de leurs charges de remboursement (environ 70 % des propriétaires de leur résidence principale), même si des disparités importantes peuvent apparaître aux extrémités des niveaux de vie. **L'accès à la propriété et la constitution de patrimoine constituent toujours une source importante d'inégalités** : en 2010, les 10 % les plus aisés détiennent près de la moitié du patrimoine national (93 % pour les 50 % les plus riches), alors que la moitié la moins riche n'en possède que 7 % ; les 10 % les plus aisés possédant au minimum 550 000 euros de patrimoine brut, les 10 % les plus modestes au maximum 2 700 euros, soit 205 fois moins (un écart qui a crû de près d'un tiers depuis 2004)⁹. Le boom de l'immobilier explique les deux tiers de la progression du patrimoine des ménages, plus dynamique que celle des niveaux de vie. **L'héritage reste ainsi un facteur majeur de reproduction des inégalités sociales, alors que la baisse du pouvoir d'achat immobilier est générale** : en moyenne, sept ménages sur dix étaient en mesure d'acquérir un bien immobilier correspondant à leurs besoins dans douze métropoles régionales en 1998, ils n'étaient plus que six sur dix en 2010 (de 44 % à Marseille à 66 % à Nancy)¹⁰. C'est à Marseille que la chute est la plus forte (de 74 % en 1998 à 44 % en 2010). À Paris, en 1998, un peu moins de la moitié des ménages (44 %) étaient en capacité d'acheter ; ils ne représentent qu'un peu plus du quart de la population en 2010 (27 %). Une baisse qui s'explique par l'effet de la crise économique, la hausse des prix de l'immobilier et une augmentation plus modérée des salaires qui n'a pas permis d'en atténuer les effets, même si l'allongement de la durée des prêts et la baisse des taux d'intérêt ont pu soutenir la solvabilité des ménages. Face à ce constat, la politique gouvernementale est restée insuffisante en 2014, voire a parfois même reculé.

⁷ Et la part de ceux sans chauffage a pratiquement doublé entre 2006 et 2012 (6 % des bénéficiaires du RSA et 8 % de l'ASS).

⁸ Dans la mesure où l'enquête budget famille de l'Insee n'impute pas de dépenses de logement aux propriétaires.

⁹ Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010, *Insee Première* n° 1380, novembre 2011.

¹⁰ L'évolution du pouvoir d'achat immobilier selon l'âge des ménages, étude issue d'un partenariat entre la chaire de l'Université Paris Dauphine et le Crédit foncier, décembre 2014.

La réduction des dépenses liées au logement est-elle toujours à l'ordre du jour ?

L'encadrement des loyers prévu par la loi Alur a subi des inflexions très importantes au cours de l'année. Le Conseil constitutionnel, d'abord, a sanctionné un dispositif imparfait qui, du fait de ses retouches successives et hésitantes au Parlement, s'est avéré insuffisamment précis pour les propriétaires. Il confirme que l'instauration d'un mécanisme d'encadrement des loyers — applicable dans des zones marquées par un déséquilibre de l'offre et de la demande de logements (entraînant une hausse des loyers) — poursuit un but d'intérêt général puisqu'il lutte contre les difficultés d'accès au logement. Cependant, si les zones visées par la loi sont, à ses yeux, définies de manière suffisamment précise et pertinente, ce n'était pas le cas des règles de fixation des loyers de référence et du complément de loyer prévu pour les logements aux caractéristiques « exceptionnelles ». D'une part, la liberté laissée au préfet pour fixer le loyer plafond (le loyer de référence majoré, jusqu'à 20 % au-dessus du loyer médian) en fonction de la « dispersion des niveaux de loyers » rompait avec le principe d'égalité entre bailleurs, en permettant de faire varier ce loyer de référence sur le territoire selon un critère indépendant des catégories de logements et des secteurs géographiques. D'autre part, la loi doit permettre aux bailleurs de proposer un complément au loyer de référence majoré (loyer plafond) dès lors qu'ils peuvent faire valoir des caractéristiques déterminantes pour la fixation du loyer qui n'auraient pas été prises en compte par le préfet. Ainsi, le Conseil constitutionnel modifie deux propriétés essentielles du dispositif proposé par le Parlement, avec pour principale conséquence de ne plus pouvoir adapter le dispositif au degré de difficultés d'accès au logement identifiées sur le territoire (dorénavant le loyer plafond est fixé à 20 % au-dessus du loyer médian, sans modulation possible).

La position du Gouvernement à l'égard du marché locatif privé a également profondément évolué au cours de l'année, face aux critiques des acteurs économiques (propriétaires et investisseurs, certains économistes...) brandissant la menace récurrente d'une diminution et d'une dégradation du parc locatif privé. Sa volonté semble aujourd'hui de réduire l'encadrement des loyers à une simple « expérimentation », en un seul lieu : Paris, avant une hypothétique généralisation aux autres agglomérations concernées. **La loi votée ne prévoit aucune phase expérimentale et nécessite simplement d'être appliquée dès que possible.**

Certes, un encadrement des loyers ne peut être instauré que là où la connaissance des marchés est suffisamment fine et fiable pour légitimer et objectiver une intervention publique limitant, même faiblement, la liberté que confère le droit de propriété. Une telle connaissance n'existerait aujourd'hui qu'à Paris. Pourtant, bien que la mise en place de plusieurs observatoires par le ministère du Logement en amont de la loi Alur n'ait pas été concluante partout (comme à Lyon, Bordeaux, Strasbourg, Marseille...), le comité scientifique

attaché à ce projet a repéré d'autres observatoires potentiels que l'OLAP¹¹ : 9 des 19 territoires ayant créé un observatoire local des loyers sont considérés comme exploitables avec un taux de collecte supérieur à 75 %¹². **L'impulsion par l'État est donc essentielle pour voir se généraliser des observatoires des loyers dans l'ensemble des zones visées par la loi Alur** et satisfaire aux exigences du Conseil constitutionnel¹³ pour généraliser l'encadrement des loyers. **Mais elle ne semble pas à l'ordre du jour**, freinant les volontés locales¹⁴. Ainsi, alors même que les observatoires sont inscrits dans la loi depuis le 6 juillet 1989, ils restent optionnels dans les faits 25 ans plus tard (la loi Alur les rend obligatoires, mais n'attribue ni à l'État ni aux collectivités la responsabilité de les mettre en place) et la connaissance des loyers et des propriétaires risque de rester un des angles morts de la politique du logement.

Alors que ce dispositif était déjà jugé modeste par la Fondation et à la portée trop limitée par rapport aux taux d'effort des ménages modestes, il risque en outre de laisser l'immense majorité des locataires à l'écart de la loi. D'autant que, parallèlement, le **décret annuel plafonnant les hausses de loyer à la relocation et au renouvellement du bail** a été quelque peu assoupli cette année¹⁵, reste méconnu des locataires et ne permet pas une quelconque baisse des loyers excessifs.

L'encadrement des frais exigés des locataires par les agences immobilières est quant à lui entré en vigueur le 15 septembre 2014¹⁶. Le décret plafonne les honoraires à 15 euros/m² en zone très tendue (A bis), 13 euros/m² en zone tendue (là où s'applique la taxe sur les logements vacants) et à 11 euros/m² partout ailleurs. Cette mesure va indéniablement dans le bon sens, puisque rien de tel n'existait auparavant et que l'usage était de facturer environ un mois de loyer au locataire. Mais elle s'avère moins ambitieuse qu'initialement, quand le Gouvernement promettait une baisse de 50 %. **Les effets de cet encadrement seront essentiellement significatifs dans les zones tendues**, surtout à Paris, et pour les petits logements. Pour le reste, l'intervention publique ne change pas beaucoup la réalité : les frais d'agence représenteront encore des frais très pénalisants en cas de déménagement, alors que les

¹¹ Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

¹² Montpellier, Rennes, Alençon, Nice, Lille, Paris, St Denis de la Réunion, Toulouse et vraisemblablement Besançon. Réseau expérimental d'observatoires locaux des loyers, Bilan de l'expérimentation, ANIL, mars 2014.

¹³ « Une précision suffisante pour permettre que la définition du loyer de référence soit en adéquation avec l'ensemble des caractéristiques qui déterminent habituellement la fixation du montant du loyer ».

¹⁴ « Le bureau municipal de Saint-Denis s'est prononcé lundi en faveur d'une application de l'encadrement des loyers dans notre commune... Il n'y a pas de dogmatisme dans la volonté d'encadrer les loyers. Il y a juste une approche de terrain des élus locaux... Nous n'avons jamais considéré que l'encadrement des loyers était une réponse à la pénurie. On sait bien qu'il faut construire davantage de logements à prix accessibles et abonder l'offre. En attendant, l'encadrement est une réponse aux conséquences de la pénurie... », Stéphane Peu, Adjoint au maire de Saint-Denis, dans « Pour les villes à chacune sont Alur », *Libération*, 1^{er} septembre 2014.

¹⁵ Il ne s'applique plus aux logements inoccupés par un locataire depuis plus de 18 mois et à ceux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration depuis moins de 6 mois pour un montant au moins égal à 1 an de loyer et les dérogations relatives aux travaux incluent les travaux de mise aux normes de décence. Décret n° 2014-854 du 30 juillet 2014 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail pris en application des articles 17 et 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

¹⁶ Décret n° 2014-890 du 1^{er} août 2014 relatif au plafonnement des honoraires imputables aux locataires et aux modalités de transmission de certaines informations par les professionnels de l'immobilier.

agences sont avant tout au service des bailleurs (qu'elles représentent pour la visite du logement ou l'état des lieux, tout en se faisant rémunérer à parité par le locataire).

Outre les loyers et les frais d'agence, le coût du logement est aggravé par le montant des charges. C'est pourquoi **le projet de loi relatif à la transition énergétique**, en discussion au Parlement à la fin de l'année 2014, **constitue un enjeu majeur au regard de la progression du montant des charges** dans les dépenses des ménages liées à leur logement (+ 39 % entre 2000 et 2010 pour les dépenses d'énergie et d'eau pour les bénéficiaires de l'APL). Il intègre la préoccupation d'une réduction des inégalités en matière énergétique, en prévoyant l'accès à l'énergie des plus démunis et la lutte contre la précarité énergétique dans ses priorités et ses objectifs. Plusieurs mesures vont dans le bon sens : la performance énergétique est prise en compte dans l'exigence de décence des logements, la moitié de l'objectif de 500 000 rénovations par an est orientée vers les ménages modestes et un chèque énergie est créé et remplacera des tarifs sociaux insuffisants.

Le chèque énergie devrait être financé à la fois par la contribution des consommateurs (CSPE) et par le budget de l'État, afin de concilier solidarité nationale et solidarité entre usagers, bien qu'aucun montant ne soit encore défini et qu'aucun moyen n'y soit expressément affecté (comme le fléchage de la compensation de la contribution climat énergie). Par ailleurs, il présente à ce stade le défaut de ne pas s'adapter aux immeubles chauffés collectivement, en ne prévoyant pas la réutilisation possible du chèque énergie par les bailleurs et les syndicats de copropriété pour régler les factures d'énergie portant sur les logements occupés par les ménages bénéficiaires. Enfin, cette mesure ne règle pas le problème du « forfait charges » des aides personnelles au logement, très insuffisant pour jouer son rôle de rempart contre la précarité énergétique, en se basant sur une estimation des coûts largement inférieure à la réalité. La Fondation Abbé Pierre suivra de près les évolutions de ce projet de loi et veillera à son application afin de garantir qu'il constitue bien un progrès qui n'oublie pas les plus modestes, premiers touchés par l'augmentation du prix des charges de leur logement.

Ces avancées législatives s'inscrivent dans la continuité d'une forte progression du programme d'aide à la rénovation des logements « Habiter mieux », recentré depuis juillet sur les propriétaires occupants les plus modestes. L'Anah, ne faisant plus face à l'afflux des dossiers faute de moyens financiers adaptés, demandait au Gouvernement 80 millions d'euros supplémentaires dès 2015 pour remplir ses objectifs. En octobre, une rallonge budgétaire de 41 millions d'euros devait néanmoins permettre au programme Habiter mieux de traiter 50 000 logements en 2014, dépassant ainsi largement l'objectif initial de 38 000 logements. Cette progression est encourageante, mais reste modérée au regard des besoins d'action en direction des plus modestes. À la fin de l'année, 100 000 logements devraient avoir été réhabilités depuis le lancement en 2011 du programme Habiter mieux, loin du rythme de 200 000 logements

par an dans le parc privé, qui serait nécessaire pour rénover tous les logements énergivores dans un délai acceptable.

L'aggravation des inégalités de patrimoine

Nous l'avons montré au début de cette partie, **le patrimoine immobilier ne cesse de se concentrer entre les mains des plus aisés. Pourtant certaines dispositions fiscales adoptées cette année renforceront cet état de fait.** Il en est ainsi de l'abattement fiscal de 100 000 euros sur les donations de logements neufs et de terrains constructibles¹⁷ aux descendants, notamment, avant la fin de l'année 2015. Ou de l'instauration d'un abattement exceptionnel de 30 % sur les plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir (pour un coût fiscal total qui approcherait 300 millions d'euros en 2016). Le projet de loi de finances pour 2015 réforme également le CIDD¹⁸, qui devient le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), et le renforce autour d'un taux unique de 30 % (au lieu de 15 ou 25 %) pour tous les ménages (sans plafond de ressources) engageant des travaux de rénovation éligibles, sur une liste élargie. Constatant que le taux de recours au CIDD des ménages les plus aisés était onze fois supérieur à celui des moins aisés, certains députés ont souhaité limiter l'effet d'aubaine de cette mesure en concentrant l'aide publique sur les ménages qui n'ont pas la capacité financière de procéder à la rénovation de leur logement, mais l'amendement proposé a été rejeté.

La concentration du patrimoine entre les mains des ménages les plus aisés sera également facilitée par **le retour à la possibilité de louer un logement acquis grâce au dispositif d'investissement locatif** (dispositif « Pinel ») **à ses ascendants ou à ses descendants tout en profitant d'une réduction d'impôt.** L'injustice de cette mesure prend tout son sens lorsque l'on s'intéresse au profil des investisseurs. Car ce sont les ménages aisés qui investissent le plus, principalement motivés par l'avantage fiscal. L'acquisition d'un logement constitue pour eux un « simple placement financier »¹⁹. Une étude du Crédit Foncier de septembre 2014 révèle ainsi que les deux tiers des investisseurs perçoivent entre 2 500 et 6 000 euros de revenus mensuels et 63 % d'entre eux plus de 3 500 euros. Leur revenu annuel médian étant de 67 500 euros en 2014 (74 030 en Rhône-Alpes et 72 000 en Ile-de-France), après une progression de 5,8 % entre 2010 et 2014. Le niveau de vie médian pour l'ensemble de la population s'élève à 19 740 euros par an en 2012, selon l'Insee.

Après un dispositif d'investissement locatif « Duflot » renouant avec un minimum de contreparties sociales (et qui a conduit à produire 35 000

¹⁷ À la condition que le terrain soit ultérieurement construit.

¹⁸ Crédit d'impôt développement durable.

¹⁹ « L'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif », *Rapport d'information n°1088*, François Scellier et Jean-Yves Le Bouillonnet, Assemblée nationale, juillet 2008.

logements en 2013 sur un objectif de 40 000), le dispositif « Pinel » modifie encore la donne dans le but exclusif de soutenir la production de logements. Un objectif de 50 000 logements en 2015 est ainsi fixé, pour un coût évalué à 1,7 milliard : soit une moyenne de 34 000 euros par logement construit, contre 29 000 euros pour le « Duflot » en 2013. Le surcoût financier est d'autant plus considérable qu'il engage les fonds publics sur plusieurs années (jusqu'à 12 ans), pour un gain espéré dans la production de logements somme toute assez modeste. Si les plafonds de loyers et de ressources n'augmentent que très légèrement par rapport au « Duflot », c'est surtout la modification du zonage A/B/C²⁰ qui effrite significativement le plafonnement. Ainsi, des villes comme Marseille, Lyon, Toulouse, Lille... jusqu'ici classées en zone B1 passent en zone A avec pour conséquence une augmentation des plafonds de loyers les rapprochant des prix du marché, voire le dépassant par endroits (de 10 euros/m² en zone B1 à 12,42 euros/m² en zone A, alors que le loyer moyen de marché est de 11,7 euros à Toulouse, 12,5 euros à Marseille, 13 euros à Lyon, et 13,4 euros à Lille, en août 2014 selon Clameur).

Ces mêmes plafonds s'appliquent au « logement intermédiaire », créé par ordonnance au début de l'année²¹. Ce statut juridique consacre **une nouvelle filière de production de logements aidés, destinés à l'acquisition et à la location à prix « maîtrisés » et dédiés aux classes moyennes**. Il permet aux investisseurs de bénéficier d'un taux réduit de TVA à 10 % pour des constructions neuves en résidence principale et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur 20 ans. François Hollande annonçait en septembre 2014 que l'État débloquerait une enveloppe de 1,9 milliard d'euros pour la construction de 25 000 logements sur 5 ans « dans les zones tendues » (pour l'essentiel, les 1151 communes soumises à la taxe sur les logements vacants)²². La source de ce financement public reste incertaine : un milliard devrait provenir de cessions de participations de l'État dans des entreprises et 900 millions d'euros de la Caisse des dépôts. Les financements privés mobilisés pour cette nouvelle catégorie de logements sont quant à eux rassemblés dans un « Fonds de logement intermédiaire » (FLI) qui devrait lever 1,2 milliards d'euros d'ici mars 2015 grâce à des fonds provenant de la SNI et des investisseurs institutionnels, avec l'objectif d'acquérir 5 000 logements neufs en 2015 — 30 000 logements sont envisagés sur cinq ans²³ —, pour les revendre 10 ans à 15 ans plus tard. Les communes SRU faisant l'objet d'un constat de carence ne pourront pas produire ce type de logements. Les opérations devront comprendre au moins 25 % de surface de logements locatifs sociaux, mais les logements financés par un PLS ne sont pas exclus de ce quota ce qui relativise fortement l'argument de mixité sociale et de réponse à la diversité des besoins. Enfin, les organismes Hlm pourront créer des filiales dont l'objet sera de construire et de gérer les logements locatifs

²⁰ Le zonage ABC concerne plusieurs dispositifs du logement, dont les paramètres, notamment les plafonds de ressources et de loyers des logements, varient en fonction de chaque zone.

²¹ Ordonnance n°2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire.

²² « Logement intermédiaire : Hollande annonce une enveloppe de 1,9 milliard d'euros », *Les Échos*, 15 septembre 2014.

²³ « Le logement intermédiaire sur les rails », *la Gazette.fr*, 11 décembre 2014.

intermédiaires pour le compte d'investisseurs institutionnels (assurances, banques...), qui se voient assurer une rentabilité confortable et de nouveaux avantages fiscaux.

Face aux inégalités territoriales, des moyens d'action insuffisants

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la possibilité, ou non, pour les ménages de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants... Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où fleurissent les copropriétés dégradées. La pauvreté s'y concentre avec les perspectives d'habitat et de vie les plus restreintes, pour une raison simple : parc social ou parc privé, c'est là que se trouvent les logements les moins chers, seuls disponibles pour les ménages aux revenus les plus bas.

Face à cela, deux leviers essentiels sont activés pour agir sur les inégalités territoriales face au logement : la rénovation urbaine au sein de la politique de la ville et l'obligation de produire un minimum de logements sociaux sur certains territoires (la loi SRU).

Politique de la ville et rénovation urbaine : de nouvelles bases

La nouvelle politique de la Ville, qui sera animée par le Commissariat général à l'égalité des territoires, se met progressivement en place depuis l'adoption de la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine le 21 février 2014. L'égalité des territoires, la réduction des écarts entre les quartiers défavorisés et leur agglomération, l'amélioration des conditions de vie des habitants, sont les objectifs communs de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Un des objectifs poursuivis est d'inscrire cette **nouvelle politique dans une géographie prioritaire « resserrée et unique » pour concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté**, conformément aux préconisations de la Cour des comptes, dans son rapport de 2012.

Basées sur un critère unique, celui du revenu, les nouvelles zones se répartissent sur 1 300 quartiers (contre 2 300 jusqu'ici) de plus de 1 000 habitants situés dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants²⁴. Cette nouvelle approche représente un tournant en ne prenant plus en compte de façon explicite les difficultés relatives à l'habitat. L'habitat social reste cependant largement représenté dans ces quartiers : la part de logement

²⁴ « Politique de la ville métropolitaine : une nouvelle géographie prioritaire recentrée sur 1 300 quartiers prioritaires », Insee, *Portrait social 2014*.

Hlm y est plus importante (64 %) que dans celle des autres quartiers des agglomérations concernées (19 %), elle est même plus forte qu'elle ne l'était en ZUS.

Avant la réforme, près de 900 communes abritaient des quartiers en politique de la Ville. Un tiers d'entre elles sortent de la politique de la ville, leurs anciens quartiers devenant des quartiers de « veille » (qui resteront suivis par l'Observatoire national de la politique de la ville), tandis qu'une centaine de communes, jusque-là sans quartiers prioritaires, y font leur entrée. Au final, ce sont 700 communes qui sont à présent concernées, dans lesquelles des quartiers sortent et d'autres se contractent sur des parties plus réduites du territoire (52 % en sortent en raison d'un revenu médian au-dessus du seuil et 17 % pour des raisons de taille). 86 % des 717 ZUS métropolitaines restent pour tout ou partie dans l'actuelle géographie prioritaire.

La population concernée par la politique de la ville diminue de près de 40 %, sans bouleverser les grands équilibres régionaux : cinq régions conservent quasiment le même poids²⁵. Celui de Rhône-Alpes baisse, tandis que celui du Languedoc-Roussillon progresse fortement. La Lozère devient le seul département français sans quartier prioritaire.

La population résidant dans ces quartiers est **globalement plus jeune, confrontée à des situations économiques et sociales plus dégradées**, avec une part de familles monoparentales, de familles nombreuses ou d'allocataires du chômage plus élevée qu'ailleurs. Les caractéristiques sociales et démographiques (fragilité en termes de configuration familiale, de conditions de logement et de situations vis-à-vis de l'emploi) sont plus accentuées. Près de la moitié habite dans une ville-centre, l'autre en banlieue, une faible proportion en ville isolée.

