



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

Appel de l'abbé Pierre
100^e anniversaire
1914-2014

L'état du **mal-logement** en France

19^e RAPPORT ANNUEL

2014



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

Appel de l'abbé Pierre
60^e anniversaire
(1954-2014)

L'état du **mal-logement** en France

19^e RAPPORT ANNUEL

2014

PRÉFACE

Ce nouveau rapport sur « L'État du mal-logement en France » restera forcément comme une édition particulière, au regard de l'anniversaire qu'elle va marquer. Car en commémorant ainsi les soixante ans de l'Appel de l'abbé Pierre, la Fondation renvoie inévitablement à l'origine de son combat.

Soyons lucides : si la situation actuelle du logement dans notre pays ne peut être comparée à celle que la France connaissait en février 1954, les difficultés que rencontrent les plus mal logés s'en approchent ; et pour les plus fragiles d'entre eux, rien n'a vraiment changé.

C'est évidemment le cas pour les personnes à la rue, mais le quotidien est également particulièrement violent pour celles et ceux qui sont contraints à des situations de fortune, voire même — à des degrés divers — pour les ménages vivant dans les copropriétés en dégradation, un phénomène massif et préoccupant dont les pouvoirs publics doivent prendre toute la mesure.

Plus généralement, la Fondation Abbé Pierre attend du Gouvernement et du Président signataire de son « Contrat social pour une nouvelle politique du Logement » une inflexion plus nette que les intentions ou les avancées (encore trop timides) des nouvelles lois. Mais elle attend aussi que les candidats aux élections municipales du printemps 2014 s'engagent fermement dans les territoires, pour offrir à leurs administrés des solutions à leurs besoins en matière de logement et des espoirs de parcours résidentiels aux familles.

Ce rapport 2014 met également en évidence les liens entre emploi et logement, où l'on rappelle que « sans logement, pas de travail » et (très souvent) « sans travail, pas de logement », certes, mais où l'on montre également les conséquences d'un habitat inadapté sur la situation professionnelle, comme l'on montre *a contrario* que le logement peut représenter un formidable atout en matière de développement économique.

Et de voir ainsi le logement non pas comme un problème, mais comme une solution...

RAYMOND ÉTIENNE

Président de la Fondation Abbé Pierre

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage et d'experts

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

Contributeurs externes

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

FORS-Recherche Sociale : Didier Vanoni, Anne Sauvayre et Sarah Fauchoux-Leroy (avec la participation de Benjamin Badia, Juliette Baronnet, Audrey Carrera, Marie Genin et Janoé Vulbeau).

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 : Nicole Bandelier, Michel Blanchard, Pierre Bouisset, Fathi Bouaroua, Patrick Briens, Charlotte Brierre, Dominique Cécile-Varnat, Malika Chafi, Marie-Eva Charasson, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Sarah Coupechoux, Michèle Crémieux, Isabelle Daumares, Fadila Derraz, Pascal Dujardin, Véronique Etienne, Julia Faure, François Fassy, Philippe Girier, Bruno Guillaumot, Thierry Hergault, Chantal Hugot, Frédérique Kaba, Christian Laidebeur, Stéphanie Lamarche-Palmier, Patrice Lanco, Bertrand Lapostolet, Antoine Laurendeau, Margaux Leduc, Isabelle Lehuger, Sylvie Leroux, Josiane Leroy, Benoit Linot, Geoffroy Malcor, Dominique Mallay, Guy Marion, Stéphane Martin, Patrick Meyer, Samuel Mouchard, Frédérique Mozer, Pascal Paoli, Michel Raynaud, Marie Rothhahn, Florine Siganos, Véronique Stella, Marc Uhry.

Coordination textes : Yves Colin.

Aide à la relecture : Sylvie Leroux, Pavlina Novotny, Sylvie Ortolan, Emilie Perraudin, Delphine Picard, Marine Ségui.

Directeur scientifique de l'ouvrage : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Christophe Robert.

Directeur de la publication : Patrick Doutreligne.

SOMMAIRE

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

Chapitre 1

Le logement et l'emploi, facteurs de précarisation mais aussi de développement

1. Le logement, reflet des évolutions de l'emploi	15
2. Le logement aggrave les effets de la crise économique	27
3. Le logement, potentiel facteur de développement économique et territorial	37

Chapitre 2

Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées

1. La fonction sociale des copropriétés, insuffisamment connue et prise en compte	63
2. Des situations de mal-logement souvent invisibles dans les copropriétés en difficultés	79
3. les politiques publiques face à la spirale de dégradation des copropriétés	89

Chapitre 3

Le tableau de bord du mal-logement

1. Le « mal- logement» ses formes et ses manifestations	111
2. le suivi des politiques du logement dans un contexte de crise du logement sans précédent	147

Chapitre 4

La politique du logement, des avancées, des inquiétudes...

1. Un logement abordable pour tous ? 187
2. Des territoires plus équitables ? 201
3. Une protection sociale de l'habitat pour
les plus fragiles ? 211

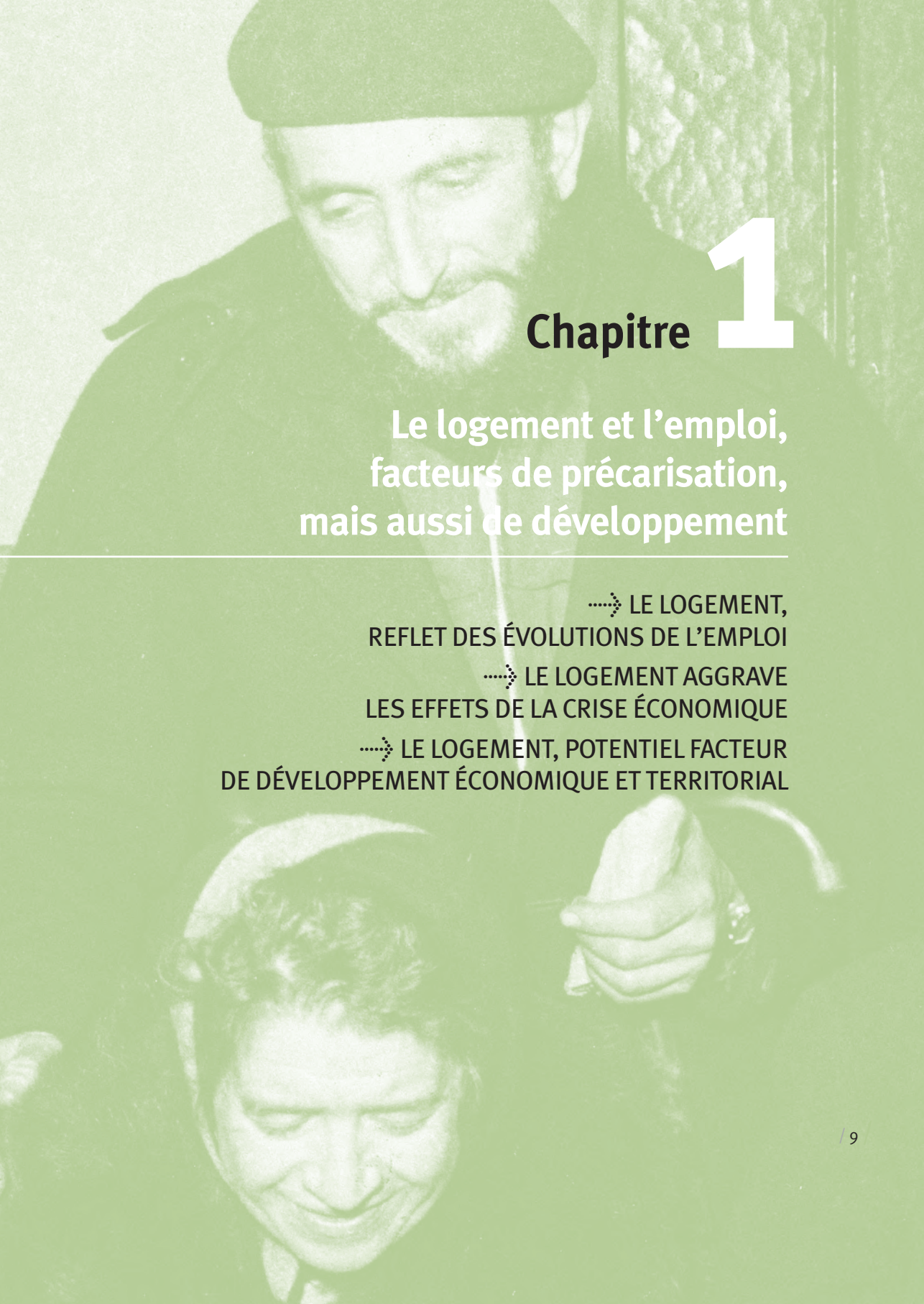
Chapitre 5

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

1. Les collectivités locales confrontées à la question
de l'habitat 241
2. Les collectivités locales confrontées à la question du
mal-logement 259

Annexes

- Les chiffres du mal-logement 2014 283
- Glossaire 291
- Bibliographie 297



Chapitre 1

Le logement et l'emploi, facteurs de précarisation, mais aussi de développement

-----> LE LOGEMENT,
REFLET DES ÉVOLUTIONS DE L'EMPLOI

-----> LE LOGEMENT AGGRAVE
LES EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

-----> LE LOGEMENT, POTENTIEL FACTEUR
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TERRITORIAL

L'emploi et le logement constituent deux préoccupations majeures de nos concitoyens. Deux sources d'inquiétude étroitement liées dans la vie quotidienne. En effet, **pour avoir un emploi, il faut disposer d'un logement** d'un coût supportable et qui ne soit pas trop éloigné du lieu de travail... **comme il faut un emploi**, avec les ressources qu'il procure, **pour avoir un logement**. Quand l'un vient à manquer, les difficultés qui en résultent pour les individus peuvent les conduire à basculer dans la précarité et dans l'exclusion. Pour autant, les liens entre emploi et logement ne sont pas pris en compte comme ils devraient l'être. Cela apparaît pourtant d'autant plus nécessaire que l'emploi est soumis à des évolutions structurelles préoccupantes : montée de la précarité et développement d'un chômage de masse, flexibilité accrue du travail et appel à l'adaptation et à la mobilité des salariés, progression limitée du salaire et du pouvoir d'achat, augmentation du nombre de travailleurs pauvres. Des évolutions accélérées par les effets de la crise depuis 2008 et d'autant plus inquiétantes qu'elles touchent plus fortement les catégories modestes.

Dans ses précédents rapports sur l'État du mal-logement, **la Fondation Abbé Pierre a déjà évoqué les effets de la dégradation de la situation de l'emploi sur le logement** en montrant qu'avoir un emploi ne permet pas toujours d'avoir un logement et de s'y maintenir, que les difficultés d'accès au logement sont particulièrement importantes pour les jeunes à faible qualification mais aussi pour ceux qui sont diplômés, etc. Mais l'aggravation de la situation sur le front de l'emploi invite à se saisir plus globalement de cette question.

Les évolutions constatées dans le champ de l'emploi se reflètent évidemment dans le champ du logement. Il est difficile d'accéder à un logement sans travail stable et revenus réguliers, comme de s'y maintenir quand survient une baisse durable de revenus liée à une période prolongée de chômage ou lors du passage à la retraite. Pour autant, **il existe des décalages entre les évolutions constatées dans le champ de l'emploi et dans celui du logement, et la relation entre l'un et l'autre n'est pas univoque.**

Le logement n'est pas toujours le réceptacle des difficultés en matière d'emploi, et peut même devenir un rempart face à certaines fragilités. Il existe en effet des dispositifs publics d'intervention qui permettent au logement de jouer un rôle d'amortisseur de la crise économique et de protection face aux précarités de l'emploi. On pense évidemment aux aides personnelles au logement qui, malgré leurs limites, contribuent à aider de façon significative 6 millions de ménages parmi les plus modestes. On peut aussi souligner le rôle des aides ponctuelles apportées par les Conseils généraux, les CCAS et les associations de solidarité aux personnes en difficulté pour le paiement de leurs loyers ou

des charges¹. Mais la politique du logement peut, elle aussi, être source de fragilité voire d'exclusion — indépendamment de la problématique de l'emploi — notamment quand elle soutient la production d'une offre de logement inaccessible aux ménages les plus modestes, quand elle délaisse la réhabilitation des logements locatifs privés et publics, ou quand elle n'offre pas de perspective d'accueil dans un hébergement digne aux populations les plus fragiles.

S'il existe des interactions évidentes entre emploi et logement, les dispositifs et les systèmes d'acteurs concernant ces deux domaines sont apparus pendant longtemps cloisonnés et relativement étanches. Ce cloisonnement est particulièrement préjudiciable quand il s'agit de traiter les difficultés des personnes qui se trouvent en situation d'exclusion ou de fragilité en matière d'emploi ou de logement. Le monde de l'entreprise, qui avait investi la problématique du logement et soutenu, dans les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, la production de logements sociaux pour accueillir les salariés appelés par le développement économique — à travers la mobilisation du 1 % logement —, s'est par la suite mis en retrait. La situation actuelle, marquée par un emballement du marché immobilier qui rend plus difficile le recrutement comme la mobilité des salariés, conduit à un nouvel intérêt des responsables patronaux pour la question du logement. Une direction du logement a été créée début 2010 au sein du Médef et elle a été à l'origine d'une série d'études réalisées par le Crédoc² qui a contribué à une prise de conscience renouvelée des liens entre emploi et logement. Ces études, montrant notamment que 40 % des entreprises sont affectées par les problèmes de logement de leurs salariés, ont incontestablement joué un rôle important dans la mise en débat de la problématique du logement des salariés. Par ailleurs, l'implication des partenaires sociaux et organisations interprofessionnelles³ sur les questions de logement s'est renforcée au cours des dernières années, ce qui a également contribué au décroisement des problématiques d'emploi et de logement.

La Fondation Abbé Pierre se félicite de cette prise de conscience des responsables économiques qui les conduit à réinvestir le champ du

¹ 84 % des communes de plus de 100 000 habitants mentionnent les difficultés de paiement du loyer et des charges comme facteur déclenchant des demandes d'aides, et la quasi-totalité des CCAS (98 %) est confrontée à une progression des demandes d'aides liées au logement. UNCCAS, Baromètre de l'action sociale locale 2013.

² Une étude générale sur « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi » (mars 2011), une étude fondée sur une enquête auprès des salariés « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement » (juillet 2011) et une réalisée à partir d'une enquête auprès des entreprises « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises » (avril 2012).

³ Notamment via l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et son implication dans la mise en œuvre de la Garantie des risques locatifs, de l'Anru, le financement des programmes de la Foncière Logement.

logement. Mais **si l'intérêt économique des entreprises et celui des salariés peuvent à nouveau converger, les transformations profondes qui affectent l'emploi** avec la montée du chômage et le développement de la précarité du travail **appellent à ne pas limiter la réflexion et les perspectives d'intervention aux seuls salariés, mais à l'élargir à tous ceux que les évolutions des vingt dernières années ont rejetés aux marges du marché du travail**. Face au mouvement de fragilisation du rapport au travail qui est à l'œuvre dans la société, la mobilisation de tous est indispensable. Celle de l'État et des collectivités territoriales évidemment, mais aussi celle des entreprises et de leurs représentants, comme celle des organisations de salariés.

Les analyses développées dans ce chapitre visent à souligner deux enjeux majeurs relatifs aux liens entre emploi et logement. Premier enjeu : **faire du logement une protection** pour limiter les effets de la crise économique et de la transformation du rapport à l'emploi, et en faire plus largement un support permettant de répondre aux nouveaux besoins qui apparaissent du fait des transformations économiques et sociales en cours. Second enjeu : **considérer le logement comme un levier** permettant de soutenir le pouvoir d'achat et la consommation des ménages et d'être un facteur du développement économique et de l'emploi.

Cette perspective conduit à décliner le plan de ce chapitre en trois parties :

- la première fait apparaître **le logement comme le reflet des difficultés liées à l'emploi** à partir de l'analyse de situations que vivent les ménages,
- la seconde montre que **le logement a un impact sur la question de l'accès à l'emploi** comme sur celle du pouvoir d'achat, et que ses mécanismes de protection ne sont plus calibrés aujourd'hui face à l'ampleur des situations de fragilité,
- la troisième souligne le rôle du **logement comme facteur de développement économique** et de promotion de l'emploi.

LE LOGEMENT, REFLET DES ÉVOLUTIONS DE L'EMPLOI

Le champ du logement est confronté à des évolutions comparables à celles que connaît le secteur de l'emploi avec la raréfaction de l'offre, le développement de la précarité et la montée du chômage et de l'exclusion. **L'un et l'autre paraissent emportés dans une même spirale récessive qui conduit à l'aggravation de la situation des plus fragiles.** D'un côté, la progression du chômage qui touche désormais 5,5 millions de personnes⁴ et l'augmentation de la pauvreté⁵, de l'autre l'aggravation des situations d'exclusion du logement, le recours à l'hébergement ou à des formes d'occupations précaires (hébergement chez des tiers par exemple) ou indignes (squats, campements, locaux impropres à l'habitation...). Au total, ce sont ainsi plus de 3,5 millions de personnes qui connaissent des situations de mal-logement très préoccupantes.

Cette spirale récessive emporte aussi des personnes qui étaient jusque-là protégées mais qui se sont retrouvées **fragilisées dans leur rapport au logement par la dégradation de la situation économique** et la montée de la précarité (augmentation des emplois en CDD⁶ et en intérim⁷, développement du travail à temps partiel subi et du sous-emploi⁸). Selon les évaluations de la Fondation Abbé Pierre, ce sont plus de 5 millions de personnes qui sont dans une situation de fragilité et se trouvent confrontées à des difficultés de logement qui, pour être moins violentes que celles que subissent les mal-logés, apparaissent malgré tout très préoccupantes : locataires et propriétaires en impayé, personnes en situation de surpeuplement⁹, ménages vivant dans une copropriété en difficulté...

⁴ Toutes catégories confondues, ce sont 5,5 millions de personnes qui pointent à Pôle Emploi en novembre 2013 soit 2 millions de plus que début 2008.

⁵ 8,7 millions de personnes vivent en situation de pauvreté et leur nombre s'est accru de 890 000 entre 2008 et 2011, dernière année pour laquelle l'Insee a publié des chiffres.

⁶ Selon les données corrigées publiées le 21 novembre 2013 par le Ministère du Travail, 83 % des recrutements dans les entreprises de plus de 10 salariés au premier trimestre 2013 ont été faits en CDD. Pour les Urssaf, qui prennent en compte l'ensemble des entreprises, ce taux est même de 86 %, un record absolu depuis 2000, date du début des statistiques.

⁷ D'après l'enquête « *conditions de vie et aspirations* » du Crédoc, le taux d'actifs déclarant être en CDD est passé de 9 % en 1992 à 20 % en 2012, tandis que l'intérim a progressé de 3 % des salariés du privé en 1994 à 6 % en 2012.

⁸ Selon le Crédoc, le taux de personnes déclarant travailler à temps partiel est passé de 9 % en 1992 à 20 % en 2012. Selon l'Insee, 1,3 million de personnes étaient en situation de sous-emploi en 2009 : employées à temps partiel, elles souhaitaient travailler plus et étaient disponibles pour le faire. Cela représentait 5,8 % des salariés, contre 5 % en 2008 et les femmes étaient plus souvent dans cette situation que les hommes (8,6 % contre 3,1 %). Insee, enquête Emploi 2009.

⁹ Dans ses estimations du mal-logement, la Fondation Abbé Pierre intègre les situations de surpeuplement accentué dans les formes sévères de mal-logement.

Ces évolutions contribuent à creuser les inégalités au sein de la société. Le Crédoc, qui analyse « l'évolution du bien-être en France depuis 30 ans », souligne que ce sont **les catégories modestes qui ont subi de plein fouet la dégradation du marché de l'emploi**. L'indice d'évolution de leur situation professionnelle¹⁰ s'est particulièrement dégradé, notamment pour les ménages à bas revenu (niveau de vie inférieur à 70 % du revenu médian), pour lesquels il est passé de 85 en 1983 à 41 en 2012. Alors que, dans le même temps, la situation professionnelle des ménages à hauts revenus (niveau de vie supérieur de 15 % au revenu médian) restait stable (passant de 106 à 105 en 30 ans).

Trois sources de précarisation attachées à l'emploi paraissent avoir des effets directs sur le logement : les formes précaires d'emploi, l'insuffisance et l'instabilité des revenus qui leur sont souvent liées, et la perte d'emploi avec les incidences que cela entraîne en matière de ressources. L'analyse de la situation de ménages confrontés à ces problèmes révèle les effets de ces évolutions sur le logement et leur contribution au développement du mal-logement :

- les situations pour lesquelles **se cumulent des difficultés d'accès à l'emploi et au logement**, ce qui renvoie plus particulièrement à **la situation des jeunes**, mais pas seulement ;
- **la dégradation de l'emploi**, avec les ruptures qu'elle génère et qui ont un impact sur le budget des ménages et sur leur capacité à faire face à la dépense de logement (comme bien souvent aux autres dépenses incontournables) ;
- **l'incertitude économique** liée au développement d'**emplois précaires** et à **l'absence de visibilité** sur l'évolution de leur situation par les ménages, qui a pour effet de les conduire à réduire leur ambition en matière de logement ou de revoir à la baisse leurs projets résidentiels.

Les effets de la dégradation de l'emploi et du rapport au travail sur le logement sont d'autant plus préoccupants que le secteur de l'emploi a subi de nombreuses transformations depuis une vingtaine d'années, alors que celui du logement développait des modes de fonctionnement rigides et très éloignés des situations concrètes de très nombreux salariés : présentation de garanties associées à un travail stable, de revenus trois à quatre fois supérieurs au loyer, de cautions... **Du côté de l'emploi, la flexibilité, la précarité et la mobilité deviennent la norme, alors que pour le logement, la rigidité de l'offre et des statuts d'occupation (en particulier celui de propriétaire), le renforcement des exigences des bailleurs et la progression du coût du logement définissent un horizon en complet décalage avec celui de l'emploi.**

¹⁰ Cet indice de la situation professionnelle rend compte de la situation : « n'est pas au chômage, est salarié à temps plein ou à son compte », base 100 en 1983.

Quand se cumulent les difficultés d'accès à un emploi et à un logement

Le cumul des difficultés d'accès à un emploi et à un logement est particulièrement évident et préoccupant pour **les jeunes** qui représentent **la figure emblématique de ceux qui se trouvent aux portes de l'emploi comme à celles du logement**. Si la France compte 13,2 % de salariés en contrats précaires (CDD, intérim, apprentissage) en 2010, cette proportion est de 49,9 % chez les salariés de moins de 25 ans¹¹. Seul un jeune sur deux dispose d'un emploi stable en CDI alors que ce statut concerne en moyenne 9 salariés sur 10. Sans compter que le travail à temps partiel est plus développé dans cette classe d'âge¹².

En 2010, le taux de chômage des jeunes actifs de moins de 25 ans s'élevait à 20 % en moyenne contre 18,3 % pour l'Union européenne. Mais il atteint 41 % dans les Zones urbaines sensibles et 50 % en Outre-mer. Il est de plus fortement indexé sur le niveau de formation et touche plus violemment les moins diplômés. En 2010, parmi les jeunes actifs sortis du système éducatif depuis moins de cinq ans, 11 % des diplômés du supérieur sont au chômage, contre 23 % des diplômés du secondaire et 44 % de ceux qui n'ont pas de diplôme ou disposent uniquement du brevet des collèges. Et la situation se dégrade puisque les jeunes peu diplômés ont été plus touchés que les autres par la crise des années 2008-2009 : 40 % des jeunes actifs appartenant à cette catégorie et qui sont sortis du système éducatif en 2007 se déclarent au chômage en 2010, c'est 7 points de plus que le taux de chômage de la génération 2004 mesuré en 2007¹³.

L'âge moyen d'accès au premier CDI, qui ouvre souvent les portes du logement, se situe désormais à 27 ans, après une succession d'emplois de courte durée et de stages peu ou pas rémunérés. En l'absence de périodes d'emploi suffisantes, ces trajectoires heurtées ne permettent pas toujours une prise en charge par l'assurance chômage. Moins de 50 % des jeunes au chômage perçoivent une allocation contre 60 % pour les autres demandeurs d'emploi¹⁴.

Si la France est l'un des États membres de l'Union européenne où le départ des jeunes du foyer parental intervient le plus tôt et est le plus aidé par la famille (les parents prenant en charge en moyenne 61 % du coût du logement de leurs enfants étudiants), c'est aussi l'un de ceux où **le maintien au domicile des parents apparaît le plus corrélé avec la précarité de l'emploi** : la part

¹¹ Insee, enquête Emploi 2010.

¹² Les jeunes de moins de 25 ans sont surreprésentés parmi les salariés à temps partiel réduit : ils représentent 20 % des salariés travaillant moins de 15 heures par semaine, contre 12 % de l'ensemble des personnes à temps partiel - enquête Emploi 2009.

¹³ « Diplômes et insertion professionnelle », Béatrice Le Rhun, Pascale Pollet, Vue d'ensemble - Portrait de la population, Portrait social 2011.

¹⁴ Projet d'avis du CESE « Droits réels / droits formels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes », juin 2012.

des 18-34 ans vivant chez leurs parents et ayant un emploi précaire dépasse 50 % en France en 2008, contre 36 % en moyenne dans l'UE¹⁵. Il n'est donc pas étonnant de constater que 44 % des jeunes expliquent que s'ils vivent chez leurs parents, c'est faute d'avoir trouvé un logement à un prix abordable¹⁶.

Les différentes situations présentées ci-dessous soulignent les difficultés spécifiques que rencontrent les jeunes, touchés à la fois par la difficulté à intégrer un marché du travail saturé et par la difficulté pour accéder à un logement. Ces témoignages illustrent la manière dont ces deux phénomènes tendent à se renforcer mutuellement, en particulier pour les jeunes en rupture familiale qui ne disposent plus du « filet de sécurité » parental. Pour ces jeunes, dont la plupart sont exclus de fait des minima sociaux¹⁷, le problème peut rapidement aboutir à des situations dramatiques. Les solutions de logement sont alors extrêmement précaires : hébergement provisoire, foyers, squats, centres d'hébergement ou même la rue.

DES JEUNES SANS PROTECTION QUAND LA PRÉCARITÉ DANS L'EMPLOI ET LE LOGEMENT SE RENFORCENT MUTUELLEMENT

Samia, 21 ans

Samia habite à Douai (59). Suite à une rupture avec ses parents, elle se retrouve à 19 ans à la porte de chez elle. Elle est alors hébergée par une tante en région parisienne où, dotée d'un bac STG, elle cherche du travail. Elle devient intérimaire et effectue des ménages dans plusieurs villes des Hauts-de-Seine (92). Malgré 6 mois de travail, elle ne parvient pas à trouver de logement, sa tante n'ayant pas les moyens de se porter caution. « *Dans tous les logements on me demandait d'avoir au minimum deux garants et j'en avais même pas un* ». Pour ne pas être un poids pour sa tante, elle décide de revenir dans le Nord. Elle est hébergée chez une amie à Tourcoing (59), cherche un logement mais n'en trouve pas, faute de revenus stables. Elle est embauchée pour dresser des inventaires, mais son contrat n'est pas prolongé suite à une baisse d'activité. Suite à une dispute avec son amie, elle se retrouve sans domicile. Elle dort depuis deux semaines dans sa voiture et cherche une solution d'hébergement qui tarde à arriver.

Maxime, 20 ans

Maxime vit depuis ses 15 ans dans un foyer. À 18 ans, il est obligé de le quitter. « *J'ai demandé à mon père de m'accueillir temporairement mais il n'a pas voulu, on a toujours eu des mauvaises relations. C'est pour ça qu'il m'a viré de chez lui.* » Maxime est alors pris en charge par une association d'aide à l'enfance, ce qui lui permet de terminer son bac professionnel en électrotechnique. « *J'ai fait ensuite une année de DUT et c'est là que je me suis dit qu'il fallait que je me lance dans le travail. J'ai fait des stages comme électricien mais je n'ai jamais trouvé d'emploi stable* ». Quand il atteint ses 20 ans, l'association lui indique qu'elle ne peut plus le prendre en charge. Maxime passe alors plusieurs nuits

¹⁵ Avis du CESE, « Le logement autonome des jeunes », janvier 2013.

¹⁶ Bigot R., « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », Crédoc, n°273, mars 2011.

¹⁷ Les conditions d'accès des moins de 25 ans au Revenu de Solidarité Active (RSA) sont particulièrement restrictives. Il est à noter qu'une « garantie jeune » destinée aux plus précaires des 18-25 ans est entrée en phase d'expérimentation dans 10 territoires à partir du 2 octobre 2013.

dehors ou dans des centres d'hébergement. « *Les centres d'hébergement, je veux plus jamais y aller, pour les jeunes c'est l'horreur ! On se fait voler toutes nos affaires.* » Il est depuis 6 mois hébergé chez sa belle-mère qui a convaincu son père de le laisser rester pour quelques temps. La situation de Maxime reste donc extrêmement précaire. « *J'ai toujours le même problème : comme je ne trouve pas d'emploi, c'est impossible pour moi de trouver un logement.* »

On mesure, à travers la présentation de ces situations, combien **la perte du soutien familial pénalise certains jeunes** et les conduit à vivre de façon chaotique et incertaine. Les jeunes, s'ils sont particulièrement exposés aux difficultés pour accéder à un emploi ou à un logement, ne sont évidemment pas les seuls à côtoyer la précarité. Celle-ci est malheureusement largement partagée par tous ceux qui ont des revenus trop faibles pour accéder au parc locatif privé, notamment dans les territoires où le marché immobilier est tendu, comme par ceux qui, quel que soit leur âge, disposent de contrats précaires qui ne constituent pas des garanties suffisantes aux yeux des propriétaires privés ou des agences qui gèrent leur patrimoine.

Si les jeunes sont confrontés au cumul de difficultés pour accéder à un emploi et à un logement, d'autres personnes, plus âgées, rencontrent aussi des problèmes pour s'insérer durablement dans le marché du travail et accéder à un logement. Et quand l'absence de véritable qualification (ne permettant pas d'obtenir un emploi stable et suffisamment rémunéré) se cumule avec une rupture familiale, la situation résidentielle peut se dégrader rapidement, comme le montre l'exemple suivant, et ne pas laisser d'autre perspective que le recours à l'hébergement ou à des solutions de fortune.

À 50 ANS, UN LOGEMENT EN FOYER COMME SEULE PERSPECTIVE

Pierre, 51 ans, est séparé depuis 2002. Sans diplôme, il avait toujours fait de menus travaux, tandis que sa femme, infirmière, apportait une stabilité financière au ménage. Après leur séparation, Pierre décide de quitter Nancy (54), où il habitait depuis sa jeunesse, pour rejoindre l'Ile-de-France. Il est hébergé chez un ami en banlieue parisienne et obtient du travail en intérim, sans pour autant trouver un logement. « *Mon problème, c'est que j'avais aucune garantie et que, du coup, aucun propriétaire ne voulait me faire confiance. J'avais aussi fait une demande de logement social, mais on m'a bien fait comprendre qu'en tant que célibataire, je n'étais pas du tout prioritaire.* »

Après deux ans sans logement, d'hébergement en hébergement, Pierre décide de revenir à Nancy. Il trouve alors une place dans un hôtel social, mais les conditions de vie y sont difficiles. « *C'était un hôtel à la limite du marchand de sommeil, ce n'était pas cher, mais vraiment insalubre, en plus c'était très excentré. Pour manger, on avait juste un micro-ondes et encore : on ne pouvait pas l'utiliser quand on voulait.* » Parallèlement, Pierre continue de rechercher un emploi. Sans succès.

En 2007, il parvient à décrocher un emploi aidé à la mairie de Nancy, ce qui lui permet d'intégrer un foyer Adoma. « *J' étais très satisfait de ce foyer, c' était très bien placé. Avec les APL, je ne paye que 75 € par mois. Du coup même quand je suis au RSA, je peux encore payer* ». Toutefois, son faible salaire ne le met pas à l'abri des difficultés financières. Ainsi, en 2009, Pierre est contraint de demander l'aide du Fond de Solidarité Logement (FSL) lorsqu'il doit payer la taxe d'habitation et la taxe sur l'audiovisuel.

À la fin de son contrat, Pierre obtient un financement pour une formation de services à la personne. Toutefois, à cause de sa phobie des examens, il ne parvient pas à décrocher son diplôme. Il retrouve alors un emploi à temps partiel dans une boulangerie. Il souhaite quitter le foyer, mais ses garanties salariales ne sont pas suffisantes. « *Pour l' instant, j' ai abandonné l' idée de quitter le foyer, et je me demande si je pourrai avoir un jour mon propre logement* ».

Quand la dégradation du rapport à l'emploi fragilise le rapport au logement

Une perte d'emploi — ou plus simplement une réduction du revenu tiré de l'emploi qu'elle soit liée à la réduction du temps travaillé, à la suppression d'indemnités, ou encore au passage à la retraite — rend parfois plus fragile la perspective de demeurer dans son logement et de bénéficier de la protection qu'il apporte. Bref, précarité de l'emploi et fragilité dans le logement vont désormais de pair pour de très nombreux ménages. **L'instabilité et la faiblesse des revenus, le risque toujours présent d'une interruption de contrat de travail avec sa conséquence financière, comme les « surcoûts de la précarité¹⁸ » constituent alors autant d'éléments qui peuvent fragiliser ceux qui ont accédé à un logement, voire les conduire à le quitter.** C'est ainsi que, parmi les personnes qui ont appelé en 2013 la plateforme « Allô prévention expulsion » de la Fondation Abbé Pierre, 54 % expliquent leur problème de dette de loyer par la perte de leur emploi ou le changement de leur situation professionnelle. C'était le cas de 50 % des appelants en 2012, et de 44 % en 2010.

1 - La situation est particulièrement difficile dans les villes et les régions touchées par un recul de l'activité, la fermeture de sites industriels et un taux de chômage important. Les difficultés liées à la perte d'emploi, suite à la réduction de l'activité des entreprises ou à leur fermeture, n'apparaissent pas toujours immédiatement sur la scène publique, des mécanismes d'amortissement apportant une aide temporaire parfois suffisante pour permettre à ceux qui ont perdu leur emploi de rebondir. Mais dans d'autres cas, ils ne permettent pas d'enrayer la dégradation de la situation.

¹⁸ Il s'agit des dépenses occasionnées par la précarité : mobilité, coûts liés à la recherche d'emploi, recours à des modes de consommation et de logement coûteux, frais liés à l'exclusion bancaire et au crédit à la consommation.

C'est ainsi que les Centres communaux d'action sociale de Forbach et Hayange en Lorraine constatent que les ménages touchés par le chômage connaissent rarement des difficultés vis-à-vis du logement tant qu'ils bénéficient d'allocations chômage : « *Nous, dans le CCAS, on est décalé dans le temps. Les personnes licenciées on les voit une, parfois deux années plus tard, quand elles n'ont pas retrouvé de travail, qu'elles ont perdu leurs droits au chômage et qu'elles n'ont plus d'économies. Alors elles viennent chez nous pour des problèmes d'impayés de loyer ou d'électricité...* »

Certains ménages sont plus vulnérables. Une assistante sociale évoque ainsi deux situations de ménages en difficulté face au logement suite à la fermeture du site d'Arcelor-Mittal. Ces personnes n'ont pas pu retrouver d'emploi avant la fin de leurs droits au chômage et ont dû contracter des dettes locatives : « *On a aidé un homme, seul, sans permis et qui, auparavant, était à 15 minutes de bus de l'usine. Pendant que ses collègues, également licenciés, retrouvaient des emplois au Luxembourg, lui est resté au chômage et a été expulsé de son logement privé car il n'arrivait plus à payer les 500 € de loyer. Il y a aussi eu une famille qui a contracté une importante dette locative après le licenciement du père. Ils ont été reconnus prioritaires au titre du Dalo et ont pu bénéficier d'un relogement dans le parc social.* »

2 - Au-delà de cette rupture brutale qu'est la perte d'emploi, la précarisation progressive et insidieuse à l'œuvre dans le monde du travail, **le développement de formes d'emplois précaires et de statuts spécifiques (auto-entrepreneurs, travailleurs indépendants, intermittents...) provoquent parfois une dégradation des conditions d'existence.** Les ressources dégagées apparaissent alors bien souvent insuffisantes pour supporter la charge que représente le logement, comme le montre la situation de cette femme qui ne peut augmenter son temps de travail pour faire face à une soudaine augmentation de loyer.