Au final, la loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine peut s'apparenter à une réforme de son périmètre essentiellement technique, étape dans un mouvement de va-et-vient historique entre saupoudrage et recentrage des aides de la politique de la ville. D'autres sujets propres à cette politique ont quant à eux été insuffisamment traités : quelles péréquations entre territoires, quelles obligations de résultat, quelle participation des habitants, notamment de ceux qui n'ont pas le droit de vote...²⁶ ?

Outil emblématique des politiques publiques de ces dernières années dans les ZUS, le Programme national pour la rénovation urbaine (2003-2013) est renouvelé pour une nouvelle décennie (2014-2024). Ce nouveau PNRU couvrira 200 quartiers présentant « les dysfonctionnements urbains les plus importants » parmi les 1 300 quartiers de la politique de la ville : 58 sont situés en Ile-de-France, 22 outre-mer (dans lesquels le nouveau programme devrait

²⁵ 67 % pour l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, PACA, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon.

²⁶ « La continuité dans le changement, c'est maintenant ! », Jean-Philippe Brouant, AJDA 2014.

prendre en compte les opérations de résorption des bidonvilles) et 8 dans des cités minières du Nord-Pas-de-Calais²⁷.

La philosophie de son nouveau règlement général est plutôt positive : les projets seront conçus sur la base d'un diagnostic territorial s'appuyant sur une vision stratégique à 10 ou 15 ans (formalisée dans le contrat de ville et définissant la vocation du quartier ainsi que son rôle dans le fonctionnement de l'agglomération), une politique de répartition de l'offre de logement social, d'attribution et de relogement déclinée dans le PLH, ainsi que sur une politique d'intervention sur l'habitat privé. Un nouveau plan qui pourrait mieux prendre en compte les réhabilitations, avec de meilleures perspectives en matière de travaux d'économies de charges. Ensuite, les contrats seraient définis au niveau des EPCI, et non plus uniquement commune par commune, permettant de mieux penser les effets de la rénovation à l'échelle de l'agglomération. Enfin, la concertation avec les habitants pourrait être mieux prise en compte dans les projets, alors qu'il s'agissait d'une critique récurrente du PNRU 1, les maires n'ayant pas toujours le temps ni l'envie d'accorder suffisamment d'importance à cette étape. L'intention est évidemment louable mais devra se traduire dans les actes.

Principale ombre au tableau : son financement, avec un budget de 5 milliards d'euros d'équivalent-subventions sur 10 ans, issus des fonds d'Action logement, l'État s'étant définitivement désengagé financièrement de la rénovation urbaine. Une somme censée faire levier pour générer 20 milliards d'euros d'investissements (contre 46 milliards engagés au 31 décembre 2013 pour le PNRU 1), principalement de la part des bailleurs sociaux et des collectivités locales, et 300 000 emplois... ce qui s'avère très incertain.

Le PNRU 1 doit parallèlement poursuivre son achèvement : 85 % des subventions ANRU sont engagées au 31 décembre 2013 et plus des deux tiers des opérations sont livrées. 398 conventions signées ont donné lieu au traitement de 671 500 logements et 205 000 autres sont en cours de traitement (119 040 logements démolis, 90 310 logements reconstruits, 253 250 logements réhabilités et 208 900 logements « résidentialisés »).

L'influence positive mais partielle de la loi SRU

L'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) doit contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire. **Le relèvement du quota de logements sociaux par commune prévu par la loi du 18 janvier 2013, qui passe de 20 à 25 % pour les plus tendues,** est une avancée notable. La loi SRU a en effet démontré son efficacité au cours des dernières années. Le bilan complet de la dernière période triennale (2010-2013) n'est pas encore connu au moment de la rédaction de ce rapport, mais la production sur les communes métropolitaines soumises à la loi SRU a atteint

²⁷ « La liste des 200 nouveaux quartiers ANRU est arrivée », *Localtis*, 16 décembre 2014.

41 965 logements sociaux en 2013 et renoue ainsi avec les niveaux de 2009 et 2010 (39 047 en 2009 et 42 982 en 2010)²⁸. Toutefois, depuis l'application de cette obligation, les logements sociaux ainsi financés ont trop souvent été des PLS, aux loyers trop élevés pour les ménages modestes²⁹.

En clôture du Congrès de l'USH, Manuel Valls promettait de veiller avec Sylvia Pinel au respect de leurs obligations par les communes et de multiplier les pénalités par cinq dès le 1^{er} janvier 2015, afin de donner le droit à tous « de vivre partout dans ce pays ». Si la loi Duflot de 2013 impose un rythme de rattrapage ambitieux jusqu'en 2025³⁰, la contrainte légale ne sera réellement efficace que si l'État procède aux contrôles et aux sanctions nécessaires. À cet égard, la procédure du constat de carence est déterminante et doit être la plus stricte possible, non seulement pour sanctionner financièrement des communes en retard par rapport à leurs objectifs de production, mais aussi pour activer les leviers permettant de les atteindre plus rapidement (comme la substitution du préfet pour produire du logement social, la mobilisation du parc privé en sous-location, l'obligation que toute opération de construction d'immeubles de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² prévoit au moins 30 % de logements sociaux familiaux, hors PLS, etc.).

Face à une production globale de logements sociaux insuffisante et toujours inégalement répartie sur le territoire, la Fondation Abbé Pierre ne cesse d'appeler à une mobilisation des logements privés à des fins sociales, comme un objectif en soi et un axe structurant de la lutte contre les inégalités par le logement. Alors que la part du parc privé accessible aux ménages à bas revenus aurait nettement diminué (passant de 33 % à 16 % du parc total entre 1988 et 2006), principalement en raison de la hausse des loyers³¹, il ne s'agit plus d'une simple ambition, mais d'un impératif. Mais manifestement, la production de logements privés à vocation sociale n'est pas à la hauteur, comme en témoignent les résultats de l'Anah : 3 592 logements conventionnés sociaux et très sociaux en 2013, contre 17 500 logements en 2009. Une nouvelle politique de mobilisation des logements privés devrait donner lieu à une révision des avantages apportés aux propriétaires bailleurs, institués comme des acteurs de la solidarité nationale dès lors qu'ils proposent des loyers sociaux et très sociaux pour les plus modestes. La Fondation ne comprend pas que ce chantier, rappelé chaque année par le ministère du Logement en clôture de la journée parlementaire consacrée au bilan du Droit au logement opposable, ne soit toujours pas ouvert. Alors qu'il est déterminant pour concilier droit au logement et mixité sociale à court terme.

²⁸ Les prélèvements effectués en 2014 s'élèvent à 51,5 millions d'euros, dont 11,1 millions d'euros reversés au FNDOLLTS.

²⁹ La Fondation comptait, en 2011, 33 % de PLS (64 225 logements) sur l'ensemble des logements produits entre 2002 et 2009.

³⁰ 25 % des logements manquants en début de période devront être construits au cours de la période 2014-2016, 33 % au cours de la période 2017-2019, 50 % au cours de la période 2020-2022 et 100 % au cours de la dernière période. Ce qui incite les communes à mettre rapidement en œuvre leurs obligations.

³¹ Rapport de « concertation sur les attributions de logements sociaux » remis à la ministre du logement en mai 2013.

2014 : ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

Au total, cette année 2014 aura été marquée par des mesures qui risquent d'aggraver les inégalités des ménages face au logement et au patrimoine immobilier. Les dispositifs censés réguler un tant soit peu le marché immobilier et réduire les dépenses de logements des ménages modestes sont remis en cause. Ces revirements ont été pris au nom de la relance de la construction, tombée cette année en-dessous des 300 000 logements mis en chantier, bien loin de l'objectif présidentiel de 500 000. Mais la construction pour la construction ne saurait être une réponse adaptée aux besoins des ménages mal logés si elle ne leur est pas destinée.

UNE POLITIQUE POUR LES MAL-LOGÉS QUI N'EST TOUJOURS PAS À LA HAUTEUR

Parallèlement à une meilleure redistribution, indispensable à la lutte contre la pauvreté, la perspective doit être celle du renforcement de l'effectivité des droits pour les personnes en difficulté sociale ou exclues. Il s'agit aussi de s'opposer à la stigmatisation et l'exclusion de certaines catégories de personnes en raison de leur situation socio-économique ou de leur origine. Dans son vœu du 17 octobre 2014, le CNLE s'est dit ainsi très préoccupé par la stigmatisation et les discriminations croissantes subies par les plus pauvres, alimentées par des discours politiques et relayées par les médias, « prenant la forme de refus de droits dans différents domaines (santé, école, emploi...) ».

François Hollande, lors de sa rencontre avec le monde associatif pour un point d'étape du plan de lutte contre la pauvreté, le 14 octobre, semble en avoir pris conscience quand il a proclamé que « la solidarité n'est pas un supplément d'âme, n'est pas la générosité, c'est un principe républicain... **Les pauvres dans notre pays sont des citoyens non pas comme les autres, mais des citoyens à l'égal des autres** ». Renouant enfin avec le discours de son Premier ministre en janvier 2014, à Cergy³².

Mais cette prise de position risque de ne pas suffire, alors que les propos contre les plus modestes d'entre nous se sont multipliés ces derniers mois et que la Fondation constate déjà leurs effets contreproductifs et leurs conséquences concrètes dans les démarches locales (sur la capacité de co-construction de solutions de logement et d'hébergement avec les élus locaux, les moyens mobilisables, le soutien à l'installation des projets et à leur pérennité...).

À l'occasion de cette rencontre, toutes les associations ont reconnu les bonnes intentions du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté, mais en ont aussi pointé les limites³³. **Depuis son adoption, alors que la situation des personnes touchées par la pauvreté s'aggrave, il semble que ce soit la temporisation et l'inertie qui dominent.**

³² « Les personnes en situation de pauvreté ne désirent qu'une chose : s'en sortir, travailler, accéder à un logement décent, se soigner correctement, tout faire pour la réussite scolaire de leurs enfants. Le devoir de la puissance publique est de leur venir en aide... il ne peut y avoir d'un côté une politique économique et de l'autre une politique sociale... ».

³³ « La lutte contre la pauvreté n'avance guère », « l'intensité de la pauvreté s'accroît », « les choses traînent », « le plan n'endigie pas la pauvreté », « les plus fragiles ne sont pas au cœur de l'action gouvernementale ».

François Hollande s'engage à poursuivre ce qui a été engagé et à appliquer le plan quinquennal de manière inflexible. Or, la feuille de route annoncée pour 2014 n'a pas été tenue en matière d'hébergement et de logement.

Une production de logement social qui ne décolle pas

Si le Gouvernement se dit toujours favorable à la vocation généraliste du parc locatif social, il n'en déstabilise pas moins l'équilibre financier de la production de logements sociaux en baissant ses subventions et en obligeant les organismes Hlm à puiser dans leurs fonds propres et à recourir aux subventions des collectivités locales.

Avec 117 000 logements sociaux financés en 2013 et environ 110 000 estimés en 2014, nous sommes bien loin de l'objectif annuel de 150 000 logements sociaux, ce qui ne permet pas de contribuer à offrir un logement social à tous les demandeurs (1 799 792 demandes actives au 1^{er} juillet 2014), et à reloger les 55 500 ménages reconnus prioritaires à l'issue de leur recours Dalo encore en attente (dont 42 000 pour qui les délais réglementaires sont dépassés, parfois de plusieurs années). Le PLF prévoit toujours 150 000 logements sociaux à produire, mais y inclut désormais les logements reconstruits dans le cadre de l'ANRU. De même, l'objectif de PLUS à financer diminue de 69 000 à 66 000 logements.

Outre un niveau de production insuffisant, les nouveaux logements sociaux sont de plus en plus chers. Les locataires des logements sociaux construits ces 15 dernières années doivent payer des loyers supérieurs à ceux des logements construits au cours des Trente Glorieuses. Plus problématique, ils sont supérieurs aux loyers retenus pour le calcul des aides personnelles au logement. C'est le cas des PLS, mais aussi de 81 % des PLUS et 46 % des PLAI dont les loyers dépassent les plafonds de l'APL. Cette dérive s'accroît et contribue à exclure du parc des logements neufs un nombre croissant de demandeurs de logement social et à reléguer les locataires les moins favorisés dans les fractions les plus anciennes et vétustes du parc social. Ces derniers voient parfois leur demande rejetée par les commissions d'attribution au motif de ressources insuffisantes, ce qui ne paraît pas légitime dans le parc social (sinon quelles solutions peuvent alors être apportées ?). Cette inadaptation progressive éloigne le parc social des besoins réels de la population et de sa vocation : « améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées ».³⁴

La Fondation Abbé Pierre a salué les décisions favorables au logement social prises en début de quinquennat : TVA à 5,5 %, fin du prélèvement automatique

³⁴ L. 411 du Code de la construction et de l'habitation.

sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, baisse du taux du livret A et rehaussement de son plafond, programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance, cession du foncier public... Mais, les résultats se font toujours attendre et la réduction des aides à la pierre ne laisse rien présager de bon pour les années à venir. La promesse présidentielle en 2012 de doubler les aides à la pierre est en effet oubliée. Les crédits compensant la surcharge foncière des opérations Hlm en zone tendue sont réduits (passant de 190,8 à 173 millions d'euros). La subvention par logement social PLUS est supprimée en 2015 (elle était de 300 € par logement en 2014), et pour un PLAI, l'aide par logement baisse de 7 000 euros en 2014 à 6 500 en 2015. Au total, la dépense prévue pour 2015 baisse de 10 millions d'euros par rapport à 2014 (221 millions d'euros).

Le programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance (PLAI +) peine à démarrer. Cette « expérimentation » n'a donné lieu qu'à la programmation de 623 logements en 2014 et, à la fin de l'année, seulement 121 opérations supplémentaires pour 419 logements ont été présentées. Ainsi, après deux appels à projet, à peine la moitié de l'objectif des 2 000 logements en 2014 (puis 3 000 par an les années suivantes) a été atteint, et très peu d'organismes Hlm s'y engagent (32 % seulement des projets sont portés par les organismes Hlm, 67 % par des organismes agréés de maîtrise d'ouvrage d'insertion). Principale réserve : des engagements qui ne sont pas garantis, comme le doublement du forfait charges des APL. Alors qu'un troisième appel à projet serait en préparation, la Fondation Abbé Pierre souligne l'enjeu d'un tel programme, le seul à viser la constitution d'un parc social réellement abordable dans le diffus sous plafonds de loyers APL, tout en garantissant une véritable mixité sociale et des normes environnementales exigeantes.

En septembre, l'agenda Hlm 2015-2018 a fixé un cap de production et de rénovation des logements sociaux pour ces prochaines années, mais des propositions opérationnelles doivent encore être formulées, en janvier 2015. L'agenda Hlm réaffirme le Pacte d'objectifs et de moyens signé entre l'USH et l'État le 8 juillet 2013 et met en place **un nouveau dispositif de mutualisation** d'1 milliard d'euros sur 4 ans, **dégageant une ligne spécifique** de 350 millions d'euros : 250 millions d'euros pour entretenir et réhabiliter le patrimoine existant et 100 millions d'euros **pour le développement à titre expérimental d'un programme annuel de 5 000 « PLAI-Hlm » à loyers très modérés** (jusqu'à 10 % plus bas que le loyer plafond PLAI, selon les situations locales). Il semble que les premiers PLAI-Hlm ne seront lancés qu'en 2016. Il s'avère que cette production, contrairement à ce qui était annoncé par le Gouvernement, ne s'ajoute pas à la production de PLAI prévue initialement (34 000 PLAI sont programmés en loi de finances, à peine 1 000 logements de plus que l'année dernière), ce qui revient explicitement à remplacer une partie des financements de l'État par les fonds propres des organismes Hlm.

Il est fort à craindre que cette dynamique ne pousse les organismes Hlm à leurs limites, la sollicitation croissante des fonds propres des organismes

Hlm pour produire des logements sociaux n'étant pas sans conséquences sur leur équilibre financier³⁵. Sans effort supplémentaire de leur part, la Caisse des dépôts prévoit un maintien dans le temps de la situation constatée aujourd'hui : une situation financière saine. Mais **une sur-sollicitation du potentiel financier des organismes Hlm ne peut se faire qu'au prix d'une fragilisation significative de la structure financière du secteur**. « Ils ne pourront pas construire indéfiniment et atteindront tôt ou tard la limite de leurs fonds propres »³⁶.

Enfin, **la mobilisation du foncier public**, permise par la loi du 18 janvier 2013, **peine également à offrir les logements attendus**³⁷. Le Sénat et l'Assemblée nationale pointent « un bilan quantitatif limité ». Seules 8 cessions avec décote ont été conclues, représentant 962 logements, dont 430 logements sociaux³⁸. Publiées à l'automne 2013, les listes régionales de terrains de l'État recensaient 264 terrains appartenant à l'État et 69 aux établissements publics de transport. Deux ans après l'adoption de la loi du 18 janvier 2013, les députés avancent plusieurs raisons à ce résultat pour le moins décevant : blocages administratifs, manque de concertation préalable sur les listes régionales, évaluation peu transparente par France Domaine, difficultés de négociations avec certains ministères... La Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) censée lever ces obstacles n'a été installée que le 29 juillet 2014.

Par ailleurs, sur le plan des procédures d'attribution des logements sociaux, **alors que la loi Alur porte fortement un objectif de transparence, les pratiques dans certains territoires sont encore extrêmement éloignées des prescriptions nationales**, sans susciter de réaction significative de la part de l'État. Parfois, des dossiers incomplets sont rejetés avant la fin du délai de régularisation ou alors même que les pièces demandées ont été renvoyées. D'autres bailleurs refusent d'accueillir des familles fragiles dans des « sites sensibles », sans aucune transparence sur la définition des immeubles considérés comme sensibles et sans compensation de ces refus d'attribution au motif de la mixité sociale en proposant un logement ailleurs. Ainsi, nombre de demandeurs sont encore confrontés à un traitement irrégulier ou inéquitable de leur demande de logement social sans avoir les moyens de se défendre.

Là où les initiatives de « cotation de la demande de logement social » et de « location choisie » émergent, l'information des demandeurs se pose souvent comme une réflexion déterminante (beaucoup de dispositifs ayant jusqu'ici davantage été pensés comme des outils de gestion internes pour les acteurs)

³⁵ Analyse rétrospective et prospective de la situation financière des bailleurs sociaux, « Le choc d'investissement dans le logement social est-il soutenable ? », *Perspectives*, Caisse des dépôts et consignation, septembre 2014.

³⁶ Que retenir des « mauvais résultats » de la construction en 2013, citation de Jean-Claude Driant, *AEF*, n°13035, 4 février 2014.

³⁷ *Mairie info*, 4 décembre 2014.

³⁸ Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, Audrey Linkenheld et Jean-Marie Tetard, Assemblée nationale, 26 novembre 2014.

et l'adhésion de l'ensemble des réservataires est indispensable pour que la portée des initiatives soit réelle. La Ville de Paris vient de mettre en place un système de cotation des demandes de logements sociaux qui informe les ménages du nombre de points dont ils disposent par internet et de leur délai d'attente prévisible. Une première étape expérimentale est engagée sur le contingent communal (qui représente environ 4 000 logements). Reste à rallier les autres réservataires dont l'État et Action logement, qui représentent plus de la moitié des attributions.

La Fondation Abbé Pierre attire également l'attention sur le fait que, dans certaines agglomérations, l'intégration dans les accords collectifs des ménages reconnus prioritaires à l'issue d'un recours Dalo, comme le prévoit la loi Alur, risque de se traduire par une baisse globale des objectifs de relogement des ménages visés par le PDALHPD, alors même que le Gouvernement assurait que cette mesure ne pourrait qu'aboutir à une augmentation des objectifs de relogement des ménages prioritaires.

La protection des locataires modestes : un pas en avant, un pas en arrière...

Malgré la loi du 6 juillet 1989 régulant les rapports entre propriétaires et locataires, c'est sur le constat que ces derniers étaient toujours déséquilibrés, que le Parlement adoptait au mois de mars des dispositions dans la loi Alur en faveur d'une protection des locataires dans le parc privé, dont on sait qu'ils recouvrent une part importante des ménages modestes n'ayant pas pu accéder au logement social. Alors que le projet de la loi « pour la croissance et l'activité » prévoit de revenir sur certains aspects de la loi Alur par ordonnance dans les mois qui viennent, notamment sur les rapports locatifs (ventes à la découpe, encadrement des loyers...), la Fondation Abbé Pierre veillera à ce qu'aucun autre retour en arrière ne soit opéré à cette occasion.

Mesure phare de la loi Alur, à côté de l'encadrement des loyers, **la Garantie universelle des loyers est** quant à elle **abandonnée** par souci d'économies budgétaires et remplacée par deux dispositifs distincts. La Caution locative étudiante (Clé), généralisée dans l'urgence à la rentrée 2014 par le ministère de l'Enseignement supérieur, vise à apporter une caution aux étudiants de moins de 28 ans sans solution familiale, amicale ou bancaire. Cette expérimentation, menée en 2013 dans quatre régions³⁹ pour à peine 2000 bénéficiaires, entre en phase de généralisation sans évaluation préalable. Le défi est ambitieux. D'après une étude de l'Observatoire national de la vie étudiante⁴⁰, 16,5 % des étudiants décohabitants ont eu des difficultés à trouver une caution ou une garantie pour leur logement, ce qui représenterait 100 000 à 200 000

³⁹ Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Rhône-Alpes et PACA.

⁴⁰ Enquête nationale sur les conditions de vie des étudiants 2013, Juillet 2014.

étudiants. On peut regretter que la rentrée 2014 n'ait pas été anticipée puisque l'annonce de la généralisation n'est intervenue que courant septembre, quand de nombreux étudiants avaient déjà fait leurs démarches. Il est à noter que cette garantie n'est pas gratuite, mais à la charge du locataire qui doit cotiser à hauteur de 1,5 % de son loyer chaque mois.