ILLUSTRATION DU DOUBLE MOUVEMENT DE PRÉCARISATION DANS LE LOGEMENT (augmentation de loyer) ET DANS L'EMPLOI (temps partiel subi)

Jeanne, aide à domicile, 59 ans, vit actuellement avec son fils de 35 ans dans un logement locatif privé du 11^e arrondissement de Paris qu'elle occupe depuis 10 ans. Elle et son mari ont longtemps bénéficié d'un loyer de 305 € par mois suite à un arrangement avec le propriétaire : « *Le logement était en mauvais état quand on a emménagé, alors mon mari a proposé de le rénover en échange d'un loyer plus faible. Cela nous convenait.* »

Mais en 2012 deux événements viennent bouleverser la vie de Jeanne. Son mari décède en janvier et quelques mois plus tard, l'appartement qu'elle occupe change de propriétaire. Jeanne ne doit plus compter que sur son propre salaire (950 €) auquel s'ajoute une pension de réversion de 100 € et une allocation logement de la CAF (100 €). Dans le même temps, son nouveau propriétaire décide d'augmenter le loyer et de le porter à 850 € par mois.

Après quelques mois, écrasée par un taux d'effort de 74 %, Jeanne ne parvient plus à régler son loyer et privilégie le paiement des factures d'énergie et l'achat de produits alimentaires

pour elle et son fils : « Si je paie le loyer, il ne me reste plus rien. J'ai dépensé toutes mes économies, c'est comme ça que j'ai réussi à payer les premiers loyers à mon nouveau propriétaire. »

Son fils ne pouvant travailler, elle a demandé à plusieurs reprises à son employeur de passer d'un temps partiel à un temps plein : « Je suis allée le voir, j'ai tout essayé mais il paraît qu'ils n'ont pas plus de travail à me donner. En plus, les horaires sont différents tous les jours et changent toutes les semaines, c'est impossible pour moi de trouver autre chose à côté. »

Après décision du juge, Jeanne doit aujourd'hui satisfaire à un plan de remboursement de 70 € par mois pendant deux ans en plus du règlement de son loyer. Bien qu'elle ait été reconnue prioritaire Dalo, elle reste pessimiste : « Je suis Dalo depuis 7 mois et toujours rien. En attendant, ma dette augmente tous les mois... »

Si la situation des salariés confrontés à la rigueur du marché du travail est difficile, celle des travailleurs indépendants ou de ceux qui ont créé leur entreprise pour rebondir après une période de chômage, ne l'est pas forcément moins. Les travailleurs indépendants, soumis aux fluctuations de leur activité, peuvent éprouver les pires difficultés pour se maintenir dans leur logement quand l'instabilité de leurs revenus se cumule avec une progression régulière et parfois importante de leur loyer. Il en va de même quand l'entrepreneuriat — souvent présenté comme une solution de retour à l'emploi — aboutit à une plus grande précarisation des actifs. Et ce d'autant plus que les aides personnelles au logement n'accompagnent pas toujours ces fluctuations de ressources, notamment dans le cas des travailleurs indépendants¹⁹.

ILLUSTRATION DE L'IMPACT D'UN CHANGEMENT DE STATUT PROFESSIONNEL SUR LES AIDES AU LOGEMENT ET LA PRÉCARISATION QUI EN RÉSULTE.

Paul, 48 ans, vit actuellement avec son épouse et sa fille de 6 ans dans un immeuble à loyer modéré de l'OPAC de Paris Habitat. Leur logement, un T2 de 55 m², se trouve dans le 16^e arrondissement.

Après un BTS Action commerciale, il occupe diverses fonctions correspondant à sa formation. D'abord chez un grand éditeur (10 ans) puis dans le secteur des jeux vidéo. Mais à partir de 2002, sa situation se dégrade suite aux rachats successifs des différentes entreprises dont il est salarié. Il enchaîne alors les courtes missions : « En avançant en âge et en expérience, ça devenait de plus en plus difficile de trouver un travail. Les employeurs cherchent surtout des jeunes qu'ils peuvent former et ne pas payer très cher. »

Après une période de chômage prolongée, il décide en 2009 de créer un restaurant. Pourtant, les difficultés vont rapidement s'accumuler et l'entreprise de Paul va vite devenir un poids financier. « Je n'ai pu ouvrir qu'en 2010, cette période de travaux dans le local m'a

¹⁹ Plusieurs personnes accompagnées par l'Espace solidarité habitat de la Fondation Abbé Pierre en 2013 ne peuvent ainsi pas bénéficier des APL (alors qu'elles disposent de ressources très faibles voire inexistantes) du fait de leur statut de travailleur indépendant auquel est appliqué par les CAF un forfait spécifique, équivalent à 1 500 fois le Smic horaire (soit 14 145 € de ressources annuelles) et qui conduit au dépassement des plafonds des APL pour une personne seule.

coûté de l'argent. Ensuite, en 2011, mon cuisinier est tombé malade et n'est jamais revenu. Je me suis retrouvé seul pour faire fonctionner l'entreprise. »

Il commence rapidement à contracter une dette de loyer auprès du bailleur de son logement, dette qui s'élève aujourd'hui à 6 000 € : « *Je ne dégage pas de salaire, c'est ma femme qui doit tout prendre en charge, elle gagne 1 500 € et notre loyer c'est 1 000 €. Alors la seule chose qu'elle peut faire, c'est payer la moitié...* ». Ce loyer représente une charge d'autant plus importante qu'avec son changement de statut et son inscription au régime des salariés indépendants, Paul a perdu ses droits à l'allocation personnalisée au logement, soit 450 € par mois.

L'avenir de Paul dépend aujourd'hui de la validation de son dossier auprès du FSL. Il pourrait ainsi bénéficier d'un étalement de sa dette et accéder à un nouveau logement au loyer plus adapté : « *Ils m'ont fait visiter un T3 avec la même superficie pour un loyer de 500 € tout compris. Si c'est validé, on sera à nouveau en mesure de payer un loyer et d'arrêter de creuser la dette.* »

Confrontés à des formes d'emploi précaires, **les travailleurs saisonniers se retrouvent également, pour bon nombre d'entre eux, dans des situations de grande précarité au regard du logement** : entassement et absence d'intimité dans des logements coûteux pour les saisonniers des sports d'hiver, logement dans des caravanes sans chauffage déposées en bout de champ pour les saisonniers de l'agriculture... Le 2^e forum social des saisonniers qui s'est tenu début décembre 2012 à Aubagne a été l'occasion de rappeler qu'ils sont aujourd'hui 2 millions dans cette situation, dont 800 000 travailleurs saisonniers dans le tourisme : employés pour des durées très courtes (15 jours en moyenne), 14 % d'entre eux sont sans contrat de travail, 25 % ne sont pas rémunérés pour leurs heures supplémentaires... et consacrent en moyenne 56 % de leur salaire à se loger, sachant qu'ils ne peuvent ni emprunter ni acheter à crédit²⁰.

D'autres situations d'emploi très précaires ont été récemment mises en lumière par un rapport parlementaire : celles des « travailleurs détachés » en Europe. Venant de pays divers, ils sont plusieurs milliers à travailler ainsi en France dans les secteurs de la construction, de l'industrie ou de l'agriculture, dans des conditions très difficiles : titulaires de contrats de travail qui ne sont pas respectés, ils travaillent parfois plus que ne l'autorise la législation, peuvent être nourris de boîtes de conserve pendant des semaines et dormir dans des hangars ou sur de simples paillasses²¹. Et le rapport parlementaire de citer le cas d'une entreprise « négrière » tenant 90 % du « marché » des saisonniers de l'agriculture dans le Gard, soit 2 300 salariés par an dont 1 500 Équatoriens, qui dorment dans des hangars ou des algecos, entassés dans des lits superposés.

²⁰ Voir le site Internet du Forum social des saisonniers, et l'étude réalisée par FORS Recherche sociale sur « Le logement des travailleurs saisonniers » en juillet-septembre 2005.

²¹ Rapport d'information n°1087 déposé par la commission des affaires européennes sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs, et présenté par M. Gilles Savary, Mme Chantal Guittet et M. Michel Piron, mai 2013.

Les retraités constituent une autre catégorie fragilisée dans son rapport au logement quand survient la baisse de revenu liée à la cessation de l'activité professionnelle, du moins quand ils n'ont pu accéder suffisamment tôt à la propriété pour être dégagés des charges de remboursement d'emprunt. D'après l'enquête Budget de famille 2011²², parmi les locataires du parc Hlm consacrant plus de 40 % de leurs revenus au logement, les ménages retraités sont les plus nombreux (41 %). Les retraités représentent également 36 % des ménages supportant ce même taux d'effort dans le parc locatif privé. Cela est d'autant plus inquiétant que les nouvelles générations de retraités ne bénéficieront pas, à l'avenir, du même niveau de revenus que les précédentes et que tous ceux qui ont souffert de carrières chaotiques seront particulièrement fragilisés.

Quand l'incertitude économique limite les perspectives résidentielles

Depuis 2008, la crise économique a plongé les Français dans la morosité et l'incertitude. En septembre 2013, une très large majorité de Français (83 %) estime qu'il est difficile de trouver un logement en France (soit 8 points de plus qu'en janvier 2013).

Certaines catégories ressentent plus durement que la moyenne les difficultés d'accès au logement : les locataires qui sont 48 % à juger qu'il est « très difficile » de se loger, tout comme les Franciliens (51 %) confrontés à la pression immobilière spécifique s'exerçant dans leur région, mais aussi bien sûr, les catégories les plus vulnérables : 57 % des ménages les plus modestes (ceux qui disposent de moins de 1 200 € par mois) et 53 % des locataires de Hlm estiment également qu'il est « très difficile » de se loger (41 % des Français en moyenne). Les nouvelles générations manifestent un niveau d'inquiétude beaucoup plus élevé que l'ensemble de la population, révélateur d'un profond manque de confiance en l'avenir en matière de logement : selon près d'un jeune de moins de 25 ans sur deux (47 %), la situation du logement en France va se dégrader (contre 28 % pour l'ensemble de la population interrogée)²³. Ce jugement est évidemment forgé par la dégradation de la situation économique²⁴, mais **le poids qu'a pris le logement dans le budget des ménages contribue aussi à tirer les anticipations vers le bas**. Le pessimisme est en effet plus prononcé chez les personnes qui signalent des problèmes pour faire face à leurs dépenses de logement (51 %) que chez celles qui y font face sans difficulté (41 %)²⁵.

²² Insee, Portrait social 2013 - Vue d'ensemble « Entre 2005 et 2011, les taux d'effort des locataires se sont accrus, ceux des propriétaires sont restés stables », Jérôme Accardo et Élodie Kranklader.

²³ Sondage IPSOS, « Les Français et le logement : lucides ou résignés ? », octobre 2013, pour le *Baromètre du logement* de Nexity.

²⁴ L'augmentation du nombre de personnes confrontées au chômage de longue durée y contribue sans doute : 40,8 % des personnes qui sont au chômage en 2012 le sont depuis un an ou plus (contre 37,8 % en 2008) et 20,2 % depuis deux ans ou plus (contre 18,7 % en 2008) - enquêtes Emploi de l'Insee.

²⁵ Crédoc, « Les dommages collatéraux de la crise du logement », décembre 2011.

Le climat économique morose porteur d'incertitude réduit également les perspectives de mobilité et d'amélioration de la situation résidentielle. L'accès à la propriété est plus difficile pour les ménages modestes (en Isère, 5 % seulement des accédants bénéficiant d'un PTZ étaient locataires d'un logement social), la mobilité résidentielle des locataires du secteur privé se réduit et atteint un de ses plus bas niveaux depuis 1998²⁶. Le poids des demandes de mutation, quant à lui, augmente au sein de la demande de logement social, révélant ainsi la part croissante des ménages qui n'ont pas d'autre horizon résidentiel, au moins à court et moyen terme, que le logement social.

Selon un sondage récent²⁷, plus d'un tiers (36 %) des Français ont déjà dû renoncer à changer de logement et 16 % d'entre eux ont renoncé car les prix de l'immobilier étaient trop élevés (+ 7 points par rapport à janvier). Parmi ceux qui n'ont pas pu mener à bien leur projet immobilier, on retrouve notamment les Parisiens (45 % contre 36 % pour la moyenne des Français). La moitié d'entre eux ont abandonné leur projet pour des raisons financières.

« J'AI L'IMPRESSION D'ÊTRE UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT »

Il a fallu quelques minutes à Nadège, 28 ans, pour les compter. Depuis son BTS de Tourisme, obtenu en 2006, elle a signé 11 CDD – le plus long était un contrat aidé de deux ans – et 10 missions d'intérim. « *On ne m'a jamais proposé de CDI* », résume cette jeune femme des Sables-d'Olonne qui se débat avec les offices du tourisme de Vendée pour décrocher un emploi stable. « *Il y en a 39, je les connais tous. Ils ont des besoins d'avril à septembre : je suis au chômage l'hiver* », raconte-t-elle.

Alexandra, elle, ne peut pas décoller de son 15 m² parisien. « *Cela fait quatre ans que je suis à la recherche d'un boulot stable, je ne peux pas prendre plus grand.* » Elle rêve de déménager à Marseille. « *L'office Hlm m'a appelée pour faire des remplacements, mais comment y aller sans logement sur place ?* », s'inquiète-t-elle.

Le futur ? Nadège s'est donnée « *jusqu'à 30 ans* » pour décrocher le sésame du CDI. Et après ? « *Si je ne trouve rien, je devrai changer de secteur. S'il le faut, je retournerai à l'usine. En intérim, c'est là où j'ai été le mieux payée. Mais travailler à la chaîne pour compter les pains au lait par cinq, ça fait perdre tous ses neurones.* » Alexandra, de son côté, réfléchit à accepter un CDI niveau bac + 2, alors qu'elle a deux masters. « *J'ai vraiment l'impression d'être une variable d'ajustement. Quand je candidate sur des CDI, on me propose toujours des CDD de remplacement* », explique-t-elle.

Source : Le Monde, 21 novembre 2013.

Dans ce paysage qui tend à se figer, les opportunités pour trouver un logement s'amoindrissent. Et, faute de logements accessibles aux ménages les plus modestes, **la pression s'exerce également sur le secteur de l'hébergement le détournant de sa mission fondatrice** d'insertion des publics les plus fragiles. Ce secteur accueille en effet des personnes qui ont assez souvent

²⁶ Elle est de 26,3 % en 2013, selon Clameur.

²⁷ Sondage IPSOS « Les Français et le logement : lucides ou résignés ? », op.cit.

un emploi (30 %) et pourraient accéder à un logement. En Ile-de-France, si seulement 15 % des personnes hébergées dans un accueil d'urgence ont un emploi, ce pourcentage s'élève à 24 % pour ceux qui sont logés en hôtels et à 48 % pour ceux qui sont accueillis dans un hébergement d'insertion²⁸. Il s'agit dans 58,5 % des cas d'un travail à temps plein mais ce pourcentage est très différencié entre les hommes (75,7 %) et les femmes (33,3 %). Une étude de la CNAF sur les publics hébergés en structures dans la région Ile-de-France²⁹ aboutit aux mêmes résultats et estime à 30 % la part de travailleurs parmi les populations en structures d'hébergement. On mesure ainsi les effets de la pénurie de logements abordables sur des structures qui ont pour vocation d'accueillir des personnes en situation d'exclusion.

Quand le découplage entre la dynamique des revenus et celle de la dépense de logement s'exacerbe, quand les données statistiques révèlent la faible progression — voire la stagnation — des salaires et celle du pouvoir d'achat alors que le coût du logement (loyer plus charges) continue à croître, le seuil budgétaire en-dessous duquel les ménages peinent à trouver un logement correspondant à leurs besoins s'élève et **les perspectives de mobilité s'amenuisent**. En effet, ce ne sont plus uniquement les ménages dont les ressources correspondent au 1^{er} quartile des revenus (inférieur au Smic), ni ceux qui se situent autour de la médiane (environ 2 000 €) qui se trouvent affectés par des difficultés de logement, mais bien — dans certains territoires aux marchés immobiliers tendus — le haut de la fourchette des classes moyennes (jusqu'au 7^e ou 8^e décile, soit jusqu'à 3 700 / 4 000 € de revenus mensuels).

Si le niveau de ressources nécessaires pour disposer d'un logement correspondant à ses besoins augmente, il en va de même du niveau de loyer que l'on est prêt à accepter. C'est ce que montre un sondage³⁰ réalisé en 2011, soulignant cette réalité aujourd'hui intégrée par les jeunes, alors qu'ils sont les premières victimes de la dégradation de l'emploi et de la précarité des statuts de travail (CDD, intérim, stages...). Alors que la majorité des personnes interrogées (74 % pour l'ensemble, et 82 % des 35-49 ans) considère « normal » de consacrer moins de 30 % de son budget mensuel au logement, les plus jeunes font preuve d'une plus grande adaptation aux contraintes actuelles puisque 39 % des 18-24 ans jugent normal d'y consacrer plus de 30 %. L'acceptation de taux d'effort élevés s'accompagne aussi d'une diminution des exigences de confort. **De la même manière que certaines personnes sont contraintes d'accepter des missions d'intérim ou des CDD à temps partiels et de ne gagner que 75 à 90 % du Smic lorsqu'elles sont à la recherche d'un emploi, elles acceptent de supporter des loyers élevés et de réduire leurs exigences quant aux conditions d'habitat.**

²⁸ CESER, Les actifs en situation de précarité en Ile-de-France, comment éviter l'exclusion ?, septembre 2013.

²⁹ « L'Hébergement institutionnel au regard d'un public inattendu : les travailleurs », CNAF, 2010.

³⁰ Sondage réalisé du 17 au 21 octobre 2011, sur un échantillon de 1 001 personnes, représentatif de la population francilienne majeure, par Viavoice pour le journal du Conseil régional d'Ile-de-France.

LE LOGEMENT AGGRAVE LES EFFETS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

Si le logement est le reflet des transformations du rapport au travail, il peut également avoir un impact sur l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle (notamment quand l'offre de logements dans certains territoires est trop rare ou trop chère), et peut venir amputer le pouvoir d'achat des ménages déjà affaibli par les effets de la crise économique. Dans ce contexte, la problématique du logement se surajoute à celle de l'emploi et l'amplifie. Et si des mécanismes de protection ont été instaurés dans le domaine du logement pour aider les ménages les plus fragiles, ils ne sont plus calibrés aujourd'hui face à la montée de la précarité et ne parviennent plus suffisamment à jouer leur rôle d'amortisseur de la crise.

Quand le logement devient un obstacle à l'emploi

Les logiques d'aménagement et de spécialisation fonctionnelle et sociale des territoires, qui se renforcent mutuellement, finissent par nuire à l'accès à l'emploi comme à la qualité de l'habitat. Les analyses socio-démographiques et géographiques montrent le renforcement d'un phénomène global de ségrégation et de spécialisation des territoires déjà observé dans les années 1970. **Le lieu de résidence peut alors devenir un handicap pour l'accès à l'emploi**, qu'il s'agisse d'un **éloignement physique des bassins d'emploi** ou d'une **mise à l'écart sociale** fragilisant l'insertion professionnelle.

La dissociation entre lieux d'habitat et lieux d'emploi

Quand les ménages actifs sont obligés de s'éloigner toujours plus des bassins d'emploi pour pouvoir se loger à un coût supportable, la tendance à la dissociation entre lieux d'habitat et lieux d'emploi (soutenue notamment par le développement de l'accession à la propriété des ménages modestes dans les périphéries des villes) se renforce. Ce mouvement, perceptible depuis plusieurs décennies, conduit à une intensification des migrations alternantes domicile-travail. **Cette disjonction physique croissante entre habitat et emploi a pour conséquence de fragiliser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi.** La distance rend plus difficile la mise en relation entre les pourvoyeurs et les demandeurs d'emploi et augmente, pour ces derniers,

le coût de la recherche d'emploi avant de venir éventuellement peser sur celui des migrations journalières pour ceux qui ont un travail loin de leur domicile.

1 - De nombreux témoignages montrent que **le lieu de résidence peut devenir un handicap pour l'accès à un emploi**, qu'il s'agisse d'un éloignement physique des bassins d'emploi ou d'une mauvaise desserte par les transports collectifs. La recherche d'emploi devient ainsi plus incertaine du fait de la perte d'information sur les emplois à pourvoir, de la vision plus éloignée du paysage des employeurs potentiels, de l'augmentation du coût de la recherche d'emploi qui peut s'avérer dissuasive pour certains. La situation est évidemment particulièrement marquée en région parisienne où un ouvrier résidant en seconde couronne n'a accès qu'à 27 % des emplois de la région Ile-de-France en soixante minutes, contre 58 % s'il habitait au centre³¹. Mais un même décalage se retrouve dans toutes les grandes agglomérations.

À cela s'ajoute évidemment le coût monétaire et temporaire des migrations alternantes qui peut favoriser la création de poches locales de chômage et rendre problématique le retour à l'emploi. Des chercheurs³² avancent ainsi l'idée qu'**en cas de coûts trop élevés, des personnes peuvent choisir de prolonger leur période de chômage ou accepter un emploi moins rémunéré mais plus proche de leur domicile**. Une étude récente montre que 66 % des jeunes interrogés déclarent pouvoir renoncer à un poste en raison de l'éloignement dont 21 % qui ont déjà été amenés à le faire. La distance entre le lieu de travail et le domicile peut aussi devenir un motif de refus d'un emploi pour une majorité des 25-30 ans (69 %) et des actifs (66 %) déjà installés professionnellement³³.

Si tous les employeurs demandent aux salariés d'être mobiles (la possession d'une voiture en étant souvent la condition), certains publics comme certains emplois sont plus particulièrement concernés par le problème de l'éloignement du domicile et du travail. C'est le cas des personnes sans permis de conduire qui habitent loin de leur emploi et travaillent avec des horaires décalés — dans le nettoyage ou la restauration, par exemple — alors que les transports en commun ne fonctionnent pas. C'est le cas également des personnes qui travaillent dans le secteur de l'aide à la personne ou qui, ayant plusieurs employeurs, doivent être mobiles pour passer d'un lieu de travail à un autre, d'un employeur à un autre.

2 - **Le lieu de résidence est aussi un handicap pour les salariés faiblement rémunérés**. Obligés de s'éloigner des zones d'emploi pour se loger, ils supportent des coûts de transport qui viennent grever lourdement des budgets déjà limités. Sans compter le coût social indirect des déplacements

³¹ Sandrine Wenglenski, citée par Davezies, « Pour des Politiques publiques régulatrices », in *Habitat et Société*, « L'Habitat social dans la prospective territoriale », 2011.

³² Brueckner J. et Zenou, « Space and Unemployment: the Labor-Market Effects of Spatial Mismatch », *Journal of Labor Economics*, vol. 21, 2003.

³³ Étude IFOP, « Rumeur Publique Prospective sur les jeunes et la mobilité », novembre 2013.

domicile-travail sur la santé, le bien-être ou sur la vie sociale et familiale, une dimension importante pour les Français, mais amputée chaque jour par des temps de transport qui s'allongent à mesure que l'habitat les éloigne des pôles d'emploi.

Si les fonctionnaires bénéficient d'une protection certaine vis-à-vis de la perte d'emploi, leurs niveaux de revenus sont parfois en inadéquation avec les prix du marché. Poussés à vivre dans des secteurs éloignés des bassins d'emploi, ils en subissent parfois les conséquences financières (coût du transport), temporelles (temps de transport) et sociales (fatigue, stress). **La situation du personnel de la fonction publique hospitalière éclaire de manière emblématique les difficultés que rencontrent certaines catégories de fonctionnaires dans le logement et leur impact sur le travail au quotidien.**

En 2011, les effectifs de la **Fonction publique hospitalière** s'élevaient à plus d'un million de personnes³⁴. Constitués d'agents titulaires ou non, ils se répartissent sur une grille salariale divisée en trois catégories : A, B et C. Cette dernière catégorie représentant à elle seule 45 % des emplois. Ambulanciers, agents de nettoyage ou encore aides-soignants, leur grille de salaires n'a pas été revalorisée depuis 2010³⁵ et ils affichent en début de carrière un niveau de revenu qui n'atteint le Smic que par l'effet d'une « indemnité différentielle ». Dans de telles conditions, nombreux sont les membres du personnel hospitalier qui vivent en périphérie des villes, que ce soit pour accéder à la propriété dans les territoires les moins tendus ou tout simplement pour éviter les prix particulièrement élevés du parc privé dans les territoires en tension : *« En Ile-de-France, les hôpitaux sont concentrés à Paris. Résultat : les vieux médecins habitent dans Paris, les jeunes en première couronne, les infirmières en deuxième couronne et les autres encore plus loin, parfois en dehors de la région³⁶. »*

Les coûts de transport deviennent si importants que certains salariés mettent en œuvre des stratégies permettant de diminuer les frais de déplacement : *« Un de nos agents hospitaliers était en arrêt maladie à chaque fin de mois. En l'interrogeant, on a compris qu'il faisait 150 kilomètres pour venir au travail et qu'il ne lui restait plus un sou après 3 semaines. Mais surtout, l'impact de l'éloignement c'est que les petits salaires passent aux 12 heures³⁷. »* En effet, afin de diminuer le nombre de jours travaillés et donc le nombre de déplacements domicile-travail, de nombreux agents de la fonction publique hospitalière poussent l'amplitude de leur journée de travail au maximum. Avec 12 heures de travail interrompues par une pause réglementaire de 20 minutes, l'impact de telles pratiques tant sur la santé du personnel hospitalier que sur les conditions de réalisation du travail apparaît préoccupant.

³⁴ Insee, Siasp.

³⁵ Une revalorisation est prévue en 2014.

³⁶ Entretien avec un membre de la CGT Santé Action sociale (au niveau national) qui exerce en tant que médecin urgentiste.

³⁷ Idem

En Province, notamment dans les zones littorales tendues, les agents hospitaliers connaissent également parfois des difficultés pour se loger à proximité de leur travail et en subissent les conséquences financières et sociales. C'est le cas de certains membres du personnel hospitalier de Hyères : *« La situation du coût du logement est problématique dans le Var. Ce sont des agents de l'hôpital qui nous ont interpellés, signalant la précarité dans laquelle vivaient certains de nos employés. D'aucuns dormaient dans leur voiture. D'autres habitaient à 60, voire 100 kilomètres de l'hôpital, ils avaient des frais d'essence trop importants³⁸ ».*

La ségrégation spatiale complique fortement l'accès à l'emploi

Au phénomène de distance physique à l'emploi vient parfois s'ajouter celui de ségrégation résidentielle et de stigmatisation de certains quartiers fragilisant l'insertion professionnelle de leurs habitants. Celle-ci peut alors constituer **un frein à l'emploi pour les habitants des quartiers à forte spécialisation sociale**. L'accumulation de problèmes sociaux dans certains quartiers, la « contagion » émanant d'un environnement où le chômage est massif, la faiblesse des réseaux sociaux et parfois les discriminations territoriales pratiquées par certains employeurs sont autant de facteurs explicatifs mobilisés à l'appui de cette thèse.

Une étude sur « la difficile insertion des jeunes issus des quartiers sensibles » a suivi trois cohortes de jeunes (1998, 2004 et 2007) « chacune faisant face à une conjoncture économique moins favorable que la précédente³⁹ » pendant leurs premières années sur le marché du travail. Elle montre⁴⁰ que les difficultés particulières d'insertion rencontrées par les jeunes de ces quartiers *« relèvent toujours, pour une bonne part, des inégalités sociales traditionnelles »* mais souligne aussi *« l'existence probable d'effets territoriaux intrinsèques »*. Ces effets territoriaux semblent liés à la faible densité d'emplois à proximité de certaines zones, aux effets de voisinage générés par la ségrégation sociale et qui peuvent aggraver les difficultés de populations déjà défavorisées, ainsi qu'à *« l'existence d'une discrimination spécifiquement territoriale qui conduirait les employeurs à ne pas recruter les habitants de certaines zones »*. Cette dégradation a particulièrement affecté les hommes qui, au-delà d'origines sociales défavorisées et de faibles niveaux de formation, semblent pâtir plus qu'hier de l'effet quartier.

³⁸ Entretien avec un cadre socio-éducatif, responsable du Service de l'Espace social à l'Hôpital de Hyères.

³⁹ Les conditions d'accès à l'emploi se dégradent fortement sous le coup de la crise économique : entre les cohortes 1998 et 2007, la part des jeunes exposés plus d'un an au chômage augmente de 11 points (de 24 % à 35 %), la part de ceux en emploi trois ans après la sortie de formation baisse de 12 points (de 73 % à 61 %), in Thomas Coupié, CEREQ Bref du Cereq, avril 2013.

⁴⁰ De manière générale, la population de ces quartiers reste « toujours socialement désavantagée » : des jeunes en majorité enfants d'ouvriers, seulement 14 % ont un père cadre ou exerçant une profession intermédiaire (contre 35 % pour les jeunes urbains). Environnement familial assez souvent éloigné du marché du travail : à peine plus d'1 jeune sur 2 de la cohorte 2007 a un père en situation d'emploi. Carrières scolaires « plus courtes et chaotiques » : plus de la moitié est orientée vers des filières professionnelles ; accès moins fréquent à la formation par apprentissage. Études supérieures entreprises par 35 % (contre 59 % des jeunes urbains) ; 2 fois plus de risques de quitter l'enseignement supérieur sans diplôme supérieur au bac.

Les résultats de cette étude ont été confortés par une autre démarche engagée en 2013 par l'ONZUS en s'appuyant sur la méthode du « testing ». Pour une offre d'emploi, deux candidatures similaires étaient envoyées, avec le lieu de résidence pour seule différence⁴¹. Cette étude — testée sur 3 000 candidatures en Seine-Saint-Denis et à Paris, pour les métiers de serveur et de cuisinier — montre que **le lieu de résidence a un impact important sur les chances d'obtenir un travail**, puisque la localisation peut faire varier du simple au triple les chances de trouver un emploi. Elle prouve également qu'il y a un effet très fort du département (plutôt que du quartier), en particulier pour la Seine-Saint-Denis (93), qui pâtit d'une image négative auprès de nombreux employeurs. Cet effet est par ailleurs renforcé pour les professions en contact avec le public. Ainsi, le métier de serveur tendra à être plus discriminant que celui de cuisinier.

UNE ACTION POUR LUTTER CONTRE LA DISCRIMINATION TERRITORIALE

Pour tenter de contrer le phénomène de discrimination territoriale, des professionnels se mobilisent pour faciliter le recrutement des habitants des quartiers populaires. C'est notamment le cas du cabinet *Mosaïk RH* spécialisé dans la promotion de la diversité et de l'égalité des chances. Ce cabinet, à but non lucratif, part du constat que chaque année 500 000 postes ne sont pas pourvus et que, pour autant, le chômage n'a jamais été aussi important, en particulier dans les quartiers populaires. Pour contrer les stéréotypes qui pèsent sur les habitants de ces quartiers, ce cabinet propose de jouer le rôle de l'interface entre les entreprises et ces habitants. « *Quand on est pauvre, ce n'est pas seulement de la pauvreté monétaire, c'est aussi la pauvreté du réseau et on sait bien que le réseau est primordial pour trouver du travail aujourd'hui* » indique Saïd Hammouche, fondateur de *Mosaïk RH*. Outre cette mise en réseau, le cabinet propose de remettre à niveau les candidats grâce à un coaching qui les aide à se mettre en valeur lors des entretiens d'embauche. « *On sait très bien que ces candidats, qui sont pour beaucoup des jeunes diplômés des quartiers populaires, partent avec un handicap du fait de leur origine supposée ou de leur lieu d'habitation. C'est pourquoi on les aide à déjouer cette image négative et à en faire un atout* ». En 5 ans, *Mosaïk RH* a permis l'embauche de 1 700 candidats et a assuré le suivi de plus de 5 000 personnes. « *Nous ce qu'on voudrait, c'est qu'il y ait une vraie mobilisation sur ces questions, et que la diversité soit véritablement mise en valeur dans notre pays.* »

Les interdépendances entre marché immobilier et marché du travail sont souvent sous-estimées comme le montre une étude sur la fracture spatiale en Ile-de-France⁴². Les simulations réalisées dans ce cadre montrent qu'**une des politiques les plus efficaces pour réduire le chômage serait celle qui permettrait de réduire la distance entre le domicile et le lieu de travail**. Elle consisterait à permettre aux actifs, en particulier les plus fragiles, de se rapprocher des zones d'emploi dynamiques en menant une politique

⁴¹ Le projet de loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine, dans sa version issue de la première lecture, prévoit d'intégrer le critère du lieu de résidence dans les critères de discrimination.

⁴² Centre d'études de l'emploi, « Comment réduire la fracture spatiale ? Théorie et application en Ile-de-France », Nathalie Georges, Yannick L'Horty, Florent Sari, juin 2010.

ambitieuse de construction de logement social dans les zones à hauts revenus, qui sont aussi celles qui sont pourvoyeuses d'emplois.

Quand le logement érode le pouvoir d'achat des ménages

Le logement est devenu une charge importante dans le budget des ménages, dont il représente désormais le premier poste : il capte en moyenne plus du quart de leurs ressources et pénalise davantage encore tous ceux qui disposent de revenus modestes⁴³, surtout lorsqu'ils sont locataires dans le secteur privé. La charge du loyer peut alors représenter jusqu'à 50 % de leurs ressources sans être proportionnellement compensée par des aides personnelles au logement. **Une telle situation ampute le pouvoir d'achat des ménages, les oblige à des arbitrages difficiles entre des dépenses toutes nécessaires et génère parfois des situations d'impayés de loyers.**

Alors que les dépenses de logement (intégrant les dépenses d'énergie) connaissent une augmentation régulière depuis les années 1960 et représentent aujourd'hui plus de 25 % en moyenne des dépenses des ménages, les autres postes de consommation tendent à voir leur poids diminuer ou stagner. En ce qui concerne les postes alimentaires, d'habillement et d'ameublement, cette diminution est essentiellement liée à la diminution du prix de vente de certains produits et à une augmentation globale des revenus aboutissant à une diminution relative de la part de ces dépenses de base. En revanche, il semble que l'augmentation du poids du logement (pour les ménages dans leur ensemble, ce qui comprend ceux qui ont des ressources aisées) se fasse au détriment des dépenses liées aux loisirs, à la culture, aux nuitées d'hôtel, à la consommation dans les cafés et restaurants et aux transports. **Il en résulte une progression régulière des dépenses contraintes et une diminution symétrique du reste-à-vivre et des marges de manœuvres pour les ménages modestes.**

Dans un sondage récent⁴⁴, les personnes interrogées affirment pour 42 % d'entre elles que leurs revenus leur permettent juste de boucler la fin du mois ; un tiers seulement parvient à mettre de l'argent de côté (34 %) et près d'un quart (23 %) vit sur ses économies ou à crédit. Les locataires sont particulièrement touchés : seul un quart d'entre eux arrive à épargner de l'argent. Dans ce contexte de crise économique prolongée et de pouvoir d'achat en berne, la question du coût du logement est centrale.

⁴³ Entre 2005 et 2011, les dépenses de logement (loyers, charges, énergie), nettes des aides au logement, ont davantage augmenté que la dépense totale de consommation par ménage (+ 22 % contre + 17 %, en € courants). Le poids du logement dans le budget s'est ainsi accru d'un demi-point environ. Source : *Insee première* n° 1458, « Les comportements de consommation en 2011 », juillet 2013.

⁴⁴ Sondage IPSOS, « Les Français et le logement : lucides ou résignés ? », op.cit.