L'autre dispositif est ciblé sur les salariés locataires du parc privé et doit être mis en place à partir du 1^{er} janvier 2016 dans le cadre d'une convention signée entre l'État et Action logement, financée exclusivement par ce dernier. Il prévoit de sécuriser les salariés d'une entreprise du secteur privé (hors agricole) entrant dans un emploi par tout contrat de travail (intérim compris) ou promesse d'embauche, hors CDI. Il bénéficiera, par extension, à tous les jeunes salariés de moins de 30 ans, ainsi qu'aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative (mandat de gestion ou location / sous-location) *via* un organisme agréé. Le loyer et les charges devront être inférieurs ou équivalents à un plafond mensuel, qui reste à définir. L'APAGL sera chargée de piloter et de suivre ce dispositif, dont la mise en œuvre est prévue dans le cadre d'un budget global plafonné.

Dans la mesure où ce dispositif doit se substituer à la garantie des risques locatifs (GRL), sans garantie d'un élargissement ultérieur aux personnes en recherche d'emploi, c'est au final un important retour en arrière qui s'annonce car **les personnes précaires non salariées ne seront plus couvertes**. La Fondation Abbé Pierre déplore la dérive d'un projet qui se voulait universel vers un système de garantie qui oublie les chômeurs et les inactifs, témoignant de l'incapacité à inventer un nouveau système de protection sociale du logement efficace, simple et généraliste face aux aléas de la vie. Ainsi, les plus modestes sont écartés du système (dans un souci d'économie budgétaire) et rien n'est prévu pour les soutenir d'une autre manière. Les leçons des limites de la GRL, qui avaient poussé la classe politique à se prononcer largement pour un dispositif universel, semblent oubliées. Le retour à des dispositifs facultatifs et centrés sur des publics très spécifiques ne devrait pas permettre de surmonter les problèmes récurrents de non-accès aux droits et de stigmatisation auprès des bailleurs des candidats à la location qui y auront recours.

Parallèlement, en matière de prévention des expulsions locatives, le Gouvernement n'a pas été à la hauteur des enjeux : **des expulsions sans relogement ont toujours lieu, les moyens destinés à la prévention sont insuffisants** et les décrets d'application de la loi Alur sont toujours en attente alors que de nouveaux dispositifs de prévention entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Une accumulation d'insuffisances pouvant mener à des situations caricaturales, comme cette dame de 98 ans expulsée de chez elle en octobre 2014 par dix policiers avec sa fille handicapée de 64 ans, la seule solution proposée étant venue d'une habitante niçoise qui lui a prêté un appartement, y voyant là « une question de vie ou de mort ».

Le traitement de l'impayé intervient toujours aussi tardivement, très souvent après six mois d'arriérés, et les CCAPEX ne sont le plus souvent saisies qu'à l'étape du commandement de quitter les lieux ou du concours de la force publique, réduisant ainsi les marges d'intervention possibles pour rétablir la situation des ménages menacés d'expulsion. Pourtant, lorsqu'un plan d'apurement amiable peut être mis en place, il constitue un moyen de maintenir le ménage dans les lieux et les ADIL préconisent d'autant plus fréquemment ce maintien que les marchés sont tendus, l'offre de logement abordable rare et les délais de relogement longs⁴¹.

Une évaluation publique des dispositifs de prévention des expulsions a été lancée cette année, ses conclusions devraient paraître début 2015. La perspective d'une politique plus cohérente et encadrée s'esquisse avec la création annoncée au sein de la DIHAL d'un pôle dédié à la prévention des expulsions. La Fondation espère que cette évaluation et ces nouvelles missions de pilotage impulseront une nouvelle dynamique de coordination par les préfetures sur les territoires de tous les acteurs impliqués sur les aspects économique, social, administratif et juridique des expulsions locatives.

Enfin, **les aides personnelles au logement**, pourtant reconnues comme l'aide sociale la plus redistributive après les minima sociaux — et indispensables pour ceux qui les perçoivent⁴² — **sont encore fragilisées**. Elles font l'objet de critiques récurrentes, plus vives ces derniers mois. Leurs détracteurs leur reprochent de ne pas remplir leurs objectifs, à savoir limiter le taux d'effort des locataires ou leur permettre d'accéder à des logements de meilleure qualité. Une étude de l'Insee⁴³ insiste sur l'effet inflationniste de cette aide qui remettrait en cause son efficacité, sans interroger les facteurs externes à l'aide au logement pouvant expliquer leur absorption par les bailleurs (comme l'absence par ailleurs de politique de modération des loyers). Cette étude, qui repose sur des bases discutables (un échantillon limité, l'absence de vérification que les écarts de loyer n'existaient pas déjà avant l'instauration d'un montant différent de l'allocation logement selon les zones du territoire en 1981...), s'inscrit dans un mouvement plus général de remise en cause de cette aide et dans la volonté de limiter cette dépense sans se soucier des conséquences sociales pour les ménages (impayés de loyer, expulsions, dégradation de la qualité des logements des plus pauvres, renforcement de la ségrégation sociale). Un nouveau coup de canif a été donné par un décret du 29 décembre 2014, pris malgré l'avis défavorable du Conseil national de l'habitat. Pour éviter les répercussions sur les aides au logement de la revalorisation du

⁴¹ Bailleurs et locataires face à l'impayé, le conseil des ADIL en matière de prévention des expulsions, ANIL, novembre 2014.

⁴² Les prestations sociales contribuent grandement à la diminution des inégalités de niveau de vie. Elles mettent en jeu des masses deux fois moins importantes que les prélèvements, mais contribuent presque deux fois plus à réduire les inégalités (63 % en 2013 selon l'Insee). Les aides au logement contribueraient pour 18 % à la réduction globale des inégalités, les minima sociaux pour 20 %, les prestations familiales de 25 % du fait de la part qu'elles représentent dans le revenu des ménages. En 2013, parmi les mesures nouvelles prises dans la sphère sociale, seul le rattrapage du RSA a un léger impact sur les niveaux de vie. Insee, *Portrait social*.

⁴³ « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *Insee Analyses n° 19*, novembre 2014.

RSA, le Gouvernement a désindexé un paramètre essentiel de leur barème de calcul⁴⁴, ne permettant plus de garantir que l'allocataire qui gagne l'équivalent du RSA activité percevra la même aide que celui qui touche le RSA socle, et non une aide inférieure. Après le gel des aides jusqu'en octobre 2014, cette mesure fait une fois de plus de l'aide personnelle au logement une variable d'ajustement des finances publiques⁴⁵.

L'incapacité à répondre à l'urgence : une année de plus

En 2012, 141 500 personnes étaient sans domicile en France métropolitaine, soit une progression de 44 % en 11 ans. Dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, 81 000 adultes sont recensés, accompagnés de 31 000 enfants, ainsi que 8 000 personnes dans les communes rurales et petites agglomérations et 22 500 demandeurs d'asile hébergés en CADA⁴⁶.

Une personne sans domicile sur trois vit avec moins de 300 euros par mois et 80 % disposent de moins de 900 euros par mois. Un quart déclare occuper un emploi (24 %). Quatre sans-domicile sur dix sont dans une situation plus précaire que les autres : 12 % sont accueillis dans des CHU qu'il faut quitter le matin sans place assurée pour le soir, 16 % sont hébergés dans un hôtel et 10 % sont sans-abri et dorment dans des lieux non prévus pour l'habitation (rue, pont, jardins, gares...). À l'origine de la perte du logement : des difficultés familiales dans 35 % des cas (séparation, décès du conjoint, violences conjugales...), des difficultés financières dans 30 % des cas (licenciement, loyers et charges trop élevés, expulsion...). Une personne sur deux sans abri déclare avoir quitté son dernier logement depuis plus de deux ans (une proportion qui augmente de 10 points par rapport à 2001), ce qui montre la difficulté à se reloger.

Malgré tout, **à la sortie de l'hiver dernier, des milliers de personnes ont encore été remises à la rue.** Une instruction ministérielle demandait aux préfets, le 22 avril 2014, la consolidation de la fin de la gestion saisonnière des dispositifs d'hébergement et l'accès prioritaire au logement, mais ne prévoyait d'information sur les alternatives proposées que pour la fin du mois de mai, lorsqu'un groupe de travail, composé des administrations centrales, de services déconcentrés et de représentants associatifs, animé par la DIHAL, rendrait ses conclusions. Alors que la période hivernale s'achève le 31 mars...

Cette incertitude prévaut également à l'entrée de l'hiver 2014/2015. Alors que l'instruction de Sylvia Pinel du 24 octobre 2014 promet une nouvelle fois la fin

⁴⁴ Le paramètre R représente les ressources à prendre en considération dans le calcul des aides personnelles au logement. Le paramètre Ro correspond au seuil de ressources au-delà duquel le montant de l'aide devient dégressif. Il sera dorénavant indexé sur l'indice des prix à la consommation et non plus actualisé automatiquement en fonction de l'évolution du RSA socle et de la base mensuelle des allocations familiales.

⁴⁵ Aides au logement et loyers : l'erreur de raisonnement, Tribune de Marc Prévot, *Le Monde*, 15 décembre 2014.

⁴⁶ Les sans-domicile en 2012, une grande diversité de situations, *Portrait social*, Insee, novembre 2014.

de la gestion hivernale de l'hébergement d'urgence et la réduction des nuitées d'hôtel, les signaux se contredisent. D'un côté, les nuitées d'hôtel progressent toujours à un rythme plus que soutenu (de 13 948 en 2010 à 25 496 en 2013) et les crédits consacrés aux dispositifs d'hébergement d'urgence sont en hausse de 21 % en 2015. De l'autre, les places d'hébergement d'insertion diminuent légèrement (39 525 places en 2010 contre 39 145 en 2013), ainsi que les crédits en faveur de l'intermédiation locative, au prétexte d'une sous-consommation de cette ligne l'an dernier. Sans s'interroger sur les causes de ce décalage qui pourrait révéler un manque de moyens ou une inadaptation des dispositifs, qu'il conviendrait alors d'améliorer. Par ailleurs, les objectifs de création de Pensions de famille n'augmentent que faiblement (784 places de plus sont prévues pour 2015).

Ainsi, fin novembre et pour parer à l'hiver, ce sont encore souvent des Algecos qui sont mobilisés de minuit à 5 heures du matin, des lits picots, des baisses de financement par place impliquant des fermetures le week-end, des gymnases ou des ouvertures de places échelonnées dans le temps. Ainsi, **se répète une gestion au thermomètre qui ne dit pas son nom**. En témoigne la circulaire « grand froid » qui prévoit cette année « d'ouvrir des places exceptionnelles et temporaires de mise à l'abri pour répondre aux besoins des personnes qui n'ont recours au dispositif que pendant l'hiver ». Alors que l'absence de solutions (qu'elles soient d'hébergement ou de logement) ne se limite pas aux périodes de froid.

Cette situation aboutit à des tensions fortes de toutes parts. Les remontées des travailleurs sociaux sont graves. En avril 2014, le préfet menaçait de fermer le 115 de l'Isère la nuit par manque de crédits⁴⁷. Face au manque chronique de réponses, engendrant quotas et tri des demandeurs, les mouvements de grève se relaient : Toulouse, Lyon, Grenoble... « Le 115 n'orientant plus, il est un observatoire de la misère », dénonçaient des acteurs de l'urgence sociale en Isère⁴⁸. Lorsqu'il n'apporte pas de réponse, il ne peut plus enrayer le développement du sans-abrisme et des bidonvilles.

Une telle carence met l'État dans des postures contradictoires, ce que ne manque pas de relever le tribunal de police de Saint-Étienne lorsque le Procureur décide de poursuivre un homme d'Église pour avoir hébergé des sans-abri dans des conditions non conformes aux règles de sécurité publique. Le danger de passer la nuit dehors en l'absence d'autre lieu d'hébergement proposé et la sécurisation de la salle paroissiale ont permis au juge de justifier cette mise à l'abri de personnes en état de nécessité, s'étonnant que l'État veuille faire condamner celui qui a mis en œuvre la liberté fondamentale dont il est lui-même débiteur. Le Procureur n'en a pas moins fait appel...

⁴⁷ Isère : le numéro d'urgence 115 ne sera plus opérationnel la nuit, *Le Dauphiné.com*, 29 avril 2014.

⁴⁸ En Isère, les salariés du 115 en grève contre le tri des sans-abri, *Rue89*, 16 décembre 2014. À Toulouse, lire Débordé, le 115 ne répondra plus ce lundi, *Métro News Toulouse*, 8 décembre 2014.

Parallèlement, **les conditions d'accueil et d'accompagnement en CADA sont largement insuffisantes** (seulement 36 % des demandeurs d'asile y accèdent, malgré la hausse du nombre de places ces dernières années, passé de 21 410 à 25 410 entre 2012 et 2014), et le projet de loi de réforme de l'asile ne permet pas d'espérer une réelle amélioration. De plus, un nouveau « système directif » d'attribution des places d'hébergement pourrait faire perdre leur demande d'asile à ceux qui refuseraient leur affectation sur le territoire national. Le projet de loi relatif au droit des étrangers⁴⁹ crée quant à lui une procédure administrative dérogatoire au principe de non-violation du domicile en permettant à l'administration d'intervenir directement chez les personnes déboutées ou en situation irrégulière pour exécuter une mesure d'éloignement du territoire.

Ces nouvelles mesures interviennent après plusieurs dispositions restrictives concernant l'accès au logement des personnes étrangères depuis 2010⁵⁰ et la dénonciation par nombre d'acteurs du manque de perspectives des personnes étrangères hébergées dont le parcours d'insertion est bloqué à cause de leur situation administrative.

Deux décisions récentes du Comité européen des droits sociaux (CEDS)⁵¹ rappellent que le droit à une assistance ne peut être assorti d'aucune condition de durée de présence sur le territoire, que l'appréciation de la gravité et l'importance des besoins des demandeurs d'hébergement et de logement ne doit pas se faire de manière restrictive et qu'un hébergement doit être assuré quel que soit le statut administratif, et l'existence ou non d'une obligation administrative de quitter le territoire. Le fait de refuser une solution d'hébergement d'urgence à des étrangers, en situation régulière ou non, ne peut être considéré comme une mesure absolument nécessaire et proportionnée à la réalisation des objectifs d'une politique d'immigration.

L'inconditionnalité de l'accueil concerne toute personne en situation de détresse, quelle que soit sa nationalité, mais aussi sa situation socio-économique, sa situation de famille ou son état de santé. Alors que des moyens suffisants, adaptés et durables devraient être dégagés, la Fondation Abbé Pierre dénonce une gestion de la pénurie d'offre d'hébergement et de logement par le tri des personnes en détresse. Et de ce point de vue, **la crise économique** n'est pas une excuse pour le CEDS qui considère que celle-ci ne

⁴⁹ Projet de loi n° 2183, déposé à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014.

⁵⁰ Exigence de titres de séjour pour l'ensemble des membres majeurs de la famille du demandeur de logement social (disposition qui fonde déjà le rejet de plusieurs recours Dalo) ; disparition de l'autorisation provisoire de séjour (qui concerne des personnes malades) de la liste des titres de séjour ouvrant droit au logement social ; impossibilité de sous-louer temporairement un logement social à une personne en situation irrégulière ; exigences d'un logement à la superficie bien supérieure au droit commun pour obtenir le regroupement familial (22 m² pour 1 ménage sans enfant ou deux personnes en zone A, alors que la norme de décence se situe à 16 m² au titre de l'APL) ; le droit à un logement décent et indépendant n'a été ouvert aux étrangers présents depuis moins de deux ans sur le territoire que grâce à un recours exercé auprès du Conseil d'État par le monde associatif (CE, n°322326, 11 avril 2012, Gisti/Fapil).

⁵¹ Feantsa contre Pays-Bas (réclamation n°86/2012) et Conférence des Églises européennes contre Pays-Bas (réclamation n°90/2013), 10 novembre 2014.

peut se traduire par une baisse de la protection des droits des personnes, et que les gouvernements doivent continuer à s'efforcer de répondre à l'augmentation de la demande.

Concernant les habitants de bidonvilles, la situation reste alarmante malgré la circulaire du 26 octobre 2012. En janvier 2014, le ministère du Logement comptait environ 430 bidonvilles en France, dont près de la moitié située en Ile-de-France. 19 000 personnes y vivaient, dont un quart d'enfants. La mission nationale de résorption des bidonvilles, confiée à Adoma début 2014, dispose de moyens dérisoires au regard de la situation : quatre agents en « équivalent temps plein », un budget extrêmement limité (et dépendant des sommes que l'État et les collectivités veulent ou peuvent débloquer localement), une absence d'auto-saisine qui laisse l'initiative aux préfets et ne permet pas d'anticiper (la saisine se faisant souvent à proximité des évacuations), un parc disponible très limité et essentiellement dans des zones éloignées (offrant peu de perspectives d'emploi) et dans lesquelles les personnes accueillies ne souhaitent pas toujours se rendre. Ainsi, la « mission Adoma », dont le financement n'est toujours pas assuré pour 2015 à ce jour, se révèle plus modeste que le plan d'envergure annoncé, complétant néanmoins l'action des associations, sur certains territoires, et apportant de la coordination là où les acteurs se parlent peu.

La Fondation Abbé Pierre constate que l'État et les collectivités détiennent le pouvoir de demander et d'exécuter l'évacuation des bidonvilles et qu'ils sont souvent à l'initiative de procédures judiciaires d'expulsion, ou d'arrêtés d'évacuation (pour atteinte à la salubrité, à la sécurité ou à la tranquillité publique) lorsque les juges judiciaires refusent une expulsion non conforme aux droits au logement et à la vie privée et familiale des occupants. La LDH et European Roma Rights Centre (ERRC) ont recensé au cours des trois premiers trimestres de l'année 2014, 10 930 personnes ayant subi une évacuation forcée en France. Un chiffre en baisse comparé aux 16 000 personnes identifiées sur une même période en 2013, mais qui reste au dessus des 9 432 personnes évacuées en 2012. Ainsi, tout en énonçant des principes d'accompagnement, c'est une politique toujours répressive et intolérable qui prévaut, plongeant des familles entières dans une précarité accrue avec toutes ses conséquences dramatiques.

Si les pouvoirs publics tirent la légitimité de leur action des décisions de justice, elles-mêmes sont la « résultante d'une défaite politique », comme l'admet lui-même le Préfet à l'Égalité des chances de Seine-Saint-Denis⁵². Or, la circulaire du 26 août 2012 n'incite pas les pouvoirs publics à saisir le juge, sauf en cas d'extrême urgence qui doit être apprécié en tenant compte de l'état d'insalubrité intrinsèque au bidonville. En inscrivant l'action publique « dans le respect des principes fondamentaux de la République », elle appelle

⁵² Les Coquetiers, en tirer les leçons, Tribune de Didier Leschi, préfet délégué à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis, *Médiapart*, 20 novembre 2014.

au respect des droits fondamentaux des occupants. Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) invite la France à un examen particulièrement attentif de la nécessité et de la proportionnalité des mesures prises à l'égard des bidonvilles en la condamnant à l'occasion de l'expulsion d'un lieu-dit dans le Val d'Oise⁵³. La Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains, soutenue par une trentaine d'organisations, dont la Fondation Abbé Pierre, rappelle les droits des occupants et les obligations des pouvoirs publics à toutes les étapes de la vie sur un terrain, de son installation à son expulsion ou évacuation (droit au logement, absence de discrimination, respect du domicile, accès à l'eau, à l'électricité et au ramassage des déchets, droit à un procès équitable...), et que de nombreux acteurs ne respectent toujours pas, volontairement, par négligence ou impuissance⁵⁴. Les bidonvilles sont avant tout un habitat indigne dont les occupants sont les premières victimes, et les expulsions à répétition, sans solution de relogement, ne font que déplacer et aggraver la situation.

De son côté, **le Droit au logement opposable (Dalo) reste une promesse insatisfaite pour des dizaines de milliers de demandeurs**. Le Plan national d'action pour le droit au logement opposable n'a été présenté par la ministre du Logement que le 20 octobre 2014, à l'occasion de la sixième journée parlementaire d'échanges sur le sujet. Il prévoit notamment la mobilisation de l'ensemble des contingents de logements pour le relogement des ménages et la mise en place d'une information et d'un accompagnement plus appropriés aux familles reconnues prioritaires. Il prévoit également la création, en Ile-de-France, d'une instance partenariale dédiée à la mise en œuvre du Droit au logement opposable associant l'ensemble des acteurs du logement au sein du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), et qui serait chargée, entre autre, d'examiner les cas difficiles ou bloqués. Ce plan reprend donc en substance les priorités que le Gouvernement s'était fixées en janvier dans sa feuille de route pour 2014 du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté... Une nouveauté toutefois : le rappel de la faculté pour le préfet de procéder lui-même à l'attribution du logement en cas de résistance des bailleurs sociaux.

La Fondation Abbé Pierre insiste sur le constat que plus de 55 000 ménages reconnus prioritaires n'ont toujours pas été relogés à l'issue de leur recours, et que pour 46 000 d'entre eux les délais réglementaires sont dépassés. **Il faut donc à la fois rattraper le retard et se mettre en ordre de marche pour absorber des recours dont le nombre progresse**. Or, rien ne laisse augurer une remobilisation politique forte autour du droit au logement malgré la nécessité d'agir vite. Aucun objectif chiffré de relogement n'est décliné dans le plan national d'action sur les territoires les plus défaillants en matière de relogement, ce qui aurait au moins eu le mérite de pointer ceux qui ne jouent pas le jeu — imposant ainsi une intervention de l'État, en le poussant à recourir aux attributions d'office qu'il peut réaliser ou à la mobilisation du parc privé.

⁵³ Winterstein et autres c. France, n° 27013/07, 17 octobre 2013.

⁵⁴ Le guide « Défendre le droit des occupants de terrain », explicite le contenu de la Charte à l'usage des acteurs, Jurislogement, Éditions La Découverte, 2014.

Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2015⁵⁵, toutes les commissions de médiation de France devront rendre leur décision dans un délai de trois mois (au lieu de six dans certaines agglomérations jusqu'ici), ce qui pose la question de la qualité d'examen des recours, quand par exemple plus de 350 dossiers sont examinés à Paris en une séance d'une demi-journée, et que le taux de rejet au niveau national progresse, dépassant 50 %. On peine à croire que plus de la moitié des requérants se soient trompés sur leur éligibilité au Droit au logement opposable. Difficile de ne pas voir dans ce taux une organisation inadaptée de l'administration face à un afflux de recours conduisant à un examen sommaire et expéditif des dossiers, une surenchère dans l'appréciation de l'urgence faite par les commissions et la faiblesse de l'information et de l'accompagnement des ménages dans leur recours. Ce constat laisse davantage penser à une tentation d'adapter les réponses à l'offre de logements disponibles qu'à une volonté de rendre effectif un droit.