Une autre étude⁴⁵ aboutit à des résultats comparables quand elle constate que 38 % des individus ont désormais le sentiment que leurs dépenses de logement pèsent lourdement sur leurs marges de manœuvre financière (contre 30 % au début des années 80). Il en ressort un sentiment de frustration en matière de consommation qui augmente et se diffuse, puisque 63 % de nos concitoyens déclarent aujourd'hui devoir régulièrement s'imposer des restrictions sur tel ou tel poste de dépense (contre 54 % en 1990). Ce sentiment de restriction est encore plus important pour les personnes qui sont confrontées à d'importants frais de logement puisque 81 % d'entre elles disent s'imposer régulièrement des restrictions budgétaires (contre 73 % en 1980). Pour ceux-là, **tout compter, tous les jours, devient un mode de vie.**

Restrictions en matière de consommation et charges importantes de logement apparaissent ainsi corrélées, comme le montrent les résultats d'une autre étude du Crédoc⁴⁶. **En trente ans, entre 1980 et 2010, l'augmentation du sentiment de privation est beaucoup plus sévère chez les ménages éprouvant de lourdes charges de logement.** Il conduit même ces ménages à effectuer des coupes budgétaires sur les besoins de première nécessité :

- 44 % de ceux qui supportent de lourdes charges de logement déclarent ainsi devoir **limiter leurs frais d'alimentation**, contre 29 % pour l'ensemble de la population (cela correspond à une hausse de 23 points entre 1980 et 2010)⁴⁷,
- 19 % de ceux qui supportent de lourdes charges de logement doivent **renoncer à des soins médicaux** (soit une hausse de 12 points sur la même période).

Les personnes précaires sont particulièrement concernées puisqu'elles doivent concentrer leurs dépenses sur le logement et l'alimentation avec des dépenses faibles, voire inexistantes, sur les autres postes. Une réalité que les retraités disposant de faibles pensions et les bénéficiaires de minima sociaux ont totalement intégrée dans leurs pratiques de gestion budgétaire, comme en témoigne l'exemple suivant.

LA GESTION CONTRAINTÉ D'UN PETIT BUDGET

Madame B., âgée de 35 ans, vit depuis décembre 2010 dans un appartement avec son fils mineur. À son arrivée dans le logement, elle est déjà bénéficiaire du RSA. Celui-ci s'élève alors à 800 € auxquels s'ajoute son aide au logement (350 €), soit 1 150 € de ressources au total.

Ses dépenses mensuelles s'élèvent à 1 190 € et se répartissent ainsi : 645 € de loyer (soit un taux d'effort de 56 %), 275 € en énergie, 250 € en alimentation et produits d'hygiène et 20 € en téléphone.

⁴⁵ Crédoc, L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans, décembre 2012.

⁴⁶ Crédoc, Les dommages collatéraux de la crise du logement, décembre 2011.

⁴⁷ Finalement, une personne consacrant plus de 30 % de ses ressources à se loger (toutes choses égales par ailleurs) a 31 % de risques supplémentaires de dépenser moins que la moyenne en alimentation, par rapport à une personne consacrant moins de 10 % de ses ressources à se loger.

Madame B. n'a pas d'autres dépenses : elle bénéficie de la CMU, de la gratuité des transports et n'est pas imposable. Elle dit par ailleurs n'avoir aucun frais en loisirs, assurances, habillement et soins corporels : « *Mon fils et moi, on ne porte que des vieilles ou de la récup' et le coiffeur, ça fait bien longtemps que je n'y suis pas allée* ». Pour autant, elle n'est pas en situation de découvert et n'a pas contracté de dettes autres que la dette de loyer.

Pour ces ménages dotés de faibles ressources dont les budgets sont structurellement déséquilibrés, la gestion des priorités budgétaires est un exercice éprouvant. Pour ces ménages, les retards de paiement ou loyers impayés servent parfois à assurer momentanément la trésorerie de leur budget et faire face à d'autres factures. Une pratique qui, au mieux, permet de « respirer » quelques semaines, le temps de régulariser la situation... au pire, peut conduire à une accumulation des impayés et dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile.

Quand le logement perd son pouvoir protecteur en période de crise économique

Alors que les évolutions dans le champ de l'emploi se répercutent violemment dans le champ du logement, alors que le logement apparaît parfois comme un obstacle à l'emploi et que son coût pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages et ampute leur pouvoir d'achat, **la capacité du logement à protéger les personnes fragilisées par les évolutions économiques et sociales s'est progressivement érodée.** La protection qu'assure le logement recouvre diverses dimensions, qu'il s'agisse de l'adaptation de l'offre aux caractéristiques des ménages, des mécanismes de solvabilisation mis en place pour réduire la charge que représente le logement dans le budget des ménages, des dispositifs spécifiques qui permettent aux plus fragiles de nos concitoyens d'accéder à un logement et de s'y maintenir... Autant de domaines dans lesquels l'intervention publique devrait permettre de limiter les effets de l'application d'une stricte logique du marché qui prévaut dans le domaine du logement comme dans d'autres. Mais autant de domaines dans lesquels les tendances en cours conduisent à une érosion de la capacité du logement à amortir les effets de la crise économique et de la transformation du travail.

1 - Dans un secteur immobilier massivement soumis à la règle du marché, nous assistons depuis le début des années 2000 à **une hausse non régulée des prix qui a exposé les ménages à des coûts parfois insupportables contribuant à une amputation de leur pouvoir d'achat.** La progression des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer, qui s'est accélérée depuis cette date, a 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. Une telle évolution fait ressortir **l'importance du**

parc Hlm pour l'accueil des ménages modestes quand ils ont la chance de pouvoir en bénéficier. Il constitue pour eux un puissant amortisseur de la crise par le développement d'une offre sociale de qualité à coûts maîtrisés (loyers et charges locatives) qui contribue à la préservation de leur pouvoir d'achat. Même si la progression de ses loyers a été supérieure à celle des prix à la consommation (respectivement + 34 % et + 24 % entre 2000 et 2013), elle a été moindre que celle des loyers moyens dans le parc privé (+ 55 % au cours de la même période) ou des prix des logements anciens (+ 120 %)⁴⁸. Le parc Hlm offre ainsi des niveaux de loyers inférieurs de 30 % en moyenne à ceux du parc locatif privé⁴⁹. **L'offre de logements sociaux reste toutefois trop limitée au regard de l'ampleur des besoins**, comme en témoigne l'écart entre le nombre de logements sociaux qui sont attribués chaque année (455 000 en 2012) et celui des demandeurs Hlm en attente (1,7 million).

2 - Au-delà des mesures concernant le développement d'une offre accessible, le levier d'intervention majeur de la collectivité pour réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages réside dans la distribution des aides personnelles au logement. Leur montant est considérable : 17 milliards d'€ par an qui concernent désormais plus de 6 millions de ménages. Versées sous conditions de ressources, **elles représentent une prestation essentielle pour l'équilibre du budget d'environ un ménage sur cinq et de près d'un locataire sur deux en France**. Toutefois, malgré leur ampleur, ces revenus de transfert ne permettent pas d'amortir suffisamment la hausse non régulée des prix de l'immobilier, des loyers et des charges. Et, au final, ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supportée par les ménages, notamment les ménages pauvres et modestes.

Un tel constat conduit à s'interroger sur l'orientation des politiques actuelles, qui consiste à s'en remettre de manière importante à un système d'aides personnelles au logement et non à l'investissement (dont les aides permettent d'abaisser le loyer de sortie). Ce système allocataire combine une série d'inconvénients majeurs : l'inefficacité de la régulation au niveau des loyers (l'aide court après le marché), la perte de l'effet solvabilisateur des aides avec le temps, une réactivité problématique en cas de perte totale ou partielle de revenus et la nécessité de recourir à un complément assurantiel pour pallier les défauts de la perte de solvabilisation (de type Garantie des risques locatifs).

3 - Les dispositifs d'aide aux ménages les plus fragiles constituent également un levier pour permettre à ces ménages d'accéder à un logement ou de s'y maintenir. **Mais ils sont aujourd'hui confrontés à une massification des demandes et à une limitation de leurs moyens sous l'effet des contraintes qui pèsent sur les budgets publics**. Ces dispositifs concernent le vaste ensemble qui couvre le secteur de l'accueil d'urgence, de l'hébergement, de l'accès

⁴⁸ Voir chapitre 3, tableau de bord.

⁴⁹ USH, Les Hlm en chiffres, 2013.

et du maintien dans le logement (qui est normalement piloté par les Plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées et bénéficie des aides des fonds de solidarité pour le logement). Mais ils ne peuvent, à eux seuls, prendre en charge les effets de la dégradation de la situation économique quand elle se conjugue avec une crise du logement marquée par un déficit de logements accessibles et par un trop grand décalage entre les caractéristiques de l'offre immobilière et celles des ménages. **La protection que ces dispositifs assurent aux plus fragiles dépend de l'équilibre entre dispositifs spécifiques et mécanismes de portée générale** : entre les dispositifs spécifiques d'accès au logement et les règles qui régissent l'attribution des logements sociaux, entre les aides distribuées par les FSL et les aides personnelles au logement... Mais les mécanismes de portée générale, quand ils sont ceux du marché, demeurent aveugles aux besoins des plus modestes et les dispositifs spécifiques sont affectés dans la période actuelle par les contraintes budgétaires. C'est ainsi que de nombreux départements, pour éviter une trop forte sollicitation des FSL, reconsidèrent les règles d'attribution des aides pour en limiter le coût.

Au-delà de la façon dont s'exerce la solidarité dans le domaine du logement au travers de dispositifs d'intervention de portée générale ou plus spécifiques, se pose la **question de notre capacité à donner au logement une fonction protectrice pour réduire les risques de fragilisation liés aux évolutions économiques et sociales concernant l'emploi, la famille, la santé... Renforcer le rôle de protection du logement contre les aléas de l'emploi et de la vie est pourtant un impératif.**

LE LOGEMENT : POTENTIEL FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TERRITORIAL

Les dégâts de la situation actuelle marquée par la progression incontrôlée du coût de l'immobilier sont difficilement vécus par les ménages (et pas seulement les plus modestes), mais ils apparaissent aussi avec une acuité nouvelle aux yeux des responsables économiques. En effet, ces derniers sont de plus en plus concernés par les obstacles au recrutement qui tiennent au logement, mais aussi par la dégradation du climat social liée aux difficultés de logement que rencontrent les salariés et par les effets sur la productivité qui en résultent. Ces difficultés ont conduit les représentants des entreprises, le Médef mais aussi certaines Chambres du commerce et de l'industrie, à réinvestir la question du logement.

Quand les entreprises se saisissent (à nouveau) de la question du logement

La prise en compte de la question du logement par les entreprises n'est pas nouvelle, mais elle apparaît aujourd'hui sous un jour nouveau après avoir fait l'objet d'un moindre intérêt de leur part depuis une vingtaine d'années. En fait, leur investissement en matière de logement est très fluctuant. Très fort quand il a fallu faire face à la pénurie de logements sociaux qui pénalisait le développement économique au cours des Trente Glorieuses ; plus incertain par la suite quand le marché répondait à l'aspiration des salariés à l'accession à la propriété ; renouvelé aujourd'hui quand l'emballement du marché immobilier fait obstacle au recrutement des salariés dans certaines régions.

L'implication des entreprises en faveur du logement : une histoire cyclique

Depuis la seconde partie du XIX^e siècle, les entreprises se sont saisies de la question du logement et plus particulièrement de la question du logement des ouvriers. Cela a commencé avec la révolution industrielle dans la seconde moitié du XIX^e siècle, par la construction des cités ouvrières pour fixer la main d'œuvre à proximité des usines, des filatures à Mulhouse, des entreprises métallurgiques au Creusot, des industries alimentaires en région parisienne... Ces premières initiatives patronales se sont enrichies, dans la période de l'entre-deux-guerres, d'interventions visant à mutualiser les ressources des entreprises pour produire des logements à destination des salariés modestes. Ces interventions qui se développent alors dans le nord et l'est de la France, préfigurent le 1 % logement qui sera institué au début des années 1950.

Auparavant, dans les années qui ont suivi la fin de la Première Guerre mondiale, les représentants du patronat avaient réussi à imposer aux propriétaires immobiliers — par le truchement du pouvoir politique — des mesures de régulation des loyers (entre 1918 et 1933) qui visaient à limiter le poids du loyer dans les dépenses des ménages et à réduire ainsi les revendications salariales.

Mais c'est surtout après la Seconde Guerre mondiale que le monde de l'entreprise va se saisir de la question du logement des salariés dans un contexte de pénurie de l'offre et de mauvaise qualité du parc existant. Le 1 % est généralisé en 1953 et il va, durant plus d'un quart de siècle, favoriser principalement la construction d'une offre locative sociale en échange de droits de réservation pour les entreprises, avant de s'orienter de façon préférentielle vers le soutien direct aux salariés pour leur permettre d'accéder à la propriété et d'améliorer leur logement. D'une certaine façon, le 1 % a accompagné « la montée en gamme » des salariés, les autorisant ainsi à accéder à la propriété, mais il a aussi progressivement porté une moindre attention au parc locatif social, à sa construction comme à son amélioration. Parallèlement, les entreprises sont apparues en retrait et les collecteurs, dotés de moyens financiers importants et en constante progression, ont acquis une certaine autonomie par rapport à elles.

À partir des années 1990, une partie des ressources du 1 % logement est mobilisée pour accompagner les publics en difficulté, indépendamment de leur statut de salarié (notamment les jeunes, première cible d'un dispositif comme le Locapass). Mais l'inflexion est surtout sensible depuis le début des années 2000, quand le 1 % s'est substitué massivement aux ressources budgétaires de l'État pour lui permettre de mettre en œuvre certaines de ses priorités, en l'occurrence favoriser l'accession sociale à la propriété, soutenir les programmes de rénovation urbaine de l'Anru ou la politique d'amélioration de l'habitat portée par l'Anah. Il en a naturellement résulté un affaiblissement du financement des missions traditionnelles du 1 % logement et **un délitement du lien direct avec les entreprises** que permettait la réservation des logements sociaux ou les aides à leurs salariés pour l'accession à la propriété.

Le nouvel intérêt des responsables économiques pour le logement

L'intérêt renouvelé des responsables économiques pour le logement est récent. Il s'exprime au niveau du Medef, surtout depuis 2010 lorsqu'il lance une série d'études réalisées par le Crédoc qui permettent une prise de conscience des difficultés que rencontrent les salariés et les entreprises en matière de logement. Quand 40 % des établissements sont affectés par les problèmes de logement de leurs salariés, comme le révèlent des travaux⁵⁰, le logement redevient une problématique à part entière pour les entreprises.

⁵⁰ Étude du Crédoc pour le Medef, « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », avril 2012.

Un établissement enquêté sur cinq (19 %) estime que certains de ses salariés éprouvent des difficultés à se loger. Cette proportion atteint 43 % parmi les établissements de 200 salariés et plus. Parmi les établissements qui considèrent que certains de leurs salariés ont des difficultés à se loger, 69 % estiment que la situation s'est aggravée au cours des 5 dernières années et elles sont plus d'un tiers (36 %) à s'attendre à une dégradation de la situation dans les années à venir (48 % en région parisienne, 52 % sur les rives de la Méditerranée). Les publics touchés par ces difficultés varient selon l'état de tension du marché immobilier : la situation est toujours difficile pour les jeunes salariés (cités par 66 % des entreprises), les intérimaires et travailleurs saisonniers (57 %) et les familles monoparentales (56 %), mais elle s'élargit aux ouvriers qualifiés, techniciens et cadres dans les zones où le marché immobilier est tendu.

Sans surprise, les difficultés sont plus intenses en région parisienne où 37 % des établissements ont le sentiment que certains de leurs salariés ont des difficultés à se loger — ce qui est également le cas de 23 % des établissements des rives de la Méditerranée. Cette situation a d'ailleurs amené les chambres consulaires, plus particulièrement les Chambres de commerce et de l'industrie (CCI) de ces régions à se mobiliser. C'est le cas notamment de la Côte d'Azur qui est une zone économique dynamique mais dont les tensions sur le marché du logement menacent l'attractivité. En 2008, la CCI de Nice-Côte d'Azur, à travers son observatoire immobilier, a interrogé une cinquantaine d'entreprises azuréennes. Le logement des salariés est apparu alors comme un problème central pour ces entreprises. Les prix du foncier et de l'immobilier constituent en effet des obstacles pour certains actifs (environ 5 400 €/m² en moyenne dans la vente de logements neufs, ce qui exclut *a priori* tous ceux qui disposent de moins de quatre Smic). Ces prix rendent difficile, voire empêchent, le recrutement de salariés extérieurs au département. Ainsi 90 % des entreprises interrogées déclarent avoir du mal à recruter hors des Alpes-Maritimes. Mais ces prix constituent aussi un facteur d'éviction, puisque 59 % des entreprises sondées indiquent connaître des départs de leurs salariés vers d'autres régions.

Motifs et modalités de l'intervention des entreprises

Qu'elles soient alertées par les comités d'entreprise sur les difficultés que rencontrent leurs salariés pour se loger ou qu'elles soient confrontées à des problèmes de recrutement ou plus généralement de bien-être de leur personnel, près de trois entreprises sur cinq (58 %) estiment que la question du logement des salariés est importante.

En écho aux difficultés que pointent certains salariés dont le domicile est éloigné du lieu de travail⁵¹, les entreprises identifient elles aussi l'obstacle

⁵¹ Voir le premier point de la seconde partie de ce chapitre.

que constitue cet éloignement, notamment en Ile-de-France. Plus d'un établissement sur quatre (27 %) estime que certains de ses salariés habitent trop loin de leur lieu de travail (jusqu'à 43 % en région parisienne). Parmi eux, plus de 4 sur 10 (43 %) estiment que ces situations d'éloignement sont plus nombreuses aujourd'hui qu'il y a cinq ans.

Le logement apparaît aussi comme un frein au recrutement et à la mobilité professionnelle, que ce soit parce qu'il est difficile de se loger dans les territoires attractifs, là où se manifestent des besoins de recrutement (mais aussi dans des territoires ruraux là où l'offre locative est réduite), ou parce que le coût d'un changement de logement apparaît exorbitant notamment aux propriétaires. L'étude réalisée par le Crédoc en 2011⁵², fondée sur l'analyse d'entretiens réalisés auprès d'un échantillon représentatif de 2006 personnes, rapporte que « 70 % des actifs refuseraient une opportunité professionnelle si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logement ». Le Crédoc estime que **2 millions de personnes ont refusé un emploi au cours des cinq dernières années « parce que cela les aurait obligées à déménager en occasionnant un surcoût financier (frais de déménagement, nouveau logement trop cher, risque de moins-value sur la revente de l'ancien logement...) »**. **2 millions d'individus auraient également refusé un emploi ces 5 dernières années car « cela les aurait obligé à passer plus de temps dans les transports pour aller de leur domicile à leur travail »**.

Cette appréciation tient évidemment à la structure du parc immobilier et à la répartition des statuts d'occupation. Les locataires du secteur social, qui bénéficient de loyers encadrés et plus faibles que dans le secteur locatif privé, n'ont bien souvent pas avantage à déménager, à moins d'obtenir un nouveau logement social. Quant aux accédants à la propriété, les coûts de transaction (frais d'agence, frais de notaire...) et les prix de l'immobilier ne les incitent généralement pas à changer de logement.

Les difficultés de logement des salariés ont pris une telle importance que certaines entreprises, poussées par les interpellations de leurs comités d'entreprises, en arrivent à considérer que ces difficultés **entravent la bonne marche de l'entreprise**, que ce soit en termes de gestion des ressources humaines (complications de recrutement ou de mobilité interne, impact sur les négociations salariales), d'activité (diminution de la productivité liée à la trop grande distance entre le domicile et le travail en raison du coût de l'immobilier) ou même d'incidence sur le climat social⁵³. Au total, quatre entreprises sur dix sont confrontées à l'une ou plusieurs de ces difficultés.

Pour y faire face, elles se tournent vers les collecteurs qui ont ainsi développé dans la période récente des prestations pour faciliter la mobilité, à côté de

⁵² Bigot R. et Hoibian S., « Le coût du logement pèse sur la mobilité professionnelle », *Consommation et modes de vie*, Crédoc, n°240, juin 2011.

⁵³ Les dirigeants d'établissements mettent surtout en avant la complexité à recruter (23 %) et les problèmes pour gérer la mobilité interne des employés (19 %). 18 % indiquent aussi des incidences sur la productivité des salariés. Notons aussi qu'un comité d'entreprise sur cinq aborde ces difficultés avec la direction et 15 % déclarent que la question du logement est évoquée lors des négociations salariales.

leurs interventions traditionnelles visant à apporter des aides financières ou des garanties aux salariés. Mais les moyens d'Action Logement sont principalement mobilisés par les structures de plus de 200 salariés au détriment des petits établissements qui constituent pourtant le principal gisement de développement de l'emploi⁵⁴. Les premières utilisent les services d'Action Logement pour 82 % d'entre elles, alors que les seconds y recourent pour seulement 20 % d'entre eux⁵⁵.

Des entreprises situées dans des zones où le marché immobilier est tendu tiennent compte des temps de transport et de la présence de moyens de transports collectifs dans les choix de localisation de leurs établissements. Une entreprise de transport, lassée des retards de ses employés, a même décidé de construire sur ses fonds propres un immeuble pour loger ses employés. D'autres décident de financer une partie du coût des trajets domicile/travail. D'autres encore cherchent à compenser l'écart entre le coût du logement et les revenus de leurs salariés ou à mobiliser des logements à leur intention comme le montrent les exemples suivants.

LES DISPOSITIFS D'AIDE AU LOGEMENT PROPOSÉS PAR LA POSTE POUR PERMETTRE AUX SALARIÉS D'ACCÉDER AU LOGEMENT DANS DE BONNES CONDITIONS

De nombreux employés de La Poste connaissent des difficultés pour se loger dans les zones tendues, notamment en Ile-de-France : « 80 % des postiers sont éligibles au logement social. Et en zone tendue, les difficultés sont réelles pour tous les employés, même pour les cadres. 60 % des demandes en logement social proviennent d'employés franciliens ».

La Poste réserve des places dans des logements sociaux pour ses employés. Ce sont des droits de suite. Ils consistent en un droit pour l'entreprise de pouvoir placer pendant 30 ou 40 ans un employé dans un logement, en échange d'un versement initial de 60 000 €.

Des dispositifs d'aides aux débutants dont les salaires sont faibles ont été créés. Ils consistent en une indemnisation à hauteur de 85 € par mois en Province pour les employés durant 18 mois sur présentation d'un contrat de bail. En Ile-de-France, ces aides sont uniquement destinées aux employés payant un loyer dans le secteur privé et elles sont de 220 € par mois la première année. Ces aides devraient être étendues aux employés résidant dans le parc social : « Il y a une négociation en cours pour permettre aux employés débutants

⁵⁴ Ce sont en effet les TPE et PME qui créent le plus d'emplois aujourd'hui mais qui bénéficient le moins des prestations des collecteurs du 1 % logement : aujourd'hui, il vaut mieux être dans une grande entreprise que dans une petite ou moyenne, même si c'est là que se créent les emplois et qu'apparaissent des besoins en logement.

⁵⁵ Quelques repères chronologiques sur le fonctionnement d'Action Logement peuvent permettre d'éclairer ces écarts. Au démarrage du dispositif en 1953, toutes les entreprises devaient consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence principale des salariés. Depuis 1992, l'affectation des fonds versés par les entreprises (0,95 % de la masse salariale) est répartie en deux : 0,45 % sont versés à Action Logement et 0,5 % au Fonds National d'Aide au Logement (FNAL) qui finance lui aussi diverses allocations logement, et notamment l'Aide personnalisée au logement (APL) et l'Allocation au logement sociale (ALS). Depuis 2006, la contribution est versée uniquement par les entreprises employant au moins 20 salariés. Afin de maintenir les services et les aides d'Action Logement aux salariés des petites entreprises, l'État verse en contrepartie une compensation financière. N'abandonnant plus à Action Logement, les établissements de moins de 20 salariés pensent peut-être que leurs salariés ne peuvent plus bénéficier des différents produits et services proposés par Action Logement. Ces résultats laissent penser qu'Action Logement aurait peut-être intérêt à informer davantage directement les destinataires finaux des offres — à savoir les employés eux-mêmes — dans les petits établissements.

résidant en logement social d'être indemnisés de 85 € par mois pendant 18 mois comme pour les salariés débutants de Province ».

Des dispositifs d'aide à l'hébergement sont également mis en place pour les apprentis qui ne sont pas éligibles au logement social de la Poste puisqu'ils ne sont pas encore recrutés. En attendant, La Poste leur propose parfois d'être hébergés en foyer : *« 500 postiers en attente de logement social sont logés dans ces foyers. Parmi ces salariés, on retrouve 50 % d'employés qui, sans cette solution, auraient peut-être pu se retrouver à la rue ».*

Extraits d'entretien avec le Délégué au Logement au sein de La Poste.

SIGNATURE D'UNE CONVENTION ENTRE L'HÔPITAL DE VILLEJUIF ET DES BAILLEURS SOCIAUX

En 2012, l'hôpital de Villejuif a organisé la mutation de certains de ses employés vers un nouvel hôpital à Clamart (dépendant de celui de Villejuif). Une partie des agents hospitaliers connaissaient des difficultés pour se rendre sur leur nouveau lieu de travail : *« Clamart n'est pas très loin de Villejuif mais la plupart des employés n'ont pas de véhicule et des horaires décalés, donc ils n'ont pas forcément la possibilité de prendre les transports en commun à ces heures là ».*

À Villejuif, une convention entre l'hôpital et des bailleurs sociaux était déjà signée (pour le personnel de l'hôpital), l'hôpital a donc souhaité passer de nouvelles conventions avec des bailleurs sociaux pour des logements situés à Clamart. *« À Clamart, des conventions ont été signées avec le bailleur 3F et Clamart Habitat. Des baux sociaux ont été proposés au personnel de Villejuif pour qu'il puisse habiter plus près de l'hôpital de Clamart ».*

Extraits d'entretien avec une conseillère en économie sociale et familiale.

Le logement : un facteur de développement économique insuffisamment mobilisé

Louis Gallois a affirmé, depuis la remise de son rapport sur la compétitivité, que le logement aurait dû en constituer un chapitre, tant le lien entre développement économique et logement est évident. Ses propos lors du dernier congrès de l'USH le confirment : *« La captation des revenus des ménages par le logement est effectivement un frein à la compétitivité car elle pèse sur les salaires, car elle empêche l'épargne d'aller vers l'appareil productif et aussi parce qu'elle immobilise les salariés car la mobilité dépend de la capacité à se loger⁵⁶ ».* De fait, le lien entre développement économique et logement se mesure d'abord à travers le poids et l'impact du secteur du BTP dans l'économie nationale.

La hausse des prix de l'immobilier contre l'activité du bâtiment

La chute de l'activité économique depuis 2008 a eu des effets récessifs sur le secteur du bâtiment, d'autant plus importants qu'elle s'est ensuite

⁵⁶ Louis Gallois, propos d'introduction au débat « Compétitivité économique et logement », Congrès de l'USH 2013.

accompagnée d'une limitation de l'accès au crédit et d'une plus faible activité sur le marché de la revente. Il n'est donc pas étonnant de constater que ce secteur a été davantage touché que d'autres par les défaillances d'entreprises. Au cœur de la crise, en 2009, les entreprises du bâtiment ont ainsi payé un lourd tribut puisqu'elles ont représenté près du tiers des 62 313 entreprises défaillantes (soit 31 %). Cela a évidemment des conséquences majeures en terme d'emploi pour un secteur qui représente peu ou prou 12 % des actifs⁵⁷ en France. Le président de la Fédération des promoteurs immobiliers a ainsi souligné que le secteur du bâtiment se trouvait « *dans une logique d'accident industriel. En considérant qu'un logement c'est au moins deux emplois directs*⁵⁸, en passant de 115 000 à 73 700 en deux ans, la filière aurait perdu environ 80 000 emplois⁵⁹. »

Mais c'est fondamentalement le décrochage entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages qui est à l'origine du recul de l'activité du bâtiment. Dans un département comme celui des Alpes-Maritimes, le renchérissement des prix de l'immobilier produit un effet négatif sur la construction. De fait, la CCI estime que les mises en vente et les ventes effectives de logements neufs ont baissé pour l'année 2012 (respectivement - 33 % et - 34 %), impactant à la baisse les constructions de logement (- 4 % de permis accordés entre 2011 et 2012 sur le département, et - 31 % de mises en chantier pour toute la région PACA⁶⁰). Cette baisse de la construction provoque une dégradation de l'emploi dans le BTP qui prévoit une perte de plus de 1 000 emplois sur le département en 2013⁶¹. Pour le Président de l'Observatoire de l'immobilier, « *il s'agit d'éviter un désastre économique et social pour un ensemble de métiers qui a démontré par le passé sa contribution essentielle à la croissance et à l'emploi et son soutien actif à la construction de logements sociaux (...) c'est pourquoi il nous faut absolument construire plus de logements*⁶². »

La situation ne s'améliore pas puisqu'à la fin du mois d'octobre 2013, le nombre d'entreprises en faillite dans la construction était en hausse de 5,1 % sur un an et dépassait les 20 000, alors qu'il était proche de 14 000 à la fin de l'année 2006⁶³. Ces défaillances augmentent à un rythme plus soutenu que celui de la moyenne des autres secteurs. Dans ce contexte morose qui ne devrait pas s'améliorer avant plusieurs mois, le poids de la commande des organismes Hlm est essentiel. Jamais les mises en chantier de logements sociaux n'ont pesé autant dans l'ensemble de la construction (29 % en 2012 contre 17 % en 2008).

⁵⁷ En considérant que le secteur du logement regroupe le secteur de la construction (6,8 %), celui des activités immobilières (1,5 %) et celui des services financiers (3,5 %), même si ces derniers ne sont pas tous tournés vers le logement, soit au total 11,8 % des emplois.

⁵⁸ La Fédération du bâtiment estime quant à elle que la construction d'un logement génère un emploi dans le bâtiment et deux emplois indirects dans la filière.

⁵⁹ Le Monde.fr, 14 février 2013.

⁶⁰ Insee PACA, « Bilan économique 2012. La construction à la peine », mai 2013.

⁶¹ Le Moniteur, « Dossier tout l'emploi du BTP, des besoins contrastés dans l'hexagone ».

⁶² CCI Nice Côte d'Azur, *Azur Entreprises et Commerces*, n° 95.

⁶³ AFP, 21 novembre 2013.

L'emballlement du marché immobilier contre l'emploi et le développement des territoires

Le lien entre le logement et le développement économique apparaît aussi à travers **l'impact du coût du logement sur l'emploi et le développement des villes et des territoires**. Si les prix des marchés immobiliers de certaines villes et régions font obstacle au recrutement de salariés modestes (mais indispensables) — comme nous l'avons signalé précédemment —, cela se retourne également contre les entreprises et leurs possibilités de développement (donc contre le développement économique des territoires concernés). Sans compter que le coût de l'immobilier peut contraindre des salariés à quitter leur emploi pour des zones plus clémentes et générer ainsi des difficultés pour les entreprises confrontées à leur remplacement.

Si les villes et les métropoles cherchent à développer leur attractivité économique et à promouvoir pour cela un cadre de vie susceptible d'attirer les salariés qualifiés et les classes supérieures de la population, elles doivent aussi se confronter aux conséquences de cette ambition, et notamment au besoin de prendre en compte l'ensemble des populations nécessaires au développement économique recherché. Elles se trouvent de ce fait confrontées à la diversité des besoins en logement. Ne pas répondre à ceux des catégories modestes en les renvoyant vers les périphéries des villes, conduit à éloigner les zones d'habitat des lieux où se concentre l'emploi et à faire surgir des difficultés pour les salariés comme pour les entreprises. Jusqu'au point où les difficultés de logement se retournent contre le développement économique et contre l'emploi.

Cette situation, bien repérée dans les territoires attractifs dans lesquels les marchés immobiliers sont tendus et le plus souvent fermés aux ménages les plus modestes, a son pendant dans les territoires en déclin marqués par l'obsolescence de leur parc immobilier. **Dans les premiers, le logement (ou plutôt le logement trop cher) joue contre l'emploi⁶⁴, dans les seconds l'emploi (ou plutôt son absence) joue contre le logement**. Dans ces territoires en déclin touchés par un recul de l'activité, la fermeture de sites industriels, la stagnation économique et un chômage important, on assiste souvent à un ralentissement — voire à un effondrement — du marché immobilier, à un recul des prix, à une dépréciation de la valeur des patrimoines et au blocage de la mobilité pour des propriétaires qui ne parviennent pas à revendre, etc. Une offre de logements accessibles existe, mais le défaut de demandeurs accentue la spirale récessive du marché immobilier.

Dans l'un et l'autre cas, **l'intervention sur le logement est essentielle pour permettre aux salariés modestes qu'appelle le développement économique**

⁶⁴ Propos qu'il convient toutefois de moduler car une étude de la DARES montre que les sorties du chômage sont plus rapides et meilleures là où le logement est cher, car les prix immobiliers élevés sont un signe de dynamisme économique et d'attractivité du territoire (cas de la Haute-Savoie par exemple).

de se loger, ou pour constituer une ressource facteur de développement.

Dans une région comme l'Auvergne, le logement a été mobilisé comme atout pour attirer des actifs. L'Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne, en lien avec les entreprises de la région a lancé un « new deal » pour attirer de nouveaux actifs. Elle propose à ceux qui acceptent de venir y travailler de financer leur logement à hauteur de 500 € par mois pendant leur période d'essai et de les aider à s'installer plus durablement. Dès 2006, la Région créait le concept de « résidence d'entrepreneurs », en référence aux résidences d'artistes, pour toute personne souhaitant créer une entreprise sur son territoire. La Région offre ainsi un appui à la création d'activité, avec un Smic pendant six mois ainsi qu'un logement. Ces initiatives ont contribué à ce que l'Auvergne accueille 17 000 nouveaux arrivants par an et enregistre désormais un solde migratoire positif.

La Haute-Savoie, notamment le Genevois français, présente un tout autre contexte dans lequel le logement est générateur de difficultés pour ses habitants les plus modestes et constitue un obstacle au développement d'activités.

LA HAUTE-SAVOIE, UN « CAS D'ÉCOLE » DES DIFFICULTÉS DANS UN TERRITOIRE ATTRACTIF

Le département se caractérise par un **fort dynamisme démographique** depuis plusieurs décennies (+ 1,4 % par an, ce qui est le double de la moyenne nationale), qui attire près de 10 000 nouvelles personnes chaque année, surtout des personnes qualifiées (cadres) et jeunes (20-40 ans). Cette situation est encore plus marquée dans le Genevois français (+ 1,9 % par an pour le solde migratoire). **Les opportunités d'emploi** dans divers secteurs (industrie, services, tourisme) **expliquent cette attractivité**. La progression du nombre d'emplois s'effectue au rythme moyen de 1,4 % par an et atteint même 2,2 % dans les zones proches de la Suisse. Le chômage, même s'il augmente, reste un des plus bas de la région (7,9 % contre 9,3 %) et largement inférieur à la moyenne nationale (10,5 %).

Une telle dynamique génère une forte demande en logements et le marché immobilier est tendu et cher sur tous les segments de l'offre. Une convergence de facteurs aggravants y contribue : un nombre de ménages qui progresse plus vite qu'ailleurs, un parc locatif public réduit et dont la capacité de régulation est de ce fait limitée, la présence d'acquéreurs suisses qui viennent s'installer en France à cause des prix inaccessibles à Genève, la concurrence du marché immobilier liée au tourisme (un quart des logements du département sont des résidences secondaires), la présence de salariés travaillant en Suisse et disposant d'un pouvoir d'achat important ce qui oblige les entreprises locales à faire venir des salariés d'ailleurs, avec les problèmes de logement que cela suppose.

Les revenus des ménages sont parmi les plus élevés de province (27 790 € de revenu net moyen déclaré en 2009), mais les ménages modestes éprouvent de plus en plus de difficultés pour se loger. Le bassin du Mont Blanc commence à perdre des habitants, surtout des jeunes, des familles et des actifs modestes. Des entreprises du Genevois soulignent les difficultés de recrutement (surtout pour les emplois qualifiés) qu'elles cherchent à surmonter

par diverses initiatives pour faciliter l'accès au logement (logements gratuits pendant la période d'essai, accès aux logements de l'entreprise, paiement du déménagement ce qui a pu occasionner pour certains un redressement de l'URSSAF...). Les établissements médico-sociaux et hospitaliers rencontrent les mêmes difficultés pour le recrutement des médecins et des infirmières. Pour le recrutement de personnes moins qualifiées, les entreprises comme les établissements publics privilégient les candidats locaux qui sont déjà logés. Malgré l'ampleur du problème du logement et les difficultés de recrutement qu'il génère, il n'est pas véritablement pris en charge au niveau collectif. La Chambre de commerce et d'industrie y est sensible, comme la représentation locale du Médef, mais du fait de la concurrence entre employeurs, son traitement relève jusqu'à maintenant de démarches individuelles de la part des entreprises.

Si le logement social a évidemment un rôle à jouer pour accompagner les dynamiques de développement des territoires, il reste insuffisamment pris en compte. Le logement social est nécessaire dans les métropoles et territoires dont l'économie est portée à la fois par l'économie productive et publique, mais aussi par le tourisme, pour procurer un logement abordable aux larges couches de la population qui ne peuvent accéder à un logement aux conditions du marché, mais qui assument des emplois importants et les fonctions « supports » dans ces territoires (travailleurs saisonniers, logistique, BTP, santé, administration publique, services opérationnels de nettoyage et de sécurité pour les entreprises). Dans les secteurs portés par l'économie résidentielle, le logement social contribue au logement de ses salariés (services à la personne ou de proximité, petit commerce...). Quant aux territoires en perte de vitesse, largement dépendants des transferts sociaux, un des enjeux consiste à trouver les moyens de maintenir un bon niveau de services aux populations déjà en place, souvent captives et fragilisées économiquement, tout en attirant des activités. **Le logement social, par la rénovation urbaine ou la réhabilitation qui permet le maintien d'activités et d'emplois, est un élément de cette reconquête et du renouvellement de l'attractivité de ces territoires**⁶⁵.

L'accompagnement du développement des territoires par les organismes Hlm concerne aussi les attributions de logements sociaux, notamment la prise en compte des demandes de mutation quand elles sont liées à la mobilité professionnelle. Les règles en matière de mutation (considérée en droit comme une nouvelle demande de logement) nécessitent d'être adaptées à cette problématique — qui devient plus cruciale dans la lutte en faveur de l'emploi et contre le chômage. Ce point, qui a été assez peu abordé lors de la concertation sur la réforme des attributions, est pourtant essentiel et ne peut se résoudre par le seul recours aux logements des réservataires du 1 % Logement. Il figure dans le Pacte d'objectifs et de moyens signé entre l'État et le Mouvement Hlm.

⁶⁵ Rapport de l'USH au congrès 2013, « Accompagner le développement économique et l'emploi ».

local et, dans ce contexte, la question de la gestion des flux migratoires entre territoires constitue un enjeu majeur pour les collectivités territoriales pour les années à venir.

Le coût de l'immobilier et ses impacts économiques

La ponction qu'opère le logement sur le pouvoir d'achat des ménages génère pour eux d'importantes contraintes financières, mais elle est aussi une entrave à la compétitivité du pays⁶⁶. L'immobilier influence en effet de nombreux domaines de l'activité économique et notamment les salaires. Des études ont montré une corrélation entre l'évolution des prix de l'immobilier sur la période 2000-2010 et celle des coûts salariaux unitaires dans les pays de la zone euro, la hausse des coûts de l'immobilier contribuant à renchérir le coût du travail. Mais l'immobilier influence aussi le pouvoir d'achat, la consommation et l'épargne des ménages.

Le logement capte ainsi des ressources au détriment d'autres secteurs économiques et **la flambée des prix immobiliers est devenue au fil du temps un handicap de poids pour le reste de l'économie française**. C'est ainsi que le prélèvement des remboursements d'emprunt sur le revenu des ménages comme la charge de loyers élevés se fait au détriment de la consommation ou de l'épargne. Selon les « Comptes du logement 2012 », le total des loyers encaissés par les propriétaires du parc privé est ainsi passé de 29 milliards d'€ en 2001 à 41,6 milliards d'€ en 2011. **Une progression de plus de 40 % en 10 ans qui n'est due que pour 8 % à la progression du volume du parc locatif dans la même période**⁶⁷.

Ces dépenses liées au logement sont faiblement redistribuées dans l'économie et bénéficient peu à l'emploi. En ajoutant les paiements de loyers, les achats de logements et de terrains et les aides de l'État, le CGDD évalue à 375,7 milliards d'euros les ressources mobilisées par le logement en 2009⁶⁸ (soit 19,7 % du PIB). Une large part de cet argent n'est pas réinjectée dans le circuit de la consommation et ne provoque pas l'effet multiplicateur qui pourrait être bénéfique à l'économie (les ménages propriétaires ont déjà de hauts niveaux de revenus et épargnent bien davantage que la moyenne des ménages français).

Cela contribue au creusement des inégalités de patrimoine. À partir de données différentes (les enquêtes Patrimoine de l'Insee réalisées en 1988, 2004 et 2010) et en regardant cette fois directement les montants de patrimoine détenus, Pierre Lamarche et Laurianne Salembier⁶⁹ confirment une forte augmentation des disparités, indiquant que « *le patrimoine de ceux faisant partie des 10 % les moins bien dotés en 2010 est supérieur de 20 % à celui*

⁶⁶ Voir l'article « Comment l'immobilier entrave la compétitivité de la France », *Le Monde* du 23 avril 2013.

⁶⁷ *Libération* du 26 juin 2013.

⁶⁸ Commissariat général au développement durable/Service de l'observation et des statistiques, *Les comptes du logement* (premiers résultats 2010), mars 2011.

⁶⁹ Crédoc, « L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans », décembre 2012.

de leurs homologues de 1998, quand le patrimoine possédé par les 10 % de ménages les mieux dotés a augmenté de 131 % sur la période ».

On mesure ainsi la tension qui existe entre une logique de maîtrise du coût du logement, qui pourrait contribuer à dégager du pouvoir d'achat pour les ménages quand la rémunération liée au travail marque le pas, et une autre logique qui considère l'immobilier comme un actif dont la valorisation contribue à l'accumulation du patrimoine dans un nombre resserré de mains et à l'augmentation des inégalités au sein de la société. La politique du logement, notamment quand elle se fixe un objectif de maîtrise des loyers, peut donc permettre de **conjuguer l'amélioration du pouvoir d'achat et la justice sociale.**

POUR UNE MEILLEURE ARTICULATION DE L'EMPLOI ET DE L'HABITAT

Le réinvestissement des entreprises dans le domaine du logement vient confirmer, s'il en était besoin, la gravité de la situation sur le front du logement qui, non seulement, est productrice de difficultés, de frustrations, d'inégalités pour les ménages, mais qui fait également surgir des désordres au-delà de la sphère individuelle quand ils concernent la ponction qu'opère le coût du logement sur les autres domaines de consommation, ou quand ils constituent un obstacle au développement économique et territorial, ainsi qu'à la création d'emplois.

Malgré de fortes interactions entre emploi et logement, **ces deux domaines d'action fonctionnent sur des modes séparés** qu'il s'agisse des politiques, des dispositifs ou des acteurs. **Les faire converger est un enjeu majeur**, tant pour mieux protéger les personnes déstabilisées par l'évolution de l'emploi et la transformation du rapport au travail que pour favoriser le développement économique et territorial.

Décloisonner les approches économique et sociale de la question du logement

Il faut se réjouir de l'implication nouvelle de certaines entreprises en faveur de leurs salariés et de tous ceux qu'elles souhaitent recruter, car elle est porteuse d'un rapprochement entre la dimension économique du logement et sa fonction sociale qu'on a eu tendance à renvoyer vers les collectivités publiques. Ces dernières interviennent en effet, depuis plus de vingt ans maintenant, pour mettre en œuvre un filet de protection en direction des personnes défavorisées, pour leur permettre d'accéder à un hébergement ou à un logement et de s'y maintenir quand elles sont confrontées à des difficultés. Et malgré des efforts engagés pour impliquer davantage Action logement dans cette direction (mécanismes de garantie des loyers à travers le Loca-pass, mobilisation de logements réservés par les entreprises pour des « prioritaires Dalo »), le traitement social des difficultés de logement demeure majoritairement l'apanage de l'État et des collectivités territoriales. **À la séparation des lieux entre l'habitat et le travail que vivent les individus s'ajoute une même séparation dans la sphère institutionnelle et politique entre les dispositifs et acteurs qui interviennent dans le champ du logement d'une part, dans celui de l'emploi et du développement économique d'autre part.**

Le cloisonnement des approches économique et sociale joue à tous les niveaux. Pour les salariés dont les besoins devraient être mieux pris en compte par les politiques locales de l'habitat (69 % des établissements pensent que les entreprises devraient être associées à l'élaboration des PLH ou PLU). Il joue aussi pour les personnes en difficulté confrontées au cloisonnement du champ de l'insertion professionnelle et de celui de l'insertion dans le logement. Alors que le Nord-Pas-de-Calais est l'une des régions où le taux de pauvreté est le plus important de France (17 %), l'Union Régionale Interfédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux (URIOPSS) s'alarme de l'absence de coordination entre la problématique du logement et celle de l'emploi. Pour ce collectif d'associations — agissant principalement dans le domaine sanitaire et social —, c'est avant tout le cloisonnement des champs d'intervention qui nuit à la cohérence et à l'efficacité de l'action. Un responsable de l'URIOPSS indique ainsi que « *c'est une véritable absurdité de ne pas saisir le problème dans sa globalité, comme si les gens, dans leur vie, isolaient ces deux problématiques. L'un ne va pas sans l'autre (...)* Cette séparation entre l'insertion professionnelle et le logement, on l'observe entre les structures, mais aussi au sein des institutions. »

Ce fractionnement se retrouve également à différents niveaux de l'intervention sociale. Ainsi, les travailleurs sociaux ont parfois une orientation logement ou emploi, sans nécessairement avoir la connaissance de l'ensemble des dispositifs sociaux dans ces deux domaines. « *J'observe souvent qu'un référent Pôle Emploi ou un référent RSA ne connaît pas tous les dispositifs liés au logement, comme le Fonds de Solidarité Logement (FSL) ou les aides Loca-pass. A contrario, il n'est pas rare de voir des travailleurs sociaux de la CAF ne pas créer de liens avec les acteurs de l'insertion professionnelle*⁷⁰. » La même difficulté est pointée par des Foyers de jeunes travailleurs qui ne parviennent pas à adapter leur offre aux situations précaires d'emploi que vivent les jeunes qu'ils accueillent et à sécuriser leurs parcours, et qui se trouvent démunis pour répondre à ceux qui sont en alternance quand le lieu du stage est éloigné. Compte tenu des interactions entre l'emploi et le logement, il faut faire progresser l'idée d'un **décloisonnement des réflexions, des actions et des politiques concernant l'emploi et le logement**. Ce decloisonnement pourrait permettre aux politiques nationales et locales du logement de mieux prendre en considération les effets des mutations économiques et sociales en cours.

⁷⁰ Un responsable de l'URIOPSS Nord-Pas-de-Calais.

Faire du logement un facteur de protection pour les individus confrontés aux mutations de l'emploi

Pour que le logement fonctionne effectivement comme un amortisseur de la crise économique et financière que nous traversons, comme un rempart contre les précarités, comme une protection pour les individus, il faut améliorer et renforcer un certain nombre de leviers d'intervention de la politique du logement.

Nous avons évoqué dans ce chapitre la ponction qu'opérait la progression incontrôlée des coûts de l'immobilier, notamment des loyers et des charges, sur le pouvoir d'achat des ménages et la nécessité de réguler les loyers dans les secteurs tendus. Leur progression au cours de la dernière décennie a été 2,5 fois plus rapide que celle des prix à la consommation, a contribué à la progression des dépenses contraintes dans le budget des ménages et à réduire les achats moins indispensables (loisirs, culture, restauration et hôtellerie, transports...) et par là, l'activité des secteurs concernés. Un tel constat souligne **l'intérêt des mesures adoptées depuis 18 mois pour tenter de limiter les hausses de loyers et fixer des loyers de référence pour les nouvelles locations**, même si l'on peut regretter la complexité de ces dispositions et leur impact limité puisqu'elles encadreront principalement les hausses de loyers sans provoquer de baisse (en-dehors peut-être des petits logements) alors que les loyers ont augmenté de façon inconsidérée au cours de la dernière décennie.

La dérive des loyers du parc locatif privé souligne l'intérêt que représente le logement social pour les ménages modestes. Si l'on applique les augmentations subies en dix ans à un loyer privé de 600 € en 2000 et à un loyer de logement social de 400 € la même année, l'avantage en terme de pouvoir d'achat annuel entre un locataire du secteur privé et un locataire Hlm est passé de 2 400 € par an à 4 728 € au profit de ce dernier (soit plus de 4 Smic !). Ce rapide calcul ne plaide pas pour stigmatiser les avantages des locataires Hlm — certains s'en chargent — **mais pour appeler une vigoureuse maîtrise des loyers du secteur privé compte tenu de leur impact sur le pouvoir d'achat des ménages.**

PARC PRIVÉ / PARC HLM : UNE ÉVOLUTION COMPARÉE DES LOYERS ENTRE 2000 ET 2013

	2000	Augmentation 2000-2013	2013
Loyer mensuel secteur privé	600 €	+ 55 %	930 €
Loyer mensuel Hlm	400 €	+ 34 %	536 €
Écart mensuel	200 €		394 €
Écart annuel	2 400 €		4 728 €

Source : Fondation Abbé Pierre à partir des évolutions de loyer constatées dans le parc privé (sur la base des données de l'Olap) et dans le parc Hlm (sur la base des circulaires annuelles définissant les loyers plafonds)⁷¹.

Les aides personnelles au logement constituent un autre vecteur de protection, pour les ménages très modestes et pauvres, puisqu'elles concernent exclusivement les personnes des 3 premiers déciles du niveau de vie (les 30 % les moins riches). Pour elles, les aides au logement représentent 1 350 € par an et par unité de consommation et pour les personnes les plus pauvres (celles qui appartiennent au premier décile de la population) ces aides personnelles représentent 18,4 % du revenu disponible. Globalement, « *les aides au logement contribuent pour 19 % de la réduction des inégalités*⁷² ».

Ces données soulignent le profond changement de la nature des aides au logement et leur rôle redistributif. Elles jouent moins qu'à la fin des années 1970, quand l'Aide personnalisée au logement (APL) a été créée, une fonction d'accompagnement des ménages dans leur trajectoire résidentielle pour réduire le coût de l'entrée dans un logement locatif ou celui du passage du statut de locataire à celui de propriétaire. En revanche, elles ont désormais un rôle essentiel dans la solvabilisation durable des ménages les plus modestes et représentent un réel outil de redistribution des richesses dont la puissance est comparable à celle des minima sociaux (elles apportent quasiment la même contribution à la réduction des inégalités que les minima sociaux et ont la même progressivité). **D'aide aux ménages dans la réalisation de leurs trajectoires résidentielles, elles sont devenues un élément majeur de transfert social.** Selon une étude de la CNAF concernant les allocataires de la région Paca⁷³, l'allocation logement représente 60 % de la totalité des prestations sociales versées aux ménages précaires. Pourtant ces aides personnelles, parce qu'elles sont plafonnées, ont vu « leur impact solvabilisateur » s'éroder devant l'envolée du coût du logement, notamment dans le secteur locatif privé. Elles en constatent

⁷¹ Olap, loyers moyens dans 11 agglomérations de province, loyers PLUS maximal défini par circulaire au 1^{er} juillet (en € par m², surface utile).

⁷² France Portrait social 2013. « La redistribution : état des lieux en 2012 ».

⁷³ « Les nouveaux visages de la pauvreté laborieuse », CNAF, 2007.

le prix et en diminuent simplement l'impact. Leur évolution au cours des dernières années n'a pas permis non plus d'accompagner et d'amortir le développement massif des fragilités liées notamment à la précarité de l'emploi.

Mobiliser aussi les entreprises pour réparer les effets de la déstabilisation du travail

Dans le contexte actuel, le logement peut constituer un support pour la relance économique et l'ingrédient d'un scénario de sortie de crise. Mais, en admettant que celle-ci survienne, il serait illusoire de penser qu'elle entraînera symétriquement une sortie de la crise sociale et une réduction de la précarité et des inégalités.

Les entreprises ont collectivement une responsabilité dans la déstabilisation du travail engagée en France depuis une vingtaine d'années au moins. Que cette déstabilisation se traduise par la progression inquiétante du chômage, la généralisation des contrats à durée déterminée pour entrer sur le marché du travail quand il ne s'agit pas de missions d'intérim, la multiplication des statuts précaires (stages, temps partiel subi, auto-entrepreneuriat, travailleurs saisonniers...) ou encore la déstructuration des horaires de travail (notamment dans la grande distribution et les entreprises de nettoyage avec leur lot d'horaires atypiques, d'astreintes, de travail de nuit et du dimanche) qui s'accommodent mal des autres temporalités (celle de la ville, comme celle de la vie familiale ou sociale). La population concernée par cette métamorphose, née du développement de ce que Robert Castel nomme le « précaire », campe désormais aux marges du monde du travail et des entreprises, parfois dedans mais de façon fragile, parfois dehors et alors plus ou moins bien prise en charge par les mécanismes de protection sociale et de solidarité.

Face à cette évolution, **il faut mobiliser l'ensemble des acteurs, dont bien évidemment les entreprises**, pour que, faute de supprimer ces situations, elles ne soient pas à tout le moins un handicap pour accéder à un logement et s'y maintenir. Mais les partenaires sociaux n'ont pas suffisamment travaillé jusqu'à présent sur les transformations du salariat et toutes leurs conséquences. Il y a là un enjeu pour Action logement dont les missions resteront phagocytées par les priorités de l'État (l'Anru notamment) tant que cette articulation emploi/logement ne sera pas mieux prise en compte.

Une réflexion est en cours pour une meilleure considération des besoins en logement des salariés dans un cadre territorial. Elle a débouché

sur un « protocole cadre de partenariat » entre Action logement et les représentants des collectivités locales⁷⁴, qui vise à renforcer les liens entre accès au logement et accès à l'emploi des salariés. Il prévoit notamment la création de « conférences territoriales de bassin d'emploi » pour recenser localement les besoins en logement des salariés et des entreprises et participer de façon plus significative à la planification et au suivi des politiques locales de l'habitat. De telles conférences territoriales devraient être créées de façon expérimentale dans 11 aires urbaines en 2014, avant d'en concerner une trentaine par la suite. Ces initiatives peuvent contribuer à un meilleur ancrage territorial des collecteurs, à un moment où ils sont affectés par un puissant mouvement de concentration. Mais reste entière l'interrogation sur leur capacité à prendre aussi en compte tous ceux qui sont touchés par le processus de fragilisation du travail et d'externalisation des services des entreprises. Par rapport aux profondes mutations qui affectent le travail, le rôle d'Action logement ne peut se limiter à mieux accompagner la mobilité résidentielle.

Reconstruire le lien entre l'habitat et l'emploi

Les interactions entre l'emploi et le logement sont complexes. Elles le sont parce que l'emploi subit des mutations considérables qui se projettent évidemment dans le domaine du logement et conduisent à reconsidérer le rôle protecteur que peut jouer le logement. Elles le sont aussi parce que le logement a acquis une autonomie par rapport à l'emploi. **Alors que, durant les périodes de croissance, l'emploi structurait le choix des lieux d'habitat, le choix résidentiel devient prépondérant dans les arbitrages des ménages.** Sous l'effet de transformations sociologiques, mais aussi d'emplois de plus en plus volatils, le logement fait l'objet d'un surinvestissement important et est perçu comme un refuge et une protection contre les aléas de la vie.

Le logement devient ainsi un élément structurant dans les arbitrages de localisation des ménages au détriment de l'emploi, jugé parfois trop incertain pour fonder des choix durables. Certains tendent donc à choisir leur lieu de vie, et leur logement et gérer ensuite les contraintes que cela génère pour l'emploi, notamment celles qui sont liées aux déplacements. **Les stratégies résidentielles et familiales prennent ainsi**

⁷⁴ Protocole cadre de partenariat du 26 juin 2013 entre Action logement et l'ADCF, l'ACUF et les maires des grandes villes. Action logement a signé ses deux premières conventions cadre territoriales avec Plaine Commune (le 12 décembre 2013) et avec la vallée scientifique de la Bièvre (le 20 décembre). Ces conventions visent à accompagner le développement économique des deux territoires couverts par un CDT, ainsi que « favoriser la ville des courtes distances » et « contribuer au développement d'une ville mixte et équilibrée ».

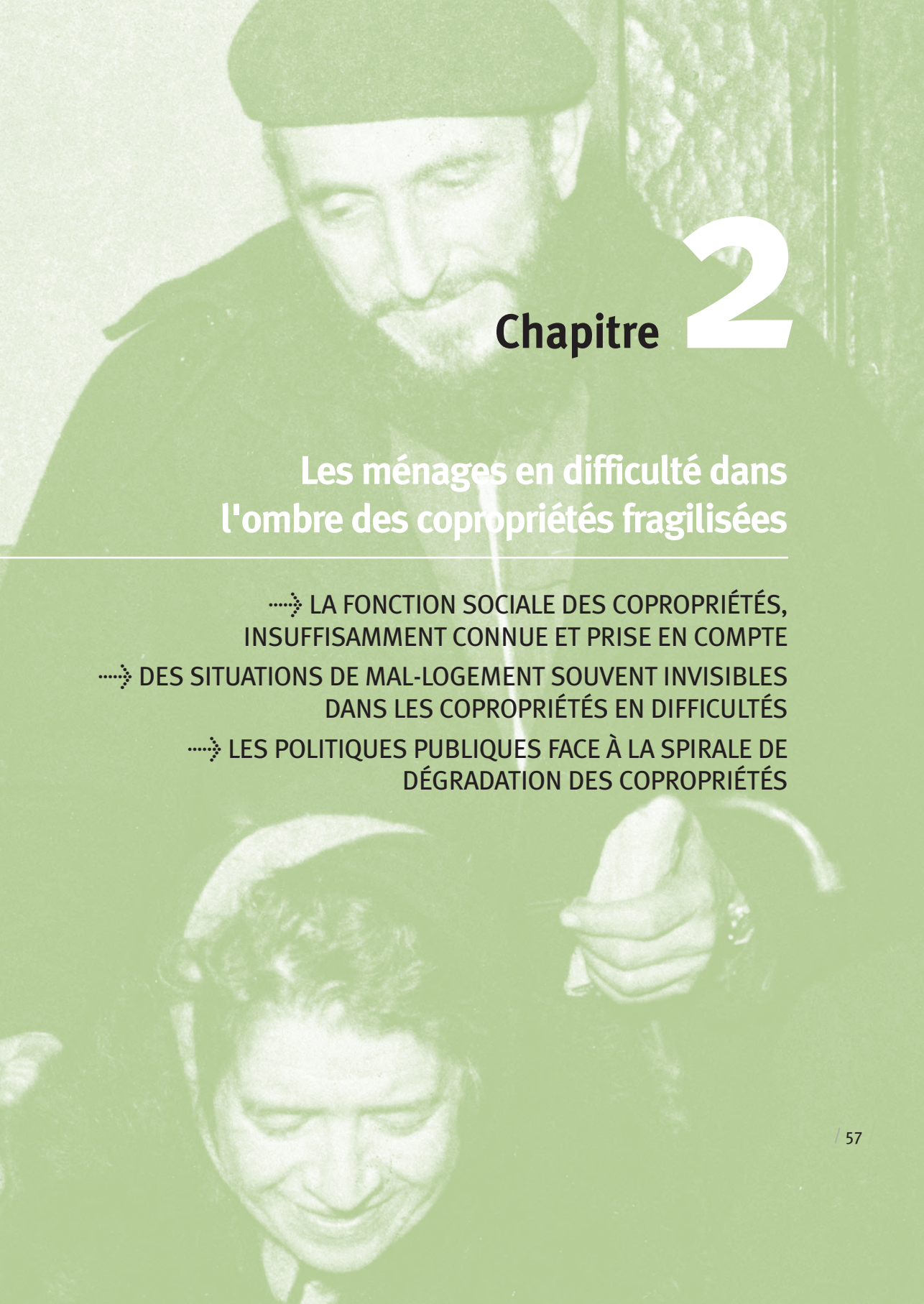
une importance considérable par rapport aux choix professionnels.

Cela est confirmé par des études qui montrent que les mobilités résidentielles pour cause d'emploi sont très minoritaires dans les motifs de changement de logement. L'analyse de huit vagues d'enquêtes du Panel européen des ménages⁷⁵ entre 1994 et 2004, indique que le motif emploi explique seulement un changement de résidence sur cinq (20,6 %) pour la France. Dans ce cas, la mobilité se fait sur longue distance (39 % au-delà du département alors que ce taux tombe à 7 % quand il s'agit de motifs liés au logement, le plus souvent sous l'effet de transformations familiales ou d'accession à la propriété).

Cette autonomisation du logement par rapport à l'emploi s'inscrit dans une évolution plus large qui fait que le logement ne se résume pas à ses caractéristiques intrinsèques, mais est d'abord le lieu où l'on habite. Il y a en effet une interaction entre le toit et la vie que l'on y mène et ce qu'il nous dit d'autrui. Les agences immobilières le savent bien puisqu'une indication comme « bon quartier », « quartier calme et arboré », « petite résidence bien située » valent autant que les prestations du logement. S'y rajoutent la réputation de l'école, la densité et la fréquence des transports, la proximité des commerces et les relations domicile-travail... qui contribuent à la qualité de vie là où l'on habite. Tout cela influe sur les choix résidentiels, sans compter les réseaux d'entraide non monétaires qui sont liés à la localisation du logement (voisins, amis, famille), que l'on pourrait perdre en cas de mobilité résidentielle. Autant de services qui n'ont pas de prix, mais dont le coût doit être pris en considération lors d'un déménagement. Il en résulte des arbitrages complexes pour les ménages, qui vont jouer pleinement quand il faut peser les conséquences résidentielles de la mobilité professionnelle.

Il ne suffit donc pas de mettre en regard la demande d'un salarié avec un logement disponible, mais de prendre plus largement en compte les différentes dimensions que comporte le logement. Sans quoi on ne comprend pas ce que peut être l'attachement à un logement qui pousse des chômeurs à hésiter entre l'ancrage qu'il permet et un emploi qui impliquerait un déménagement coûteux, qui signifierait une rupture avec le réseau des solidarités de proximité. Comme on ne comprend pas les refus de logement de la part de demandeurs de logements sociaux ou même de ménages reconnus prioritaires dans le cadre du Droit au logement opposable. Cet élargissement de la réflexion est essentiel quand on souhaite reconsidérer les relations entre l'emploi et le logement, entre les stratégies professionnelles et les stratégies résidentielles.

⁷⁵ Analyse de huit vagues d'enquêtes de Panel européen des ménages (de 1994 à 2004) sur les liens entre statut résidentiel et mobilité, réalisée par le GATE, Université de Lyon pour la DARES.



Chapitre 2

Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées

- LA FONCTION SOCIALE DES COPROPRIÉTÉS, INSUFFISAMMENT CONNUE ET PRISE EN COMPTE
- DES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT SOUVENT INVISIBLES DANS LES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉS
- LES POLITIQUES PUBLIQUES FACE À LA SPIRALE DE DÉGRADATION DES COPROPRIÉTÉS

« *Bombe à retardement* » pour les uns¹, « *parc social de fait* » pour d'autres², certains immeubles collectifs privés posent aujourd'hui problème au point de s'imposer sur la scène publique sous le vocable de « *copropriétés dégradées*³ ». Cette notion recouvre en fait des réalités diverses et complexes et traduit une évolution qui a conduit à la concentration dans ces immeubles de situations de fragilité sociale et de formes spécifiques de mal-logement. Le statut privé de ce parc a longtemps masqué les mutations qui affectaient certaines de ses entités, et a contribué à en maintenir les pouvoirs publics à l'extérieur sauf pour les immeubles les plus anciens, construits avant 1948, qui ont pu faire l'objet d'interventions importantes au titre de l'amélioration de l'habitat depuis la fin des années 1960. Tout le parc collectif privé plus récent, construit depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, doté d'éléments de confort plus importants, a longtemps été considéré comme un parc de meilleure qualité et ne posant pas de problèmes majeurs.

Au-delà de quelques copropriétés dégradées « emblématiques » telles que Clichy-Montfermeil, Grigny 2, ou le « Petit Bard » à Montpellier, le phénomène de dégradation de certains ensembles collectifs privés semble s'être développé de façon discrète (parfois souterraine) dans de nombreux sites, suivant en cela la montée des précarités dans notre pays. Au point de poser problème et de faire l'objet de réflexions nouvelles qui ont conduit à faire de la lutte contre les copropriétés dégradées une dimension importante de la loi ALUR⁴. Pour autant, **la question n'est pas nouvelle** puisque **les premières réflexions sur l'évolution des copropriétés récentes datent de la fin des années 1980**, comme les premières interventions publiques sur ce parc à l'initiative de certaines collectivités locales (notamment à Marseille, Lyon ou Grenoble). Ces expériences ont conduit à l'élaboration, dans le courant des années 1990, de dispositifs publics d'intervention de portée nationale dotés de moyens spécifiques (création des « OPAH copropriétés » en 1994, des « Plans de sauvegarde » en 1996), et à l'introduction de procédures dans les années 2000, qui ont permis de renforcer la capacité d'intervention de la puissance publique. L'élaboration progressive de ces dispositifs a permis de développer des actions spécifiques tout en construisant la légitimité de la puissance publique à intervenir dans un domaine fortement régi par des rapports privés⁵.

Après une période marquée par une approche technicienne du traitement des copropriétés dégradées, **un faisceau d'évènements, de réflexions et d'interventions contribuent à souligner à nouveau l'actualité de la**

¹ Braye Dominique, « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », janvier 2012.

² « Copropriétés dégradées, prévenir plutôt que guérir », *Maires de France, le magazine*, avril 2013.

³ Terme retenu par la loi ALUR pour identifier les copropriétés en difficulté.

⁴ Voir le titre II, « Lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées ».

⁵ Cette absence de légitimité des collectivités locales et des services de l'État à intervenir, avait constitué une difficulté majeure des premières interventions lancées de façon expérimentale à la fin des années 1980 dans un certain nombre de villes.

question. Car malgré les mesures adoptées jusqu'à ces dernières années, le processus de dégradation de la situation n'est pas maîtrisé : il apparaît même difficile à contenir puisque de nombreuses villes et régions y sont confrontées, et qu'il fait régulièrement l'objet d'alertes d'habitants de copropriétés ou d'acteurs de terrains (intervenants sociaux, associations...). Sont alors mises en évidence les difficultés financières des occupants, (petits propriétaires impécunieux ou locataires à faibles ressources), le dysfonctionnement des services et des équipements collectifs (entretien courant, éclairage, ascenseurs, ou chauffage), la dégradation des parties communes et des logements faute de maintenance (infiltrations et fuites d'eau, ruptures de canalisation, présence de moisissures et d'humidité, etc.) pouvant aller jusqu'à l'insalubrité, le blocage des instances de gestion de la copropriété et même la déshérence. Autant de situations qui apparaissent étroitement corrélées au développement de la pauvreté économique et de la fragilité sociale de très nombreux ménages.

Outre les difficultés qui ont suscité, depuis une vingtaine d'années, des interventions de certaines collectivités locales et de l'État, **la question de la copropriété a surgi par ailleurs à travers la mise en œuvre de différentes politiques publiques, qui en ont souligné l'acuité.** Il en est ainsi de la politique de la Ville quand elle porte sur des quartiers qui concentrent des logements sociaux mais aussi des logements privés, dont les habitants sont bien souvent dans des situations aussi fragiles que les locataires du parc Hlm. La politique de rénovation thermique des bâtiments conduit également à mettre en évidence la question de la copropriété, notamment pour le parc construit au cours des « Trente Glorieuses » qui dispose d'un bilan thermique désastreux et expose ses occupants souvent modestes à la précarité énergétique. Enfin, le mode de production des logements au cours de la dernière décennie contribue également à alerter sur de potentielles difficultés de fonctionnement des copropriétés, qu'il s'agisse de l'essor depuis quinze ans de l'investissement locatif sous l'effet des mesures de défiscalisation, ou de la place importante prise par la vente en VEFA dans la production de logements sociaux (sans compter le processus de vente de logements sociaux qui implique souvent la création de copropriétés)⁶. Ces deux processus ne sont certes pas de même nature et ne produisent pas les mêmes effets⁷, mais ils peuvent contribuer tous deux à rendre plus complexe le fonctionnement de la copropriété.

La question des copropriétés en difficulté est loin d'être marginale. Elle ne l'est pas étant donné que **plus d'1 million de logements sur**

⁶ Selon l'USH, les organismes Hlm possèdent aujourd'hui près de 200 000 logements sociaux dans des copropriétés et ce chiffre pourrait atteindre un demi-million dans les cinq à dix ans à venir, *Habitat et Société*, mars 2013, n°69.

⁷ Autant l'investissement locatif peut être source de fragilité pour les copropriétés concernées (avec l'arrivée de propriétaires qui opèrent d'abord un placement financier), autant les organismes Hlm s'engagent dans un processus où ils coègèrent de fait, avec des propriétaires privés, des copropriétés auxquelles ils peuvent apporter leur savoir-faire.

un total de 6,6 millions de logements en copropriété seraient en situation de fragilité. Sachant que ce stock n'est pas figé et que de nouveaux ensembles collectifs pourraient bien se trouver en difficulté au fil du temps. Le développement de situations sensibles dans ce parc en copropriété a récemment conduit l'Anah⁸ à développer un système de repérage et de dénombrement des copropriétés en difficulté afin de mesurer l'évolution du phénomène à un niveau territorial pertinent (la commune ou même la section cadastrale) et à intervalle régulier⁹ (tous les deux ans en s'appuyant sur les données du fichier Filocom).

Compte tenu de l'amélioration de la connaissance de ce parc, du développement des réflexions le concernant¹⁰ et de la volonté politique d'améliorer le traitement des copropriétés les plus fragiles, pourquoi la Fondation Abbé Pierre a-t-elle alors décidé de se saisir de cette question et d'apporter sa contribution au débat ? Tout simplement pour contribuer à remettre les politiques « à l'endroit » en rappelant qu'il faut partir des besoins des personnes concernées pour bâtir une politique. Certes, les mesures adoptées en faveur des copropriétés dégradées prennent en compte les situations difficiles des ménages qui habitent dans de tels ensembles, mais elles n'ont sans doute pas suffisamment pris la mesure des dynamiques sociales qui sont à l'origine du problème.

Malgré la montée des préoccupations concernant les copropriétés dégradées et les travaux nombreux qui s'y rapportent, **il est apparu à la Fondation Abbé Pierre que subsistait un véritable « angle mort » dans la perception de ce phénomène : celui de la connaissance du profil et des conditions de vie des ménages concernés.** Malgré la possibilité qui existe désormais — grâce aux travaux de l'Anah — de mieux détecter les copropriétés qui se fragilisent, on connaît toujours mal les populations concernées et surtout les raisons qui les ont conduites à devenir propriétaires ou locataires dans de tels ensembles et qui les en rendent bien souvent captives. Comme on connaît mal les manifestations de mal-logement qui se développent dans ces copropriétés, que d'aucuns ont pu désigner comme étant « *un miroir grossissant des processus de dégradation de l'habitat privé* »¹¹.

⁸ « Prévention en copropriété, les atouts d'une intervention amont », *Les Cahiers de l'Anah*, janvier 2013.