L'habitat des Gens du voyage, toujours aussi peu considéré

De nombreux Gens du voyage ne trouvent toujours pas leur place sur le territoire national. Fin 2013, l'objectif de création d'aires d'accueil destinées à leur offrir un espace digne où s'installer temporairement n'est atteint qu'à 67 %, soit 25 886 places, treize ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000. Le changement des règles de financement de la gestion de ces aires en loi de finances, qui se fera dorénavant en fonction du taux d'occupation, interroge une nouvelle fois et souligne la dérive de la réflexion sur l'utilité de ces aires d'accueil temporaire, alors même que seulement 871 terrains familiaux ont été réalisés au plan national dix ans après la parution de la circulaire clarifiant leur statut⁵⁶. Ainsi, **l'action publique dans ce domaine semble tourner en rond** : les familles sont considérées comme étant « de passage » essentiellement par manque de terrain ou du fait de la réglementation sur la durée de stationnement ou d'occupation des aires d'accueil ; lorsqu'elles s'ancrent quelque part, leur parcours résidentiel est censé s'apparenter à celui des ménages « sédentaires », et la caravane n'y trouve alors plus sa place. Si bien que l'on ne sait plus ce qui relève de la contrainte ou du choix, et que l'on peine dans ces conditions à définir des besoins en habitat de milliers de personnes⁵⁷. La plus éloquente des négations étant la non-reconnaissance de la caravane comme logement, avec toutes les conséquences qu'elle peut avoir en termes de citoyenneté, de droits à l'habitat et d'aides en cas de difficulté. Seule la loi Alur, intervenue cette année dans ce domaine, prévoit la prise en compte de tous les modes d'habitat dans les PLU et ouvre la possibilité d'une installation sur des zones agricoles, forestières ou naturelles, à charge pour

⁵⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2014 en dehors de l'Île-de-France et des DOM.

⁵⁶ Circulaire n°2003-76 du 17 décembre 2003 relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

⁵⁷ Martine Chanal et Marc Uhry, « Gens du voyage : le nécessaire renouvellement de l'intervention publique », *Hommes et migrations* n° 1227, septembre-octobre 2000.

les PLU de les prévoir, s'ils le souhaitent, ainsi que les conditions d'occupation exigées. On le voit, la contrainte est faible et les communes disposent d'une marge de manœuvre déterminante. Or, en 2012, l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC) avait mis en évidence que de nombreuses communes avaient inscrit une interdiction généralisée de l'installation durable des résidences mobiles sur leur territoire dans leurs documents d'urbanisme⁵⁸.

Une partie de ce problème d'habitat pourrait trouver sa résolution dans l'abrogation complète de la loi du 3 janvier 1969 instituant un statut administratif dérogatoire pour les Gens du voyage⁵⁹ qui, malgré les promesses de François Hollande et de Manuel Valls, est toujours attendue. Après un report de la discussion sur la proposition de loi déposée par Dominique Raimbourg (que le Gouvernement n'a pas voulu porter lui-même) après les élections municipales et sénatoriales, toujours rien. Pourtant, il faudra bien que la France s'astreigne à évoluer sur ce point. Le Comité des droits de l'Homme de l'ONU l'y enjoint en la condamnant, le 28 mars 2014, sur le fondement du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ratifié par la France en 1981) : la condamnation pénale à une amende de 150 euros pour défaut de visa apposé sur un titre de circulation est jugée restrictive, non nécessaire et disproportionnée à la liberté de circulation⁶⁰. Le 24 novembre 2014, Jacques Toubon, Défenseur des droits, appelle également les pouvoirs publics à l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969 et à une réforme du statut des Gens du voyage applicable aux caravanes constituant l'habitat permanent de leurs occupants⁶¹.

Des outils de pilotage renforcés en faveur des défavorisés

Action interministérielle, observation, PDALHPD, SIAO... : les leviers d'action face à l'urgence sociale, rénovés en 2014, se mettent en place. Pour la Fondation Abbé Pierre, des perspectives existent à cet égard dans une mise en œuvre rigoureuse et ambitieuse de la loi Alur. **L'enjeu doit être centré sur la redynamisation et l'actualisation des dispositifs de prévention et d'anticipation des situations d'urgence**, comme les PDALHPD et les SIAO, ainsi que la connaissance des besoins et l'adaptation des réponses.

La dimension interministérielle de l'intervention publique en matière d'exclusion, tout d'abord, est essentielle si l'on veut atteindre la cohérence politique recherchée. C'est l'objet de la Délégation interministérielle à

⁵⁸ Habitat mobile permanent : les collectivités préfèrent ignorer les besoins, Communiqué de presse, ANGVC, 9 octobre 2014.

⁵⁹ Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 5 octobre 2012, déclare contraire à la Constitution les dispositions de la loi du 3 janvier 1969 relatives au carnet de circulation et imposant un délai de trois ans aux personnes sans domicile ni résidence fixe, après leur rattachement à une commune, pour s'inscrire sur les listes électorales. Le livret spécial de circulation et son visa régulier par l'autorité administrative sont cependant maintenus à l'heure actuelle, tout comme l'obligation d'être rattaché à une commune (dans le cadre d'un plafonnement à 3 % de la population municipale).

⁶⁰ Communication n°1960/2010.

⁶¹ Décision du Défenseur des droits n°2014-152, 24 novembre 2014.

l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) qui vient d'être reconduite dans ses missions avec un nouveau délégué interministériel à sa tête.

Parce que l'observation constitue la base de toute intervention publique qui se veut efficace et adaptée aux besoins des personnes, une phase de construction des diagnostics à 360° a été menée sur quatre territoires pilotes en avril 2014 (le Doubs, la Loire, l'Oise et la Somme). La démarche était entamée en Loire-Atlantique, Sarthe, Mayenne, Vendée, Maine-et-Loire, Côte d'Or, Essonne, Gard, Bouches-du-Rhône, Gironde et Haute-Garonne, qui bénéficient d'une première version d'outils tels qu'un « kit méthodologique » et un « socle commun d'indicateurs »⁶². Mais le calendrier de mise en œuvre a été assoupli pour permettre aux acteurs de mieux appréhender les apports et les difficultés d'une démarche qui peine encore à trouver son sens. Il était alors question de répondre aux interrogations récurrentes soulevées par les acteurs de terrain sur la finalité et l'usage de ces diagnostics, leur actualisation dans le temps, les rôles respectifs des acteurs et les conditions d'une généralisation.

Les nouveaux Plans départementaux pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) entreront progressivement en application à partir de 2015. Leur rénovation, sur la base des nouveaux diagnostics, représente un enjeu important pour les prochaines années. Couvrant dorénavant tout le champ des besoins en logement et — de manière complémentaire — en hébergement, il devra orienter le développement de l'offre existante et organiser celle des services d'accompagnement vers et dans le logement et la réalisation des diagnostics sociaux (notamment ceux préalables aux procédures d'expulsion locative ou de bidonvilles). Le champ des mesures opérationnelles qu'il doit définir s'élargit aux situations de précarité énergétique et aux bidonvilles. **Les nouveaux PDALHPD sont l'occasion de fournir un meilleur support à la réalisation du « logement d'abord » et de relancer une logique préventive auprès des personnes.** L'identification des collectivités chargées de les mettre en œuvre ainsi que l'association des personnes défavorisées à leur élaboration doivent également être perçues comme un moyen d'améliorer l'effectivité et l'efficacité de leurs projets.

De leur côté, **les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)** ont commencé à fusionner dans leurs volets « insertion » et « urgence » pour mieux adapter les solutions proposées aux personnes en difficulté d'accès et de maintien dans un logement, non sans que cette réorganisation ne cause quelque incompréhension par endroits sur le choix de l'opérateur, révélant parfois l'accent mis sur l'urgence plutôt que sur l'insertion, ou dans les territoires où une complémentarité s'était instaurée sans opérateur unique. Certains, comme dans le Rhône depuis 2012 ou à La Réunion depuis avril 2014, fonctionnent déjà de manière intégrée. Cette **plateforme unique départementale** d'orientation et de régulation du secteur **deviendra sans**

⁶² La démarche de réalisation des diagnostics à 360° se poursuit, *Lettre* n°13, DIHAL, avril 2014.

aucun doute un nouveau lieu de priorisation des situations, et la Fondation Abbé Pierre souhaite, à cette occasion, que la pratique soit fondamentalement améliorée et plus conforme au droit.

Les SIAO doivent contribuer à la fluidité des parcours et à une meilleure orientation des personnes du fait d'une visibilité sur l'ensemble des places et logements disponibles, et ainsi à instaurer plus d'égalité entre les demandeurs. **Mais ils ne pourront attribuer plus de places que l'offre disponible** (fin octobre, le SIAO de Paris a enregistré 12 000 demandes différentes pour 2 300 attributions tous dispositifs confondus, logement et hébergement), ni changer les logiques d'attribution et de parcours contraints des personnes accueillies sans une offre suffisante de logements.

C'est donc aussi en dehors du cadre existant que les solutions doivent se penser : optimiser, réorganiser, gérer, réguler... la pénurie, n'apportera pas de meilleures réponses aux personnes et nous confine toujours plus au fond de l'impasse. Pourquoi continuer à penser la structure d'accueil comme temporaire, progressive, échelonnée... alors que c'est bien de temps, de stabilité, de suivi et de sécurité dont les personnes ont besoin ? Cette qualité d'accueil et d'accompagnement, le logement est le seul à l'offrir réellement, qu'il soit social, d'insertion, accompagné ou adapté, dès lors qu'il confère un lieu de vie privée et une sécurité d'occupation aux personnes et à leur famille⁶³. Et c'est bien cet objectif que poursuit le droit au logement.

La Fondation Abbé Pierre regrette que les réponses apportées aux personnes, qui non seulement sont insuffisantes en volume, ne soient pas aussi orientées vers des solutions durables. À l'inverse, les couperets continuent de tomber d'un dispositif à l'autre, à commencer par la protection de l'enfance, période à l'issue de laquelle de jeunes majeurs sont confrontés « brutalement et précocement, à une forte exigence d'autonomisation à laquelle ils sont peu préparés »⁶⁴, pouvant réduire à néant les efforts réalisés durant leur minorité. Un système qui peut donc, parfois, aussi produire du sans-abrisme par ses effets de seuils, d'éviction et ses ruptures de prises en charge. Fin 2013, seules 5 300 places avaient été créées en intermédiation locative alors que l'objectif était de 6 500 places supplémentaires, un résultat qui a résolu le Gouvernement à baisser le budget mobilisable pour produire cette offre de logement adaptée sans même se poser la question des difficultés rencontrées par les opérateurs. Le ministère annonce le lancement de deux nouveaux appels à projet début 2015, mais ne prévoit de reloger ainsi que 600 familles.

⁶³ Voir la typologie européenne de l'exclusion liée au logement, Ethos, Feantsa.

⁶⁴ Rapport d'information n° 655, Muguette Dini et Michelle Meunier, Sénat, juin 2014.

L'INDÉTERMINATION DES TERRITOIRES FACE AUX BESOINS SOCIAUX

Dans son précédent rapport, la Fondation Abbé Pierre consacrait un chapitre à l'état de la mobilisation des collectivités locales contre le mal-logement. Elle constatait une implication encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles. Les collectivités doivent faire face à une grande diversité des situations de mal-logement — que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes —, alors que la dispersion des compétences, des dispositifs et des moyens spécifiques ne les aide pas à organiser une cohérence d'ensemble.

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par une instabilité chronique. Des incertitudes persistent, d'autres sont apparues en 2014 (comme la disparition annoncée des départements) et ralentissent la prise en compte des problématiques de mal-logement et la mise en œuvre de réponses adaptées dans les territoires. En conduisant une décentralisation aussi morcelée en plusieurs projets de loi, sans vision d'ensemble, les gouvernements successifs ont pris le risque d'une dilution des responsabilités au détriment des plus fragiles.

Malgré ces incertitudes, le chantier est incontournable et comporte des avancées notables. L'année 2014 aura été marquée par l'entrée en vigueur de plusieurs lois essentielles : la loi MAPTAM, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et la loi Alur. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) — en cours de discussion au parlement — est censé constituer le troisième volet de la réforme des territoires, après la loi MAPTAM et le projet de loi relatif à la délimitation des régions. Tous ces textes marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans les politiques de l'habitat et de la ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions.

L'inexorable montée en compétence des EPCI, malgré un cadre législatif encore « à la carte »

Si les problèmes d'habitat ne sont pas partout de même nature et de même intensité, rares sont les territoires — même peu tendus — qui n'y sont pas confrontés (vacance, rénovation et renouvellement du parc, loyers élevés...), en lien bien souvent avec leur développement démographique et leur situation économique et sociale : les rapports successifs sur « L'état du mal-logement

en France », ont à plusieurs reprises illustré cet état de fait. Le mal-logement ne s'arrête pas aux frontières des territoires marqués par une pénurie de logements. **La mesure de l'inconfort des logements et de l'effort financier excessif des ménages, par exemple, témoigne d'une existence beaucoup plus diffuse des problématiques de mal-logement.**

Ainsi, **la pression du marché dans l'agglomération parisienne et les grandes villes chères, notamment, favorise le développement de l'inconfort et du surpeuplement**, mais ce phénomène est également présent dans certaines communes rurales isolées ou périurbaines et des villes à bas prix. Ces territoires représentent 36 % des résidences principales du pays, mais accueillent 46 % des logements sans confort (près de 360 000). De même, les ménages sont soumis à un effort financier excessif dans les grandes villes chères, mais proportionnellement l'effort est moindre dans l'agglomération parisienne en raison de la sélection sociale opérée par le marché dans ce secteur. Par ailleurs, les grandes villes dont les prix sont considérés comme peu élevés (Saint-Etienne, Brest, Béthune, par exemple) regroupent 27 % des ménages supportant un effort financier excessif, sans tension du marché immobilier, mais en raison de revenus moins élevés⁶⁵.

Depuis l'échelon national, les territoires restent pensés de manière très schématique et seule la prise effective de compétences et de responsabilités par les collectivités devrait permettre de sortir de cette simplification excessive, tout en éclairant mieux les contextes locaux.

Suite aux lois MAPTAM et Alur, plusieurs compétences sont mises à disposition des intercommunalités et devraient d'ores et déjà constituer **un cadre permettant de répondre à la diversité des situations et des besoins locaux**, à condition bien sûr que ceux-ci aient été identifiés au préalable et finement évalués.

L'élargissement des délégations de compétence peut permettre d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, avec la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition de logements vacants et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières.

Le Gouvernement avait proposé dans le projet de loi MAPTAM que les délégations de compétences sociales soient indissociables des aides à la pierre, mais le Parlement a préféré une délégation « à la carte ». À ce stade, la dimension indissociable subsiste cependant pour la Métropole du Grand Paris. La dimension sociale des compétences logement sera sans

⁶⁵ Voir notamment, « Disparités territoriales, diversité du mal logement », 18^e rapport sur « L'État du mal logement en France », 2013.

doute également très présente dans la Métropole de Lyon qui, prenant les compétences du département, est déjà en train de se saisir de l'action sociale liée au logement : PDALHPD, FSL... Ainsi, Paris et Lyon seraient les premiers laboratoires officiels de l'organisation d'une intervention sur toute la chaîne des besoins en logement coordonnée par une même entité locale, et auraient ainsi l'opportunité de mettre en place un véritable dialogue entre plusieurs cultures institutionnelles et professionnelles.

Les compétences pouvant être déléguées couvrent aussi la signature des conventions avec l'Anah (avec ou sans travaux), qui permettent de réhabiliter les logements existants tout en produisant une offre abordable dans le parc privé. Les agréments pour la vente des logements sociaux y figurent également et le projet de loi pour la croissance et l'activité compte y ajouter les agréments pour la location-accession et le logement intermédiaire.

Parallèlement, **les EPCI vont jouer un rôle accru dans la régulation du logement social** : signature obligatoire de conventions d'utilité sociale des organismes Hlm ; rattachement des offices communaux ; possibilité de créer une conférence intercommunale du logement⁶⁷ sur les attributions de logements sociaux, les mutations dans le parc, les modalités de relogement des personnes prioritaires ; élaboration obligatoire d'un plan partenarial de gestion partagée des demandes de logement social et d'information des demandeurs. Le chemin de la mutualisation des réservations et des attributions de logements sociaux au niveau intercommunal semble ainsi clairement engagé. **Le rôle de chef de file des intercommunalités s'affirme aussi dans la politique de la Ville** (contrats de ville élaborés et conclus à l'échelle intercommunale).

Dans cette apparente convergence vers le niveau intercommunal, et la promesse de cohérence qui en résulte, il apparaît cependant que **le caractère optionnel de la prise de compétence par les agglomérations est aussi source de complexité**. Ainsi, en matière d'habitat indigne, l'objectif de mieux identifier les responsabilités en permettant l'unification des polices de l'habitat au niveau des intercommunalités, se transforme en véritable casse-tête à l'issue du débat parlementaire sur la loi Alur. Le transfert ou la délégation des compétences des maires ou préfets aux présidents d'EPCI en matière de péril et d'insalubrité s'opèrera sauf opposition de la part des maires ou renonciation de la part de l'EPCI. Dans ce cas, l'unification des pouvoirs de police pourra se faire à l'échelle des communes, le préfet pouvant alors déléguer ses compétences aux communes membres d'un EPCI et dotées d'un service communal d'hygiène et de santé (SCHS). Dans un contexte de crainte d'un désengagement de l'État et de transferts de compétence à géométrie variable, se pose alors la question de l'effectivité et de l'efficacité de l'intervention publique sur le terrain en matière d'habitat indigne.

⁶⁷ Co-présidée avec le préfet, et rassemblant maires, bailleurs sociaux, réservataires, associations de locataires, d'insertion et de défense des personnes en situations d'exclusion par le logement...

En plus des compétences strictes, **une palette d'outils se dégage au niveau de l'intercommunalité** : un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI, prévu dans le projet de loi de transition énergétique ; l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, qui devraient être généralisés en tant que compétence obligatoire dans le cadre du projet de loi NOTRe ; une déclaration ou autorisation préalable de mise en location dans les zones représentant une proportion importante d'habitat dégradé, créée par la loi Alur ; des observatoires des loyers, qui peuvent être créés au niveau du bassin d'habitat.

Les EPCI sont également de plus en plus chargés de la coordination des mesures définies par d'autres documents que le PLH, comme par exemple les mesures du PDALHPD concernant le repérage et la résorption des logements indignes. Ceci venant s'ajouter aux diverses implications déjà possibles en matière sociale, comme leur association à l'élaboration et à la mise en œuvre des PDALHPD, la participation au financement des FSL et la création d'un FSL intercommunal lorsque l'EPCI délégataire des aides à la pierre le demande, et enfin la possibilité de créer des centres intercommunaux d'action sociale.

Le mouvement continu de décentralisation ainsi que les compétences et outils mis à disposition des intercommunalités, au niveau des bassins d'habitat lorsque celles-ci sont bien dimensionnées, devraient donc permettre aux collectivités de mieux adapter leur politique aux réalités vécues par les ménages dans leurs territoires. En 2014, les conditions d'une réorganisation cohérente des différents pivots de la politique du logement (urbain, foncier, production et entretien, social, environnement) ont évolué et peuvent, indéniablement, permettre d'adapter davantage l'action publique aux différents types de territoires, et donc à leurs spécificités.

La progression n'en reste pas moins dépendante d'une volonté politique qui, en outre, peut être bridée par la contrainte budgétaire. Dans ce contexte, la Fondation Abbé Pierre craint que les inégalités se renforcent encore entre les territoires, les uns consacrant une part de leurs maigres moyens à remédier à des situations particulièrement dramatiques, sans grande perspective de sortie, tandis que d'autres investiraient de manière conséquente dans leur développement économique et urbain, sans inclure suffisamment une population délaissée, qu'elle soit déjà présente ou attirée de territoires moins favorisés.

Dans l'incertitude, le risque de l'attentisme

Si les collectivités et leurs groupements, confrontés aux besoins de leurs habitants, prennent des initiatives, développent des bonnes pratiques et font preuve de volonté et d'intelligence, ils sont aussi responsables du développement de réponses adaptées en tant que pouvoirs publics. Or,

le mouvement à l'œuvre de décentralisation « à petits pas » présente deux défauts majeurs, particulièrement préjudiciables aux plus modestes : il entretient **un flou inacceptable autour de responsabilités capitales pour aider les personnes en difficulté de logement** ; il provoque l'attentisme face à des mouvements constants d'allers-retours entre annonces et mesures réellement adoptées. Or, si la dispersion des compétences est un obstacle à la résolution de la crise du logement, l'incertitude et l'équivoque le sont tout autant.

Au-delà des lois MAPTAM et Alur qui donnent de nouveaux moyens d'agir aux intercommunalités, plusieurs annonces et réactions sont venues cette année brouiller le mouvement de décentralisation, les débats se cristallisant autour de points saillants.

Tout d'abord, les 50 milliards d'euros d'économies sur trois ans annoncés par le Gouvernement. « Notre indépendance financière passe aussi par des réformes de structures. La France est prête à des réformes et notamment celle du mille-feuille territorial », déclarait Manuel Valls le 8 avril 2014. Or, **lorsque le processus de décentralisation est guidé par une recherche de réduction des dépenses publiques, des craintes émergent**. La remise en cause de l'échelon des départements intervient ainsi dans un contexte d'économies très fortes demandées aux conseils départementaux. Dans l'attente, Manuel Valls a annoncé, le 6 novembre 2014 au 84^e congrès de l'Association des départements de France (ADF), la reconduction du fonds de solidarité pour les départements et le relèvement des droits de mutation à titre onéreux dont ils sont bénéficiaires (fixés dorénavant à 4,5 %).