⁹ On dispose ainsi d'analyses concernant les années 2007 et 2009. Le traitement est en cours pour les données de l'année 2011.

¹⁰ Outre le rapport Braye déjà cité (« Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », Anah, janvier 2012), on peut aussi évoquer le rapport présenté par Claude Dilain, « Rapport sur les copropriétés très dégradées, pistes de réflexions législatives », Mission parlementaire sur les copropriétés en danger, Sénat, avril 2013.

¹¹ « L'habitat dégradé et indigne en Ile-de-France », *Enjeux et politiques*. Février 2011, IAU Ile-de-France.

À partir d'enquêtes spécifiques auprès des personnes concernées¹² et dans le prolongement d'un travail de concertation avec de nombreuses associations et organisations¹³, la Fondation Abbé Pierre cherche dans ce chapitre à alerter sur la situation des habitants des copropriétés en difficulté afin d'inviter les pouvoirs publics à davantage en tenir compte dans leur intervention, tant en termes législatifs qu'en matière d'animation de dispositifs ou de modalités d'intervention. Bref, **il s'agit d'abord de rendre compte des difficultés des habitants en copropriété, avant de s'intéresser aux copropriétés en difficulté et d'envisager des modalités d'intervention.** En effet, les travaux de recherche comme les études opérationnelles éclairent peu jusqu'à présent la « dimension sociale » de ces copropriétés : les habitants y étant appréhendés généralement, soit comme une « donnée du problème », soit en tant que responsables d'une gestion collective défaillante en raison de leur non-solvabilité pour le paiement des charges courantes et pour effectuer les réparations nécessaires... Au mieux, parfois, ils apparaissent comme des victimes qui paient cher pour vivre dans un ensemble immobilier dégradé dont la valeur s'est dépréciée.

Pour présenter les enjeux d'une intervention sur les copropriétés en difficulté qui prendrait davantage en compte les caractéristiques et trajectoires de leurs habitants, ce chapitre s'organise en trois parties :

- la première vise à **identifier la fonction sociale des copropriétés**, en lien avec les différentes périodes de leur construction, à travers la description de la situation de leurs occupants, de leurs trajectoires résidentielles ainsi que des conditions et motifs de leur accès à ces logements (que ce soit dans le cadre d'une accession à la propriété ou d'une location) ;
- la seconde permet de décrire concrètement ce que sont les conditions de vie et les formes de mal-logement auxquelles sont confrontés les ménages fragiles dans les copropriétés et contribue à **donner un contenu à la notion incertaine de « copropriété en difficulté »** ;
- la troisième vise à identifier les moyens de **sortir de la spirale récessive de la dévalorisation et de la paupérisation des copropriétés**. Ce qui revient à identifier la nature du processus de dégradation de la copropriété et à examiner les limites des dispositifs existants, qui exigent, pour être dépassées, une meilleure prise en compte des habitants (qu'ils soient propriétaires ou locataires).

¹² Le panel enquêté a permis d'approcher des ensembles immobiliers très divers :

- Petite copropriété ancienne (construite avant 1945, composée de 15 à 25 logements) insérée dans un tissu urbain dense (Bobigny, Saint-Denis, Angoulême).
- Copropriété plus atypique des années 30 (380 logements à Colombes).
- Copropriété importante typique des années 60 (Bobigny, Guingamp, Toulon, Toulouse).
- Copropriété récente des années 80 (Torcy).

Les situations étudiées s'inscrivaient dans un marché du logement plus ou moins contraint (de très tendu en petite couronne parisienne, à détendu à Guingamp ou Angoulême) et présentaient des caractéristiques très contrastées tant en ce qui concerne l'état de la copropriété qu'en ce qui concerne les profils des ménages (une quarantaine ont été rencontrés).

¹³ La Fondation Abbé Pierre a notamment organisé un colloque intitulé : « Ecoutez-nous ! Ici on vit... » en juin 2013.

1

LA FONCTION SOCIALE DES COPROPRIÉTÉS, INSUFFISAMMENT CONNUE ET PRISE EN COMPTE

Les copropriétés sont un élément majeur de l'offre de logements et jouent un rôle souvent déterminant dans le fonctionnement des marchés immobiliers des agglomérations. Avant d'être une source de problèmes pour leurs occupants et pour les intervenants publics, les copropriétés ont donc été — et demeurent dans leur ensemble — un parc qui permet à de nombreux ménages d'accéder à la propriété ou à un logement locatif. Il s'agit en effet d'un **parc important qui représente environ le quart des résidences principales en France, dont une partie seulement pose problème**. Ce problème étant très différent selon les composantes du parc de logements en copropriété et selon la fonction sociale que joue chacune.

Globalement, le parc en copropriété accueille des propriétaires et des locataires dans des proportions sensiblement équivalentes (respectivement 47 % et 44 %), comme le sont dans ces deux populations, la part des ménages les plus modestes. Il y a en effet 17 % de ménages modestes et très modestes¹⁴ parmi les propriétaires occupants, comme **il y a 17 % de ménages sous le seuil de pauvreté parmi les locataires**¹⁵. Ce sont d'abord ces ménages qui risquent de se trouver en difficulté au sein des copropriétés. Soit parce qu'ils y ont accédé à la propriété avec des moyens trop limités pour faire face aux charges collectives de fonctionnement et à d'éventuels travaux. Soit parce qu'ils y supportent en tant que locataires des niveaux élevés de loyer et de charges, sans rapport avec le service rendu mais aussi sans rapport avec leurs ressources, dans la mesure où ils n'ont bien souvent pas eu d'autre choix pour se loger.

Les âges de la copropriété

Identifier les fractions du parc en copropriété qui accueillent des ménages en difficulté est un exercice délicat du fait de la connaissance limitée dont on dispose sur l'occupation des immeubles collectifs privés. L'exercice est aussi difficile parce que le parc en copropriété **n'est ni uniforme, ni socialement homogène**. Son usage apparaît en effet étroitement corrélé aux âges de

¹⁴ Au sens des plafonds d'éligibilité aux aides de l'Anah (correspondant à environ la moitié des plafonds Hlm)

¹⁵ Données du rapport Braye, op. cité. Pour rappel, le taux de pauvreté est de 14,3 % en France en 2011 (seuil à 60 % du revenu médian).

la copropriété ou, pour le dire autrement, aux différentes générations de production d'immeubles collectifs dont la propriété est partagée.

Un nombre imposant de copropriétés en difficulté concentrées en milieu urbain

En 2011, le fichier Filocom¹⁶ recensait 9,2 millions de logements en copropriété. Leur nombre a crû d'un peu plus de 350 000 unités entre 2007 et 2009, ce qui représente une augmentation de 4 % (à comparer avec une progression de 1,2 % pour l'ensemble des logements sur la même période). Cette augmentation s'explique par la convergence de trois phénomènes : la part de plus en plus importante prise par l'investissement locatif dans la construction sous l'effet des incitations fiscales (« Robien », « Scellier »), les ventes de logements sociaux à leurs occupants et aussi la vente à la découpe d'immeubles en propriété unique appartenant à des investisseurs institutionnels. Au sein de ce parc en copropriété, les résidences principales concernent près de 7,2 millions de logements¹⁷.

Le terme de « copropriété en difficulté » ne renvoie à aucune définition juridique précise mais fait référence à un processus de déqualification qui affecte un ensemble immobilier placé sous le régime de la copropriété. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) a essayé d'en rendre compte à travers une classification des immeubles faisant ressortir ceux dont la situation est la plus problématique (ceux de la catégorie D dans une échelle qui en compte quatre). L'outil mis en place par l'Anah, en prenant appui sur la base de données Filocom 2009, fait ressortir que le nombre de logements situés dans les copropriétés les plus fragiles était de 1 067 845 logements (soit 15,2 % des logements étudiés) répartis dans 96 242 copropriétés¹⁸. **Le phénomène est donc loin d'être marginal puisqu'il représente un peu plus d'un million de logements répartis dans près de 100 000 copropriétés.**

Il se concentre dans les propriétés de petite taille : 42 % des logements recensés sont situés dans des petites copropriétés (de 2 à 19 logements) et leur pourcentage diminue avec la taille de la copropriété (21 % dans des copropriétés de 20 à 50 logements, 13 % dans des copropriétés de 51 à 100 logements, 12 % dans des copropriétés de 101 à 200 logements, 12 % dans des copropriétés de 201 logements et plus).

Ces copropriétés sont presque exclusivement situées dans l'espace urbain (à 97 %) et sont donc concentrées dans les régions les plus urbanisées, à savoir l'Île-de-France (24 %), les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (22 %)

¹⁶ Fichier des LOGements par COMmune de la direction générale des impôts.

¹⁷ La différence de l'ordre de 2 millions de logements avec le nombre total de logements en copropriété s'explique par le poids important des résidences secondaires dans les logements en copropriété (résidences de montagne ou de bord de mer).

¹⁸ Soit une moyenne d'un peu plus de 11 logements par copropriété.

et Rhône-Alpes (10 %). Leur poids est également important en Languedoc-Roussillon (8 %), ainsi que dans quelques grandes agglomérations comme celle de Toulouse. En Ile-de-France la situation est particulièrement tendue dans le département de Seine-Saint-Denis où 40 % des copropriétés étudiées relèvent de la catégorie la plus fragile. Ce qui confirme la **dimension essentiellement urbaine du phénomène des copropriétés en difficulté, qui semble particulièrement accentué dans les zones géographiques où le logement social fait défaut**¹⁹. Dans ce contexte, bon nombre de ménages modestes ou fragiles sont contraints de se tourner vers des logements du parc privé, notamment en copropriété, sans avoir toujours les moyens de faire face aux coûts élevés que cela suppose (en accession comme en location).

Une fonction sociale différente selon les vagues de production des immeubles collectifs en copropriété

Au-delà de la répartition des copropriétés en difficulté en fonction de leur date de construction, c'est la question du rôle social des différents âges de la copropriété qui apparaît. Le rôle qu'ont joué les immeubles collectifs privés dans le fonctionnement des marchés immobiliers au moment de leur construction a en effet profondément marqué leur histoire et constitue bien souvent un facteur explicatif majeur des difficultés qu'elles rencontrent aujourd'hui.

On peut schématiquement distinguer quatre périodes de construction au cours desquelles le parc en copropriété s'est développé : les logements construits avant 1948, ceux qui l'ont été pendant la période des Trente glorieuses (1948-1974), les logements construits au cours du dernier quart du vingtième siècle (1975-1998) et enfin ceux qui l'ont été depuis 1999. À chacune de ces générations de copropriétés correspond une fonction sociale assez spécifique, que l'analyse des données de l'enquête Logement de 2006 (la dernière disponible) révèle (cf. tableaux en annexe de ce chapitre).

1 - Un quart des logements en copropriété se trouve dans des logements construits avant 1948 en quartier ancien. Pour les immeubles concernés, la copropriété résulte le plus souvent de la division en lots d'immeubles de rapport (qui étaient précédemment en propriété unique) que la baisse de la rentabilité immobilière dans la période de l'entre-deux-guerres avait encouragée. Ces immeubles peuvent disposer de qualités patrimoniales indéniables mais souffrent souvent de la **faiblesse des équipements sanitaires** et d'un **manque d'entretien** qui a pu conduire à une dégradation et fragilité du bâti et dans les cas extrêmes à une situation d'insalubrité. Ils ont constitué les cibles des opérations d'amélioration de l'habitat engagées en France depuis la fin des années 1960.

¹⁹ Si l'Ile-de-France compte 20,9 % de logements sociaux, la région Rhône-Alpes en détient 13,9 %, PACA 11 %, et le Languedoc-Roussillon 9,1 % (USH, d'après les données de RPLS 2012).

Cette **fraction du parc en copropriété a une fonction locative très affirmée** : elle accueille aujourd'hui majoritairement des locataires (46,5 %) même si la part des propriétaires, le plus souvent dégagés de charges de remboursement de prêt, y est également importante (42,4 %). C'est aussi **un parc spécialisé dans l'accueil des isolés** puisque les personnes seules y sont très largement majoritaires (53,4 % des ménages sont constitués d'une seule personne). Ses autres caractéristiques sont moins tranchées : les plus modestes (ceux du premier quintile) et les plus riches (ceux du dernier quintile) sont les plus nombreux (respectivement 24 % et 26,9 %) mais tous les autres niveaux de revenus sont également représentés — et toutes les tranches d'âge, des plus jeunes aux plus vieux, sont assez également réparties avec une légère prédominance des moins de 30 ans (due sans doute au poids des étudiants).

2 - Le parc collectif en copropriété construit durant les Trente glorieuses (assimilées à la période 1948-1974 du fait des sources disponibles) **a été le support essentiel d'une augmentation sans précédent de la construction** entre le début des années 1950 et le milieu des années 1960, celle-ci a été multipliée par quatre, passant de moins de 100 000 logements produits par an à plus de 400 000. S'ils représentent **la fraction la plus importante du parc en copropriété (37 %)**, **ces logements** construits rapidement avec des normes d'équipement et de surface améliorées par rapport au parc ancien, **arrivent aujourd'hui en « fin de cycle technique »**, ce qui entraîne des besoins en réinvestissement importants. La nécessité d'améliorer la performance énergétique de ces logements représente des enjeux financiers colossaux. Une étude publiée par l'Anah en 2011 évalue entre 40 et 70 milliards d'€ (selon le niveau de performance énergétique), soit 12 à 20 000 € TTC par logement, le montant des travaux qui seraient nécessaires dans les 10 prochaines années.

Ce parc a été **le support du développement de l'accession à la propriété** dans toutes les couches de la société compte tenu des conditions de financement favorables au moment de sa construction. De fait ce sont aujourd'hui ces logements, avec ceux de la période suivante, qui comptent la plus forte proportion de propriétaires (54,8 %), présents depuis longtemps dans ces immeubles. **Le parc construit à cette période a aussi contribué au renouvellement du parc locatif, et les locataires y sont toujours très présents** (39,3 % dont 32,8 % de locataires d'un propriétaire privé²⁰). Mais ce parc a aujourd'hui vieilli, comme ses occupants, puisqu'il s'agit de **la fraction du parc en copropriété qui a la population la plus âgée** (54,6 % des occupants ont plus de 50 ans et 30,9 % ont plus de 65 ans), et il s'agit dans presque un logement sur deux d'une personne seule (47,8 %). Les revenus des ménages accueillis sont relativement dispersés et répartis dans toutes les tranches, des plus modestes aux plus aisés : 18,8 % appartiennent au premier quartile, 24,3 % au dernier.

²⁰ C'est dans cette tranche du parc en copropriété que le poids des logements locatifs sociaux est le plus important (6,5 %) sans doute sous l'effet de l'acquisition de logements par des organismes Hlm dans le cadre d'opération de requalification ou de vente de logements sociaux de cette période avec mise en copropriété des immeubles.

²¹ La première réglementation thermique concernant l'habitat date de 1975.

3 - Le parc en copropriété construit après 1974 représente près de 3 logements en copropriété sur 10 (29 %). **Il offre de meilleures conditions d'habitat sous l'effet de normes de construction devenues plus exigeantes**, concernant notamment l'isolation phonique et thermique²¹ dont le renforcement a été suscité par le premier choc pétrolier. Sans compter qu'il a connu, dès son origine, un meilleur contexte tant du point de vue de son fonctionnement (application de la loi de 1965 sur la copropriété) que de l'encadrement de l'activité des agents immobiliers (loi Hoguet de 1970 qui réglemente la profession). La nécessité d'un réinvestissement y semble donc globalement moins vive que dans le parc en copropriété de la période précédente.

Dès sa construction, ce parc a subi la concurrence de la maison individuelle dont la production s'est développée en France depuis la fin des années 1960 et qui avait les populations familiales pour cœur de cible. Les familles avec enfants sont toutefois bien présentes dans les logements en copropriété de cette période (28,7 %), même si elles sont minoritaires aux personnes seules (43,7 %). **Les copropriétés de cette période accueillent la plus forte proportion de propriétaires** (56,4 %) dont une partie a encore des charges de remboursement (22,7 %) et corrélativement le plus faible taux de locataires (37,3 %). Elles accueillent aussi une population nettement plus riche que les copropriétés plus anciennes (54,6 % des ménages ont des revenus qui les situent parmi les 40 % des ménages les plus aisés et seulement 14,2 % appartiennent à la tranche des 20 % les moins riches). Si la situation de ces copropriétés semble plus favorable que celle des deux générations précédentes, elle ne doit pas faire oublier que la période de leur construction a été marquée par des évolutions importantes du contexte économique (première crise pétrolière, montée du chômage...) qui a sans doute fragilisé des pans importants de leur population.

4 - **Le parc de logements en copropriété construit depuis 1999** est encore relativement peu développé, mais il **se distingue des précédents par le poids pris par l'investissement locatif privé dans sa production**²². Il est en effet marqué par la mise en œuvre continue de politiques de soutien à la construction et à l'investissement locatif privé via des dispositifs fiscaux — qui sont pour certains antérieurs au début des années 2000, mais sont particulièrement actifs depuis cette date (« Robien », « Scellier ») — et aussi, mais à un degré moindre, par le développement de la production de logements sociaux en VEFA²³. Il n'est donc pas étonnant de constater que les copropriétés de cette période comptent le plus fort taux de logements locatifs privés (45,5 %), supérieur à celui du parc ancien de copropriétés. Du fait de **la fonction locative que joue ce parc**, la population y est la plus jeune de toutes les fractions du parc en copropriété : 55 % des ménages ont moins de 40 ans (1 sur 4 moins de 30 ans, 3 sur 10 entre 30 et 40 ans). Mais c'est aussi **le parc le plus sélectif**

²² Les données chiffrées présentées pour cette période sous-estiment le phénomène car elles prennent appui sur les données de l'enquête Logement de 2006, date à laquelle les mesures d'incitation fiscale n'avaient pas encore produit tous leurs effets.

²³ 4,1 % des logements en copropriété de cette période sont des logements sociaux.

car la cherté de ses logements conduit à sélectionner, en accession comme en location, les ménages qui disposent des revenus les plus élevés parmi tous les occupants de logements en copropriété : près de 6 sur 10 (58,9 %) ont des revenus qui les classent parmi les 40 % des ménages les plus riches. Si ce parc n'a pas fait l'objet d'étude, il suscite aujourd'hui certaines inquiétudes, moins par la situation de ses occupants que par les désordres qui pourraient survenir dans sa gestion, du fait d'un manque d'intérêt des propriétaires privés qui le conçoivent avant tout comme un investissement financier. Il pourrait donc représenter à l'avenir un gisement de futures copropriétés en difficulté.

ANGOULÊME : LES INQUIÉTUDES LIÉES AU DÉVELOPPEMENT INCONTRÔLÉ DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF

Plusieurs éléments font craindre à la collectivité du Grand Angoulême que des copropriétés récentes rencontrent de graves difficultés de gestion dans un proche avenir. La production récente de plus de 1 850 logements issus de programmes de défiscalisation « De Robien » (avec des loyers plafonds fixés à 12 €/m² pour un marché à 9,60 €/m² et des besoins du territoire limités en matière de logements) a généré une importante vacance qui peut représenter sur certains programmes jusqu'à 50 % de logements inoccupés.

Les propriétaires de ces logements étant des investisseurs qui résident pour la plupart dans d'autres régions françaises (et notamment en Ile-de-France et PACA), cela laisse présager qu'ils seront peu présents lors des assemblées générales et prendront peu part à la vie de la copropriété. Ces propriétaires bailleurs, intéressés par l'avantage fiscal, ne semblent pas toujours disposer de ressources suffisantes pour faire face aux coûts de copropriété (entretien, travaux, etc.) sans percevoir de loyer ou avec un loyer perçu moindre que celui estimé lors de l'acquisition.

Afin de limiter la vacance et un déséquilibre sur le marché du Grand Angoulême, la Collectivité a organisé ponctuellement le rachat en VEFA par les bailleurs publics de certaines petites copropriétés. Pour autant, cette solution n'a pu être que marginale compte-tenu de l'ampleur du phénomène. C'est pourquoi la Collectivité procède à un suivi minutieux de l'évolution de la vacance au sein de ces programmes ainsi que d'éventuelles dégradations du cadre bâti (encore peu visibles). À ce titre, il est à noter que la Collectivité possède peu d'information concernant les profils des locataires résidant au sein de ces copropriétés, ni de beaucoup d'éléments concernant la gestion des copropriétés.

Ce rapide panorama qui croise les logiques de production des différentes générations du parc en copropriétés et leur usage social, fait ressortir celles qui sont les plus **fragilisées du fait de la qualité du bâti, du rôle qu'elles assurent et des caractéristiques de leurs occupants**. À l'évidence, ce sont les copropriétés les plus anciennes et celles qui ont été construites au cours des Trente glorieuses — au point d'en constituer l'habitat emblématique — qui risquent le plus d'alimenter la cohorte des copropriétés en difficulté. Mais cette analyse doit par ailleurs être complétée par une meilleure appréciation de la fonction qu'elles remplissent pour les candidats à l'acquisition ou à la location d'un logement dans un immeuble collectif privé.

L'accession à la propriété dans un immeuble collectif : une opportunité pour certains, un piège pour d'autres

Le parc de logements en copropriété a constitué **un vecteur majeur de développement de l'accession à la propriété en France, surtout dans la seconde partie du vingtième siècle**. C'est la fraction du parc où les propriétaires sont le plus représentés puisqu'ils occupent plus de la moitié des logements en copropriété construits au cours de cette période²⁴, qu'ils aient acquis ces logements au moment de leur construction ou qu'ils en soient devenus propriétaires à l'occasion d'une revente. Ils sont en général présents depuis longtemps dans leur logement (depuis 15 ans en moyenne)²⁵, comme le confirme le poids des retraités parmi eux (38 %).

Les copropriétaires se distinguent des autres propriétaires occupants (en logements individuels), mais aussi des locataires habitant en copropriétés : Ils habitent des logements de plus petite taille que ceux des autres propriétaires en raison de leur localisation plus urbaine ; ils sont nettement plus âgés (56 ans en moyenne) que les autres propriétaires (52 ans) et que les locataires vivant dans une copropriété (42 ans) et ont des revenus supérieurs de 40 % en moyenne à ceux des locataires (pas toujours suffisants pour faire face aux coûts d'entretien et d'amélioration des copropriétés).

Mais derrière ces données générales se cache une extrême diversité de situations des « copropriétaires occupants », du rôle que joue pour eux la propriété d'un tel logement et de leurs trajectoires résidentielles. Pour les uns, **l'acquisition d'un logement en copropriété** est une opportunité, un choix valorisé, éventuellement un tremplin vers une autre étape résidentielle ; pour d'autres, elle représente un choix par défaut, la seule solution pour se loger et **peut se révéler, sinon un piège, du moins une source de difficultés parfois insurmontables**.

L'copropriété, une opportunité pour des ménages modestes candidats à l'accession

L'analyse de nombreux parcours résidentiels²⁶ à laquelle nous avons procédé pour réaliser ce rapport, montre de quelle manière la copropriété peut être une solution pour de nombreux ménages à certains moments de leur parcours de vie, qu'il s'agisse d'accéder pour la première fois à la propriété ou de trouver une solution adaptée à un autre moment de leur vie. Certains propriétaires rencontrés montrent à travers leurs discours, que **leur acquisition relève d'une accession sociale à la propriété**, indépendamment des modalités de

²⁴ Voir tableaux en annexe 1 construits à partir du traitement des données de l'Enquête Logement de 2006.

²⁵ Voir données ANIL en annexe 2 à ce chapitre.

²⁶ Enquête spécifique réalisée par Fors - Recherche sociale pour la Fondation Abbé Pierre tout au long de l'année 2013.

financement dont ils ont pu bénéficier. Pour la plupart des ménages modestes ou appartenant aux catégories moyennes, le budget consacré à l'acquisition du logement est généralement contraint, ce qui a pu favoriser le choix d'un logement collectif en copropriété (plutôt qu'un logement en maison individuelle).

La copropriété est le lieu de nombreuses « primo-accessions », notamment pour les jeunes ménages ; grâce à une offre de petites surfaces et à des prix accessibles dans ses fractions les plus anciennes, elle apparaît en effet comme un support privilégié de la construction et de la stabilisation d'une trajectoire familiale et résidentielle. C'est pourquoi l'on retrouve fréquemment dans les copropriétés de nombreux jeunes ménages actifs. Avec un ou deux salaires, même avec des contrats de travail à durée déterminée ou en intérim, ces ménages ont généralement les ressources économiques suffisantes pour accéder à la propriété, pour peu que le logement soit d'un prix modéré. Leur recherche de logement a pu relever d'une véritable stratégie résidentielle et patrimoniale. Le logement acheté doit permettre à la fois de se procurer un toit, mais aussi de constituer un investissement à moyen et long terme. Parfois appuyés dans leur acquisition par leur réseau familial et amical, ils sont nombreux à s'inspirer de la démarche de leurs proches quand ils sont eux-mêmes propriétaires.

UNE PRIMO-ACCESSION EN COPROPRIÉTÉ, PREMIÈRE ÉTAPE POUR CONSTRUIRE UNE VIE FAMILIALE ET UN ITINÉRAIRE RÉSIDENTIEL ASCENDANT

Mme et Mr B., couple biactif avec en moyenne 3 100 € de revenus par mois, se décident en 2007 à acheter un appartement à la naissance de leur deuxième enfant. Précédemment locataires du parc privé, cet achat doit leur permettre d'offrir une chambre indépendante à chaque enfant et de disposer de pièces communes plus spacieuses. Si l'idée d'être à nouveau locataire avait effleuré ce ménage, les loyers pratiqués leur semblaient trop onéreux. « Pour notre T3, on payait déjà 850 € de loyer, charges comprises. Alors pour une chambre en plus, ça passe à 1 000 €, voire 1 200 €. Et ça c'était en 2007. Parce qu'avec la location on est soumis aux ajustements de loyer, autant dire que c'est inabordable. »

Très fortement encouragé par leurs familles respectives également propriétaires, le couple a bénéficié de conseils et d'un apport financier des parents de Mr B. : « Mes parents ont toujours voulu que je sois propriétaire. Alors quand on leur a annoncé que l'on recherchait, ils ont souhaité nous aider. » Si l'idée d'être propriétaire est un projet de longue date, Mr B. explique qu'il attendait le moment opportun afin que toutes les conditions soient réunies. Plusieurs éléments extérieurs ont motivé leur achat. Tout d'abord, le prix de vente du logement qui était inférieur au montant plafond estimé : « L'idée c'était de ne pas se saigner pour continuer à vivre convenablement ». Par ailleurs, le quartier est au cœur du projet urbain de la ville de Torcy, qui a déjà connu une nette amélioration de son cadre de vie en raison de l'implantation d'une zone commerciale réputée à proximité de la gare RER : « On s'est dit que c'était un investissement. Que ça nous permettrait d'évoluer dans l'avenir. Je pense vraiment que Torcy va prendre de la valeur (...) D'ici dix ans, on vendra facilement, et on aura plus de budget pour notre prochain achat. »

Comme pour une grande majorité de propriétaires accédants²⁷, **les motifs économiques et patrimoniaux sont de loin les plus fréquemment invoqués** par les ménages vivant en copropriété, pour justifier leur choix d'accéder à la propriété. Selon des formules variables, « *marre de jeter l'argent par la fenêtre* », « *aspiration à posséder un patrimoine* », « *avoir quelque chose à léguer à ses enfants* », « *avoir une épargne utile* », les ménages mettent en avant la volonté de constituer un capital, gage de sécurité dans un contexte d'incertitude qui pèse parfois fortement. Ces motifs illustrent particulièrement la stratégie de ménages qui voient dans « la pierre » un moyen de tirer profit de leur achat et, *in fine*, de faire évoluer leur situation résidentielle, ce qui ne serait pas envisageable en considérant uniquement leurs perspectives professionnelles. Par ailleurs, les motivations budgétaires sont évoquées par une grande majorité des ménages anciennement locataires qui estiment que le coût mensuel du remboursement s'apparente à celui d'un loyer, et qu'en conséquence, ils ont « *tout intérêt à acheter* ».

Concernant l'accession plus spécifique dans une copropriété, elle signifie aussi de vivre dans un habitat collectif généralement situé dans un tissu urbain dense, ce qui est fréquemment le résultat d'un arbitrage. Parfois, elle répond aussi au souci de vivre à proximité des moyens de transports et des services publics ; parfois elle résulte d'un choix par défaut ou d'une étape consentie avant l'acquisition d'une maison individuelle.

Comme l'accession de manière générale, la décision d'accéder à la propriété dans une copropriété repose sur de nombreuses motivations sociales et symboliques. Certains de ces motifs méritent d'être rappelés tant ils permettent de rendre compte du désarroi qui peut frapper les occupants d'une copropriété qui rencontrera des difficultés. Ainsi, le désir d'ascension résidentielle qui consiste à passer du statut de locataire à celui de propriétaire est un motif fréquemment mis en exergue par de nombreux propriétaires, pour qui l'accession à la propriété constitue l'aboutissement de toute une vie de labeur. **Ce sentiment d'accomplissement personnel** est d'autant plus fort que la volonté, les efforts, et la notion de mérite personnel ont été à l'origine de cette acquisition. C'est notamment le cas de Mme L. qui, arrivée du Portugal à l'âge de 15 ans, a alterné travail à l'usine et travail de concierge avec son mari pendant plus de 50 ans, avant d'acheter son appartement comptant, une fois arrivée à la retraite.

Cet accomplissement personnel peut se doubler d'une **recherche de sécurité ou de protection**. Dimension qui apparaît également en filigrane des témoignages de ménages rencontrés. Cette recherche s'exprime différemment selon les situations personnelles, professionnelles et les parcours résidentiels antérieurs. Il peut s'agir pour certains ménages de se protéger d'un propriétaire qui aurait besoin de récupérer son logement, d'une expulsion, ou encore contre une hausse inconsidérée des loyers. Pour d'autres, il s'agira de se protéger vis-à-vis d'un accident de la vie, considérant l'achat comme un moyen qui leur garantit

²⁷ Voir le rapport 2011 de la Fondation Abbé Pierre, chapitre « Une France de propriétaires à quel prix ? »

une stabilité résidentielle face à une évolution professionnelle, familiale ou personnelle. C'est notamment le cas des « jeunes retraités » ou des ménages en fin de vie professionnelle qui anticipent la diminution de revenus au moment du passage à la retraite. La dimension familiale est une autre composante très présente dans les discours des ménages avec enfants ou des jeunes couples, qui expriment la nécessité de constituer au travers du logement un socle solide, gage de protection pour la construction d'une vie de famille. *« À la naissance du deuxième enfant, on s'est dit qu'il fallait acheter. Que c'était plus sûr, plus sécurisant, pour nous, pour nos enfants... »*, confiera ainsi un propriétaire accédant.

L'accession dans une copropriété : une solution mais aussi parfois un piège pour les ménages les plus modestes

La ligne de partage est mouvante entre les ménages modestes pour lesquels l'accession à la propriété dans un immeuble collectif est un choix maîtrisé, et ceux pour lesquels elle devient une source de difficultés qu'ils n'avaient pas imaginées au moment de l'achat. Le parc de logements en copropriétés, notamment le plus ancien, offre, compte tenu des prix pratiqués, des opportunités pour devenir propriétaire, mais les ressources des acheteurs laissent parfois peu de marges de manœuvre lorsqu'il faut envisager des dépenses non anticipées liées à la copropriété. Par ailleurs, l'accession ne signifie pas pour autant disposer de bonnes conditions de logement ; ce dernier peut s'avérer d'emblée sur-occupé, être de très mauvaise facture et offrir de médiocres conditions de vie. Entre nécessité et fatalisme, ce chef de famille exprime ce que peut parfois signifier l'accession dans une copropriété : *« On avait un budget très limité. On n'avait pas la possibilité de faire les difficiles et il fallait vraiment quitter notre ancien logement. Pour notre budget, je pense que l'on a eu un bon appartement. Pas un pavillon, pas aussi grand que l'on aurait voulu, il n'y a qu'une chambre pour quatre personnes, les filles dorment dans le salon. Mais en regardant dans la location, c'était pire. »*

La fonction sociale des copropriétés dépasse la seule saisie d'une opportunité pour obtenir un logement. Si pour certains propriétaires la situation est déjà problématique au moment de l'entrée dans le logement, pour d'autres elle se détériore avec le temps (notamment en cas de diminution des ressources) jusqu'à les confronter à des problèmes insolubles. Pour d'autres encore, les plus nombreux, des difficultés considérables apparaissent quand il faut faire face à une augmentation des charges ou encore à des travaux que la dégradation des immeubles nécessite. **Nombreux sont ainsi les propriétaires, dont nous avons souligné qu'ils étaient souvent modestes, notamment dans les fractions du parc construites avant 1974, qui peuvent se retrouver en grande difficulté dans des copropriétés vieillissantes et dégradées.** Parmi eux, quelques catégories spécifiques de propriétaires, dont la situation est fragile, méritent une attention particulière.

Les copropriétés accueillent ainsi très fréquemment **des propriétaires occupants modestes et âgés qui n'ont pas souhaité (ou pas pu) changer de logement**, alors que la copropriété se dégradait lentement et que leur bien perdait progressivement de sa valeur, freinant leur mobilité. Âgés de plus de 60 ans, ces ménages occupent l'immeuble depuis parfois plus de 30 ans. Ils ont, le plus souvent, acheté leur logement sans recourir à un emprunt ou ont hérité de parents. Ils y ont passé toute une partie de leur vie et leur logement est marqué par les souvenirs et événements familiaux : M. B., propriétaire, isolé, âgé de 84 ans et résidant à Bobigny témoigne ainsi : *« Je suis arrivé dans ce logement à l'âge de 30 ans, juste après m'être marié. Je l'ai acheté 800 000 anciens francs (...). Ma femme y est décédée il y a trois ans »*. Ces propriétaires, pour certains très âgés, vivent parfois dans une absence de confort notoire, surtout quand ils résident dans des logements construits avant la Seconde Guerre mondiale. Mais malgré l'avancée en âge et les difficultés à se déplacer, ils ne souhaitent pas intégrer une maison de retraite ni un autre logement plus adapté.

La situation des **retraités (parfois plus jeunes) qui cherchent à se sécuriser au travers de l'accession à la propriété** est sensiblement différente. Ceux-là avaient entre 55 et 75 ans lorsqu'ils ont accédé à la propriété dans une copropriété qui allait se révéler porteuse de difficultés par la suite. Précédemment hébergées ou locataires, ces personnes seules et âgées ont connu un changement de situation professionnelle (passage à la retraite, perte d'emploi, diminution des revenus), auquel s'est ajoutée parfois une rupture personnelle (décès du conjoint, décès des parents, d'un enfant), qui les a poussées à chercher à devenir propriétaire de leur logement. Ces ménages anticipent la baisse des revenus avec le passage à la retraite. Par ailleurs, conscients que l'allongement de la durée de vie peut nécessiter d'aller en établissement spécialisé, la propriété est censée leur assurer une épargne suffisante pour anticiper le coût d'une éventuelle perte d'autonomie.

UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ À 75 ANS AFIN DE SÉCURISER SA SITUATION VIS-À-VIS DU LOGEMENT

Homme seul sans enfant, Monsieur H. prend la décision d'accéder à la propriété à 75 ans. Précédemment hébergé chez ses parents, il a pris la suite de leur location à leur décès. Pour autant, la faible retraite de Mr H. face à un loyer élevé le contraint à puiser dans son épargne afin de subvenir à ses besoins quotidiens. Cette situation, qu'il juge angoissante et peu viable dans le temps, le décide à se diriger vers l'accession. Déjà très âgé, Mr H. n'envisage pas de réaliser un emprunt — qui lui serait refusé — car il dispose d'une épargne importante, conséquence d'années d'économies réalisées lorsqu'il était hébergé chez ses parents ou par ses employeurs dans le milieu de la restauration.

Après une recherche méticuleuse, Mr H. a emménagé dans un T4 en région parisienne qui correspond à son budget comme à ses besoins. Si sa bonne santé actuelle lui permet d'envisager de rester dans un logement autonome pendant encore quelques temps, ce logement représente à la fois, pour lui, une étape et une épargne lorsque

sera venu le moment de faire évoluer sa situation résidentielle. *« Tout l'argent que j'ai de côté, c'était normalement pour aller en maison de retraite parce qu'il faut prévoir ce genre de chose pour être tranquille, ça représente une vie d'économies. Je suis encore bien et autonome malgré mon âge. Avec l'argent que j'ai, j'ai décidé d'acheter. C'est un choix plus sûr pour moi. Je ne perds pas d'argent, je suis chez moi et j'ai un toit sur la tête quoi qu'il arrive. Si un jour j'ai besoin d'aller en maison de retraite lorsque mes capacités se dégraderont, je pourrai toujours vendre l'appartement. »*

Les copropriétés jouent également un rôle déterminant dans l'accession à la propriété **des ménages primo-arrivants. Mais c'est notamment dans les fractions les plus dépréciées du parc en copropriété que ces ménages en situation de fragilité parviennent à se loger.** Plusieurs mécanismes concomitants expliquent la surreprésentation de populations nouvellement arrivées en France et/ou immigrées au sein des copropriétés en difficulté. Davantage exposés aux phénomènes de discrimination dans l'accès au logement, ces ménages — précédemment locataires ou hébergés — se heurtent à la forte « sélectivité » du parc locatif privé dans les zones au marché tendu, et au temps long d'attente vers le parc social.

Qu'il s'agisse d'hommes seuls avec le désir de mettre en œuvre un regroupement familial, ou encore de familles nouvellement arrivées en France, ces ménages disposent de peu de ressources, en général guère plus d'un Smic. Bien que ces revenus soient insuffisants pour satisfaire aux garanties de location, ils ont pu suffire pour l'accès à un emprunt bancaire lorsqu'ils étaient adossés à un contrat à durée indéterminée (CDI), dans des périodes où la distribution du crédit était plus ouverte qu'aujourd'hui.

Dans ce contexte, le réseau communautaire et d'entraide joue un rôle primordial dans l'accès au logement de ces populations nouvellement arrivées. Maîtrisant parfois peu la langue, les codes et rouages administratifs français, ces ménages primo-arrivants ont bénéficié grâce à ce réseau, des ressources parfois précieuses pour trouver un logement. Ce sera ainsi le cas de Mr. G., réfugié politique du Bangladesh, arrivé en France en 2000. Il trouve rapidement un emploi dans la restauration, rémunéré au Smic. Lorsque sa femme et ses deux filles le rejoignent en 2003, il prend rendez-vous avec son conseiller bancaire afin d'envisager un emprunt : *« Je suis en CDI, et je gagne un peu plus que le Smic. En dehors d'amis qui acceptent de nous faire confiance et de nous louer leur appartement, c'est impossible de trouver un logement en France. On nous demande de gagner 3 ou 4 fois le loyer et d'avoir un garant. On a cherché pendant 1 an, on n'en pouvait plus, alors on a pensé à la propriété. Avec un CDI, les banques autorisent les prêts. Donc je me suis tourné vers l'achat en faisant un emprunt, la seule solution. On est allé dans une agence et on a pris le premier appartement qu'on nous a proposé. Un T2, pour 4. On l'a payé 80 000 € ».* **Les caractéristiques de ces accédants apparaissent, à l'analyse, peu différentes de celles de leurs voisins locataires, issus comme eux d'une immigration récente et qui ont trouvé dans ces mêmes copropriétés une solution pour se loger.**

La copropriété, l'autre parc locatif social

Contrairement à ce que sous-entend le vocable « copropriété », l'occupation de ces logements se caractérise par une place importante des logements en location. Et ceci d'autant plus que les copropriétés sont anciennes : 44 % de logements locatifs dans les copropriétés construites avant 1948, 33 % et 31 % dans celles qui l'ont été respectivement entre 1949 et 1974 et entre 1975 et 1998, avant que les mesures de soutien à l'investissement locatif inversent le processus à partir de 1999 (46 % de locataires dans les copropriétés les plus récentes).

Comme en ce qui concerne l'accession à la propriété, le parc locatif en copropriété présente une grande diversité de situations d'habitat (des plus dégradées aux plus confortables), de profils de locataires, même s'ils apparaissent plutôt jeunes (55 % ont moins de 40 ans) et plutôt modestes (le revenu moyen par unité de consommation est de 1 418 €)²⁸, et une même variété des trajectoires qui les conduisent à occuper un tel logement. Pour certains, la location d'un logement dans un immeuble collectif est une étape vers un meilleur logement et un meilleur statut, pour d'autres une solution durable, pour d'autres enfin un recours par défaut qui fournit un toit mais génère des difficultés majeures (conditions dégradées d'habitat, impayés, expulsions...).

La copropriété, un parc social « de fait » ?

La fonction locative du parc en copropriété est importante puisque les locataires y sont surreprésentés (44 % des occupants des copropriétés, contre 39 % dans l'ensemble des résidences principales²⁹). Ce parc locatif en copropriété représente d'ailleurs l'essentiel du parc locatif privé en France puisque le nombre de locations en maison individuelle est relativement limité.

Il a une fonction d'accueil essentielle et malgré les conditions imposées à l'entrée dans un logement locatif privé (niveau de ressources, garanties, etc.), il est bien souvent le seul parc en mesure d'apporter une réponse rapide à un ménage qui cherche à se loger. L'admission dans un logement social obéit en effet à des règles et procédures plus longues et contraignantes (notamment dans les villes où la demande est importante), tandis que les projets d'accession à la propriété demandent du temps pour mûrir et se mettre en œuvre.

Cette fonction d'accueil et cette plus grande souplesse apparaissent à travers des durées d'occupation moins longues puisque 6 locataires sur 10 occupent leurs logements depuis moins de 5 ans. À l'inverse, 2 sur 10 sont locataires

²⁸ Données issues du tableau en annexe 2.

²⁹ Jean Bosvieux, « Les logements en copropriété », *ANIL*, mai 2010.

depuis plus de 10 ans et seulement 1 sur 10 depuis 20 ans. Le parc locatif en copropriété n'est donc une solution durable que pour un nombre relativement limité de locataires. Pour les autres, c'est une étape dans un parcours conduisant parfois à l'accession, mais plus souvent vers un autre logement locatif, notamment dans le parc Hlm pour les plus modestes (les demandeurs de logement social issus du parc locatif privé représentent environ le tiers de la demande Hlm).

Si la part de ménages pauvres et très modestes est presque aussi importante dans le parc locatif privé que dans le parc Hlm (et justifie qu'on le qualifie parfois de « *parc social de fait* »), la sécurité de l'occupation n'est pas toujours assurée (les baux sont de trois ans renouvelables mais sans garantie jusqu'à maintenant que le loyer ne connaîtra pas d'évolution importante) et les conditions d'occupation sont loin d'être toujours satisfaisantes. Indépendamment de la qualité et du confort des logements locatifs, leur taille moyenne est très inférieure à celle des logements occupés par des propriétaires dans ces mêmes immeubles : l'écart est de plus d'une pièce (2,5 contre 3,7), alors que la différence de taille des ménages (1,8 personne contre 2,0) est faible. **Il n'est donc pas surprenant que la proportion de logements surpeuplés soit à peu près cinq fois plus élevée chez les locataires (29,7 %) que chez les propriétaires.**

Pour des ménages en difficulté, la location en copropriété constitue parfois une rare opportunité pour trouver un logement

Pour les locataires qui vivent dans une copropriété, le logement qu'ils occupent est de toute évidence une réponse appréciable — du moins pour ceux qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour devenir propriétaire, qui n'ont pas un projet de vie qui les incitent à s'ancrer davantage sur le territoire ou qui ne souhaitent pas (ou ne peuvent pas) bénéficier rapidement d'un logement social. Cette option est souvent perçue à l'origine comme une aubaine, ou la « *seule solution possible* », car elle permet de dépasser la logique de prescription sociale qui conditionne de plus en plus l'attribution d'un logement social (qui s'accompagne de certaines « *tracasseries administratives* »). Elle permet surtout une certaine réactivité pour répondre au besoin de se loger.

La relative fluidité et la souplesse du parc locatif en copropriété a cependant son revers dans la mesure où elle repose sur un rapport parfois déséquilibré entre un propriétaire et son locataire en situation de fragilité. Ceci est particulièrement criant face à des propriétaires bailleurs « indéclicats » ou des « marchands de sommeil », comme nous le verrons plus loin. Elle offre aussi moins de garanties et de qualité de service qu'une location assurée par un propriétaire institutionnel ou un organisme d'Hlm.

logement social situé dans les Zones urbaines sensibles (ZUS). Ces habitants se distinguent en premier lieu par un parcours résidentiel souvent très chaotique, et témoignent de difficultés d'accès au logement dans un contexte de marché tendu et parfois discriminant.

Pour certains, la copropriété permet de **(re)devenir locataire suite à un « accident de la vie »**. Les séparations sont bien souvent à l'origine de ces ruptures biographiques obligeant certains ménages à quitter (ou vendre) un logement et à se tourner vers l'offre locative privée. Mme K. a quitté une maison individuelle lors de sa séparation. Devant la nécessité de se procurer rapidement un logement locatif et en l'absence de réponse dans le parc social, elle s'est résolue à prendre — faute de mieux — un logement dans une petite copropriété en difficulté. *« Je suis partie dans l'urgence et je n'ai pas eu d'autre solution que de chercher sur le 'Bon coin'. J'ai trouvé en moins de 2 mois. Ce propriétaire-là, il ne m'a rien demandé en termes de garantie. »*

Parfois, la copropriété, même quand elle est en difficulté, offre un « mieux » et représente **une étape franchie par rapport à la situation antérieure**. Au regard des conditions de logement précédentes, l'arrivée dans un logement à soi permettant une vie autonome est parfois vécue comme une « libération », comme en témoigne cette locataire hébergée un temps à l'hôtel : *« Je payais 850 € ! Il n'y avait pas de cuisine et je suis diabétique. Donc je ne pouvais pas manger n'importe quoi et cela me revenait encore plus cher. Et puis, avec ma fille qui pleurait beaucoup, c'était très dur avec les voisins. Je voulais un logement où je puisse cuisiner. C'est par le bouche-à-oreille que j'ai pu visiter ce logement. Quand je l'ai vu, je n'ai même pas regardé. J'étais tellement heureuse d'avoir enfin quelque chose à moi ! »*.

C'est un même sentiment que peuvent éprouver des **personnes dont les parcours migratoires expliquent leurs difficultés d'accès au logement**. Qu'ils disposent ou non d'une situation administrative stable, tous ont évoqué les nombreux obstacles auxquels ils se sont trouvés confrontés parfois plusieurs années après leur arrivée en France. Selon la situation sociale et familiale du ménage, la réponse des pouvoirs publics est variable et très inégale. Les femmes seules avec enfants ont pu bénéficier d'une prise en charge hôtelière, tandis que les personnes isolées évoquent plus fréquemment un parcours d'hébergement chez des tiers au sein du réseau familial, amical ou communautaire.

Dans la plupart des situations rencontrées, une période d'errance ou de forte instabilité résidentielle semble avoir fortement marqué les parcours. Ces ruptures territoriales ou familiales ont été vécues très douloureusement par les personnes rencontrées. Ainsi en est-il de cette « locataire » sans droit ni titre, en situation irrégulière sur le territoire français depuis de nombreuses années : *« Je suis arrivée en France en 2002, alors que la guerre commençait en Côte d'Ivoire. Un touriste m'avait proposé de m'accueillir, mais je me suis retrouvée à la rue. J'ai été hébergée ensuite chez une amie dans le*

18^e arrondissement de Paris, mais quand elle a eu son deuxième enfant, j'ai dû partir. Il n'y avait plus de place pour moi. Je me suis à nouveau retrouvée à la rue avant d'entendre parler de ce logement à Bobigny par un ami ivoirien. Je n'avais pas le choix de toute façon. C'était ça ou rien. »

Ces témoignages doivent inciter à considérer qu'avant d'être une source de problèmes, **la copropriété dégradée peut être une solution pour des ménages exclus de l'accès au logement pour des motifs divers**. Au-delà des raisons qui les ont amenés à résider dans des logements locatifs en copropriété, les locataires expriment avant tout à quel point cet accès au logement a constitué une étape charnière dans leurs parcours résidentiels : accès sans prescription sociale permettant, pour certains, le regroupement familial, sas pour le parc social, moyen de faire face à un besoin immédiat suite à une rupture ou solution de transition pour des raisons de mobilité professionnelle, opportunité pour sortir de l'habitat indécemment/insalubre, possibilité d'obtenir son premier logement, etc.

Parmi les témoignages recueillis affleure souvent l'idée que la location d'un logement dans une copropriété a été une solution « *de secours* », voire « *de la dernière chance* » après des parcours résidentiels antérieurs chaotiques ou dans un contexte d'urgence ou d'accident de la vie. **Les situations de ces ménages s'avèrent, à l'examen, très proches de celles que l'on destine habituellement au logement social : aboutissement de parcours migratoires, rupture d'hébergement chez un tiers, ou à l'hôtel, ruptures familiales ou conjugales...** C'est pourquoi, bien plus que pour les accédants à la propriété modestes décrits plus haut, l'accès au logement locatif pour ces ménages illustre bien **l'un des aspects de la fonction sociale jouée par les copropriétés, en l'absence de réponse adaptée suffisante des pouvoirs publics et du parc social**.

DES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT SOUVENT INVISIBLES DANS LES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Les copropriétés en difficulté constituent un gisement important d'opportunités pour permettre à de très nombreux ménages disposant de ressources modestes ou qui sont exclus des autres segments de l'offre, d'accéder à la propriété ou à la location d'un logement. Mais elles constituent aussi **des lieux où s'expriment des processus de fragilisation spécifiques, générateurs de situations de mal-logement parfois aigües**. Qu'il s'agisse de supporter des conditions d'habitat difficiles, plus souvent d'ailleurs du fait de la mauvaise qualité ou de la dégradation des parties communes et des services, que du logement. Ou encore de payer fort cher pour accéder à des logements de faible qualité ou disposant de prestations limitées, au risque de ne pouvoir assumer le coût du logement sans de fortes privations dans d'autres domaines de consommation. **S'exprime ainsi dans les copropriétés en difficulté une variété de manifestations du mal-logement** : elles accueillent des ménages qui n'ont bien souvent pas d'autres solutions pour se loger ; les conditions d'habitat y sont parfois médiocres et rejaillissent sur l'estime de soi pour ceux qui y sont confrontés ; s'y maintenir se fait souvent au prix de privations pour les ménages les plus modestes et — malgré les difficultés rencontrées dans ces ensembles — en partir se révèle quasiment impossible.

Les situations de mal-logement qui se développent dans ces copropriétés en difficulté, affectent ceux qui en pâtissent d'une double peine : car au-delà d'un habitat dégradé, d'un budget parfois prohibitif et d'une absence d'attention de la part des pouvoirs publics, cela se traduit aussi par un parcours résidentiel bloqué (pour les propriétaires dont le bien s'est fortement dévalorisé) ou encore par l'obligation de se résoudre à vivre dans un parc de relégation (pour les locataires qui ont dû louer un bien dégradé faute d'une offre locative sociale disponible ou d'une offre privée de qualité et accessible).

De la dégradation des immeubles et des logements à celle de l'image de leurs habitants

À l'image de la diversité des copropriétés en difficulté, les logements occupés par les ménages que nous avons interrogés se révèlent de qualités très

diverses : certains logements, souvent minoritaires au sein d'une copropriété, peuvent présenter une dégradation très prononcée sous l'effet d'une absence de travaux du propriétaire (occupant ou bailleur), éventuellement conjuguée à l'absence initiale d'équipements de confort ou d'une inadaptation du logement à la composition de la famille. Alors que certains propriétaires s'investissent fortement dans leurs logements et réalisent des travaux leur permettant d'atténuer les conséquences de la dégradation de l'immeuble sur leur vie quotidienne, d'autres — le plus souvent des propriétaires bailleurs — laissent les choses aller à la dérive.

L'une des causes majeures de la dégradation du logement vient de son inadaptation aux besoins du ménage. Selon les cas, cette inadéquation existait déjà au moment de l'emménagement, témoignant des contraintes de choix qui pesaient fortement sur ces familles. Notamment quand la surface du logement a constitué un arbitrage face à leurs ressources limitées. Dans d'autres cas, les besoins du ménage évoluant (agrandissement de la famille, problèmes de santé ou de mobilité réduite) et les normes d'habitation progressant, le logement est progressivement devenu inadapté.

La diminution de surface comme le confort limité sont parfois durement ressentis, générant des situations conflictuelles au sein de la famille ou avec les voisins. La tension est particulièrement vive pour ceux qui ont connu des situations d'habitat meilleures, comme l'indique ce témoignage : « *Mon fils a toujours vécu en maison, avec un jardin où il pouvait jouer. Aujourd'hui, pour lui, c'est très dur de vivre en appartement. Il va parfois dehors, mais les voisins se plaignent constamment et me reprochent de le laisser jouer au ballon* ».

Au-delà de la dégradation des parties communes ou d'une relative absence de confort des logements, **certaines copropriétés offrent des conditions de vie indignes.** C'est le cas dans des « petites copropriétés anciennes » qui présentent un état de dégradation du bâti très avancé. Dans ces immeubles, il n'est pas rare de constater que le bâti extérieur comme l'intérieur des logements présentent **des signes d'insalubrité avancée, voire de danger immédiat.**

C'est le cas également dans des immeubles de construction plus récente, où les situations d'insalubrité sont plus ponctuelles et touchent alors principalement les locataires. Ces derniers sont en effet doublement fragilisés : marqués par leurs difficultés pour se loger et ayant accédé à ce logement souvent par défaut, ils subissent leur situation en attendant d'en partir, même si cette perspective leur apparaît peu réaliste. « *Ici il fait hyper froid. Et il y a trop d'humidité, ça abîme tout, les chaussures et tout. Ce logement, je ne l'aime pas. Il est trop petit pour moi, il est trop froid l'hiver, je suis obligée d'aller chez des amis même avec le chauffage 24 heures sur 24. Depuis que je suis là, je cherche une autre solution, mais je n'ai pas encore trouvé.* »

Ces mauvaises conditions de logement sont subies également par de nombreux propriétaires occupants, souvent âgés et modestes qui n'ont pas les moyens

financiers, les capacités physiques et l'entourage familial pour réaliser des travaux. C'est notamment le cas dans les petites copropriétés anciennes, souvent construites sans les normes de confort actuelles, au sein desquelles certains logements ne possédaient à l'origine ni salle d'eau, ni WC. Une réalité vécue par cette propriétaire âgée, de Saint-Denis : « Grâce aux aides de la Mairie et du Conseil général, j'ai fait mettre des WC en 2012 dans mon logement. Avant, j'allais sur le palier. Je n'ai pas encore de douche. Mais ma demande est en cours pour avoir une salle d'eau adaptée ».

Malgré les difficultés et la dégradation de ces copropriétés, **les logements sont souvent fortement investis par les propriétaires occupants**. La plupart des accédants réalise des travaux portant *a minima* sur les peintures et la mise aux normes de l'électricité, souvent défectueuse. Ces travaux peuvent permettre de limiter les conséquences de la dégradation de l'immeuble sur le logement, voire de le gommer aux yeux de ses habitants. Certains ménages (comme celui dont le témoignage figure ci-après) ont ainsi fait de nombreux travaux qui ont même porté sur l'isolation du logement : « On a tout refait, on a refait la cuisine, le couloir, la salle de bain et les toilettes, et la chambre du petit. On a refait l'électricité aussi et on a abattu un mur pour nous faire un grand salon qu'il nous reste à aménager. Avant qu'on fasse les travaux, on avait très froid et il y avait des moisissures à l'intérieur. Maintenant, au niveau isolation il n'y a plus de problème, mais on a encore des problèmes d'humidité sur le mur du salon, c'est à cause de la façade et de la toiture ».

Cependant ces investissements sur le logement peuvent être contrecarrés par l'état de dégradation de l'immeuble et les copropriétaires concernés finir par s'essouffler et se désinvestir. Un copropriétaire avait par exemple « refait à neuf » l'ensemble de son logement à son arrivée (électricité, isolation et peinture des murs, réfection de la cuisine, etc.) mais, ayant été victime deux années de suite de dégâts des eaux venant du logement du dessus, il exprime son découragement et son désir de déménager : « Je n'ai pas fini de décorer et de refaire. Mais je ne veux pas rester. Quand je suis arrivé, j'ai refait tous les murs et la cuisine et j'avais commencé à refaire les poutres et le parquet, mais j'ai eu deux dégâts des eaux en deux ans. La première fois, j'ai refait et j'en ai eu un autre. Et là, il faudrait le refaire. Regardez, ça a commencé à cloquer dans le salon et les murs se fissurent. »

Quels que soient les travaux d'amélioration que les propriétaires ont pu réaliser à l'intérieur de leurs logements, l'état et le niveau d'entretien des parties communes traduisent les difficultés de la copropriété. Les conséquences du manque d'entretien, parfois limitées, peuvent aussi fréquemment se cumuler :

- la saleté des parties communes et l'absence d'éclairage,
- l'absence ou la dégradation des locaux-poubelles,
- la présence de nuisibles dans les parties communes,
- une absence ou un dysfonctionnement des contrôles d'accès,
- des dégradations et des tags dans les cages d'escaliers,
- des problèmes dans la distribution du courrier (boîtes à lettres défectueuses, gardiennage insuffisant...), etc.

Très souvent, ces problèmes renvoient à un défaut de service et de prise en charge, comme le dira ce propriétaire : *« On n'a personne qui s'occupe de l'immeuble. Ce sont les gens qui sortent les poubelles bénévolement mais ils en ont marre. Ce n'est pas toujours aux mêmes de les sortir. Et puis le nettoyage n'est pas fait ! On paie des charges pour quoi faire ? Pendant un temps, on a été envahi par les rats à cause des poubelles »*. Ce mauvais entretien a des conséquences directes sur la qualité de vie à l'intérieur de la copropriété. Il cristallise et vient alimenter les incivilités et les conflits entre les différents occupants et peut avoir des conséquences sur la vie sociale. Il contribue également à accélérer la dégradation du bâti : non signalement des fuites, dégradation des parties communes, non réalisation de travaux d'entretien, etc. Avec pour conséquence une augmentation des charges pour les occupants quand il faut faire réaliser des travaux en urgence ou quand les fuites d'eau génèrent des dettes importantes à la compagnie des eaux, des dettes qui alourdissent les charges de la copropriété pour longtemps.

La dégradation de la copropriété a d'autres implications sur la vie quotidienne de ses habitants. Notamment sur la qualité de leur environnement immédiat qui est à leurs yeux toute aussi importante que le logement lui-même. **Il n'est pas rare que certains fassent part de leur honte à inviter des personnes chez eux, et même d'un sentiment de dévalorisation personnelle** qui accompagne la dépréciation immobilière de la copropriété. Dans ce contexte, certains se replient sur leur logement, désinvestissant progressivement toute vie collective, quand d'autres choisissent au contraire de fuir leur logement quand cela est possible.

Des charges financières pénalisantes pour les occupants des copropriétés en difficulté

Un désagrément prégnant et commun à l'ensemble des copropriétés en difficulté rencontrées concerne la charge financière que représente le logement, pour les locataires comme pour les propriétaires. Les uns supportent des loyers bien souvent élevés qui ont connu une forte progression au cours des dix dernières années sans que cela corresponde à une amélioration de la qualité des logements. Les autres (du moins les propriétaires accédants) doivent faire face à des remboursements de prêts d'autant plus conséquents que leur apport personnel a été faible. Les uns et les autres doivent également acquitter des charges de copropriété qui sont élevées, et surtout bien souvent déconnectées des prestations qu'elles recouvrent.

En l'absence d'enquêtes nationales sur l'occupation des copropriétés en difficulté, seules des éclairages locaux et ponctuels permettent de faire état des conséquences financières de la vie en immeuble collectif. **L'enquête réalisée par la Fondation Abbé Pierre a permis d'établir ainsi que le coût lié**

au logement³⁰ représente en moyenne 44 % des ressources des ménages enquêtés, ce taux apparaissant élevé quel que soit le statut d'occupation, y compris pour les propriétaires ayant fini de rembourser leurs prêts³¹. Certains occupants disposant de faibles ressources y consacrent même plus de 60 % de leurs revenus.

Parmi les personnes enquêtées, **les propriétaires accédants sont ceux qui supportent les taux d'effort les plus importants** puisqu'ils remboursent des prêts dont les mensualités sont déjà relativement élevées. S'échelonnant entre 500 et 1 000 €, ces mensualités correspondent au maximum supportable par ces ménages qui ont presque tous bénéficié d'un apport personnel correspondant au minimum exigé par les banques (à savoir peu ou prou un montant couvrant « les frais de notaire »). Ils ont ainsi bien souvent contracté un prêt couvrant la totalité du prix d'acquisition du logement, et son remboursement laisse peu de marge de manœuvre.

Les locataires, quant à eux, s'acquittent d'un **loyer dont le montant peut aller jusqu'à représenter près de la moitié de leurs ressources** lorsqu'ils ne bénéficient pas de l'allocation logement. Le montant relativement élevé des loyers ne se justifie pas par la qualité du logement et témoigne d'un choix souvent par défaut de ménages qui ont trouvé à se loger dans ces copropriétés parce que les propriétaires y étaient moins attachés à demander des garanties.

Le montant des charges de copropriété est un des facteurs de fragilisation et finalement d'inconfort que subissent les occupants des copropriétés. Ces charges sont spécifiques à chaque copropriété et couvrent des services et prestations très diverses : l'accès à l'eau froide, l'électricité, l'entretien (parfois très minimal) des parties communes. Dans certains ensembles immobiliers, ces charges mensuelles dépassent fréquemment la centaine d'euros. Si l'on doit y ajouter l'entretien ou la surveillance des parkings et des espaces verts attenants à la copropriété, voire la maintenance des ascenseurs, cela peut aller jusqu'à 200 € mensuels. La fourniture de l'eau chaude et le chauffage collectif auquel peut s'ajouter l'emploi de personnels dédiés à la copropriété (gardien) peut amener ces charges à franchir la barre des 300 € mensuels. Sachant que ces montants constituent des moyennes pour les charges fixes et n'intègrent pas les dépenses exceptionnelles ; elles peuvent donc s'avérer beaucoup plus élevées, comme nous le verrons plus loin.

Par ailleurs, le niveau élevé des charges de copropriété semble largement aggravé par d'autres facteurs, tels que les retards pris dans la réalisation de travaux d'urgence ou les impayés de fluides. Le comportement de certains propriétaires bailleurs amplifie également les difficultés lorsque, par absence

³⁰ Le coût lié au logement intègre le montant du loyer / du remboursement d'emprunt, les charges de copropriété, mais aussi les charges d'énergie et les impôts locaux (taxe foncière et taxe d'habitation).

³¹ Pour ces derniers, cet effort correspond au fait de devoir acquitter des charges de copropriété ainsi que des impôts fonciers et de lourdes factures liées à leurs consommations énergétiques.

de scrupule ou par recherche d'une rentabilité maximum (voire pour certains par désintérêt ou incapacité à gérer un bien immobilier), ils ne votent en assemblée générale que très peu de travaux collectifs et effectuent peu de réparations et d'entretien dans les logements qu'ils mettent en location. Ce comportement de gestion à courte vue (qui n'oppose pas seulement les propriétaires occupants et les bailleurs, mais aussi les propriétaires occupants entre eux) peut engendrer un processus de dégradation qu'il sera difficile de contrecarrer par la suite.

Les divergences d'intérêt entre copropriétaires se projetant à plus ou moins long terme dans la copropriété risquent de se trouver exacerbées à la moindre difficulté et dès lors que des décisions importantes sont à prendre. Les propos animés de cette jeune propriétaire illustrent bien les difficultés à faire dialoguer ensemble ces différents types de copropriétaires.

« JE COMPRENDS COMMENT UNE COPROPRIÉTÉ DEVIENT DÉLABRÉE »

« J'ai découvert ça en devenant propriétaire. Les joies de la copropriété ! Je comprends comment une copropriété devient délabrée ! Parce qu'il faut mettre tout le monde d'accord et c'est pas simple. Entre les jeunes, dynamiques, et les anciens, qui n'en ont rien à faire... Ceux-là, ils ne se seraient pas posé la question s'il s'agissait de refaire le toit de leur maison ! Mais, eux, ils sont toujours dans leur jus. Ils n'ont même pas refait leur appart depuis qu'ils y sont alors l'intérêt des travaux dans les parties communes ! Pour eux, un sou est un sou. Il y a aussi les bailleurs qui n'en n'ont rien à faire et qui ne paient pas leurs charges. Certains sont plus impliqués car ils ont compris qu'ils n'avaient pas d'intérêt à laisser leur bien se dévaloriser ».

Jeune copropriétaire, 32 ans, Guingamp

Différer des travaux peut s'avérer en fait très coûteux et occasionner des dépenses importantes par la suite. Il en est ainsi des fuites d'eau dans les parties communes ou dans les logements, qui dégradent le bâti et peuvent générer des dettes collectives importantes. Alors que la solidarité financière entre copropriétaires (ou entre les différents immeubles de la copropriété) est une dimension fondatrice de la vie en copropriété, celle-ci n'est pas forcément perçue à l'achat du bien, et les dépenses afférentes à des prestations dont certains copropriétaires ne bénéficient pas (comme des places de parking) sont ressenties comme non justifiées. « On a eu 200 € de charges supplémentaires pour des travaux de structure dans le parking. Moi je n'ai pas de parking, mais j'ai dû payer quand même, ce n'est pas normal ». Ces charges considérées comme injustes ou trop élevées peuvent aussi engendrer un certain laxisme ou des retards dans leur paiement, qui viennent nourrir à leur tour le processus de dégradation de l'immeuble.

La facture énergétique est aussi une source de difficultés majeures pour les ménages modestes. Ceux qui ont été interrogés lors de l'enquête, ont déclaré une moyenne de 92 € de frais de gaz et/ou d'électricité mensuels avec des

montants déclarés s'échelonnant entre 30 et 200 € par mois. Cette situation peut être plus facilement régulée quand le chauffage est individuel, mais c'est alors au prix d'une privation de confort. « *Chez moi, quand il fait froid on s'habille et on ne met pas le chauffage, mais j'ai rajouté des rideaux pour isoler. Le chauffage, je le mets l'hiver quand je mets du linge à sécher et que je veux qu'il sèche. Sinon en hiver, il fait 16-17°* ».

L'auto-restriction du chauffage et la diminution du confort qui s'ensuit sont des comportements très répandus, que l'on retrouve dans la plupart des copropriétés en difficulté ne disposant pas de chauffage collectif. La consommation d'énergie liée au chauffage est en effet bien souvent la seule possibilité d'arbitrage du prix de revient de leur logement que peuvent maîtriser les occupants. À cet égard, leur démarche est simple mais parfois très coûteuse à l'arrivée. « *Il fait tellement froid que je suis obligé d'allumer le chauffage à fond. Mais lorsque les factures arrivent, je ne peux pas payer, c'est trop cher* », dira ce locataire tandis que cet autre concèdera : « *J'ai eu 700 € de gaz cette année (...). Pas de double vitrage, une chaudière pas changée... Tout cela fonctionne mal et puis c'est mal isolé. Quand j'ai reçu la facture en février, j'ai arrêté le chauffage. On avait des couvertures pour se réchauffer. L'hiver prochain, je vais acheter des radiateurs électriques d'appoint pour mettre dans les chambres.* »

Ces bâtiments énergivores pèsent sur les budgets des ménages, d'autant plus que les immeubles peuvent connaître une dégradation de leur façade engendrant des problèmes d'isolation, d'humidité etc., qui impactent directement la consommation énergétique. Ces coûts, non-anticipés par les ménages dont l'équilibre budgétaire est parfois très fragile, contribuent à leur endettement. **Pour les ménages aux ressources déjà modestes, le montant de l'ensemble des charges liées au logement** (loyer, remboursement d'emprunt, charges de copropriétés, fluides, etc.) **impose des restrictions budgétaires et ils ont la plus grande peine à faire face à des frais exceptionnels tels que des travaux.** En outre, le fonctionnement de la copropriété avec le système de vote des travaux à la majorité ne permet pas à certains propriétaires d'adapter leurs dépenses à leur budget.

Ces dépenses peuvent ainsi engendrer des choix douloureux, voire préjudiciables quand elles priment sur les frais médicaux : « *Pour le ravalement, j'ai dû emprunter 10 000 €. Donc je rembourse 400 € par mois en plus des charges de 380 €. Cette année, je ne pourrai pas partir en vacances. Et pour l'instant, je repousse mes frais médicaux. Il faudrait que je change de lunettes et que je retourne chez le dentiste, mais là ce n'est pas possible.* » Ou lorsque ces travaux nécessitent, faute d'économies suffisantes, de recourir à des emprunts sous la forme d'un crédit à la consommation auprès d'institutions bancaires : « *On est tellement serré dans notre budget que lorsqu'il y a des travaux plus importants et que les charges de la copropriété s'alourdissent, nous sommes obligés de faire un crédit à la consommation.* »

Des situations résidentielles bloquées

Mauvaise qualité des logements et des parties communes, coûts élevés du logement à supporter pour pouvoir être logé — parfois dans de mauvaises conditions — pouvant conduire à une dégradation des conditions de vie et à de fortes tensions sur le budget des ménages..., au-delà des formes de mal-logement présentes dans les copropriétés en difficulté, le mal-logement se manifeste aussi par un blocage des situations résidentielles. Les occupants les plus modestes, propriétaires comme locataires, n'ont bien souvent pas d'autre solution que de rester dans ces copropriétés dégradées, sans même pouvoir imaginer des lendemains meilleurs.

L'absence de solution alternative s'impose en effet aux locataires quand ils ne remplissent pas les conditions d'accès au logement social (pour des raisons davantage liées à leur situation administrative que financière), se découragent devant les démarches administratives à entreprendre, ou parce qu'ils ne souhaitent pas y prétendre. Pour eux, les termes du choix sont souvent limités : continuer à vivre dans des conditions difficiles ou déménager pour un autre logement dont les conditions peuvent être aussi précaires. Cette absence de solution s'impose aussi aux propriétaires, y compris quand ils souhaitent déménager, car la perte de valeur relative du logement dans une copropriété en difficulté rend parfois impossible la vente à un prix permettant l'achat d'un nouveau bien. Sans compter que leur endettement, parfois conséquent vis-à-vis de la copropriété, ne leur permet pas toujours de solder leurs obligations financières pour se projeter ailleurs.

Bref, **la copropriété qui était apparue comme une opportunité pour des ménages modestes (que ce soit en accession à la propriété ou en location), se referme parfois sur eux comme un piège** quand sa qualité est trop dépréciée. Un piège qui est sans doute plus fort pour les propriétaires que pour les locataires. Sachant que l'assignation à résidence accentue encore le sentiment de dévalorisation personnelle que nous évoquions précédemment.

Des difficultés au sein de la copropriété, sources d'antagonismes entre voisins

Les relations de voisinage, la cohabitation avec des ménages aux modes de vie différents sont apparues comme un sujet récurrent dans les propos des ménages interrogés. De ce point de vue, la vie en copropriété peut devenir une épreuve à laquelle beaucoup n'étaient pas préparés. Car lorsque la copropriété rencontre des difficultés, les occupants qui le peuvent partent, et d'autres plus modestes arrivent, ce qui peut rendre le peuplement moins homogène (avec davantage de locataires) et générer une plus grande diversité dans les modes d'occupation des logements.

Pour les plus anciens qui ont connu l'évolution de la copropriété, est évoquée de manière nostalgique une époque révolue où « *on était entre propriétaires* », entre voisins qui se connaissaient. Pour des propriétaires parfois plus récents, cette évolution du peuplement au « profit » de locataires parfois fragiles est appréhendée comme un facteur de dévalorisation de l'immeuble dans lequel ils ont investi. Certains propriétaires vont ainsi jusqu'à s'autoriser une forme de contrôle social vis-à-vis des autres occupants et tout particulièrement des locataires.