Par ailleurs, l'intervention de maires a une nouvelle fois empêché la généralisation du PLU intercommunal. À cet égard, la loi Alur concrétise finalement un compromis complexe, négocié après de longs débats au Parlement, en prévoyant que les communautés d'agglomération et les communautés de communes deviendront automatiquement compétentes en matière de PLU (au terme d'un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi), mais que ce transfert pourra être bloqué lorsqu'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent⁶⁷. Une minorité de blocage facile à réunir, sur laquelle le Gouvernement semble avoir envisagé de revenir dans l'avant-projet de loi pour la croissance et l'activité, avant d'y renoncer suite aux vives réactions de l'Association des maires de France. Puis, les nouvelles équipes municipales, mises en place après **les élections, ont marqué pour certaines un désengagement important par rapport au logement social** : de nombreuses municipalités ont gelé des programmes entiers de logements, après avoir fait parfois ouvertement campagne contre les logements sociaux.

⁶⁷ Cette opposition devra se faire dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans, c'est-à-dire au premier trimestre 2017.

Certaines métropoles ont également manifesté de fortes réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement et la réponse à apporter aux situations d'urgence, avec un débat qui s'est cristallisé autour de la compétence de l'hébergement des personnes sans domicile. La Fondation Abbé Pierre alerte sur le fait que les personnes en difficulté ne doivent pas faire les frais de ce débat. La responsabilité est avant tout publique, l'État et les collectivités doivent pouvoir s'expliquer sans que le service public de l'hébergement n'en soit affecté⁶⁸.

Dans le débat actuel sur la décentralisation, l'année 2014 a aussi été marquée par les **interrogations sur le sort des conseils généraux**, dont la disparition était annoncée pour 2021 par Manuel Valls en avril, avant d'être relativisée. Le projet de loi NOTRe supprime la clause de compétence générale du département pour recentrer son action sur la solidarité territoriale et la solidarité sociale (prévention ou prise en charge des situations de fragilité, développement social, accueil des jeunes enfants et autonomie des personnes, accès aux droits et services des publics dont il a la charge...).

Le projet de loi incite fermement au transfert de ces attributions sociales du département aux métropoles, en allant plus loin que les dispositions adoptées dans la loi MAPTAM, qui prévoyait le transfert ou la délégation, par voie de convention, de sept groupes de compétences : l'attribution des aides du FSL, le service public départemental d'action sociale, le plan départemental d'insertion, l'aide aux jeunes en difficulté, les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté, les personnes âgées, le tourisme. Le projet de la loi NOTRe prévoit une date butoir : à défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois compétences, leur totalité est transférée de plein droit à la métropole. Comme l'indique l'étude d'impact, « l'effet incitatif à la conclusion d'un accord entre le département et la métropole est renforcé, tout en laissant le choix entre les modalités de la délégation ou du transfert. En revanche, le statu quo est exclu. »

L'annonce de la disparition des Conseils départementaux a relancé le débat sur leur rôle. Pour certains, la recherche d'économies et de simplification passe par la suppression d'un échelon territorial. Pour d'autres, les départements pourraient au contraire être renforcés dans leur rôle de protection des populations les plus fragiles et de soutien aux communes, « les

⁶⁸ À cet égard, certains tribunaux administratifs, comme celui de Montpellier (n°1404746, 17 octobre 2014), semblent adopter une lecture plus commune des responsabilités publiques en enjoignant, suite aux intempéries du début du mois d'octobre, le préfet de prendre toute mesure pour assurer sans délai un logement décent à une femme et ses enfants, soit par ses propres services, soit par les soins d'une autre collectivité publique qui pourrait être, notamment, la ville de Montpellier. Cette interprétation des moyens mobilisables au sein des différentes administrations publiques rejoint l'esprit de l'article 115-1 du code de l'action sociale et des familles (ancien article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) qui prévoit que « L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions ».

intercommunalités n'ayant pas la force de tout porter et les départements étant en première ligne pour assurer le maillage des services publics concrétisant l'égal accès de tous aux services publics ». D'où une conception du « département appui » qui se dégage, en renfort d'agglomérations qui ne sont pas encore prêtes ou de communes qui ne sont pas suffisamment actives (par choix ou par nécessité). Pour d'autres encore, « le département pourrait être au périurbain ce que les futures métropoles seront aux villes »⁶⁹.

Quant aux régions, si le projet de loi NOTRe supprime leur clause de compétence générale, il leur maintient une possibilité d'intervention pour l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat. Le rôle des régions en matière d'habitat est ainsi conforté au-delà de ses compétences en matière d'aménagement du territoire⁷⁰. Un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire devrait assurer l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques définies à l'échelle régionale, dans les domaines de l'aménagement du territoire et du logement notamment. Il devrait être doté d'une véritable portée normative à l'égard des documents d'urbanisme, qui doivent lui être compatibles. La réforme envisagée pourrait ainsi permettre, dans les régions où il existerait une volonté politique, de **lancer une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat**, fondée sur les besoins des territoires et les réponses à leur apporter, y compris en matière de production de logements, notamment sociaux. À la planification « descendante » telle qu'illustrée dans les années 2000 par le plan de cohésion sociale pourrait succéder à une planification mieux articulée aux besoins des territoires.

Intention nationale et réalité locale : le rôle de l'État

Si la politique territoriale du logement reste trop faible à bien des égards, c'est aussi le rôle de l'État qui doit être questionné du point de vue de sa présence territoriale, des moyens dont il se dote au niveau local pour impulser et contrôler l'intervention publique en faveur des plus modestes. **Sans homogénéité de l'architecture institutionnelle sur l'ensemble du territoire national, l'État conserve un rôle crucial**⁷¹, ne serait-ce que pour définir et faire respecter des obligations locales de résultats, sur le modèle de l'article 55 de la loi SRU ou de celle relative à l'habitat des Gens du voyage.

La décentralisation accrue de compétences vers les régions et les intercommunalités est nécessaire mais, sans garde-fous, elle porte en elle

⁶⁹ Éric Charmes et Arie Fitria, « Le département, futur représentant du périurbain ? », *Métropolitiques*, 15 septembre 2014.

⁷⁰ Dans ce cadre, la région définit des priorités en matière d'habitat (articles L. 301-4 et L. 301-5 du code de la construction et de l'habitation).

⁷¹ « Le logement, à l'épreuve de la Métropole », Synthèse des journées « Prospective logement » les 3 et 4 juillet 2013 à Lyon, Fondation Abbé Pierre, février 2014.

le risque d'une aggravation des inégalités territoriales. C'est pourquoi les dispositifs de péréquation sont essentiels. Ceux-ci ont connu une progression encourageante aux cours des dernières années. La Dotation de solidarité urbaine (DSU) est ainsi passée de 949 millions d'euros en 2007 à 1 467 millions en 2014 puis 1 647 millions en 2015. La péréquation horizontale, entre collectivités, s'accroît elle aussi en 2015, de 230 millions d'euros, essentiellement grâce à la hausse du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui passe de 570 millions d'euros à 780 millions d'euros. Mais les montants en jeu, en pourcentage des budgets des collectivités locales — dont les recettes s'élèvent au total à plus de 220 milliards d'euros — restent encore trop modestes. De plus, cette hausse de la péréquation intervient à un moment où sont drastiquement réduites (à hauteur de 11 milliards d'euros sur trois ans, dont 3,67 milliards dès 2015) les dotations de l'État à toutes les collectivités, y compris les plus démunies, comme les 250 communes qui reçoivent la dotation de solidarité urbaine « cible », au point d'annuler pour la plupart d'entre elles les effets de la hausse de la péréquation.

Par ailleurs, une réforme de l'État a été annoncée lors du Conseil des ministres du 2 juillet 2014 et ses responsabilités aux différents échelons territoriaux vont entrer en phase de redéfinition. « L'État doit, aujourd'hui plus que jamais, protéger les citoyens les plus fragiles, garantir l'égalité des droits et des chances et assurer la sécurité et l'exercice des libertés. À l'échelon régional, l'État se concentrera sur son positionnement stratégique. À l'échelon départemental, il verra ses responsabilités régaliennes et opérationnelles confortées dans son rôle de proximité vis-à-vis de l'utilisateur et continuera de veiller à la cohésion sociale et territoriale en offrant un accès rapide à tous les services publics. Il s'adaptera à la nouvelle donne créée par l'émergence des métropoles et le renforcement des intercommunalités. »⁷²

Thierry Mandon, nouveau secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification, doit passer en revue les missions des administrations centrales et déconcentrées afin d'identifier « celles qui relèvent des missions fondamentales de l'État et celles qui doivent être abandonnées ou exercées différemment ». Pour donner aux responsables locaux des services de l'État tous les moyens d'agir de manière adaptée et réactive, le mouvement de déconcentration sera relancé, à travers la révision de la Charte de la déconcentration de 1992. Toute forme de mutualisation entre services permettant des économies sera encouragée.

La Fondation Abbé Pierre souhaite lire dans ces déclarations un renforcement de la position stratégique de l'État et non une défausse à venir sur les collectivités des tâches qui lui incombent. Elle rappelle son souhait de **voir un État porteur d'objectifs de solidarité, et qui veille à ce que ceux-ci soient effectivement déclinés dans les territoires** en étant inscrits dans les documents

⁷² Compte-rendu du Conseil des ministres du 2 juillet 2014.

programmatisés élaborés localement. Et un État qui soit garant de la bonne mise en œuvre des obligations de résultat, en donnant aux collectivités les moyens de les mettre en œuvre et en se préservant les moyens de le faire à leur place en cas de défaillance de leur part. La réforme annoncée de l'État est ainsi l'occasion de refonder sa position au plan national et local.

2014 : ANNÉE BLANCHE POUR LA PUISSANCE PUBLIQUE... ET POUR LES MAL-LOGÉS

« Il faut aussi se féliciter du changement de postulat qui fonde les nouvelles mesures adoptées en 2013. Le marché n'est ainsi plus considéré comme la seule et la meilleure façon d'assurer la bonne adéquation entre l'offre et la demande ». Ainsi se concluait l'an dernier l'évaluation par la Fondation Abbé Pierre de la politique du logement du gouvernement en 2013. Un an plus tard, force est de constater **que le curseur est reparti en sens contraire : il faut désormais « libérer » et « soutenir » le marché, dans l'espoir qu'il suffise à satisfaire les besoins en logement des ménages.**

À la moitié de ce quinquennat, **l'année 2014 restera comme une année de bascule.** Alors que l'action du gouvernement, malgré ses insuffisances, s'était inscrite dans la ligne du Contrat social pour une nouvelle politique du logement de la Fondation Abbé Pierre, elle semble aujourd'hui s'appuyer sur une autre philosophie. La baisse alarmante des chiffres de la construction, repassant sous les 300 000 mises en chantier en 2014, a suffi à convaincre le Gouvernement que toute régulation du marché était contre-productive. **L'explication des mauvais chiffres de la construction, qui seraient dus à des contraintes politiques trop fortes, est pourtant très loin de la réalité.** Tout d'abord, la chute de la construction — antérieure à ce quinquennat — a pour cause première la crise économique et sociale, qui rogne le pouvoir d'achat et la visibilité à long terme des ménages, acteurs premiers de l'immobilier. Ensuite, la construction est à la peine car les prix de l'immobilier sont restés, malgré une légère baisse récente, à des niveaux historiquement très élevés. À cet égard, injecter de l'argent public pour attirer les investisseurs sans régulation ne sera pas suffisant. D'autres raisons plus conjoncturelles ont pu provoquer un certain attentisme cette année, comme les élections municipales mais aussi les revirements permanents et peu lisibles du gouvernement dans sa politique du logement et de réforme des collectivités. Enfin, en ce qui concerne le logement social, la baisse des aides à la pierre et l'arrivée de nouvelles équipes municipales parfois hostiles au logement social n'ont pas favorisé la construction HLM.

Outre le diagnostic, il ne faut pas non plus se tromper d'objectif. **Atteindre 500 000 constructions neuves par an est indispensable** pour répondre aux besoins des ménages des prochaines années et résorber la pénurie de logements actuels. **Mais ce n'est pas un but en soi,** qui se suffirait à lui-même sans considération de qualité, de prix et de localisation. La France n'a pas besoin de 500 000 nouveaux logements construits n'importe où, dans n'importe quelles conditions et à n'importe quel prix. Elle a besoin de 500 000 nouveaux logements

situés en particulier dans les zones tendues et partout où les besoins se font sentir, accessibles financièrement, dans le parc privé comme dans le parc social, en accession comme en location, petits et grands, pour répondre à la diversité des besoins... **Réitérer dans la précipitation, au nom de la relance du bâtiment, les errements** des avantages fiscaux sans contreparties sociales et des économies sur les plus modestes, la dérégulation des marchés et les incitations à la construction en zones détendues, comme le nouveau PTZ+, ou le report de l'application des normes de performances thermiques RT2012 dans les logements collectifs, aboutira peut-être à des — relatives — satisfactions quantitatives, mais ne produira pas du logement abordable en masse pour ceux qui en ont besoin.

Les ménages défavorisés ont besoin à la fois d'une relance de la construction qui soit maîtrisée et d'une intervention forte des pouvoirs publics pour répondre aux urgences. À cet égard, le bilan des politiques menées en leur direction cette année est mitigé et doit aussi être apprécié sujet par sujet, pour ne pas en rester à l'impression d'ensemble laissée par quelques débats emblématiques.

Le processus en cours d'encadrement des loyers a été fragilisé, mais poursuit sa mise en œuvre, dans un premier temps à Paris dans les mois qui viennent. Malgré les critiques essuyées, cette première mise en œuvre est déjà une victoire, modeste, mais qui en appelle d'autres à mesure que seront opérationnels les observatoires des loyers des autres agglomérations. Elle ne doit pas toutefois nous faire oublier que les niveaux des loyers resteront, sauf intervention supplémentaire, à des niveaux insoutenables dans les zones tendues. **Le parc social ne suffit plus** à compenser ces loyers et seuls 110 000 logements sociaux environ devraient être financés cette année, contre 117 000 l'an passé, loin des 150 000 espérés. Alors que les financements et les terrains publics devraient être mobilisés vers cet objectif, force est de constater que **la dynamique n'est pas là**. Les aides de l'État pour les logements sociaux classiques « PLUS » ont même été supprimées en 2015. Un choix incompréhensible de la part d'un gouvernement qui avait promis le « doublement des aides à la pierre ». Le programme de logements très sociaux — les « PLAI-adaptés » — traîne des pieds et la mobilisation du parc privé est toujours promise mais jamais amorcée.

Sur le plan de l'amélioration de l'habitat, **un nouveau programme de rénovation urbaine a été heureusement annoncé pour les dix prochaines années, avec des intentions plutôt louables, mais l'État n'y apporte aucun financement** et se contente de charger Action Logement d'y consacrer 5 milliards en dix ans, loin de l'effort financier du premier PNRU. Contre la précarité énergétique ensuite, le projet de loi relatif à la transition énergétique **comporte de premières avancées encourageantes vers un bouclier énergétique** et prévoit de donner la

priorité aux plus modestes dans les opérations de rénovation thermique. Mais les moyens humains et financiers de l'Anah notamment pour atteindre l'objectif ne semblent pas à la hauteur, ni même pour lutter contre l'habitat indigne plus généralement.

Dans le domaine de la gouvernance locale, les différentes lois votées, en cours de discussion ou à venir poursuivent la tendance vers une prise en charge des compétences logement par les intercommunalités. Malgré une certaine confusion législative et de nombreuses interrogations, **le nouveau cadre institutionnel devrait permettre aux intercommunalités qui le souhaitent de disposer d'outils d'intervention efficaces**. À condition bien sûr qu'elles s'en emparent et le fassent à bon escient, pour répondre aux besoins en logement des ménages modestes et défavorisés, ce qui n'est en rien garanti. Si l'échelon intercommunal nous semble le plus pertinent pour mener une politique du logement et de l'hébergement ambitieuse, celle-ci ne verra le jour que si elle est portée par des élus locaux volontaristes et poussée par des citoyens exigeants.

Les quelques avancées de l'année sont la plupart du temps le résultat de démarches initiées en début de mandat, avant 2014. C'est pourquoi la mise en œuvre des multiples dispositions de la loi Alur, d'application immédiate ou nécessitant des décrets d'application, est un impératif, pour que les chantiers ouverts se poursuivent malgré tout. Les déconvenues de 2014, qu'il s'agisse de la disparition de la Garantie universelle des loyers, de la tentation en cours de limiter l'effectivité de l'encadrement des loyers, des reculs sur la limitation des frais d'agence, de l'assouplissement du dispositif « Duflot » rebaptisé « Pinel », voire des menaces du projet de loi « pour la croissance et l'activité » sur les ventes à la découpe ou les rapports locatifs, doivent nous tenir en alerte. La Fondation Abbé Pierre restera vigilante. Mais la préservation laborieuse des avancées — parfois timides — de début de mandat ne sera pas suffisante.

Le nombre de ménages déclarés « prioritaires » au Droit au logement opposable en attente de relogement a dépassé les 55 000 sans que l'État, garant de ce droit, ne parvienne à y répondre. Malgré tous les engagements, les expulsions locatives sans relogement se poursuivent ainsi que les évacuations de bidonvilles et de terrains sans solution de sortie adaptée. Malgré les promesses, **la perspective d'un « Logement d'abord » et d'une sortie de la gestion au thermomètre du dispositif hivernal de mise à l'abri restent lettres mortes**. Le Gouvernement en est réduit, encore cet hiver, à ouvrir précipitamment des places d'hébergement d'urgence dans de mauvaises conditions qu'il sera amené à fermer au printemps, tandis que le 115 refuse jusqu'à une demande sur deux de simple mise à l'abri et que le décompte macabre des morts de la rue s'égrène de plus en plus, dans la stupeur en hiver et dans l'indifférence en été.

Remettre le cap politique sur les ambitions du début de quinquennat devrait s'accompagner d'une ouverture du débat sur les marges de manœuvre financières qui sont indispensables à leur mise en œuvre. Autant le Gouvernement n'hésite pas à débloquer des sommes importantes pour inciter à la construction de logements sans ciblage social, autant les dépenses sociales pour le logement sont elles soumises à des restrictions budgétaires. Or, pour financer des logements réellement sociaux, pour capter des logements privés, pour sortir les ménages modestes de la précarité énergétique en rénovant leur logement, pour prévenir les expulsions et offrir une garantie universelle contre les impayés, pour accompagner les grands précaires et pour tant d'autres actions qui ne sont pas menées faute de ressources, la question des moyens budgétaires est incontournable.

À l'heure où l'injonction aux économies sur les dépenses publiques se fait de plus en plus insistante, la Fondation Abbé Pierre plaide pour un examen plus objectif et attentif des fameux « 42 milliards » de dépenses publiques pour le logement, qui alimentent les débats depuis quelques mois au sujet de leur poids supposé excessif (voir chapitre 2). Or, certaines de ces dépenses n'ont qu'un rapport lointain avec le logement et visent plutôt à soutenir l'emploi dans le bâtiment ou à pallier les carences de la régulation des marchés et la précarisation de pans entiers de la société. De plus, elles suscitent des recettes fiscales bien supérieures à leurs poids, à hauteur de 60,5 milliards d'euros⁷³. **Un investissement public volontariste et bien ciblé serait enfin une source d'économies à long terme** sur les coûts économiques et sociaux du mal-logement, qui sont encore bien mal mesurés.

À cet égard, **les conséquences de la baisse des dotations de l'État aux collectivités risquent de se faire sentir de plus en plus douloureusement**. Il est intolérable que les collectivités locales les plus démunies face aux problèmes de leurs administrés, dans les quartiers populaires des banlieues ou des centres-villes mais aussi dans certaines zones périurbaines ou rurales délaissées, ne voient pas leurs moyens renforcés, et que l'on se contente de moins les soumettre à la rigueur budgétaire que les autres *via* les mécanismes de péréquation. Sur le terrain, auprès des associations qu'elle soutient, la Fondation Abbé Pierre constate d'ores et déjà la fragilisation de dispositifs d'aide aux mal-logés, d'accompagnement aux droits, d'accueil des plus démunis, qui étaient déjà depuis plusieurs années soumis à une forte tension. **Espère-t-on vraiment faire mieux avec moins, alors que le nombre de sans-domicile a explosé entre 2001 et 2012, que tous les indicateurs sociaux sont au rouge et que les dispositifs d'accès au logement sont toujours plus engorgés ?**

⁷³ Évolution des prélèvements fiscaux relatifs au logement, Comptes du logement, 2012.

2014 : ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

Nous avons perdu trop de temps à revenir sur des avancées débattues parfois depuis des années. **Ces retours en arrière découragent les acteurs et rendent le cap gouvernemental totalement illisible.** L'avenir n'est pas écrit. L'année 2015 ne peut pas être à nouveau une année de remise en cause générale des quelques avancées des années précédentes, mais doit permettre leur application, leur renforcement et l'ouverture de nouveaux chantiers en repartant du cap fixé en 2012. **2015 ne peut pas être à nouveau une année blanche pour l'action publique, sous peine d'être une nouvelle année noire pour les ménages en difficulté de logement.** Car pour eux, pendant la remise en cause d'avancées législatives, la crise du logement continue.

LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

« Le Contrat social pour une nouvelle politique du logement », publié par la Fondation Abbé Pierre avant la dernière élection présidentielle, proposait en 2012 une ambitieuse refonte de la politique du logement. Il avait été signé sans réserve par l'actuel président de la République.

Les réformes menées depuis près de trois ans nous amènent à faire le bilan des engagements tenus et à actualiser nos propositions. Certains points ont réellement avancé, comme le passage des quotas de logements sociaux de la loi SRU de 20 à 25 % dans les agglomérations tendues. D'autres ont été engagés mais restent au milieu du gué, comme l'encadrement des loyers. Quelques engagements, enfin, ont été tout simplement reniés : qu'il s'agisse en particulier du doublement des aides à la pierre du logement social ou de la Garantie universelle des loyers. Au final, les objectifs du Contrat social sont bien loin d'être atteints, que l'on pense aux 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux à construire par an, au respect de la loi Dalo ou à la prévention des expulsions.

C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre tient à rappeler et actualiser ses propositions, régulièrement défendues auprès des différents ministres, des parlementaires, des élus locaux et mises en débat dans l'espace public. **L'action à mener** pour résorber la crise du logement **nécessite un volontarisme politique fort**, inscrit dans la durée, à tous les niveaux du secteur du logement et de l'immobilier, et souvent des moyens financiers supplémentaires. La production de logements neufs est indispensable pour répondre au dynamisme démographique français et à la pénurie de logements. Mais il ne s'agit pas de construire pour construire : **les 500 000 nouveaux logements par an doivent correspondre à la demande**, d'un point de vue géographique et social, avec des logements abordables, en particulier dans les zones tendues.