Dans ce contexte, les locataires semblent être les premiers à subir une forme de stigmatisation, qu'ils ressentent parfois fortement. Alors que certaines copropriétés ne disposent pas (ou plus) de prestations d'entretien, la nécessité d'intervenir à titre individuel génère aussi des tensions et des pressions : untel ne nettoie pas, ne sort pas ses poubelles, tel occupant entretient mal son logement (fuites d'eau dans la salle de bain, bouchage des aérations, cuisine avec forte condensation dans un studio) générant une dégradation accélérée des parties communes, etc. Là encore, les locataires — souvent logés dans les conditions les plus dégradées — sont fréquemment jugés responsables des dégradations. Leur incapacité supposée à s'approprier correctement leur logement apparaît en creux dans le discours des autres occupants.

Pour ces catégories de ménages, souvent les plus pauvres et parfois en situation de sur-occupation, « *l'installation dans un logement nouveau fournit une sorte d'épreuve de l'aptitude ou de l'incapacité à accéder à un autre mode de vie (...). Les catégories les moins favorisées peuvent se trouver dans une situation encore plus précaire où le rapprochement et la confrontation avec des groupes plus favorisés nourrissent le sentiment de relégation et l'impression de n'être pas à la hauteur des exigences du logement nouveau* », analysaient déjà Chamboredon et Lemaire³² au début des années 1970.

En copropriété, cette diversité sociale se double d'une diversité des statuts et des droits qui leur sont attachés. Certains locataires expriment ainsi le sentiment d'être dénigrés par le voisin de palier, auquel il est reconnu une autorité supérieure du fait de son statut de propriétaire. **L'idée de sous-statut des locataires parmi les occupants en copropriété apparaît en demi-teinte lors des entretiens, avec le sentiment d'un droit d'expression limité et d'un droit de cité amoindri.** Un locataire d'une copropriété dira ainsi : « *Il ne peut y avoir aucun dialogue avec les propriétaires. Parce que l'on ne peut pas voter aux assemblées générales, ils ne veulent même pas nous écouter. Ils ne nous transmettent jamais aucune information et quand on leur demande, ils nous répondent : demandez à votre propriétaire. Aucun dialogue, aucune considération. Pour eux, nous ne valons rien.* »

³² J.C. Chamboredon et M. Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », in *Revue française de sociologie*, 1970, pp. 3-33.

A contrario, des propriétaires anciennement installés finissent par se replier sur eux-mêmes lorsqu'ils pensent être « *mis en minorité* » face à des occupants (accédants récents ou locataires) dont les modes de vie s'écartent des leurs.

Fragilités individuelles et fragilité collective

Les copropriétés en difficulté constituent un support de l'accès à un logement en accession à la propriété ou en location, pour des ménages modestes ou en situation de fragilité. Mais elles sont aussi des ensembles immobiliers dont le fonctionnement est régi par le régime spécifique de la « co-propriété » et à ce titre peuvent renvoyer à des difficultés inhérentes à leur fonctionnement. De fait, **c'est dans les fondements même de la copropriété que se trouvent en germes les difficultés qui peuvent surgir dans son fonctionnement et sa gestion**. Car la copropriété renvoie à la fois à une propriété *privée* (celle du logement) et à une propriété *collective* (celle des parties communes), cette seconde dimension étant plus rarement intégrée dans les projets d'accession et plus difficile à faire vivre dans la durée lorsque le peuplement des copropriétés se renouvelle. Et à plus forte raison lorsque ce sont des ménages aux ressources plus modestes qui contribuent à ce renouvellement.

L'apparition dans les copropriétés de situations aigües de mal-logement ne saurait toutefois s'expliquer par cette seule dimension collective, puisque la majorité des copropriétés ne connaissent pas de difficultés majeures et ne sont pas appelées à entrer dans une spirale dépréciative. Si la situation financière des occupants les plus fragiles ne peut pas davantage expliquer à elle seule ce phénomène (d'autres fractions du parc immobilier comme le parc Hlm accueillent des ménages tout aussi modestes, sans présenter les mêmes dysfonctionnements et dégradations), il apparaît finalement que **c'est dans la confrontation entre des fragilités individuelles des ménages** (sur le plan socio-économique) **et des fragilités collectives de la copropriété** (du point de vue du bâti, de son entretien, de sa gestion...) **qu'apparaît véritablement la problématique de la « copropriété en difficulté »**.

LES POLITIQUES PUBLIQUES FACE À LA SPIRALE DE DÉGRADATION DES COPROPRIÉTÉS³³

En dehors des opérations d'amélioration de l'habitat des quartiers anciens lancées dès la fin des années 1960, qui ont concerné de fait de très nombreuses copropriétés, les premières opérations engagées sur des copropriétés construites depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale datent de la fin des années 1980. Conduites à l'origine par des collectivités locales, elles ont trouvé un relais au niveau national avec le développement de procédures spécifiques. Créées en 1994, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat spécifiques³⁴ (OPAH copropriété) visaient à traiter les copropriétés récentes (celles construites après 1948) en très grande difficulté. En fait, elles ont surtout concerné des copropriétés dont la situation était fragile, ou qui étaient au début d'un processus de dévalorisation. Le traitement des copropriétés en très grande difficulté s'opère depuis 1996 dans le cadre des Plans de sauvegarde³⁵ qui constituent le cadre privilégié de l'action publique pour restaurer le cadre de vie dans les copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification et de paupérisation. Si la mise en œuvre de ces deux procédures se poursuit aujourd'hui, d'autres mesures législatives et réglementaires ont été adoptées depuis : elles ont eu pour effet de renforcer la capacité d'intervention de l'État et des collectivités locales sur les copropriétés dégradées, de faciliter le redressement de la gestion et de faire de cette question une dimension importante des politiques du logement (lutte contre l'habitat insalubre ou rénovation thermique des bâtiments).

S'il existe aujourd'hui une panoplie assez large d'interventions en faveur des copropriétés dégradées, que la loi ALUR devrait encore renforcer (notamment pour prévenir l'apparition de situations difficiles³⁶), des limites importantes restent évidentes : notamment en matière de connaissance encore insuffisante du processus de dégradation des copropriétés (sur lesquelles on cherche pourtant à agir), ou sur la prise en compte encore insuffisante de la fonction sociale de ce parc immobilier et du rôle que jouent les copropriétés en difficulté pour les ménages les plus modestes.

³³ La rédaction de cette partie s'inspire notamment du rapport réalisé par Ville et Habitat pour la Fondation de France et la Fondation Abbé Pierre : « Les copropriétés en difficulté : État des lieux de la réflexion », juin 2011.

³⁴ Les OPAH copropriété ont été mises en place par la circulaire du 7 juillet 1994.

³⁵ Les plans de sauvegarde ont été instaurés par la loi du 14 novembre 1996 dite « Pacte de relance pour la ville » et renforcés par la loi « Solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000.

³⁶ Avec par exemple l'établissement d'un diagnostic technique global fixant la liste des travaux nécessaires ou la création d'un fond de prévoyance obligatoire.

La complexité du processus d'obsolescence des copropriétés

Si les difficultés des copropriétés relèvent de facteurs endogènes qui tiennent à leur histoire (dégradation du bâti, défaut d'entretien, difficultés de gestion...), elles s'expliquent aussi par la transformation progressive de leur rôle au sein des marchés locaux de l'habitat et par l'affaiblissement de leur position dans la structure de l'offre immobilière. Mais ni le processus de dégradation des copropriétés, ni celui de leur obsolescence technique et urbaine ne sont suffisamment connus aujourd'hui et pris en compte dans les modes d'intervention.

Dynamiques de dévalorisation

Les travaux d'étude et de recherche concernant la copropriété, comme les diagnostics réalisés lors d'interventions opérationnelles, conduisent à repérer un large faisceau de facteurs de dégradation des conditions de vie dans les copropriétés en difficulté.

1 - La plupart des observateurs partagent les éléments de diagnostic sur les signes de la dégradation des copropriétés et surtout le fait qu'ils peuvent se manifester isolément, simultanément ou successivement. Un certain nombre de fragilités endogènes à l'immeuble concerné sont ainsi répertoriées : dégradation du bâti, des espaces extérieurs et équipements communs, difficultés de gestion ou d'administration de la copropriété, liées parfois à des impayés, paupérisation et spécialisation de l'occupation, dépréciation des logements sur le marché immobilier. **Autant de fragilités qui apparaissent comme des symptômes de déqualification** dans certains immeubles en copropriété et qui mettent en lumière ce qui fait problème pour les occupants des copropriétés en difficulté, comme d'ailleurs pour les acteurs de l'habitat et les collectivités publiques confrontés à leur déqualification.

Les signes de déqualification

→ **Dégradation de l'état du bâti**, des espaces extérieurs et des équipements communs : absence ou déficit d'entretien et de maintenance, défaillances des équipements collectifs tels que le chauffage ou les ascenseurs, déficience d'entretien et dégradation du gros œuvre ou des équipements collectifs, situation de péril ou d'insalubrité, malfaçons d'origine...

→ **Difficultés de gestion ou d'administration de la copropriété** :

- affaiblissement ou carence du système de décision et de gestion (faible participation aux assemblées générales, gestion laxiste ou déficiente, syndic judiciaire, administrateur provisoire...),
- existence d'impayés de copropriétaires ou d'un endettement du syndicat obérant le fonctionnement courant de la copropriété,
- inadaptation et complexité de l'organisation juridique génératrice de conflits, de blocages

ou de surcoûts...

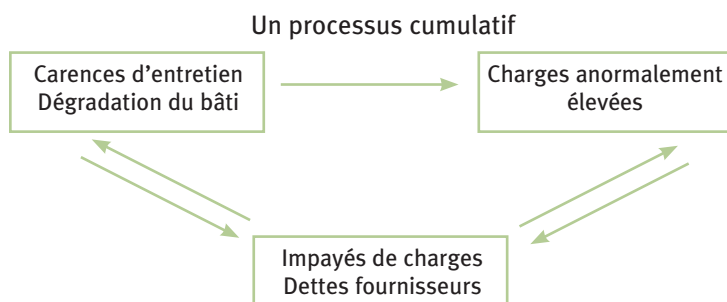
→ **Paupérisation et spécialisation de l'occupation** : départ des copropriétaires occupants solvables relayés soit par des copropriétaires bailleurs indécis ou spéculatifs, soit par des accédants endettés et captifs, filières d'accès par défaut ou exclusion des autres parcs notamment le locatif public, situations de sur-occupation ou de vacance des logements...

→ **Dépréciation des logements et de la copropriété sur le marché du logement** : baisse des valeurs immobilières, activité atypique des transactions (atonie des transactions ou au contraire accélération des mutations), rentabilité de l'investissement locatif importante au regard des valeurs d'acquisition, obsolescence et inadaptation du produit logement à la demande, vacance...

Source : « Les copropriétés en difficulté : État des lieux de la réflexion », Ville et Habitat pour la Fondation de France et la Fondation Abbé Pierre, juin 2011.

2 - Au-delà de l'identification des signes de déqualification, les travaux sur les copropriétés en difficulté cherchent à mieux comprendre **les processus qui mènent à la dégradation**. Ils soulignent le cercle vicieux qui se met en place et les diverses dynamiques qui s'alimentent alors pour provoquer des situations graves au travers d'une série de facteurs qui diffèrent selon les cas et interviennent de façon non linéaire. Au point qu'il est parfois difficile de distinguer les causes des conséquences de la dégradation.

Il en est ainsi de la dégradation du bâti qui peut être un effet ou un symptôme du processus de déqualification, mais qui peut aussi en être la cause ou un facteur aggravant rendant ce processus irréversible (en cas d'insalubrité irrémédiable, par exemple). Il en est ainsi également des impayés qui peuvent être des révélateurs de problèmes de gestion ou d'insolvabilité des copropriétaires, mais qui peuvent aussi entraîner la copropriété dans une situation d'endettement difficile à redresser. Le processus cumulatif de dégradation qui en résulte est bien mis en évidence dans le schéma suivant.



- Dévalorisation immobilière
- Désengagement des copropriétaires des instances de gestion
- Paupérisation (Copropriétaires / Locataires)

Source : Sylviane Le Garrec - ARC
Colloque sur les copropriétés dégradées du 19 juin 2013 organisé par la Fondation Abbé Pierre

Il suffit qu'un ou plusieurs signes de fragilité se manifestent sans que le syndicat des copropriétaires ne réagisse, pour que s'amorce un processus de déqualification. Mais les évolutions des immeubles en copropriété ne sont pas linéaires, et certains événements peuvent intervenir brutalement, occasionner une rupture de l'équilibre antérieur et générer une spirale dépréciative qui devient difficile à enrayer.

3 - La connaissance de ces processus est essentielle dans une perspective opérationnelle, car elle doit permettre d'agir le plus en amont possible, dans une logique de prévention. Pour cela, **les éléments déclencheurs de la déqualification doivent être identifiés**. Certains sont internes à la copropriété : il en est ainsi par exemple quand les difficultés financières de quelques propriétaires génèrent un endettement du syndicat de copropriétaires, qui provoque une absence d'entretien des équipements, un surcoût de charges et au final des coupures des prestations telles que l'eau ou le chauffage.

Dans certains cas, les difficultés surgissent dès la conception et la commercialisation des immeubles et s'amplifient par la suite générant une spirale de déqualification. Le poids des dysfonctionnements d'origine peut être important : qualité médiocre de construction et conception sommaire des logements, modification du programme d'origine et de la commercialisation, inachèvement du programme initial d'infrastructures ou d'équipements, faillite ou incompétence des organismes de construction, de gestion ou de commercialisation...

L'obsolescence technique et urbaine des copropriétés

L'évaluation qui a été faite des Plans de sauvegarde concernant les copropriétés³⁷ a comme intérêt majeur de qualifier le processus de dépréciation qui affecte aujourd'hui un nombre conséquent de copropriétés et d'en souligner la spécificité. Ce phénomène, qui prend de l'ampleur et mobilise aujourd'hui les responsables de la politique du logement, se situe à la convergence de plusieurs dynamiques qui se manifestent avec force dans la période actuelle : **la fin d'un cycle technique** qui entraîne un besoin de renouvellement des composants du bâti, d'autant plus important qu'ils ont manqué d'entretien ou sont dépassés par les nouvelles normes techniques applicables aux logements plus récents, mais aussi **la fin d'un premier cycle démographique** avec le départ des occupants d'origine et leur remplacement par des ménages plus modestes. À ces deux dynamiques structurelles s'ajoute **la hausse des charges**, liée principalement à celle des coûts de l'énergie qui représente une évolution durable. Quand ces dynamiques convergent, comme c'est aujourd'hui le cas, elles contribuent à faire du problème des copropriétés dégradées un enjeu politique majeur. Un enjeu d'autant plus important qu'il n'est pas seulement immobilier et social mais qu'il concerne aussi l'évolution de la ville.

³⁷ Évaluation nationale des plans de sauvegarde des copropriétés, *Urbanis*, DGUHC, 2008.

L'évocation de **la fin d'un cycle technique** renvoie d'abord à la génération des copropriétés construites entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le milieu des années 1970 qui souffrent d'une mauvaise qualité de construction, en termes de distribution de superficie, de qualité phonique et thermique, de prestations, ainsi que parfois d'une mauvaise insertion urbaine. Dans ce profil de copropriété en difficulté, on peut notamment identifier le parc de la reconstruction ainsi que celui qui a été financé par des primes et prêt du CFF et plus particulièrement les Logécos (logements économiques) représentant environ un million de logements.

Cette fin de cycle technique affecte aussi les copropriétés construites dans le dernier quart du vingtième siècle, moins du fait des caractéristiques de leur bâti (qui sont meilleures que celles des logements construits avant 1975) que **de leur conception urbanistique et de leur localisation**. Situées en périphérie des villes — dans des grands ensembles connaissant une dévalorisation urbaine et sociale —, elles sont confrontées à des problématiques très proches de celles que rencontre le parc Hlm avoisinant qui a pu, lui, bénéficier de politiques anciennes de réhabilitation et de développement social. Certaines de ces copropriétés sont de taille importante, ont des organisations juridiques et urbaines complexes (urbanisme sur dalle par exemple) et une fonction d'accueil de locataires très modestes.

La fin d'un cycle démographique est également très présente dans les copropriétés construites dans la seconde partie du vingtième siècle qui ont servi de support au développement de l'accession sociale à la propriété. Nous avons montré dans la première partie de ce chapitre le poids important des propriétaires occupants dans ces copropriétés, et notamment de ceux qui sont dégagés de charges de remboursement de prêt du fait de l'ancienneté de leur achat. Dans cette génération de copropriétés (1949-1974), les personnes de plus de 50 ans représentent 55 % des occupants, et celles de plus de 65 ans, 31 %. Cette frange du parc risque donc d'être touchée par un important renouvellement de sa population. Sachant que par la suite, un même processus affectera, à n'en pas douter, les logements des copropriétés des années 1980 et 1990.

Confrontées à des fins de cycles technique et démographique, les copropriétés en difficulté sont également fragilisées par **l'affaiblissement de leur positionnement dans les marchés locaux de l'habitat**. Le vieillissement et l'obsolescence du produit logement, comme la déqualification de l'environnement urbain et un déficit d'image, contribuent à faire glisser vers le bas les copropriétés soumises à ces situations dans la hiérarchie des formes urbaines.

Ce qui est en jeu dans ce parc, c'est l'évolution de sa fonction sociale dans le cadre du développement urbain et du fonctionnement des marchés immobiliers. Certaines de ces copropriétés, qui ont été à l'origine des supports d'une amélioration des conditions d'habitat, sont ainsi devenues au fil du temps des ensembles dépréciés offrant de médiocres prestations mais facilitant un accès à la propriété et à la location souvent par défaut.

Bref, **l'obsolescence de certaines copropriétés apparaît ainsi au croisement d'une logique de dégradation du cadre de vie et de disqualification sociale.** Ces deux logiques sont constamment à l'œuvre au sein du parc immobilier et contribuent à fragiliser certains de ses segments : les quartiers anciens hier, les copropriétés dégradées des Trente Glorieuses aujourd'hui, et demain les copropriétés plus récentes et les lotissements de maisons individuelles de faible qualité situées dans la périphérie des villes.

La distinction entre facteurs de dévalorisation endogènes à la copropriété et éléments exogènes (disqualification sociale et urbaine par rapport à d'autres fractions du parc immobilier, spécialisation sociale dans l'accueil des populations très modestes) est importante car elle permet de positionner les collectivités publiques et de définir des niveaux de responsabilité. Ces derniers éléments de dépréciation des copropriétés relèvent en effet principalement de la responsabilité des pouvoirs publics et permettent sinon de légitimer leur intervention, du moins d'en souligner la nécessité.

Les copropriétés dégradées : un défi pour l'action publique

Alors que la boîte à outils pour intervenir sur les copropriétés dégradées s'est considérablement enrichie, **des incertitudes demeurent concernant l'ampleur de l'intervention publique et l'identification des copropriétés justifiant une intervention.** Ces incertitudes concernent aussi la difficile articulation d'une intervention publique avec des copropriétés au caractère privé, gérées dans le cadre de règles spécifiques de la copropriété.

Une cible d'intervention difficile à identifier

1 - Jusqu'à une date récente, **l'ampleur du phénomène de dégradation des copropriétés était très largement méconnue.** D'aucuns parleraient plutôt d'un phénomène que la puissance publique n'a pas véritablement souhaité connaître pendant un certain temps, dans la mesure où ces situations renvoyaient à la sphère de la propriété et du droit privés. Le phénomène est d'abord apparu à partir d'alertes concernant des ensembles immobiliers spécifiques dans quelques villes en France. Puis sa diffusion a conduit à établir des estimations nationales autour de 250 000 à 300 000 logements concernés, d'après une extrapolation des données relatives aux impayés de charges dans l'enquête nationale Logement de 2002. A partir de l'ENL 2006³⁸, les estimations oscillaient entre 300 000 et 800 000 logements selon les critères considérés (respectivement les données relatives aux impayés de charges ou au confort). Le rapport Braye de 2012 indique ainsi que 260 000 ménages occuperaient un logement « *dans une copropriété certainement en difficulté financière* » et 340 000 ménages pourraient être concernés par

³⁸ Date de la dernière Enquête Logement disponible.

un très mauvais fonctionnement de leur copropriété ; et que par ailleurs, 830 000 logements en copropriété seraient en « mauvais état » ou « sans confort », d'après une méthodologie proposée par l'Anah. En tout état de cause, ce récent rapport a remis en lumière le **problème de la méconnaissance statistique des copropriétés fragiles et en difficulté, et d'une appréhension lacunaire de l'état qualitatif du parc.**

Au-delà de ces estimations nationales, il n'existe à ce jour aucune source de données permettant de recenser et de localiser les copropriétés fragiles ou en difficulté. C'est ce qui a conduit l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) à travailler à la création d'un outil d'aide au repérage, à l'échelle infra-communale, des copropriétés présentant un potentiel de fragilité en France métropolitaine. Cet outil statistique mis à disposition des services déconcentrés depuis début 2013 permet de sensibiliser les élus locaux à la nécessité d'élaborer un outil plus fin d'observation puis de mettre en place des interventions adaptées, préventives ou curatives selon les besoins identifiés.

Un outil d'aide au repérage des copropriétés fragiles à l'échelle infra communale

A partir du fichier des logements par communes (FILOCOM) de 2009, l'Anah et la DGALN ont mis en place un outil expérimental de repérage afin d'identifier les copropriétés et les classer selon leurs degrés de difficultés³⁹. Les critères de repérage des copropriétés « fragiles » sont les suivants :

- les caractéristiques socio-économiques des occupants (revenus, pauvreté, sur-occupation...) ;
- l'état du bâti (logements de qualité médiocre, confort sanitaire...) ;
- le positionnement sur le marché (vacance de longue durée...) ;
- la difficulté des copropriétaires à faire face aux dépenses de travaux (propriétaires occupants sous le seuil de pauvreté...) ;
- la présomption de présence de marchands de sommeil.

Ces « indicateurs de difficulté » permettent d'évaluer les copropriétés par un système de notation. En fonction de la note obtenue, chaque copropriété fait l'objet d'un classement dans quatre catégories (A, B, C, D) de la plus faible à la plus forte présomption de fragilité. Ce classement donne lieu à un repérage à l'échelle infra-communale qui permet aux collectivités de définir des périmètres d'intervention et de calibrer leur action, préventive comme curative.

³⁹ « Prévention en copropriété, les atouts d'une intervention amont », *Les Cahiers de l'Anah*, janvier 2013, pp12-16.

Cet outil a permis l'estimation au niveau national, de 1 067 845 logements situés dans 96 242 copropriétés fragiles (celles de catégorie D). Malgré des avancées réelles, cet outil comporte des zones d'ombre et ne renseignent notamment pas sur la bonne ou mauvaise gestion de l'immeuble qui constitue pourtant un élément central dans le processus de dégradation. Ainsi, seule une étude locale ou la mise en place d'un observatoire dédié peuvent permettre de confirmer la fragilité de la copropriété, de qualifier ses difficultés et de construire une stratégie d'intervention.

2 - S'il est difficile de définir la cible d'une intervention publique, c'est aussi parce qu'il **n'existe pas de définition partagée et stabilisée de ce qu'est une « copropriété en difficulté »**. La notion n'a pas de définition juridique, mais fait référence à un processus de déqualification qui affecte un ensemble immobilier placé sous le régime de la copropriété. Divers rapports ont cherché à en préciser les contours en identifiant différents degrés de dégradation. L'objectif étant évidemment d'orienter l'action publique sur les copropriétés les plus fragiles, mais aussi d'imaginer des actions préventives de façon à éviter une amplification du phénomène.

Un rapport réalisé pour le Conseil économique et social⁴⁰ en 2002 proposait de distinguer : **les copropriétés fragiles** pour lesquelles une surveillance et une aide en amont peuvent éviter le basculement dans la situation des copropriétés en difficulté ; **les copropriétés en difficulté** pour lesquelles des outils législatifs et réglementaires efficaces permettraient de retrouver un fonctionnement normal ; et enfin, **les copropriétés dégradées** qui présentent un état de gravité dans lequel la vie quotidienne est tout à fait affectée, confinant parfois au drame.

Dix ans plus tard, le rapport réalisé par D. Braye, président de l'Anah reprend la même classification, même si les définitions diffèrent en s'ancrant dans le registre de l'intervention publique⁴¹. Il distingue ainsi les copropriétés « **fragiles** » des copropriétés en « **difficultés réversibles** », et de celles qui sont en « **difficultés irréversibles** » dont le redressement semble impossible sans le recours à la mise en œuvre de mesures exceptionnelles.

Finalement, les études et analyses visant au repérage et à l'observation des copropriétés en difficulté convergent pour distinguer quatre niveaux de gravité des difficultés⁴² qui appellent, pour chacun d'eux, une forme spécifique d'intervention publique :

- les copropriétés dont **la dégradation est jugée irréversible** qui ne peuvent pas (ou alors partiellement), se maintenir en statut privé et nécessitent une transformation de la propriété, voire un transfert de propriété ou encore une démolition,

⁴⁰ Dominique Rastoll, " Les copropriétés en difficulté ", Conseil économique et social, 2002.

⁴¹ Dominique Braye, « Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat », Anah, janvier 2012.

⁴² Ville et Habitat, op. cité.

- les copropriétés qui cumulent **d'importantes difficultés sociales**, patrimoniales et urbaines qu'il s'agit de redresser *via* une intervention publique globale et incitative,
- les copropriétés ayant **des difficultés mais également des potentialités** qu'il faut soutenir, en particulier par une requalification du bâti, sans que se pose la question d'une évolution du statut,
- et enfin, les copropriétés présentant **des signes de fragilité** et relevant pour l'essentiel de politiques préventives.

Malgré cet effort de classification, **il n'est pas aisé de « ranger » les copropriétés dans ces catégories et très souvent on ne caractérise pas la copropriété en fonction de son état réel, mais en termes de logiques et d'outils d'intervention.** Ainsi, la gradation va se référer au dispositif opérationnel jugé le plus adapté : OPAH copropriété, plan de sauvegarde par exemple. Sachant que l'absence de grille d'évaluation (type grille « insalubrité », par exemple) ou d'indicateurs ne permet pas d'objectiver les situations.

En l'absence de critères nationaux, la gradation des situations repose donc sur une lecture comparative et relative qui dépend fortement des évaluations locales : les copropriétés plus ou moins en difficulté, avec ou sans intervention publique incitative ou coercitive. En filigrane, se dégage cependant ce que serait une copropriété ne nécessitant pas d'intervention publique, à savoir une copropriété pouvant assurer les compétences et responsabilités d'un maître d'ouvrage : financer, décider et gérer et qui par ailleurs respecterait l'ordre public.

L'intervention publique face au caractère privé de la copropriété

L'intervention publique sur les copropriétés dégradées a ceci de particulier qu'elle concerne des immeubles dont le fonctionnement est régi par le régime de la copropriété encadré par la loi de 1965. On trouve donc, d'un côté, des propriétaires privés réunis dans l'assemblée générale des copropriétaires qui est souveraine pour toute décision concernant la copropriété, sa gestion, son entretien, comme pour décider d'éventuels travaux. D'un autre, des acteurs publics, services de l'État, collectivités locales et les opérateurs qu'ils peuvent éventuellement mobiliser. Bref, deux mondes dont les logiques et les capacités d'intervention sont très différentes. Dès lors, **au nom de quoi la puissance publique peut-elle s'autoriser à intervenir dans une copropriété ? Quelle est sa légitimité à le faire ?**

Certes, un certain nombre de raisons justifient l'intervention de la puissance publique, notamment dans les situations extrêmes d'insalubrité ou de danger. Mais il ne s'agit pas là de situations courantes dans les copropriétés, en dehors de celles qui ont été construites avant 1948. C'est plutôt à travers le déploiement de politiques spécifiques que les pouvoirs publics construisent leur légitimité à intervenir. Les événements de 2005

dans les quartiers populaires, qui ont commencé dans des copropriétés de Clichy-sous-Bois, ont pu avoir à cet égard un effet « catalyseur ». L'intervention des pouvoirs publics s'impose, par exemple, quand des copropriétés qui connaissent les mêmes difficultés que les immeubles appartenant à des organismes Hlm sont intégrées dans des quartiers d'habitat social faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine, mais n'en bénéficient pas. Les événements de 2005 dans les quartiers populaires, qui ont commencé dans des copropriétés de Clichy-sous-Bois, ont pu avoir à cet égard un effet « catalyseur ». L'intervention des pouvoirs publics est aussi évidente quand il s'agit de procéder à la rénovation thermique d'un parc énergivore qui n'a pas fait, jusqu'à maintenant, l'objet des mêmes travaux d'isolation que le parc Hlm et ne dispose pas des moyens de le faire sans un soutien public affirmé. D'une façon générale, l'ensemble des procédures et des dispositifs qui sont mobilisés — depuis le milieu des années 1990 — pour lutter contre la dégradation des copropriétés, leur ont progressivement donné des moyens pour agir et ont en même temps contribué à légitimer l'intervention de la puissance publique.

Pour autant, l'intervention publique sur les copropriétés en difficulté ne va pas de soi. Elle est contestée, par certains, parce qu'elle s'ingère dans le fonctionnement de la propriété privée et qu'elle perturbe le fonctionnement de la loi de 1965⁴³. Elle pourrait ainsi fragiliser les systèmes de décision et provoquer, à l'inverse de ce qui est recherché, le repli et le désengagement de propriétaires. Or, si le cadre forgé par la loi de 1965 est adapté au fonctionnement et à une gestion immobilière « normale » de la copropriété, il ne permet pas de remettre à flot les immeubles « à la dérive » et encore moins des morceaux de ville composés de copropriétés constituant de véritables ensembles urbains. De nombreuses dispositions adoptées ces dernières années pour favoriser la requalification des copropriétés dégradées contribuent donc à **revoir l'équilibre instauré par la loi de 1965 entre le droit de propriété et les impératifs collectifs de bonne gestion et de conservation du patrimoine collectif**⁴⁴. Cet équilibre instable évolue progressivement vers une **meilleure prise en compte des intérêts collectifs**. Diverses mesures adoptées ces dernières années — comme des dispositions de la loi ALUR — vont dans ce sens, qu'il s'agisse d'un assouplissement des règles de majorité pour favoriser les travaux, d'obligations nouvelles de gestion imposées aux copropriétaires (réalisation d'un diagnostic technique, plan pluriannuel de travaux, création d'un fonds de prévoyance...) ou même de mesures prévoyant le dessaisissement des instances de gestion de la copropriété dans les cas de dysfonctionnements graves (administration provisoire, mise sous tutelle...).

⁴³ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. La copropriété est une forme d'organisation juridique de la propriété immobilière qui prévoit que la propriété d'un immeuble bâti ou d'un groupe d'immeubles soit répartie entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative (le logement et ses dépendances : cave, garage...) et une quote-part des parties communes.

⁴⁴ La préservation des droits des propriétaires individuels s'étant notamment traduite par des règles de majorité au sein des copropriétés protectrices des intérêts des propriétaires, mais qui ont pu se révéler des freins à la décision quand des travaux s'imposaient.

Quoi qu'il en soit, au-delà de la reconnaissance publique du phénomène, de la construction d'un cadre d'intervention et de l'évolution du cadre de gestion des immeubles collectifs, **la copropriété dégradée est surtout un « symptôme » révélateur d'autres problématiques et dysfonctionnements** : insuffisance ou inadaptation de l'offre de logements sociaux et de logements accessibles, problème d'intégration urbaine et sociale de certains quartiers, absence d'outils de lutte contre des pratiques illégales (marchands de sommeil), mais aussi plus globalement de régulation des marchés du logement. Il est donc également illusoire de vouloir traiter la question des copropriétés en difficulté de manière isolée sans agir sur ces autres phénomènes *via* des politiques plus globales et correctrices. Il est également illusoire d'imaginer que les copropriétés concernées par ces dynamiques ont la capacité d'engager de telles démarches en dehors de politiques publiques appropriées.

DES PRIORITÉS POUR UN NOUVEAU CYCLE D'ACTION

Le traitement des copropriétés dégradées constitue désormais une dimension importante de l'action publique et de nouveaux moyens ont été forgés pour renforcer son efficacité. Mais alors que de nouvelles interventions doivent être déployées pour toucher un nombre potentiellement très important de copropriétés fragiles, il convient plus que jamais de rappeler que c'est avant tout à partir des besoins des personnes que se bâtit une politique. **La volonté d'intervention qui anime les responsables et les acteurs de la politique du logement ne doit pas faire oublier que les copropriétés avant d'être un problème, sont une solution pour de très nombreux ménages modestes** à la recherche d'un logement. Que des hommes et des femmes y vivent dans des conditions parfois difficiles, mais avec des aspirations et des besoins légitimes que les interventions doivent prendre en compte. Il s'agit non seulement d'une question de respect des personnes, mais aussi d'efficacité pour l'action.

Redonner aux habitants leur place dans le traitement des copropriétés

Les enquêtes réalisées auprès des habitants de copropriétés, comme les témoignages recueillis lors de récentes journées d'échange organisées par la Fondation Abbé Pierre sur ce thème, ont mis en exergue un décalage parfois important entre les préoccupations quotidiennes de ménages enlisés dans des difficultés financières — ou victimes de conditions de vie parfois indignes — et des interventions techniques axées sur le cadre bâti.

Les interventions focalisées sur le cadre bâti sont souvent perçues comme des travaux « d'excellence » déconnectés des capacités financières des habitants. L'obtention des aides est conditionnée à la réalisation de certains types de travaux qui ne correspondent pas toujours aux besoins immédiats des propriétaires. L'enjeu de développement durable par exemple et le retour sur investissement que l'on peut en attendre à long terme, paraissent parfois en décalage avec les préoccupations des propriétaires et leurs capacités financières.

Ainsi, tandis que l'intervention publique est considérée par certains copropriétaires comme une opportunité à saisir et la possibilité d'améliorer leur logement, elle va se traduire pour d'autres, aux ressources plus modestes, par des arbitrages budgétaires difficiles, jusqu'à aboutir, dans certains cas, à la vente de leur logement voire

à sa perte. Comme en témoigne cette femme seule avec un enfant, active, propriétaire depuis deux ans en région parisienne : *« Je suis actuellement en train de rembourser mon crédit pour l'appartement. Si les travaux sont votés, je devrais payer entre 10 et 15 000 €, on n'en sait rien. J'ai la corde au cou. Je ne peux pas demander un emprunt supplémentaire à la banque. Et il me reste actuellement 150 € par mois pour manger. La seule solution alors est de vendre ».*

Ce sentiment général d'avoir finalement peu de prise tant sur le contenu des travaux que sur l'obtention d'aides, jusqu'à être « pris à la gorge », est alimenté par des incompréhensions récurrentes quant aux modalités de financement. Sachant que ce flou est encore renforcé par la temporalité du projet qui s'échelonne souvent sur plusieurs années. Plusieurs copropriétaires ont fait part d'importantes différences et de *« mauvaises surprises »* entre ce qui avait été voté plusieurs années auparavant et ce qu'ils ont réellement à payer. Cela est particulièrement sensible lors de ventes ou de cessions, où certains propriétaires se voient confrontés à des dépenses imprévues alors que leurs capacités d'emprunt sont épuisées.

Finalement, les interventions de « redressement » des copropriétés dégradées soulignent la nécessité pour les copropriétaires de détenir un certain nombre d'informations et de clé de compréhension qui ne sont pas faciles à acquérir et/ou qui ne sont pas données à la signature de l'acte de propriété. Cette dimension est pourtant essentielle, notamment pour les primo-accédants afin qu'ils puissent trouver leur place de copropriétaire et faciliter la bonne gestion de la copropriété et la réalisation des travaux quand ils sont nécessaires.