Cet objectif doit s'accompagner d'**une action pour libérer le foncier constructible et réguler les marchés immobiliers**, en particulier les loyers du parc privé. Et s'appuyer sur une gouvernance locale de l'urbanisme et du logement cohérente et clarifiée, à l'échelle des agglomérations.

Au-delà de ces objectifs généraux, une politique du logement plus juste doit se soucier en priorité des plus défavorisés, rendre impératifs le relogement des ménages prioritaires Dalo et la mise en œuvre du « logement d'abord », ainsi qu'une véritable prévention des expulsions locatives et des évacuations de terrains, squats ou bidonvilles sans solution digne.

PREMIER PILIER

Produire davantage de logements accessibles

La France manque de logements, et sa démographie dynamique risque d'accroître cette pénurie si la construction reste à des niveaux aussi bas qu'en 2014 (moins de 300 000 logements construits). Mais on ne répondra pas à la pénurie en construisant n'importe où, et à des prix inaccessibles pour les ménages à la recherche d'un logement. Cette relance de la construction à prix plafonnés ne pourra être accomplie finement qu'avec l'implication des autorités locales au niveau des bassins d'habitat. Elle nécessite également un cadre national, aujourd'hui insuffisant. Les avantages consentis jusqu'ici au secteur du logement social, comme la TVA à 5,5 % ou la fin du prélèvement automatique sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, la baisse du taux de livret A et le rehaussement de son plafond sont positifs, mais insuffisants, comme le montre le recul en 2014 du nombre de logements sociaux financés (environ 110 000, contre 117 000 en 2013, loin de l'objectif de 150 000).

- **Adopter une loi de programmation pluriannuelle**, comme le fut le Plan de Cohésion sociale entre 2005 et 2009, garantissant aux acteurs du logement **une visibilité à moyen terme pour lancer des programmes de logements vraiment sociaux et des logements dans le parc privé adaptés (pensions de famille...) et accompagnés (foyers...)**, tout en participant à relancer le logement en général. Cette loi viserait à atteindre l'objectif de 150 000 logements vraiment sociaux (hors PLS) par an, sous plafonds de loyers APL, dont 60 000 PLAI, avec un ciblage territorial fin répondant aux besoins exprimés localement. Cette ambition suppose **une augmentation des aides à la pierre conformément à la promesse présidentielle** de les doubler, alors qu'elles diminuent cette année et disparaissent même pour les logements PLUS en-dehors des crédits pour la surcharge foncière. Cette baisse de subventions n'est pas compensée par l'appel à projet « PLAI adapté » lancé fin 2013 qui, malgré son objectif réduit (2 000 logements en 2013-2014), n'a été atteint qu'à moins de 50 %, du fait d'un pilotage fluctuant par le ministère, de renoncements budgétaires (sur le doublement du forfait charges des APL) et des arbitrages locaux qui ont pénalisé les projets.
- **Libérer des terrains constructibles :**
 - en instaurant **une fiscalité croissante dans le temps sur la plus-value réalisée au moment de la vente des terrains constructibles**, afin de décourager leur rétention, de partager cette plus-value avec les collectivités bâtitesses et d'améliorer l'exécution des documents d'urbanisme,

- **en mobilisant les terrains publics plus rapidement**, avec des décotes plus fortes en les fléchant vers des programmes de logements sociaux et très sociaux,
 - en multipliant également **des mécanismes innovants de démembrement de la propriété des sols et du bâti**, dont il existe aujourd'hui diverses formes : propriété publique, baux emphytéotiques, coopératives d'habitants, organismes fonciers solidaires...
- **Moduler la Dotation générale de fonctionnement (DGF)** des collectivités en fonction des efforts de construction de logement, notamment de logements sociaux, de manière à encourager les EPCI et les maires bâtisseurs.
- **Susciter une offre supplémentaire de logements intermédiaires, sans les substituer aux logements sociaux.** Ramener les investisseurs institutionnels vers le logement, en conditionnant leurs avantages fiscaux actuels, qui devraient être liés à la détention d'une part minimum de logements intermédiaires dans leur patrimoine. Conditionner les avantages fiscaux de type « Pinel » à **des contreparties sociales plus fortes** (plafonds de ressources et de loyers, recentrage sur les zones tendues, interdiction de louer à ses propres descendants...).
- **Relancer une accession sociale à la propriété sécurisée pour les ménages modestes**, en instaurant un mécanisme qui permette aux accédants qui rencontrent des difficultés de reprendre provisoirement le statut de locataire, tout en restant dans le même logement.
- **Adopter un cap lisible de long terme en matière de politiques publiques du logement.** Tous les acteurs du logement partagent l'idée que le secteur a besoin de stabilité et de prévisibilité du cadre législatif et institutionnel. Cet impératif ne doit pas inciter à l'immobilisme mais au contraire à préparer des réformes structurelles avec un cap lisible pour les années à venir.

DEUXIÈME PILIER

Réguler les marchés et modérer les coûts du logement

Produire n'est pas suffisant. La production prend du temps et reste minime par rapport au parc existant qui constitue la principale source de solution de logement. Elle peut aussi alimenter la hausse des prix en l'absence de mécanismes de modération des prix de sortie et des loyers des logements neufs. La régulation des marchés et l'encadrement de la rente foncière serviront aussi à relancer à long terme la construction, car la chute actuelle des mises en chantier de logements est due non seulement à la crise économique, qui rogne le pouvoir d'achat des acheteurs et locataires potentiels, mais aussi à des prix du foncier restés à un niveau très élevé.

- **Encadrer les loyers** pour les faire revenir à un niveau plus acceptable. L'encadrement prévu dans la loi Alur doit être appliqué au plus vite, dès que les observatoires locaux seront en place, chantier qu'il faut faire aboutir rapidement. Mais le dispositif voté semble trop timide pour provoquer une réelle baisse des loyers, au-delà de ceux qui sont les plus abusifs. Le cadre législatif de l'encadrement des loyers devra sans doute être amendé à terme pour le rendre plus ambitieux, et éviter qu'il n'entérine les loyers très élevés actuels, en particulier ceux des petites surfaces. Les loyers à la relocation doivent rester strictement encadrés, à travers le décret annuel reconduit depuis août 2012, dont l'application doit être contrôlée. Le mécanisme doit être complété par **une taxe sur les loyers les plus abusifs**, en appliquant et en élargissant la « taxe Apparu » sur les micro-logements, de manière à dissuader les bailleurs de pratiquer de tels niveaux de loyer.
- **Capter 100 000 logements du parc privé à loyers modérés par an**, soit environ 5 % des logements privés mis en location chaque année. Cette mobilisation pourrait être formalisée notamment par le conventionnement des logements avec l'Anah et les dispositifs d'intermédiation locative. Elle nécessite aussi la reconnaissance d'un statut de « bailleur privé d'intérêt général », pour le bailleur qui mettrait ses logements à loyer social et très social à disposition de publics modestes, en contrepartie d'avantages fiscaux proportionnels à l'effort social consenti et d'une gestion locative garantie. La mobilisation du parc privé a l'avantage de produire rapidement une offre accessible qui ne dépende pas de l'implantation du parc social et qui soit bien répartie géographiquement, de manière à ce que toutes les communes aient à court terme des capacités d'accueil des publics modestes, indépendamment de leur taux de logements sociaux. Elle est donc un

complément indispensable à la loi SRU et une des réponses pour le relogement des ménages prioritaires Dalo.

- **Baisser les loyers de certains Hlm** en les reconventionnant, c'est-à-dire en les passant par exemple de PLS à PLUS, ou de PLUS à PLAI ce qui suppose un refinancement des bailleurs. Adapter les loyers du parc public aux ressources des ménages, en incitant les bailleurs sociaux à pratiquer une remise sur le loyer des ménages dont le taux d'effort est important, grâce notamment aux fonds du supplément de loyer de solidarité (SLS).
- **Revaloriser les APL**, supprimer le mois de carence, et doubler le forfait charges qui s'est déconnecté des coûts réels de l'énergie.
- **Mobiliser autant que possible le parc vacant.** La taxe renforcée sur les logements vacants a montré son efficacité, mais doit être complétée par des réquisitions si nécessaire, et servir d'appui pour promouvoir des outils de mobilisation du parc privé (bail à réhabilitation, conventionnement, AIVS, sous-location...). Les collectivités devraient aussi pouvoir enclencher une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de vacance prolongée et injustifiée d'un logement.
- **Donner la priorité à la rénovation des passoires thermiques des ménages modestes**, en fléchant vers eux au moins les deux tiers des 500 000 rénovations thermiques prévues chaque année (130 000 Hlm et 200 000 logements privés). Consacrer des moyens financiers et humains supplémentaires au programme « Habiter mieux » de l'Anah destiné à la rénovation thermique des logements des ménages modestes. Développer les sociétés de tiers-financement pour déclencher les opérations de rénovation les plus complexes, notamment en copropriété. **Déployer un « bouclier énergétique »**, abondé à la hauteur des besoins par l'État et versé par le biais des aides au logement, pour aider les 5 millions de ménages précaires énergétiques à faire face à leurs factures, qu'ils soient locataires ou propriétaires-occupants. Inclure la performance thermique dans la décence avec une échéance à moyen terme, pour éviter de faire perdurer la mise en location des logements trop énergivores. Fortement mobilisés, les budgets des FSL pour les aides à l'énergie doivent aussi être accrus.
- **Mieux encadrer les frais d'agence** qui sont à la charge des locataires en cas de déménagement, pour que les frais facturés ne soient pas proportionnels au niveau de tension de la zone, mais correspondent à des actes précis réalisés au profit du locataire (conseils, recherche active de logements), et non ceux accomplis à la place du bailleur (visite, état des lieux, contrat de bail...).

TROISIÈME PILIER

Prévenir et combattre les facteurs d'exclusion par le logement

La régulation globale des marchés du logement ne doit pas faire oublier l'urgence d'intervenir contre le mal-logement : 3,5 millions de personnes sont concernées, dont 141 500 personnes sans domicile fixe. Pour elles, il est impossible d'attendre encore : il faut donc dès à présent trouver des solutions de logement adaptées, dans le parc social ou privé.

Pour les ménages en fragilité de logement, qui pourraient basculer dans le mal-logement à tout instant, des mécanismes de prévention sont nécessaires et bénéfiques pour toute la société, de manière à éviter les coûts économiques et sociaux du mal-logement. Ces coûts sont souvent supérieurs aux efforts supplémentaires à réaliser pour respecter le droit au logement opposable et prévenir le sans-abrisme, les expulsions locatives et les évacuations de terrains, squats ou bidonvilles sans solution digne.

- **Privilégier un accès direct à un logement pour les personnes sans domicile** qui le souhaitent, dans la philosophie du « Logement d'abord », plutôt qu'un parcours sinueux en hébergement, en hôtel ou en statut dérogatoire au bail de droit commun, qui est non seulement inadapté aux personnes mais aussi coûteux pour la collectivité. **Organiser un plan de sortie des hôtels**, dans lesquels les familles restent pendant des mois (parfois des années) dans des conditions indignes et sans aucun accompagnement social. Donner la priorité aux solutions autonomes et durables de logement (notamment les Pensions de famille) plutôt que le renouvellement sans fin de l'hébergement d'urgence. En attendant, le chantier de l'humanisation des centres d'hébergement doit se poursuivre, de même que la rénovation des foyers de travailleurs migrants, en y associant davantage leurs habitants eux-mêmes. **Accroître le nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)** pour répondre aux besoins des personnes qui engagent des procédures de demande d'asile et leur permettre de bénéficier d'un accompagnement adéquat. **Interdire toute mise ou remise à la rue sans solution.**
- **Respecter strictement le Droit au logement opposable (DALO)** et reloger en urgence les plus de 55 000 ménages d'ores et déjà reconnus prioritaires et non relogés à ce jour. Il s'agit de mobiliser à la fois le parc social (en faisant appel à tous les contingents de logements sociaux, en particulier celui d'Action Logement à hauteur de la loi, et celui de l'État, et en substituant les préfets aux bailleurs sociaux si nécessaire) et le

parc privé (à travers un plan de captation de logements privés). Fixer des objectifs de relogement territorialisés en Ile-de-France, qu'une cellule d'urgence doit être chargée de faire appliquer strictement.

- **Prévenir les expulsions locatives le plus en amont possible**, en intervenant dès les premiers impayés signalés, en proposant si nécessaire au locataire un accompagnement global et aux bailleurs concernés une indemnisation. Aucune expulsion ne doit être mise en œuvre sans solution de relogement adapté aux besoins et aux moyens des ménages. Il faut intervenir au plus tôt pour favoriser le maintien dans le logement des locataires en difficulté temporaire (*via* un apurement de la dette) ou prévoir leur relogement. Les évacuations de squats, terrains et bidonvilles ne doivent pas non plus être mises en œuvre sans solution digne pour leurs occupants.
- **Instaurer une véritable Garantie des risques locatifs universelle**, appliquée à tous les baux, permettant une indemnisation de tous les bailleurs en cas d'impayés, en échange d'une suppression de la caution locative. Ce nouveau droit à la garantie des risques pour les bailleurs se substituerait aux assurances privées de type GLI, à la Clé et à la GRL, si bien que la garantie publique devrait être assise sur une contribution des bailleurs, de l'État et d'Action Logement.
- **Résorber les 420 000 logements indignes** et les copropriétés dégradées en appliquant au plus vite les nouvelles dispositions de la loi Alur. Il faut pour cela **attribuer des moyens ambitieux à l'Agence nationale de l'habitat** (Anah) pour financer la réhabilitation des habitations les plus dégradées, et donner aux opérateurs des moyens adaptés aux besoins pour l'accompagnement social et technique des ménages propriétaires ou locataires victimes d'habitat indigne. La **lutte contre les marchands de sommeil et propriétaires indécents** doit être rendue plus efficace, notamment en donnant à la justice les moyens de s'y impliquer davantage.
- **Lancer un plan de sensibilisation et de lutte contre les discriminations**, dans le parc social comme dans le parc privé, à l'accession comme à la location pour révéler (« testings »...) et sanctionner les discriminations. Poursuivre le chantier des procédures d'attribution de logement social pour une plus grande implication des demandeurs dans le choix du logement qu'ils habiteront et une plus grande transparence et impartialité du système de décision. Des expérimentations de location choisie, cotation et d'anonymisation des demandes se développent : il sera bientôt temps d'envisager leur généralisation. Les bailleurs doivent également mieux expliciter les raisons des refus de demandes de logement social, notamment aux motifs de « ressources insuffisantes » et de la « mixité sociale ».

- Faire appliquer sans délai la loi du 5 juillet 2000 sur **les aires d'accueil des Gens du voyage**, en substituant le préfet aux maires en cas de nécessité, et développer les terrains familiaux permettant de répondre aux besoins d'ancrage des gens du voyage. Reconnaître la caravane comme un logement.
- **Mettre l'accent sur l'accès aux droits des personnes mal-logées**, ce qui passe par un renforcement des moyens des associations qui pratiquent l'accompagnement aux droits liés à l'habitat, des aides juridictionnelles accrues et un large effort de communication sur des dispositifs trop peu utilisés (logement social, Dalo, FSL...). Pour aider les personnes en grande précarité à accéder aux services de base, soutenir et développer les accueils de jour et rendre effectif le droit à la domiciliation.
- Pour renforcer sa portée et empêcher qu'il soit éternellement second par rapport au droit de propriété ou à la libre administration des collectivités locales, **inscrire le droit au logement dans la Constitution**.

QUATRIÈME PILIER

Construire une ville équitable et durable

La hausse des prix de l'immobilier et les dynamiques spontanées du marché du logement ont tendance à évincer les classes populaires des quartiers les plus recherchés. Le rôle de la puissance publique dès lors n'est pas seulement de produire des logements mais aussi de combattre la spécialisation sociale et fonctionnelle des villes, pour éviter la relégation des plus modestes dans les quartiers les plus reculés et dans les formes d'habitat les plus vétustes. L'État et les collectivités disposent d'outils et de moyens d'agir face à ces processus de long terme :

- **Faire appliquer l'article 55 de la loi SRU** conformément à la loi de 2013 qui l'a renforcé, en limitant la part des PLS dans les logements construits. Les élus locaux doivent être plus vivement incités à la respecter, en doublant le prélèvement par logement manquant des communes visées par cette disposition, en plus des pénalités qui ne pèsent que sur les communes dites « en carence » et dont le quintuplement prévu dans la loi n'est pas automatique. Les préfets doivent se substituer aux maires qui refusent de respecter leurs objectifs.
- Compléter l'article 55 de la loi SRU, relatif à un quota de logements sociaux par commune, par des **objectifs chiffrés de mobilisation du parc locatif privé, commune par commune**, conformément à une répartition qui serait réalisée par les EPCI. Les objectifs seraient contraignants mais les moyens d'y parvenir laissés à l'appréciation des collectivités en fonction de leur situation locale (réquisition de logements vides, préemption, expropriation, baux emphytéotiques, conventionnements Anah, gestion locative adaptée, sous-location...).
- **Généraliser les secteurs de mixité sociale (SMS) dans les PLU** pour permettre la construction systématique d'un pourcentage de logements sociaux dans chaque programme immobilier, afin d'en assurer la construction et la répartition dans le diffus dans tous les quartiers de la ville.
- Mener **un second Programme national de rénovation urbaine** ambitieux, qui tire les leçons des réussites et des limites du premier PNRU, **en confiant son pilotage local à l'échelon intercommunal**, en cessant de privilégier les démolitions quand une réhabilitation est possible et en associant les habitants à la définition et la mise en œuvre des projets, ce qui implique de laisser un temps suffisant pour la participation des

citoyens en amont des décisions. Prévoir le respect strict du « 1 pour 1 » et le remplacement des logements démolis par des PLAI à hauteur de 75 % à l'échelle de l'agglomération. Cela nécessite un budget de l'État adapté en complément des financements d'Action Logement.

- **Poursuivre le renforcement des mécanismes de péréquation**, horizontale entre collectivités et verticale de la part de l'État, dans la modulation de ses dotations financières. Les nouvelles métropoles, en particulier celle du Grand Paris, doivent permettre d'accroître la mise en commun des ressources fiscales très inégales selon les communes ou départements qui les composent.
- Dans le cadre d'une grande réforme fiscale plus large, destinée à rendre notre système plus lisible et redistributif, fiscaliser davantage la transmission du patrimoine immobilier, notamment lors des successions et donations, moments-clés de la reproduction des inégalités. **Redistribuer la rente foncière, en surtaxant les transactions des biens immobiliers les plus chers.** Cette « Contribution de solidarité urbaine » doit avoir pour but de résorber les inégalités territoriales en ponctionnant la hausse des prix les plus élevés des quartiers riches pour financer la rénovation des logements et la production de logements abordables dans les quartiers qui en manquent.
- **Unifier la gouvernance locale du logement, de l'urbanisme (PLU, permis de construire, droit de préemption...) et de l'hébergement** au niveau des EPCI. Les compétences actuelles, malgré un mouvement d'affirmation des métropoles, restent trop éclatées, au risque de déresponsabiliser les acteurs, de complexifier la gouvernance du logement et de susciter des phénomènes de concurrence entre communes voisines pour attirer les emplois et rejeter les populations modestes. Ce changement d'échelle doit s'accompagner d'une démocratisation des EPCI, dont les représentants doivent être élus au suffrage universel direct.

Au-delà des mesures précises énoncées, plusieurs fils rouges parcourent ces propositions et doivent inspirer chaque décision : **donner la priorité aux plus exclus sans tomber dans une politique résiduelle ou palliative** qui négligerait l'universalité des droits et la régulation des marchés, **prévenir** le plus en amont possible **les ruptures sociales**, **clarifier la gouvernance locale** et **simplifier les multiples dispositifs** qui s'accumulent au détriment de la lisibilité de l'action publique et de l'accès aux droits, privilégier une **approche interministérielle** pour assurer la cohérence des politiques publiques, résister à la tentation court-termiste de réduire toujours plus les moyens financiers et humains des dispositifs sociaux, et enfin **associer les personnes à l'évaluation de leurs besoins** et à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant.

Enfin, à côté des solutions propres au logement, il convient de rappeler qu'il restera extrêmement difficile d'assurer le droit au logement de tous tant que certains publics seront privés de ressources décentes. C'est-à-dire tant que les minima sociaux, en particulier le RSA, ne seront pas revalorisés et ouverts aux 18-25 ans, et tant que certaines catégories de personnes comme les demandeurs d'asile ne verront pas rétabli leur droit au travail. Il est socialement insoutenable de laisser dans notre société des centaines de milliers de personnes survivre avec quelques centaines d'euros par mois, voire moins.

Annexes

Les chiffres du mal-logement 2015
Glossaire
Bibliographie

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT EN 2015

3,5 millions de personnes mal logées

	Nombre de personnes
Personnes privées de domicile personnel	
dont personnes sans domicile (1)	141 500
dont personnes en résidences sociales ex nihilo (hors FTM et FJT) (2)	19 485
dont résidence principale en chambre d'hôtel (3)	38 000
dont habitations de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou en mobil-home... (3)	85 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers (4)	411 000
Total	694 985
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles (5)	
dont privation de confort	2 123 000
dont surpeuplement « accentué »	800 000
<i>moins les personnes cumulant inconfort et surpeuplement</i>	-145 000
Total	2 778 000
Gens du voyage qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées* (6)	51 632
TOTAL des personnes mal-logées (a)	= 3 524 617

Plus de 5 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

	Nombre de personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté (356 626 logements) (7)	729 636
Locataires en impayés de loyer (494 200 ménages) (7)	1 252 000
Personnes en situation de surpeuplement « au sens large », hors surpeuplement « accentué » (8)	3 224 000
Personnes en hébergement « résigné » (hors hébergement contraint)** (9)	240 599
<i>Moins les doubles-comptes (personnes cumulant plusieurs situations de fragilité)</i>	-292 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)	= 5 154 235

<i>Moins les doubles-comptes entre les deux tableaux (personnes cumulant situation de mal-logement et de fragilité) (c)</i>	-575 000
TOTAL GÉNÉRAL (a+b-c)	= 8 103 852

Sachant par ailleurs que :

- **Près d'1,1 million de logements en copropriétés sont potentiellement fragiles** d'après une récente étude de l'Anah (10). Cette donnée n'a pas pu être intégrée dans le tableau ci-dessus en raison d'un risque de doubles-comptes important avec les autres catégories de ménages fragiles. La publication prochaine de l'ENL 2013 devrait permettre d'actualiser ces informations, comme de nombreux autres indicateurs présentés ici.
- **5,1 millions de ménages** sont en situation de précarité énergétique dans leur logement, soit environ 11 millions de personnes (11).
- **70 000 ménages propriétaires et accédants** étaient en situation d'impayés pour le paiement de leurs charges ou le remboursement de leur emprunt immobilier au moment de l'enquête (5).
- **91 180 ménages** ont occupé un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice ayant prononcé l'expulsion entre 2009 et 2011*** (12).
- **Sans oublier que près de 1,8 million de ménages** ont une demande de logement social en attente (13).

Statistiquement, ces derniers chiffres ne peuvent être cumulés (risques de doubles-comptes, chiffres concernant des ménages et non des personnes...), mais leur ampleur indique que l'on peut estimer aujourd'hui que :

10 millions de personnes sont touchées, de près ou de loin, par la crise du logement.

Sources :

- (1) Insee, Enquête Sans-domicile 2012.
- (2) DGCS à fin 2013.
- (3) Insee, Recensement de la population 2006.
- (4) Insee, Enquête nationale Logement 2002.
- (5) Insee, ENL 2006.
- (6) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère du Logement, à fin 2013.
- (7) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Insee, ENL 2006.
- (8) ENL 2006, calcul Insee à partir d'une variable DGALN, ministère du Logement.
- (9) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Ined et de l'Insee - ENL 2002.
- (10) Anah/Dgaln d'après Filocom 2009, MEDDE d'après DGFIP, Fichier d'aide au repérage des copropriétés fragiles.
- (11) 1^{er} rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), 2014.
- (12) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère de l'Intérieur 2009-2011.
- (13) Système national d'enregistrement de la demande de logement social, au 1^{er} juillet 2014.

Indications complémentaires :

* Sachant que les Schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage établissent un objectif à 38 794 places en aires d'accueil (objectif réévalué suite à l'adoption des schémas révisés) et que 25 886 places étaient disponibles fin 2013, on peut estimer que 12 908 familles n'ont pas accès à une place en aire d'accueil aménagée, soit 51 632 personnes (en appliquant un ratio de 4 personnes par famille).

** 695 648 enfants de 18 ans ou plus sont retournés vivre chez leurs parents ou grands-parents (après avoir occupé un logement indépendant pendant plus de 3 mois). En retirant ceux qui sont encore étudiants, ceux qui n'ont pas le projet d'habiter dans un logement indépendant et ceux qui en ont le projet et les moyens financiers, et en retirant également le « noyau dur » de personnes en hébergement contraint chez des tiers, déjà comptabilisé parmi les 3,5 millions de personnes mal-logées, on peut estimer que 240 599 personnes sont « résignées » par rapport à leur situation d'hébergement chez leurs parents ou grands-parents.

*** Au cours des trois dernières années pour lesquelles des données ont été communiquées par le ministère de l'Intérieur (2009 à 2011), il y a eu 126 261 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice (certains décidant de quitter leur domicile, sous la contrainte de la procédure et avant l'intervention des forces de l'ordre). Si l'on extrait de ces ménages les 35 081 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2010 à 2012, on trouve le résultat suivant : 126 261 – 35 081 = 91 180 ménages qui se sont retrouvés au cours de ces trois années dans des situations extrêmes de fragilité.

COMMENTAIRE DES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT 2015

3,5 millions de personnes non ou très mal logées, plus de 5 millions en situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement... Les problèmes de logement s'expriment sous des formes multiples (sans domicile et absence de logement personnel, mauvaises conditions d'habitat, difficultés pour se maintenir dans son logement...) et à des degrés divers, que la Fondation Abbé Pierre cherche à mettre en lumière dans un état des lieux chiffré.

Pour cela, elle est tributaire des données existantes au niveau national et regrette qu'aujourd'hui, de nombreuses situations échappent en partie à la connaissance statistique (personnes en « squats », cabanes, camping à l'année, bidonvilles...). Si des pistes d'amélioration importantes ont été formulées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) dans son rapport de juillet 2012 sur « Le mal-logement¹ », celles-ci doivent à présent donner lieu à des investigations concrètes. La Fondation Abbé Pierre plaide notamment pour que le rythme des enquêtes de l'Insee puisse être intensifié dans le domaine du logement, sachant que 11 ans auront séparé l'enquête Sans-domicile 2001 de celle de 2012 ; et que les premiers résultats de l'enquête Logement de 2013-2014 ne sont pas disponibles à ce jour pour actualiser des données datant de 2006 (voire 2002 en ce qui concerne les hébergés chez des tiers).

3,5 millions de personnes non ou très mal logées

Parmi les 3,5 millions de personnes confrontées à une problématique aigüe de mal-logement, près de 695 000 sont privées de domicile personnel.

Une publication de l'Insee en juillet 2013² indique que **141 500 personnes sont « sans domicile³ »** en France métropolitaine au début de l'année 2012, soit une progression de 44 % par rapport à l'enquête de 2001. Parmi elles, on recense 81 000 adultes accompagnés de 30 000 enfants, qui ont utilisé

¹ Afin d'améliorer l'état de la connaissance publique sur le mal-logement, le Conseil national de l'information statistique a mis en place un groupe de travail en juillet 2010 avec les services producteurs de données, chercheurs, acteurs et associations concernés par la problématique du logement. La Fondation Abbé Pierre a participé activement au groupe de travail qui s'est réuni autour du CNIS en 2010 et 2012.

² Insee première n°1455, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », juillet 2013.

³ Au sens de l'Insee, une personne est dite « sans domicile » si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid). Sans être « sans domicile » au sens de l'Insee donc, certaines personnes peuvent ne pas avoir de logement personnel : celles qui ont passé la nuit précédant l'enquête dans un foyer, à l'hôpital, en prison, dans un squat, qui sont hébergées chez un particulier...

au moins une fois les services d'hébergement ou de restauration dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, auxquelles s'ajoutent 8 000 sans-domicile dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile. La Fondation Abbé Pierre y ajoute une partie des personnes accueillies dans les résidences sociales (qui ne font pas partie du panel enquêté par l'Insee), soit celles qui occupent les 19 485 places en résidences sociales *ex nihilo*⁴ disponibles à fin 2013.

Parmi les 695 000 personnes souffrant d'une absence de logement figurent également toutes celles qui ont recours à des formes d'habitat extrêmement précaires : baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés... **85 000 personnes résident dans ces « habitations de fortune »** d'après le recensement de la population de 2006, dont les trois quarts vivent dans des constructions provisoires ou des mobil-home (sans possibilité de mobilité).

Par ailleurs, le recensement de la population a permis d'établir à **38 000 le nombre de personnes vivant à l'année dans des chambres d'hôtel**, le plus souvent dans des conditions d'habitat très médiocres (absence de sanitaires, aucune installation permettant de faire la cuisine...).

N'ayant pas les moyens financiers d'accéder à un logement indépendant, de nombreuses autres personnes sont enfin hébergées chez un parent, un ami ou une connaissance. D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002 (le module « hébergement » ayant été supprimé de l'ENL 2006), l'Insee indique qu'un « noyau dur » de 79 000 personnes, âgées de 17 à 59 ans, résident chez des ménages avec lesquels elles n'ont aucun lien de parenté direct. Il convient pour la Fondation Abbé Pierre d'ajouter à ce « noyau dur » tous les **enfants adultes contraints de revenir chez leurs parents ou grands-parents**, faute de pouvoir se loger de façon autonome (soit 282 000 enfants de plus de 25 ans)⁵ ainsi que les personnes, âgées de 60 ans ou plus, qui sont hébergées chez un tiers suite à une rupture familiale, un deuil, des difficultés financières ou de santé (soit environ 50 000 personnes). Au total, ce sont donc **411 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers, faute de solution de logement adaptée à leurs besoins.**

À côté des personnes exclues du logement, le mal-logement renvoie aussi aux mauvaises conditions d'habitat. À partir de l'enquête Logement de 2006, l'Insee estime aujourd'hui, sans doubles-comptes, que **2 778 000 personnes vivent dans des logements inconfortables (2,1 millions de personnes) ou surpeuplés (800 000 personnes)**. Par analogie avec les critères retenus par la loi Dalo, sont alors considérés comme « privés de confort » les

⁴ Sur 97 425 places en résidences sociales « classiques » disponibles au 31 décembre 2013 (hors maisons-relais et pensions de famille), la DGCS indique que 20 % relèvent de création *ex nihilo* (hors résidences sociales issues de la transformation des Foyers de travailleurs migrants et de Foyers de jeunes travailleurs).

⁵ Hors étudiants et ceux qui ont tout juste achevé leurs études.

logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine. Le surpeuplement « accentué » renvoie pour sa part aux logements auxquels il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de « peuplement normal »⁶. L'identification des doubles-comptes par l'Insee permet désormais de mettre en lumière les situations de personnes confrontées à un cumul de difficultés : en 2006, 28 000 ménages (soit 145 000 personnes) vivent ainsi dans des logements qui sont à la fois inconfortables et surpeuplés.

Enfin, **de nombreuses familles de Gens du voyage** figurent également parmi les victimes du mal-logement, lorsqu'elles disposent de revenus modestes et rencontrent alors des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. Dans le cadre des schémas départementaux, 38 794 places en aires d'accueil doivent être financées par les communes, mais 12 908 places manquaient toujours à l'appel fin 2013, ce qui se traduit par des situations d'extrême précarité pour toutes les familles qui ne peuvent accéder à une aire et à des conditions de vie décentes, soit environ 51 600 personnes.

Plus de 5 millions de personnes sont fragilisées par rapport au logement

Derrière les formes les plus graves de mal-logement et d'exclusion du logement, se cachent de nombreuses autres situations de réelle fragilité, auxquelles sont confrontées plus de 5 millions de personnes.

Il en est ainsi des ménages qui, bien que propriétaires, se retrouvent fragilisés dans des copropriétés en difficulté. D'après une exploitation de l'enquête Logement de 2006 réalisée par la Fondation Abbé Pierre, environ **730 000 personnes sont confrontées à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés importants et nombreux**. Notons que cette estimation ne concerne que les copropriétaires occupants (c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages en copropriété) et que d'autres données ont été récemment publiées par l'Anah portant sur plus d'un million de logements en copropriétés potentiellement fragiles, que nous n'avons pas pu retenir ici sans risques de recoupements avec d'autres catégories.

⁶ La norme de « peuplement normal » prévoit au minimum une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple, une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant.

Par ailleurs, de nombreux locataires sont fragilisés par l'augmentation des coûts du logement : d'après l'enquête Logement, **1 252 000 personnes étaient en impayés locatifs en 2006**. Un chiffre bien antérieur à la crise économique, survenue en 2008-2009, et dont on peut craindre aujourd'hui qu'il ne soit plus inquiétant encore.

Sans qu'elles ne relèvent d'une forme aigüe de mal-logement, de nombreuses situations de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers retiennent par ailleurs notre attention et renvoient à des problématiques massives. C'est ainsi le cas des **3,2 millions de personnes en situation de surpeuplement « au sens large »** (c'est-à-dire qui vivent dans des logements où il manque une pièce par rapport à la norme de « peuplement normal » au sens de l'Insee — hors surpeuplement « accentué »).

C'est le cas également des hébergés chez des tiers : au-delà des personnes en hébergement « contraint » (tel que défini par l'Insee soit 282 000 jeunes de plus de 25 ans, comptabilisés ci-dessus parmi les 3,5 millions de mal-logés), apparaît un cercle plus large de personnes hébergées, soit quelque **240 000 enfants de 18 ans ou plus qui ont dû retourner vivre chez leurs parents ou grands-parents, faute de ressources suffisantes pour accéder à un logement autonome**, se retrouvant en quelque sorte « résignés » par rapport à leur statut d'hébergé.

À partir de ces différentes données, il apparaît aujourd'hui qu'au total, **8 millions de personnes sont en situation de mal-logement ou de fragilité dans leur logement (hors doubles comptes)**. Sachant que parmi ces 2 millions de personnes, 1 million sont concernées par un cumul de difficultés.

Au total, au moins 10 millions de personnes sont touchées par la crise du logement...

De nombreuses autres situations de fragilité existent, mais ne peuvent être comptabilisées ici (risques de recoupements, chiffres concernant tantôt des ménages, tantôt des personnes...). Les données suivantes constituent cependant d'importants signaux d'alertes, que l'on ne peut ignorer :

- **près d'1,1 million de logements en copropriétés fragiles** classés en « catégorie D », soit la catégorie au plus fort potentiel de fragilité, d'après une étude de l'Anah réalisée en décembre 2012 par le CETE Nord-Picardie,
- **5,1 millions de ménages en situation de précarité énergétique**, d'après le premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) en 2014,
- **70 000 propriétaires et accédants en situation d'impayés** pour le remboursement de leur emprunt immobilier ou le paiement de leurs charges, d'après l'ENL 2006,

- **91 180 ménages ont occupé un logement sans droit ni titre dans leur logement** suite à une décision de justice d'expulsion, d'après un calcul de la Fondation Abbé Pierre à partir des données du ministère de l'Intérieur entre 2009 et 2011 (dernières données disponibles),
- Sans oublier que près de 1,8 million de ménages étaient en attente d'une réponse à leur demande de logement social au 1^{er} juillet 2014, d'après les données du Système national d'enregistrement.

Au vu de ces chiffres, la Fondation Abbé Pierre estime que le total de 8 millions de mal-logés et de personnes fragiles est un minimum. Et que ce sont sans doute plus **de 10 millions de personnes qui subissent en réalité les conséquences de la crise du logement aujourd'hui** (production de logements insuffisante et inaccessible aux plus modestes, flambée des coûts du logement et des charges, blocage de la mobilité résidentielle...).

Si les progrès réalisés par la statistique publique contribuent aujourd'hui à une meilleure « objectivation » des effets de la crise du logement sur les ménages, la Fondation Abbé Pierre continue de signaler les importantes **zones d'ombre et la trop faible actualisation des données** qui entravent aujourd'hui la connaissance du mal-logement, de son ampleur et de ses évolutions.

GLOSSAIRE

115 : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit pour les sans-abri.

ADF : Assemblée des Départements de France.

ADIL : Agence départementale d'information sur le logement.

AGLS : Aide à la gestion locative sociale.

AHI : Accueil hébergement insertion.

AIVS : Agence immobilière à vocation sociale.

AL : Allocation logement.

ALF : Allocation logement à caractère familial.

ALPIL : Action pour l'insertion par le logement.

ALS : Allocation logement à caractère social.

ALT : Aide au logement temporaire.

ALUR : Accès au logement et à un urbanisme rénové (loi).

AME : Aide médicale de l'État.

AMF : Association des maires de France.

ANAH : Agence nationale de l'habitat.

ANGVC : Association nationale des gens du voyage catholiques.

ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement.

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

APAGL : Association pour l'accès aux garanties locatives.

APL : Aide personnalisée au logement.

APUR : Atelier parisien d'urbanisme.

ARS : Agence régionale de santé.

ASE : Aide sociale à l'enfance.

ASLL : Accompagnement social lié au logement.

ASS : Allocation de solidarité spécifique.

ATA : Allocation temporaire d'attente.

AUDA : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

AVDL : Accompagnement vers et dans le logement.

BTP : Bâtiment et travaux publics.

CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

CAE : Conseil d'analyse économique.

CAF : Caisse d'allocations familiales.

CCAS : Centre communal d'action sociale.

CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.

CCRPA : Conseil consultatif régional des personnes accueillies.

CDC : Caisse des dépôts et consignations.

CDH : Conseil départemental de l'habitat.

CEDS : Comité européen des droits sociaux.

CES : Comité d'évaluation et de suivi.

CETE : Centre d'études techniques de l'équipement.

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable.

CGL : Confédération générale du logement.

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

CHU : Centre d'hébergement d'urgence.

CIAS : Centre intercommunal d'action sociale.

CIDD : Crédit d'impôt développement durable.

CITE : Crédit d'impôt pour la transition énergétique.

CLE : Caution locative étudiante.

CLH : Commission locale de l'habitat.

CLLAJ : Comité local pour le logement autonome des jeunes.

CMU : Couverture maladie universelle.

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.

CNAUF : Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.

CNIS : Conseil national de l'information statistique.

CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

CPH : Centre provisoire d'hébergement.

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

CREP : Constat de risque d'exposition au plomb.

CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

CSP : Contrat de sécurisation professionnelle.

CSPE : Contribution au service public de l'électricité.

- DAL** : Association Droit au logement.
- DALO** : Droit au logement opposable.
- DARES** : Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques.
- DDCS** : Direction départementale de la cohésion sociale.
- DDT** : Direction départementale des territoires.
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.
- DGCS** : Direction générale de la cohésion sociale.
- DHUP** : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
- DIHAL** : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.
- DPE** : Diagnostic de performance énergétique.
- DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- DRIHL** : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.
- DSR** : Dotation de solidarité rurale.
- DSU** : Dotation de solidarité urbaine.
- ENFAMS** : Enfants et familles sans logement personnel (Enquête).
- ENL** : Enquête nationale logement (Insee).
- EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale.
- ERRC** : European Roma Rights Centre.
- ESH** : Espace solidarité habitat.
- FAIL** : Fonds d'aide aux impayés de loyer.
- FARG** : Fonds d'aide au relogement et de garantie.
- FILOCOM** : Fichiers des logements par communes.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FLI** : Fonds de logement intermédiaire.
- FNAL** : Fonds national d'aide au logement.
- FNARS** : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.
- FNDOLLTS** : Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.
- FPIC** : Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

FSL : Fonds de solidarité logement.

FTM : Foyer de travailleurs migrants.

GRL : Garantie des risques locatifs.

GUL : Garantie universelle des loyers.

HCLPD : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

HLM : Habitation à loyer modéré.

IAE : Insertion par l'activité économique.

IAURIF : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France.

IDF : Île-de-France.

IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

INED : Institut national d'études démographiques.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale.

INVS : Institut national de veille sanitaire.

IRDSU : Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain.

IRL : Indice de référence des loyers.

LDD : Livret de développement durable.

LDH : Ligue des droits de l'homme.

LHI : Lutte contre l'habitat indigne.

LHSS : Lit halte soin santé.

LLS : Logements locatifs sociaux.

MAP : Modernisation de l'action publique.

MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi).

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées.

MGP : Métropole du Grand Paris.

MOI : Maître d'ouvrage d'insertion.

NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République (loi).

ODENORE : Observatoire des non-recours.

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.

OLAP : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

ONPE : Observatoire national de la précarité énergétique.

ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles.

- OPAH** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.
- ORTHI** : Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne.
- PALULOS** : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.
- PARSA** : Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri.
- PDAHI** : Plan départemental accueil, hébergement, insertion.
- PDALHPD** : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.
- PDALPD** : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.
- PDHU** : Plan départemental d'hébergement d'urgence.
- PDLHI** : Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.
- PIB** : Produit intérieur brut.
- PIG** : Programme d'intérêt général.
- PLAI** : Prêt locatif aidé d'insertion.
- PLF** : Projet de loi de finances.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLS** : Prêt locatif social.
- PLU** : Plan local d'urbanisme.
- PLUI** : Plan local d'urbanisme intercommunal.
- PLUS** : Prêt locatif à usage social.
- PNRU** : Programme national de rénovation urbaine.
- POS** : Plan d'occupation des sols.
- PTZ (PTZ+)** : Prêt à taux zéro.
- PUCA** : Plan urbanisme construction architecture.
- RGPP** : Révision générale des politiques publiques.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHVS** : Résidence hôtelière à vocation sociale.
- RMI** : Revenu minimum d'insertion.
- RSA** : Revenu de solidarité active.
- SAMU** : Service d'aide médicale urgente.
- SASH** : Service d'accompagnement social et d'hébergement.
- SCHS** : Service communal d'hygiène et de santé.
- SCOT** : Schéma de cohérence territoriale.
- SDRIF** : Schéma directeur de la région Île-de-France.

SIAO : Système intégré d'accueil et d'orientation.

SNI : Société nationale immobilière.

SNL : Solidarité nouvelle pour le logement.

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

SMS : Service mutualisé de suite.

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation.

SRU : Solidarité et renouvellement urbains (loi).

STG : Sciences et technologies de la gestion.

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

TLV : Taxe sur les logements vacants.

TPN : Tarif première nécessité.

UNCCAS : Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

UNPI : Union nationale de la propriété immobilière.

USH : Union sociale pour l'habitat.

ZAC : Zone d'aménagement concerté.

ZUP : Zone urbaine prioritaire.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

BAIETTO-BEYSSON (Sabine), VORMS (Bernard), *Les observatoires des loyers*, juin 2012.

BALLAIN (René), BENGUIGUI (Francine), *Mettre en œuvre le droit au logement*, La Documentation française, Paris, 2004.

BALLAIN (René), MAUREL (Elisabeth), *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?* Editions de l'Aube, Paris, 2002.

BOUILLON (Florence), *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*. PUF, 2009.

BROUSSE (Cécile), FIRDION (Jean-Marie), MARPSAT (Maryse), *Les sans-domicile*, Paris, La Découverte, 2008.

CASTEL (Robert), *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009.

COLLECTIF JEUDI NOIR, *Le petit livre noir du logement*, La Découverte, 2009.

COLOOS (Bernard), *Habitat et ville : quinze questions et controverses*, Edition de l'Aube, 2010.

DAMON (Julien), *L'exclusion*, Que sais-je ?, mars 2008.

DAVEZIES (Laurent), *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. La République des idées, Le Seuil, 2012.

DOMERGUE (Manuel), ROBERT (Christophe), VAUCHER (Anne-Claire), *Crise du logement : bien la comprendre pour mieux la combattre*, Editions du Cavalier Bleu, 2014.

DONZELOT (Jacques), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil, 2006.

DRIANT (Jean-Claude), *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, 2009.

DRIANT (Jean-Claude) dir, *Politiques de l'habitat et crises du logement*, La Documentation française, janvier 2008.

DUFLLOT (Cécile), *De l'intérieur. Voyage au pays de la désillusion*, Fayard, Paris, 2014.

DUVOUX (Nicolas), *Le nouvel âge de la solidarité*, La République des idées, Seuil, 2012.

FIJALKOW (Yankel), *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, 2011.

KOKOREFF (Michel), LAPEYRONNIE (Didier), *Refaire la cité. L'avenir des banlieues*, La République des idées, Seuil, 2013.

LANZARO (Marie), *Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Ile-de-France. Des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes*, thèse de doctorat, Université Paris Est, 2014.

LE BAYON (Sabine), LEVASSEUR (Sandrine), RIFFLART (Christine), *Ville et logement*, Revue de l'OFCE/Débats et politiques, n°128, 2013.

MAURIN (Eric), *La peur du déclassement*, République des idées, Le Seuil, 2009.

MAURIN (Eric), *Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, Le Seuil, Paris 2004.

POULAIN (France), *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*, Editions de la DDEA de l'Oise, Septembre 2009.

ROBERT (Christophe) et VANONI (Didier), *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, Paris, La Découverte, 2007.

ROBERT (Christophe), *Eternels étrangers de l'intérieur*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007.

BRUN Jacques, DRIANT Jean-Claude (dir.), SEGAUT Marion, *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*, Armand Colin, 2003.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ÉTUDES

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) :

- « *Etat d'avancement du programme Habiter mieux* », novembre 2013.
- « *Prévention en copropriété, les atouts d'une intervention en amont* », Les Cahiers de l'Anah, janvier 2013.
- BRAYE (Dominique), « *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat* », janvier 2012.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) :

- « *Bailleurs et locataires face à l'impayé, le conseil des ADIL en matière de prévention des expulsions* », novembre 2014.
- BOSVIEUX (Jean), « *Les logements en copropriété* », mai 2010.

Assemblée nationale :

- LINKENHELD (Audrey), TETARD (Jean-Marie), « *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* », 26 novembre 2014.
- PINTÉ (Etienne), « *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées* », remis au Premier ministre en septembre 2008.
- SCELLIER (François), LE BOUILLONNEC (Jean-Yves), « *L'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif* », rapport d'information n°1088, juillet 2008.

Caisse des dépôts et des consignations (CDC) :

- « *Analyse, rétrospective et prospective de la situation financière des bailleurs sociaux, le choc d'investissement dans le logement social est-il soutenable ?* », Perspectives, septembre 2014.
- « *L'analyse rétrospective de la situation financière des bailleurs sociaux depuis 2006 et projections à moyen terme* », Perspectives, septembre 2013.

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) :

- « *Le mal-logement* », juillet-août 2014.
- « *Les dépenses de logement : allégées par les aides personnelles au logement, mais qui demeurent une charge très forte pour une partie des foyers allocataires* », L'essentiel, mars 2014.

Centre national de l'information statistique (CNIS) :

- « *Le mal-logement* », rapport n° 126, juillet 2011.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) :

- « *La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France* », Consommation et modes de vie n°258, mars 2013.
- « *L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans* », décembre 2012.
- « *Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population* », Cahier de recherche n°281, décembre 2011.
- « *Les difficultés des Français face au logement* », Cahier de recherche n° 265, décembre 2009.

Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable :

- 6^e rapport annuel, *Droit au logement : rappel à la loi*, novembre 2012.
- 3^e rapport annuel, *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Daloz*, novembre 2011.

- 2^e rapport annuel, *L'État ne peut pas rester hors la loi*, décembre 2010.
- 2^e rapport annuel, *L'an II du Dalo : Priorité à la bataille de l'offre*, octobre 2009.
- 2^e rapport annuel, *Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire*, octobre 2008.
- 1^{er} rapport annuel, *Franchir les étapes pour rendre effectif le Droit au logement opposable*, octobre 2007.

Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) :

- « *Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement* », juin 2014.
- « *La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence* », juin 2013.
- « *Les bonnes pratiques des CCAPEX* », juin 2012.

Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) :

- « *Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement* », 2014.

Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) :

- « *L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France* », septembre 2013.
- « *Projet d'avis, « Droits réels/droits formels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes* », juin 2012.
- « *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'Anru)* », Cese, Rapporteur Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011

Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU :

- Rapport 2013, *Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*, février 2013.
- Rapport 2011, *Les quartiers en mouvement : vers un acte 2 de la Rénovation Urbaine*, octobre 2011.

Conseil d'État :

- « *Droit au logement, droit du logement* », Rapport public 2009, La Documentation française, Paris, 2009

Conseil de l'Europe :

- « *Le droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous* », Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, avril 2008.

Cour des comptes :

- « *L'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage* », Rapport thématique, octobre 2012.

- « *La politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile* », Rapport d'évaluation, novembre 2011.
- « *Les personnes sans domicile* », Rapport public thématique, La Documentation française, mars 2007.

Défenseur des droits :

- « *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif* », novembre 2012.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) :

- « *Trente ans d'évolution des dépenses de logement des locataires du parc social et du parc privé* », Dossier solidarité et santé, n°55, juillet 2014.

FORS - Recherche sociale :

- « *Les coûts sociaux du mal-logement* », n°204, octobre-décembre 2012.
- « *L'hébergement dans le logement d'un tiers : les solidarités privées à l'épreuve, dans un contexte de crise du logement* », n°203, juillet-septembre 2012.
- « *La politique de la ville, rupture et continuité de l'action et des débats* », n° 195 et n° 196, octobre-décembre 2010.
- « *Logement : extension du domaine de la crise* », n°194, avril-juin 2010.
- « *La résidence alternée des enfants de couples séparés* », n° 193, janvier-mars 2010.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

- Avis relatif à la situation des populations des campements en France métropolitaine, juillet 2014.
- 17^e rapport, *Habitat et vieillissement : vivre chez soi mais vivre parmi les autres*, octobre 2012.
- « *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale* », avril 2012.
- 16^e rapport, *Du foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation*, juillet 2010.
- 15^e rapport, *Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise*, juin 2009.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

- « *L'efficacité sociale des aides personnelles au logement* », rapport thématique n°1, mai 2012.
- « *Évaluation des aides personnelles au logement* », rapport mai 2012.
- « *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)* », rapport février 2012.

Institut national des études démographiques (INED) :

- PAN KE SHON (Jean-Louis) et SCODELLARO (Claire), « *Discrimination au logement et ségrégation ethno- raciale en France* », in Documents de Travail 171, Ined, 2011.

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) :

- « *L'habitat indigne en Ile-de-France : processus et enjeux* », in Note rapide n°548, mai 2011.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

- BLANCHET (Didier), LE GALLO (Françoise), « *Retour vers le futur : trente ans de projections démographiques* », Insee Référence, édition 2014.
- « *Enquête budget famille 2011* », n°158, septembre 2014.
- « *Politique de la ville métropolitaine : une nouvelle géographie prioritaire recentrée sur 1300 quartiers prioritaires* », Portrait social, édition 2014.
- « *Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situation* », Portrait social, édition 2014.
- « *Les sans-domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance* », juin 2014.
- BONNAL (Liliane), BOUHMADI (Rachid), FAVARD (Pascal), « *Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination* », Economie et Société, n°464, avril 2014.
- « *Bilan économique 2012 la construction à la peine* », mai 2013.
- « *La redistribution : état des lieux en 2012* », France Portrait social édition 2013.
- « *Entre 2005 et 2011, le taux d'effort des locataires se sont accrus, ceux des propriétaires sont restés stables* », France Portrait social édition 2013.
- « *Trajectoires individuelles et pauvreté* », in Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2010.
- « *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement* », n° F1002, mars 2010.
- « *Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans* », in Cinquante ans de consommation en France, édition 2009.
- « *Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages* », in France, Portrait social, édition 2008.

Insee Première

- « *Les niveaux de vie en 2012* », n°1513, septembre 2014.
- « *Les sans-domicile et l'emploi : des emplois aussi fragiles que leurs conditions de vie* », n°1494, avril 2014.
- « *L'hébergement des sans-domicile en 2012* », n°1455, juillet 2013.
- « *La part du logement dans le budget des ménages en 2010 – Alourdissement pour les locataires du parc privé* », n°1395, mars 2012.
- « *Conditions de logement de 2005 à 2010 – Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes* », n°1396, mars 2012.
- « *Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010* », n°1380, novembre 2011.
- « *La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer* », n°1351, mai 2011.
- « *Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles* », n°1330, janvier 2011.
- « *La population en zones urbaines sensibles* », n°1328, décembre 2010.

- « *Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie* », n°1225, février 2009.
- « *Les logements en 2006 – Le confort s'améliore mais pas pour tous* », n°1202, juillet 2008.

Institut national de veille sanitaire (INVS) :

- LECOFFRE (C) PROVINI (C), BRETIN (P), « *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007* », septembre 2010.
- « *Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-2009* », avril 2010.

Institut politique de Sondages et d'Opinions Sociales (IPSOS) :

- « *Les Français et le logement : lucides ou résignés ?* », octobre 2013, pour le baromètre du logement de Nexity.
- « *Les enjeux du logement en 2012* », Sondage pour Nexity, septembre 2011.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer et CGEDD :

- ANCIAUX (Jean-Paul), « *Le logement étudiant et les aides personnelles au logement* », 2008.

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement :

- DERACHE (Hubert), « *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des Gens du voyage* », Rapport au Premier ministre, juillet 2013.
- « *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), septembre 2012.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) :

- « *Étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique* », étude réalisée par FORS Recherche Sociale pour le compte de l'ONPES, mai 2014.
- « *La mortalité des personnes sans domicile en France entre 2008 et 2010* », Lettre n°3, septembre 2013.
- « *Penser l'assistance* », rapport thématique, 2013
- « *L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes* », Lettre n°3, mai 2012.
- « *Effets de la crise économique* », La Documentation française, 2014.

Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) :

- « *Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives* », mars 2013.
- *Rapports 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008*, Paris.

Plan urbanisme construction architecture (PUCA) :

- FILIPPI (Benoît), FUNES (Cyrille), NABOS (Hervé), TUTIN (Christian), « *Marché*

du logement et fractures urbaines en Ile-de-France », PUCA Recherche, n° 184, décembre 2008.

- LELÉVRIER (Christine), « *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain* », Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, mars 2008.

Sénat :

- DINI (Muguette), MEUNIER (Michelle), « *Rapport d'information n°655* », juin 2014.
- Rapport parlementaire d'information, n°49 « *Avenir de l'organisation décentralisée de la République* », octobre 2013.
- DILAIN (Alain), « *Rapport sur les copropriétés très dégradées, pistes de réflexions législatives* », Mission Parlementaire sur les copropriétés en danger, avril 2013.
- MEZARD (Jacques), POINTEREAU (Rémy), « *Vers une dotation globale de péréquation ? A la recherche de la solidarité territoriale* », rapport d'information n°309 (2009-2010), au nom de la Délégation des collectivités territoriales du Sénat, février 2010.
- DEMUYNCK (Christian), « *France, ton atout « jeunes » : un avenir à tout jeune* », rapport d'information n°436, 2009.
- BRAYE (Dominique), REPENTIN (Thierry), « *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement* », Rapport d'information n°442, 2005.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) :

- « *La démarche de réalisation des diagnostics à 360° se poursuit* », Lettre n°13, avril 2013.

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) :

- « *Baromètre 115* », novembre 2014
- « *Baromètre 115 - Synthèse hivernale 2013-2014* », mai 2014.

Fondation Abbé Pierre :

- « *Liens entre précarité énergétique et santé : analyse conjointe des enquêtes réalisées dans l'Hérault et le Douaisis* », novembre 2013.
- « *Guide de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement* », avril 2013.
- « *L'accès à l'habitat des personnes sdf en situation de grande précarité* », Les cahiers du logement, février 2013.
- « *Guide Dalo : mon Droit au logement opposable : comment ça marche ?* », septembre 2012.
- Bilan du programme « *2000 toits pour 2000 familles* », avril 2012.

- « *Guide prévention des expulsions locatives pour impayés* », mars 2012.
- « *L'accès aux droits : un impératif face à la crise du logement en Ile-de-France* », novembre 2010.

Jurislogement :

- *Défendre les droits des occupants de terrain*, La Découverte, Guides, 2014.

Samu social :

- « *Enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France* », Rapport d'enquête ENFAMS, octobre 2014.

Secours catholique :

- *Rapport des statistiques d'accueil 2013, 2012, 2011, 2010*.

Union nationale des associations familiales (UNAF) :

- « *Familles et logement : des convergences d'objectifs sur des enjeux communs* », in Réalités familiales, n°98-99, 2012.

Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) :

- Baromètre de l'action sociale, octobre 2014.
- « *Positionnement de l'UNCCAS sur le dispositif de domiciliation* », septembre 2013.

Union sociale pour l'habitat (USH) :

- « *Accompagner le développement économique et l'emploi* », rapport au congrès, septembre 2013.
- « *L'habitat social dans la prospective territoriale* », Habitat et Sociétés n°63, 2011.
- « *Le logement social : un luxe ?* », Rapport du Conseil social, septembre 2011.
- « *Éclairage sur le logement des jeunes* », Rapport du Conseil social, septembre 2010.

4. ARTICLES ET REVUES

BEHAR (Daniel), « *Faut-il vraiment territorialiser la politique de l'habitat ?* », Habitat et Société, n°59, septembre 2010.

BERNARD (Nicolas), « *Le Droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive* », in Revue de Droit Public, N°3-2008.

BOCQUET (Alain) et DUMAS (Françoise), « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social* », 25 novembre 2014.

BONNEVAL (Loïc), « *Le contrôle des loyers empêche-t'il l'investissement dans l'immobilier ?* », Métropolitiques, octobre 2011.

BOURGEOIS (Marine), « *La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des HLM* », Working papers du programme Villes & territoires, août 2011.

BOVARD (Odile), *Bilan Moyen Terme 2009-2013*, juin 2014.

BROSSARD (Vanessa), « *Dans la boîte noire du diagnostic social. La construction des situations de ménages par des intervenants sociaux pour décider de l'attribution d'un logement* », in Rhizome n°51, janvier 2014.

BROUANT (Jean-Philippe), « *La continuité dans le changement, c'est maintenant !* », AJDA 2014.

CHANAL (Martine) et UHRY (Marc), « *Gens du voyage : le nécessaire renouvellement de l'intervention publique* », Hommes et Migrations n°1227, septembre-octobre 2000.

CHARMES (Eric) et FITRIA (Arie), « *Le département, futur représentant du périurbain ?* », Métropolitiques, septembre 2014.

CIUCH (Jean-Michel) et COLOMBANI (Evelyne), « *Crise du logement : la mise en accusation de l'immobilier d'entreprise* », Immogroup Consulting, janvier 2011.

COLOOS (Bernard), « *La construction et les marchés des logements neufs en France* », Revue d'économie financière, n°115, septembre 2014.

CORDIER (Mathilde) et MEUNIER (Jules-Mathieu), « *L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse* », Lab'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris, mars 2009.

DELPECH (Claire), « *La délégation des aides à la pierre à l'heure du bilan...* », Etudes Foncières, n°141, septembre-octobre 2009.

DEVALIERE (Isolde) et TEISSIER (Olivier), « *Les indicateurs de la précarité énergétique et l'impact de deux dispositifs nationaux sur le phénomène* », Informations Sociales n°184, juillet-août 2014.

DILAIN (Claude) et ROCHE (Gérard), « *Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits* », rapport d'information n° 621, juin 2012.

DRIANT (Jean-Claude), « *Que retenir des « mauvais résultats » de la construction en 2013* », AEF n°13035, février 2014.

FABRIS (Etienne) et PEILLNO (Pierre), « *Évolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. Les représentations à l'épreuve de la réalité* », pp.34-49, in Informations sociales, n° 141, 2007.

GUYAVARCH (Emmanuelle) et GARCIN (Elsa), « *Publics hébergés par le 115 de Paris : une forte progression des familles* », Informations sociales, n°182, 2014.

KAMOUN (Patrick), « *Financement du logement social et évolutions de ses missions* », in Informations sociales n° 123, mai 2005.

LEDESERT (Bernard), « *Quand le logement rend malade : l'impact de la précarité énergétique sur la santé* », Informations sociales n°184, juillet-août 2014.

LEVY-VROELLANT (Claire) et VANONI (Didier), « *Le mal-logement est-il soluble dans le logement social ? De l'émergence de la demande au refus d'attribution* », Informations Sociales n°184, juillet-août 2014.

LINOT (Benoît), « *La propriété privée à l'épreuve de l'intérêt général* », IEP de Grenoble, 2012.

MARPSAT (Maryse), « *L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments historiques* », Courrier des statistiques n°123, janvier-avril 2008.

POLLARD (Julie), « *L'action publique par les niches fiscales. L'exemple du secteur du logement* », in Philippe Bezes et Alexandre Siné, Gouverner (par) les finances publiques, Presses de Sciences Po, Paris, 2011.

ROBERT (Christophe) et VAUCHER (Anne-Claire), « *Le mal-logement en France : mieux connaître pour mieux agir* », Informations sociales n°184, juillet-août 2014.

ROBERT (Christophe), « *La précarité énergétique a-t'elle un impact sur la santé des ménages* », Les Cahiers de l'Anah, n° 143, juillet 2014.

ROBERT (Christophe), « *Quand c'est le logement qui rend malade* », Informations sociales, n° 184, juillet-août 2014.

ROBERT (Christophe), « *Territorialiser la lutte contre le mal-logement* », Métropolitiques, octobre 2013.

ROBERT (Christophe), « *Le logement au cœur de la crise* », Esprit, janvier 2012.

SALA PALA (Valérie), « *Le racisme institutionnel dans le logement social* », in Sciences de la société, dossier « Les idéologies émergentes des politiques territoriales », n° 65, 2005.

SEZNEC (Erwan), *Robien, Scellier... ruinés. Le plus grand scandale immobilier de l'après-guerre*, Seuil, Paris, 2013.

TIMBEAU (Xavier), « *Les bulles « robustes » : pourquoi il faut construire des logements en région parisienne* », Revue de l'OFCE/Débats et politiques, n°128, 2013.

TRANNOY (Alain) et WASMER (Etienne), « *Comment modérer les prix de l'immobilier ?* », Les notes du CAE n°2, février 2013.

UHRY (Marc), « *Dévitaiser le droit de propriété de sa substance spéculative* », Revue Passerelles, février 2014.

UHRY (Marc), « *Frottements ignorants : l'institution et les squats* », in Revue française des affaires sociales, 2002.

Le Monde :

- « *Aides au logement et loyers : l'erreur de raisonnement* », 15 décembre 2014.
- « *L'accueil d'urgence des sans-abri débordé par la demande croissante de familles* », 9 décembre 2014.
- GRJEBINE (Thomas), « *Non, la France ne souffre pas d'un problème d'offre de logement* », 29 octobre 2014.
- CORNUEL (Didier), « *Mal-logement, loyers élevés, dépenses de logement insupportables : que disent vraiment les statistiques ?* », 12 mai 2014.
- PINTE (Etienne), GALLOIS (Louis), « *Le Pacte de responsabilité, le compte n'y est pas !* », 30 avril 2014.

Les Échos :

- « *Logement intermédiaire : Hollande annonce une enveloppe de 1,9 milliard d'euros* », 15 septembre 2014.
- « *La transformation et la mutation des immeubles de bureaux* », étude de l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de-France, novembre 2014.
- « *Habitat mobile permanent : les collectivités préfèrent ignorer les besoins* », communiqué de presse ANGVC, 9 octobre 2014.
- « *Le Dalo : une loi nationale évaluée au travers de sa mise en œuvre locale* », Lettre de l'Observatoire de Lyon n° 12, juin 2012.

Dépôt légal : Janvier 2015

L'ARTÉSIENNE - 03.21.72.78.90 - 62800 LIÉVIN





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

Délégation générale
3-5 rue de Romainville
75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00
Télécopie 01 55 56 37 01
www.fondation-abbé-pierre.fr

L'état du mal-logement en France

20^e RAPPORT ANNUEL

La Fondation Abbé Pierre publie cette année son 20^e rapport sur « L'État du mal-logement en France ». 20 ans après, elle ne s'imaginait pas devoir dresser un aussi dur constat de la situation actuelle. Une occasion de s'interroger sur les blocages structurels, sociaux ou idéologiques, qui produisent aujourd'hui une situation toujours aussi pénible pour plusieurs millions de nos concitoyens, dont plus de 3,5 millions sont mal logés ou même en errance...

Ces personnes, dont on parle finalement davantage à coups de statistiques, la Fondation a voulu montrer leur quotidien de forçats de l'abri, se heurtant aux manques criants de réponses à leurs besoins et à des labyrinthes institutionnels froids ou kafkaïens (malgré les nombreuses mesures mises en œuvre ces dernières années, telles la loi Dalo, le « logement d'abord », le SIAO, etc...), oubliant que derrière chacun de ces millions de ménages, il y a des enfants, des femmes, des vieillards, des hommes, tordus de souffrance et de peur du lendemain, quand ce n'est pas du soir même.

Aujourd'hui, la crise du logement est toujours aussi criante. Et, malgré des intentions politiques qui prêtaient à l'optimisme, certaines des avancées sociales annoncées ont eu bien du mal à se concrétiser quand elles n'ont pas été détricotées en chemin... alors même qu'elles bénéficiaient d'un soutien politique, d'un mandat électoral clair et d'un réel relais dans l'opinion. Pourquoi cette résistance ? Le manque de volonté des acteurs et des financements publics n'est pas seul en cause.

En s'appuyant sur les leçons de ces vingt ans d'action et d'inaction et sur son Contrat social pour une nouvelle politique de logement qui reste en jachère malgré la signature présidentielle, la Fondation Abbé Pierre s'interroge et interpelle à nouveau les pouvoirs publics de tous niveaux dans les responsabilités qui sont les leurs. Pour la vingtième fois. Mais elle garde des raisons de croire qu'elle continuera à dépasser les résistances au profit du plus grand nombre.