Plus encore que les propriétaires, **les locataires sont souvent appréhendés du seul point de vue de leur situation sociale**, c'est-à-dire avant tout comme des « victimes », et sont à ce titre très rarement associés aux décisions, voire même peu informés du contenu des interventions. Face à des habitants parfois découragés — dans un contexte où l'acuité des difficultés peut conduire à une forme de repli sur soi et où les divergences d'intérêt s'expriment de manière parfois conflictuelle — il s'agit de pouvoir recréer un groupe, un collectif autour d'un projet commun de requalification. Pour certains intervenants dans des copropriétés en difficulté, *« le plus gros écueil, c'est d'abord d'arriver à mettre les gens autour de la table. La mobilisation des copropriétaires est au cœur du redressement des copropriétés. Ce qui est important, c'est de préserver les travaux qui vont être engagés. Et la garantie, ce sont les habitants ! »*⁴⁵.

⁴⁵ Représentant du Collectif Intercopro.

Afin de parvenir au redressement des copropriétés, les interventions doivent placer les habitants au cœur des instances de gouvernance en les associant aux décisions et aux actions. La mobilisation associative des habitants devrait pouvoir se prolonger par une implication au sein d'un conseil syndical, actuellement seule instance disposant d'un poids juridique légal.

L'expérience des syndicats de redressement : un syndicat adapté qui cogère avec les copropriétaires

Soutenue par la Fondation de France et la Fondation Abbé Pierre, l'Association Relais Habitat⁴⁶ s'est engagée dans une expérimentation aux côtés de la ville de Saint-Denis visant à redresser 4 petites copropriétés dégradées. L'originalité de la démarche consiste en une intervention qui privilégie une approche sociale de proximité et une gestion adaptée aux situations des personnes plutôt qu'une approche technique. Pour cela, un diagnostic établi en amont des interventions permet une analyse approfondie du profil socio-économique des occupants afin de proposer une assistance aux démarches administratives, une aide à la solvabilité concernant les dettes de charges courantes et de travaux, un soutien aux personnes mal logées, une médiation avec les personnes vivant en squat et les marchands de sommeil... Au-delà, il s'agit bien de proposer un modèle innovant de gestion immobilière privilégiant l'implication des propriétaires pour une co-construction des outils de gestion.

En tout état de cause, l'intervention publique sur le parc des copropriétés dégradées doit se traduire par la mise en œuvre d'actions structurantes, comme l'amélioration et la consolidation des modalités de gestion au sein de la copropriété, mais aussi la recherche d'une meilleure adéquation entre les coûts de la copropriété et les ressources de leurs occupants... Sans oublier la mise en place d'aides plus directement adressées aux personnes. Ce dernier point renvoie à la question fondamentale de l'accès aux droits qui reste, en ce qui concerne de nombreux occupants de copropriétés (locataires comme propriétaires), très en deçà de ce dont bénéficient, à situations sociales équivalentes, les occupants du parc Hlm⁴⁷.

⁴⁶ « L'ARH : syndicat de redressement et assistance aux syndicats bénévoles à Saint Denis », Fiche d'expérience, Profession Banlieue, février 2012.

⁴⁷ Cette position étant également celle pointée par l'Association des responsables de copropriétés (ARC).

Mieux tenir compte de la fonction sociale des copropriétés dégradées

Nous avons montré dans la première partie de ce chapitre que les copropriétés en difficulté jouent un rôle d'accueil important, notamment pour les ménages les plus modestes. En ce sens, **on parle fréquemment d'un « parc social de fait »**. Mais la formulation est trompeuse, car les conditions d'occupation et les niveaux de loyers et de charges ne justifient pas toujours le qualificatif de « social ». Pour ceux qui accèdent à la propriété dans ces ensembles, comme pour ceux qui y trouvent un logement locatif, ces copropriétés apparaissent en effet bien souvent comme **le logement de ceux qui n'ont pas d'autre choix**. Des logements dans lesquels ils peuvent se trouver bloqués, soit parce que leurs propriétaires ne parviennent pas à revendre un bien qui s'est dévalorisé, à un prix qui permettrait une nouvelle acquisition ailleurs, soit parce que les conditions d'accès aux parcs locatifs, privés et publics, ne laissent pas d'autre solution aux ménages que de demeurer dans leur logement, ou d'en changer pour une solution encore plus précaire.

Ce sont évidemment les fractions les plus anciennes et vétustes du parc de logements en copropriété qui sont les plus mobilisées pour accueillir ces ménages modestes. Les copropriétés construites avant 1948⁴⁸ tout d'abord : si leur fonction sociale a été longtemps mise en avant, elle s'est dégradée au fil des opérations d'amélioration de l'habitat menées depuis plus de quarante ans (qui ont également contribué à en renchérir les prix) et s'est recentrée sur des fractions non traitées, c'est-à-dire celles qui sont les plus dégradées, parfois insalubres ou mêmes dangereuses. Le développement d'un parc important de copropriétés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale a également permis de répondre aux besoins en logement des ménages modestes, mais sa fonction sociale a profondément évolué, et certaines de ses fractions sont devenues un véritable parc de relégation pour tous ceux qui n'ont pas d'autre choix. La génération des logements construits entre 1949 et 1974, qui a été la plus affectée par cette mutation est aussi celle qui est la plus marquée par l'obsolescence du cadre bâti. Quant aux immeubles construits au cours du dernier quart du vingtième siècle, ils sont certes moins affectés par cette évolution, mais présentent néanmoins des fragilités liées à leur conception architecturale (urbanisme sur dalle par exemple) ou leur implantation dans les grands ensembles qui sont aujourd'hui les quartiers de la politique

⁴⁸ Le terme « construites » est impropre car la copropriété de ces immeubles ne tient pas à leur construction, souvent fort ancienne, mais à la division en lots d'immeubles précédemment en propriété unique.

de la ville. On peut penser également aux copropriétés issues de dispositifs d'investissement locatif ou de la division pavillonnaire, qui suscitent aujourd'hui l'inquiétude de nombreux acteurs locaux.

L'évolution de ces différentes générations de copropriétés souligne que **leurs difficultés tiennent non seulement aux caractéristiques intrinsèques des immeubles, de leur peuplement et de leur mode de gestion**, mais qu'elles résultent aussi **de la place qu'occupent ces copropriétés dans les marchés locaux de l'habitat et de la fonction sociale qui est la leur** dans un contexte de crise du logement qui limite considérablement les réponses apportées aux plus modestes.

L'intervention publique sur ce type de parc doit donc prendre en compte le rôle que jouent aujourd'hui ces copropriétés fragiles ou dégradées, et intégrer un objectif de maintien et de consolidation de leur fonction sociale. Sans quoi, l'intervention butera sur des difficultés majeures qui pourront la bloquer, ou ne fera au mieux que déplacer les problèmes des personnes vers d'autres fractions du parc. Une perspective qui n'est évidemment pas satisfaisante, mais qui apparaît aussi improbable tant les conditions actuelles d'accès au marché du logement sont devenues difficiles pour un nombre croissant de ménages modestes.

Annexe 1 - Caractéristiques de l'occupation des différentes générations de copropriétés

Répartition suivant le statut d'occupation

	Propriétaires non accédants	Accédants	Locataires parc social	Locataires parc libre	Autres statuts	Total général
Avant 1948	25,4 %	17,0 %	2,4 %	44,1 %	11,1 %	100,0 %
1948-1974	37,3 %	17,5 %	6,5 %	32,8 %	5,9 %	100,0 %
1975-1998	33,7 %	22,7 %	6,3 %	31,0 %	6,3 %	100,0 %
1999 et après	12,5 %	34,0 %	4,1 %	45,5 %	4,0 %	100,0 %
Ensemble	31,0 %	20,4 %	5,2 %	36,2 %	7,2 %	100,0 %

Répartition par âge

	Moins de 30 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-64 ans	65 ans et plus	Total général
Avant 1948	24,1 %	20,2 %	15,1 %	21,2 %	19,5 %	100,0 %
1948-1974	13,8 %	17,1 %	14,5 %	23,7 %	30,9 %	100,0 %
1975-1998	17,0 %	17,6 %	19,0 %	25,2 %	21,0 %	100,0 %
1999 et après	24,8 %	30,3 %	15,6 %	16,3 %	13,0 %	100,0 %
Ensemble	18,3 %	19,2 %	16,1 %	22,9 %	23,6 %	100,0 %

Répartition par statut familial

	Personnes seules	Autres sans famille	Familles monoparentales	Couples sans enfants	Couples avec enfants	Total général
Avant 1948	53,4 %	3,5 %	7,0 %	19,1 %	17,0 %	100,0 %
1948-1974	47,8 %	2,0 %	8,0 %	24,2 %	18,0 %	100,0 %
1975-1998	43,7 %	1,7 %	6,1 %	25,9 %	22,6 %	100,0 %
1999 et après	37,5 %	1,4 %	6,9 %	27,6 %	26,5 %	100,0 %
Ensemble	47,1 %	2,2 %	7,1 %	23,7 %	19,9 %	100,0 %

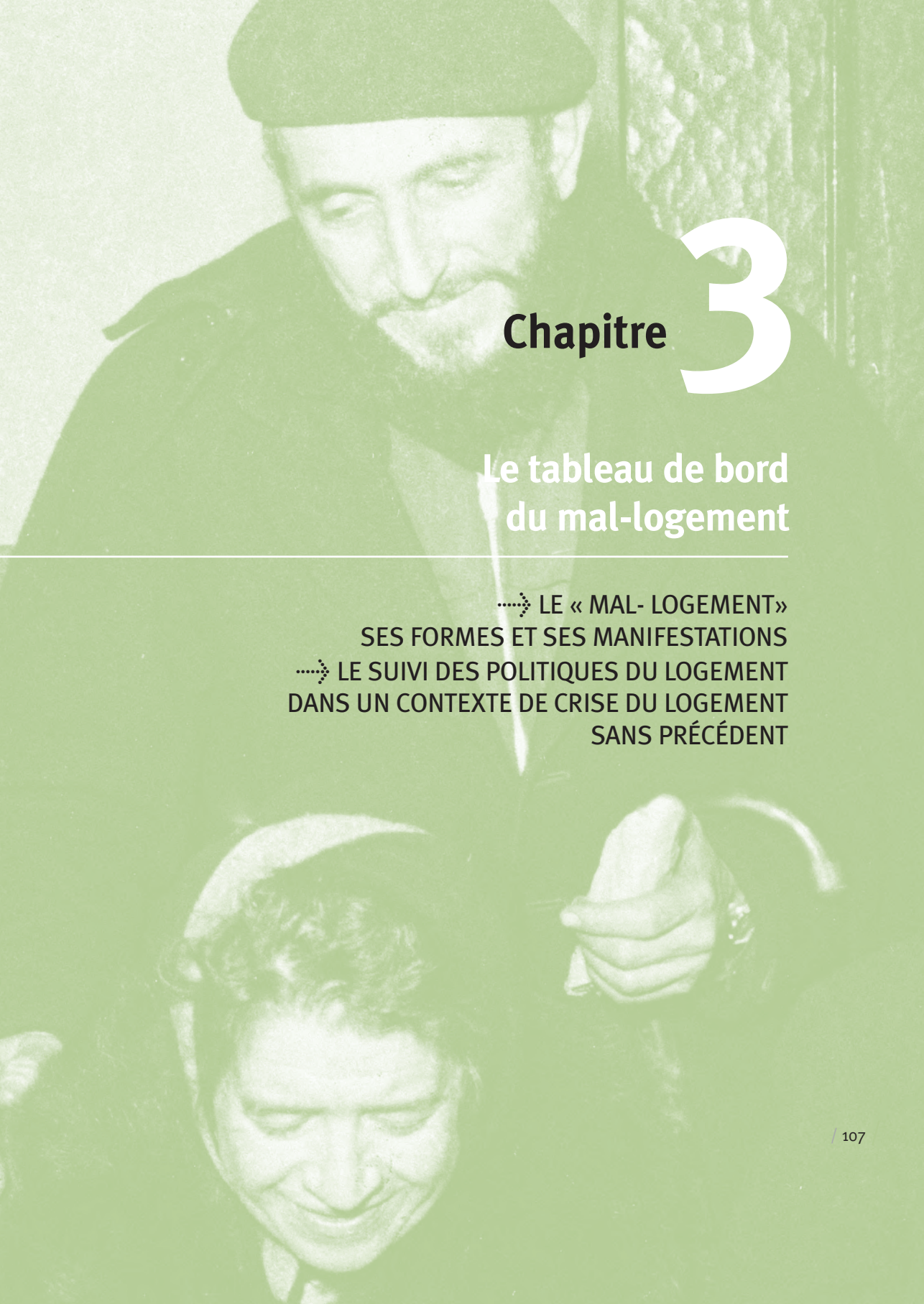
Répartition suivant le niveau de revenu

	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Total général
Avant 1948	24,0 %	15,2 %	16,9 %	17,0 %	26,9 %	100,0 %
1948-1974	18,8 %	16,6 %	19,5 %	20,7 %	24,3 %	100,0 %
1975-1998	14,2 %	13,9 %	17,3 %	22,2 %	32,4 %	100,0 %
1999 et après	10,3 %	12,7 %	18,1 %	24,6 %	34,3 %	100,0 %
Ensemble	18,0 %	15,1 %	18,1 %	20,6 %	28,2 %	100,0 %

Annexe 2 - Caractéristiques des occupants des logements en copropriété selon le statut d'occupation

	Statut d'occupation	
	Propriétaires occupants	Locataires
Caractéristiques moyennes		
Age de la personne de référence	56	42
Nombre de personnes du ménage	2,0	1,8
Revenu mensuel	3 223 €	1 914 €
Revenu par unité de consommation	2 179 €	1 418 €
Nombre de pièces d'habitation	3,7	2,5
Ancienneté d'occupation	15,0	6,6
Age de la personne de référence		
Moins de 30 ans	4,9 %	32,3 %
De 30 à 39 ans	16,1 %	22,8 %
De 40 à 49 ans	17,8 %	14,3 %
De 50 à 64 ans	28,6 %	16,9 %
65 ans et plus	32,6 %	13,7 %
Ancienneté d'occupation		
Moins de 5 ans	27,3 %	60,3 %
5 à 9 ans	19,5 %	18,5 %
10 à 19 ans	22,0 %	12,1 %
20 ans ou plus	31,2 %	9,2 %
Occupation principale de la personne de référence		
Occupe actuellement un emploi	56,6 %	63,9 %
Apprenti, stagiaire	0,0 %	0,7 %
Etudiant	0,1 %	8,1 %
Chômeur (inscrit ou non à pôle Emploi)	2,7 %	6,9 %
Retraité ou en préretraite	37,9 %	16,2 %
Femme ou homme au foyer	1,7 %	1,4 %
Autre situation (personne handicapée...)	0,9 %	2,8 %

Source : ANIL 2010



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
SANS PRÉCÉDENT

Ce tableau de bord a un statut particulier dans le rapport de la Fondation Abbé Pierre : il 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, en s'efforçant de rendre compte de la diversité des situations, de leur ampleur et de leurs évolutions 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, bilans des ministères et données administratives, travaux de chercheurs...). Si certaines de ces données sont actualisées chaque année, d'autres proviennent d'enquêtes plus ponctuelles ou réalisées à des intervalles de temps beaucoup plus espacés : 11 ans auront ainsi séparé l'enquête Sans domicile 2001 de celle de 2012 qui vient d'être publiée par l'Insee ; et l'enquête nationale Logement 2013 — dont nous attendons aujourd'hui les premiers résultats — permettra enfin d'actualiser des données datant de 2006 (voire 2002 pour certains indicateurs¹) et de mesurer statistiquement les impacts de la crise économique et sociale sur les conditions de logement et les taux d'effort des ménages. 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 notamment en matière d'expulsions locatives), ou pour les suivre dans le temps (quand évoluent les systèmes d'information, 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, hôtels, cabanes, bidonvilles, campings...) ou les « flux » (expulsions locatives, trajectoires résidentielles des ménages...). Et si des pistes d'amélioration ont été formulées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) en 2011², une grande vigilance reste de mise pour que ses préconisations ne restent pas lettre morte. Par ailleurs, la diversité du mal-logement sur l'ensemble du territoire national appelle une meilleure appréhension de ses manifestations à travers des données territorialisées : les

¹ C'est le cas du nombre de personnes hébergées chez des tiers.

² *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.

diagnostics territoriaux à « 360 degrés »³, voués à se généraliser dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, devront à cet égard constituer des actes fondateurs en matière d'observation locale du mal-logement.

L'enjeu est de taille car, si l'observation et la connaissance statistique sur le mal-logement constituent avant tout un outil pour pouvoir agir efficacement sur ses causes, les moyens dont se dotent (ou non) les pouvoirs publics en ce domaine constituent déjà un premier indicateur de la volonté d'agir...

³ 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. Ils 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. Elle doit également contribuer à une meilleure coordination des différents acteurs sur le terrain.

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 flambée 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, pour s'y maintenir, ou pour 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)⁴.

La Fondation Abbé Pierre estime à 3,5 millions le nombre de personnes aujourd'hui confrontées au mal-logement et, si l'on considère tous les ménages fragilisés à court ou moyen terme, ce sont plus de 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement. Ces estimations⁵ s'appuient sur les données statistiques existantes au niveau national, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées ou datées et ne permettent pas de prendre la mesure des effets de la crise économique sur les ménages depuis 2008. À travers plusieurs indicateurs de suivi du contexte socio-économique actuel,

⁴ 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 ».

⁵ 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.

il y a pourtant tout lieu de craindre que ces situations de fragilité et de mal-logement se soient récemment amplifiées dans notre pays.

Le contexte socio-économique : état des lieux⁶

Pauvreté⁷ : 8,7 millions de personnes en 2011, soit 14 % de la population (+ 100 000 personnes par rapport à 2010).

Chômage : 5,18 millions de demandeurs d'emploi en octobre 2013 (+ 327 800 personnes par rapport à octobre 2012), demandeurs inscrits à Pôle Emploi, catégories A, B, C, France entière.

Près de 1 jeune actif sur 4 au chômage en 2011 (24 %).

Sous-emploi : 1,36 million de personnes en sous-emploi au 4e trimestre 2012 (soit 5 % des personnes en emploi).

Travailleurs pauvres : 1,9 million de personnes en 2010 (soit + 154 000 personnes entre 2003 et 2010), seuil à 60 % du revenu médian.

Minima sociaux : 2,14 millions de ménages bénéficiaires du RSA au 1er janvier 2013 (+ 5 % par rapport au 1er janvier 2012).

Demandes d'aide des ménages : augmentation des demandes dans 77 % des CCAS/CIAS en 2013 (66 % en 2012). 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 centaines de 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 » prend également 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 mal-logement ne concerne plus aujourd'hui que nos concitoyens les plus démunis, mais aussi tous ceux qui se retrouvent fragilisés à un moment de leur vie et peuvent basculer alors dans des situations de grande précarité. Sur une période récente, l'exclusion du logement est devenue un phénomène massif qui touche près de 700 000 personnes.

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

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord de la manière la plus criante, au travers de toutes les situations de personnes contraintes de

⁶ Sources : Insee, Dares, Caf, UNCCAS.

⁷ Pauvreté monétaire, seuil à 60 % du niveau de vie médian.

dormir dans la rue : les « sans-abri » au sens de l'Insee, c'est-à-dire toutes les personnes qui ne disposent d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dorment à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantier, parking, centre commercial, grotte, tente, métro, gare...). Le dernier recensement de la population en 2006 a établi à 14 600 le nombre de personnes confrontées à cette forme extrême d'exclusion du logement (dont 13 700 en métropole). Un chiffre en augmentation par rapport au recensement de 1999 (9 000 personnes).

En s'appuyant sur la dernière enquête « Sans-domicile » de 2012⁸ qui renvoie à une définition plus large en lien avec l'absence de logement, l'Insee a récemment estimé à 141 500 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine, soit une progression de près de 50 % par rapport à 2001⁹. L'enquête distingue 81 000 adultes sans domicile accompagnés de 30 000 enfants dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, auxquelles 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 par l'enquête au regard de celle de 2001, ce recensement reste une estimation *a minima*.

Les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène, et l'on retrouve parmi elles des personnes aux profils très divers : jeunes à faible niveau de qualification, personnes au chômage (ce qui est le cas de près de la moitié des sans-domicile), travailleurs pauvres et personnes en emplois précaires, 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 parmi elles une part importante de femmes (près de 40 %), parfois victimes de violences conjugales, et de très nombreux jeunes (les 18-29 ans représentent 25 % de cette population), notamment des jeunes en rupture familiale¹⁰. Finalement, le seul point commun de tous ces publics est bien souvent de ne pas avoir de logement personnel.

Soulignons enfin l'augmentation de la part des étrangers parmi les sans-domicile, passée de 38 % en 2001 à 53 % en 2012. Elle est près de neuf fois plus élevée que dans la population de France métropolitaine. Cette hausse s'explique en partie par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile qui n'ont pas de places dans les CADA et s'orientent donc vers les services

⁸ Insee Première n° 1455, *L'hébergement des sans-domiciles en 2012*, juillet 2013.

⁹ 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 effet, 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 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.

¹⁰ 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.

d'aide aux sans-domicile. Sans compter les personnes déboutées qui se retrouvent sans aucune solution. Le rapport annuel de performance Ville et Logement de 2012 témoigne également de cette évolution et de la difficulté du dispositif d'hébergement généraliste à faire face à l'augmentation de ce nouveau public¹¹. Certains territoires tels que l'Île-de-France, le Centre, la Bourgogne, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes sont particulièrement confrontés à cette forte pression.

L'ampleur du phénomène de l'exclusion du logement peut aussi être appréhendée à travers les milliers de personnes qui sont hébergées dans des structures d'accueil collectives.

L'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte plus de 340 000 places en 2012¹², dont :

- 43 000 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé¹³, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 45 000 places d'hébergement d'insertion (CHRS, places de stabilisation, centres maternels) ;
- 42 000 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 ;
- 214 000 places en logements d'insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants¹⁴ 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 vraisemblablement beaucoup plus de personnes qui ont été accueillies dans le dispositif d'hébergement et de logement temporaire au cours de l'année.

¹¹ Publics avec des situations administratives particulièrement complexes (demandes de titre de séjour en cours, déboutés de la demande d'asile ou de leur demande de titre de séjour).

¹² 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 (12 606 places en moyenne par soir pendant l'hiver 2012-2013) ni les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales faute de recueil national d'informations.

¹³ 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.

¹⁴ Dans son 16e 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.

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

	au 1/01/2013
Places d'accueil d'urgence (1)	43 254
dont places en centres d'hébergement d'urgence (CHU)	16 193
dont places d'hôtel	20 727
dont places d'accueil d'urgence dans les CHRS	4 835
dont lits halte soin santé (LHSS)	1 171
dont places de RHVS à la disposition de l'Etat	328
Places d'hébergement de stabilisation et d'insertion	45 305
dont places en CHRS (1)	34 307
dont places de stabilisation et insertion hors CHRS (1)	5 898
dont places en centres maternels (2)	5 100
Dispositif spécifique pour demandeurs d'asile (3)	41 665
dont places en CADA	21 410
dont places en AUDA (urgence nationale)	1 756
dont places en hôtels pour les demandeurs d'asile	11 035
dont autres places d'urgence	6 381
dont places en CPH (pour les réfugiés statutaires)	1 083
Places en logements d'insertion	213 969
dont places financées par l'Aide au logement temporaire hors structures d'hébergement (1)	27 662
dont places en résidences sociales « classiques » (4)	92 389
dont places en FTM non transformées en résidences sociales (5)***	61 000
dont places en FJT non transformées en résidences sociales (5)	26 000
dont personnes logées en intermédiation locative (6)	6 918
Total général	344 193

Sources :

(1) DGCS au 31.12.2012. France entière.

(2) Enquête Établissements Sociaux, à fin 2008.

(3) Au 30 juin 2011.

(4) Ministère du Logement, d'après Finess, au 31.12.2012.

(5) UNAFD, d'après FINESS en 2012 (partiellement fiabilisées)

(6) Rapport annuel de performance Ville et Logement, au 30.06.2012.

NB : La Fondation Abbé Pierre ne comptabilise pas ici les pensions de famille (11 527 places à fin 2012 – dont 1 445 places en résidences accueil), qui correspondent à des formules de logement durable, même si leur vocation a parfois été déviée.

Le dispositif d'hébergement est aujourd'hui sous pression, et ne permet pas de répondre à toutes les situations de précarité et d'exclusion, comme l'a montré le baromètre 115 de la Fnars¹⁵, qui indique en novembre 2013 que le nombre de demandes d'hébergement a augmenté de 15 % en un an dans les 37 départements enquêtés. Malgré les places supplémentaires, seul le tiers des personnes pouvaient être hébergées en novembre dans les 37

¹⁵ « Baromètre 115, novembre 2013 ». Enquête réalisée par la Fnars en novembre 2013 auprès des « 115 » de 37 départements, et Paris, à partir des données du Samu social.

départements et la moitié à Paris. Sachant que 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.

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 aux marges de l'hébergement et du logement. Parmi elles, les habitations de fortune où vivent quelque 85 000 personnes¹⁶ dans des caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, mobil-homes immobilisés dans des campings, etc. **Ces solutions de fortune, souvent peu visibles dans l'espace public gagnent des territoires de plus en plus éloignés des villes.**

Le recours aux terrains de camping pour se loger toute l'année est également une « solution » d'habitat précaire qui s'est développée de façon préoccupante au cours des dernières années. Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de cette « clientèle » permanente de leurs campings (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.). Suivi partiellement par la statistique publique, le phénomène n'est appréhendé aujourd'hui que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires (lesquelles se révèlent souvent compliquées en raison du caractère illégal de la location d'emplacements à l'année)¹⁷. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude de la chercheuse France Poulain¹⁸ (CNRS) a estimé en 2005 que 100 000 personnes vivaient à l'année en camping ou mobil-home (hors marinières et Gens du voyage). On peut regretter le manque d'études et de connaissances disponibles sur ce sujet, qui participe non seulement à une mauvaise appréhension du phénomène, mais aussi à l'absence de prise en charge par les pouvoirs publics de ces personnes et de leurs difficultés.

La réapparition des bidonvilles que l'on croyait disparus

L'exclusion du logement se manifeste également de façon dramatique à travers la réapparition de situations que l'on croyait disparues, telles que les bidonvilles qui se développent aujourd'hui à la périphérie des villes, dans des terrains vagues, des friches industrielles, sous des échangeurs autoroutiers. Solutions de dernier repli pour des populations très marginalisées — notamment des familles de migrants avec enfants — venues de Bulgarie ou de Roumanie, 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.

¹⁶ D'après Insee, recensement rénové de la population de 2006.

¹⁷ 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 camping, risque de réponses fausses, voire décision de mettre fin à ces locations dans la crainte de contrôles.

Selon un état des lieux réalisé à la fin du premier semestre 2013 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL)¹⁹, environ **17 000 personnes vivent dans près de 400 bidonvilles en France**. Parmi elles figurent 4 300 enfants qui grandissent dans une extrême précarité et des conditions de vie difficiles. 13 000 de ces personnes vivent dans un campement sans gestion des déchets et 3 700 dans un campement ne disposant pas d'eau. Ce phénomène semble bien plus aigu sur certains territoires, notamment en Ile-de-France (qui concentre 39 % de ces campements)²⁰, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côtes-d'Azur.

Il reste difficile de prendre la mesure du phénomène des bidonvilles, les populations qui y vivent étant d'autant plus complexes à appréhender qu'elles sont soumises à une importante mobilité, sous la menace permanente d'expulsions de terrains. Sachant que ces expulsions ne font qu'aggraver la situation des familles, repoussées toujours plus loin des villes et de ses services (des possibilités de prise en charge et d'accompagnement, des écoles, des 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 ordinaires mais sans titre d'occupation. Des chercheurs ont travaillé sur la question des squats (notamment Florence Bouillon²¹), mais 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. Car si les squats « politiques » ou « culturels » sont relativement connus (étant plus visibles et revendicatifs), ce sont bien les « squats de pauvreté » qui constituent la grande majorité d'entre eux. 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 qui se retrouvent alors enfermées dans une spirale d'exclusion et de précarité, toujours éloignées plus de leurs droits et d'un minimum matériel²².

¹⁸ France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*. Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

¹⁹ Dans le cadre du suivi de la circulaire du 26 août 2012 sur l'évacuation des campements illicites.

²⁰ À lui seul le département de Seine-Saint-Denis abrite 20 % des habitants de bidonvilles à l'échelle nationale.

²¹ Florence Bouillon, *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, 2009. 244 p.

²² Marc Uhry, « Frottements ignorants : l'institution et les squats » in *Revue française des affaires sociales*, 2002.

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

D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002, l'Insee²³ estime qu'un noyau dur de 79 000 personnes sont contraintes d'être hébergées chez des tiers : il s'agit de personnes âgées de 25 à 60 ans qui n'ont pas les moyens de leur indépendance, ne sont pas étudiantes et n'ont aucun lien de parenté direct avec l'occupant en titre. Pour la Fondation Abbé Pierre, l'hébergement contraint peut être élargi aux enfants (et petits-enfants) de l'occupant qui, après avoir occupé un logement indépendant, reviennent au domicile parental pour une raison autre que la fin des études (282 000 personnes), ainsi qu'aux personnes de 60 ans ou plus qui ne sont pas hébergées par convenance personnelle (50 000 personnes). Au total, ce sont 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers de façon contrainte.

Il convient d'insister sur le fait que ces statistiques sont particulièrement anciennes et datées. Une période de 11 ans se sera écoulée jusqu'à leur prochaine actualisation avec l'enquête Logement de 2013²⁴, alors que de nombreux indicateurs montrent l'ampleur prise par ce phénomène : dans certains territoires comme la Seine-Saint-Denis, un service social spécifique a même été mis en place par le Conseil général pour « suivre » ces familles sans accroche territoriale ni administrative. Dans ce département, ces solutions, par nature très précaires (nombreuses ruptures d'hébergement), se traduisent également par des demandes d'hébergement d'urgence au 115 (40 % des appelants en 2009 étaient hébergés chez un tiers)²⁵.

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

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

²³ Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, janvier 2011.

²⁴ 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.

²⁵ 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 ».

progresser fortement : au 31 décembre 2012, on compte 20 727 places en hôtel contre 16 235 fin 2011 (soit une augmentation de + 28 %). L'essentiel des places d'hôtel se situe en Ile-de-France (17 412 places), en Lorraine (1 296 places) et en Rhône-Alpes (414 places)²⁶. Sachant que ces données ne tiennent pas compte des places mobilisées par les collectivités locales.

Alors que le recours aux nuitées d'hôtel coûte extrêmement cher à la collectivité (l'État y a consacré 114 millions d'euros en 2012, soit une hausse de 21 % par rapport à 2011, sans compter les budgets des collectivités locales)²⁷, cette solution apparaît très insatisfaisante pour les familles : autonomie relative, statut précaire, absence de mesures d'accompagnement social (contrairement au secteur de l'hébergement)... Or, si pour toutes ces raisons l'État prévoyait de réduire le recours aux chambres d'hôtel, la part du budget qu'il y consacre n'a cessé de progresser. Rappelons que le budget affecté aux nuitées d'hôtel en 2011 représentait déjà 43 % des dépenses d'hébergement d'urgence alors qu'il devait être réduit à 25 %.

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 2006²⁸ y 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). Les conditions de confort dans ces chambres d'hôtel sont bien souvent très médiocres : absence de sanitaires dans la chambre, absence d'installation pour faire la cuisine...

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, roulottes, 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 contrainte²⁹, la Fondation Abbé Pierre constate que les conditions d'accueil réservées à ces populations en habitat mobile sont souvent très difficiles. Dans certains territoires, c'est un véritable « régime d'exclusion » qui s'est instauré à l'encontre des personnes en habitat mobile, comme l'a

²⁶ Ministère du Logement.

²⁷ Selon le Rapport annuel de performance Ville et Logement 2012 : 107 443 786 € en CP pour les nuitées d'hôtel (94 781 656 € en 2011), auxquels il convient d'ajouter 7 149 380 € consommés au niveau de la sous-activité « Nuits d'hôtel – campagne hivernale », soit un montant global de 114 593 166 € et une hausse de 21 % par rapport à 2011.

²⁸ Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, n°F1002, p.142.

²⁹ 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.).

montré une récente enquête de l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (ANGVC)³⁰.

Du côté des Gens du voyage, nombreuses sont les familles (en particulier parmi les plus modestes) qui rencontrent des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire, alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en caravane. 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 par les communes (Cf. tableau 37) conduit, elle, à des conditions d'habitat inacceptables. Des familles sont ainsi contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; de nombreuses aires souffrent de sur-occupation³¹ ; certains groupes préfèrent ne pas reprendre la route pour conserver une place adaptée, d'autres finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (triangle d'autoroute, à proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de 35 % de ces aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, on peut à minima estimer à plus de 13 000³² le nombre de familles qui ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires, soit plus de 52 000 personnes.

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

D'après un récent sondage, 8 Français sur 10 estiment qu'il est difficile de trouver un logement aujourd'hui³³. Un chiffre qui donne bien la mesure du problème de l'accès au logement, et qui révèle le niveau de pessimisme de la population dans ce domaine. La situation est particulièrement dramatique 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 elle est aussi devenue complexe 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.

³⁰ 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.

³¹ Sachant par ailleurs que les aires d'accueil sont régies par des règles contraignantes : heures de visite, accès aux sanitaires...

³² 24 354 places en aires d'accueil disponibles sur 37 466 prévues dans les schémas départementaux, soit 13 112 places manquantes. Ce calcul s'appuie sur les nouveaux objectifs des schémas départementaux révisés. Si l'on tient compte des objectifs initiaux, c'est 41 % des places prévues qui n'ont pas été réalisées.

³³ Sondage Ipsos pour Nexity, « Les Français et le logement : lucides ou résignés », octobre 2013.

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 2011³⁴ fait état de 1 735 282 demandes actives au 1^{er} septembre 2013 (près de 50 000 demandes de plus par rapport à 2011, dont 30 % provenant de ménages déjà logés dans le parc Hlm. Au cours des dernières années, ce sont entre 450 000 et 480 000 ménages seulement qui ont vu chaque année leur demande aboutir (soit un peu plus d'un quart).

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

Dans un contexte de tension exacerbée sur le 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 Hlm. Même s'il a progressé depuis 2005, le nombre de saisines déposées auprès du Défenseur des droits³⁵ (ex-Halde) reste relativement faible (395 réclamations en 2011) et est loin de traduire la réalité des pratiques discriminatoires dans le domaine du logement. On regrettera que, dans le rapport d'activité de 2012, ne figurent plus explicitement les chiffres sur les discriminations liées au logement³⁶ alors que la mise en lumière de ce phénomène est une des premières étapes pour le combattre.

D'après une enquête réalisée pour le compte du Défenseur des droits³⁷, les motifs de discriminations dans le logement les plus fréquents 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 par rapport

³⁴ 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.

³⁵ Il est à noter qu'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...).

³⁶ Dans le rapport de 2012, les chiffres exacts sur les discriminations liées au logement ne sont plus lisibles en tant que tels, mais confondus dans le terme générique de « l'accès aux biens et aux services ».

³⁷ IFOP, Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif. 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.

à ce qui est habituellement demandé (40 %) ou d'une absence de réponse au dossier (29 %). Parmi les victimes de discriminations, les habitants des ZUS sont surreprésentés³⁸. Par ailleurs, une étude de l'Ined en 2011 sur les discriminations au logement³⁹ a démontré que les ménages d'origine étrangère mettent plus de temps à obtenir un logement social que les ménages européens (28 % des demandeurs d'origine étrangère hors Union européenne attendent plus de 3 ans, soit 2 fois plus que l'ensemble de la population).

FSL, Locapass, GRL : une forte sollicitation des aides à l'accès

Les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ont été institués dans chaque département, avec pour vocation d'aider financièrement les ménages qui rencontrent des difficultés dans leur logement. Les dernières données disponibles au niveau national datent de 2009 et établissent à 123 000 le nombre de ménages ayant bénéficié d'une aide financière des FSL pour accéder à un logement. Cette part est en nette diminution par rapport au début des années 2000, où plus de 150 000 ménages étaient aidés. D'après les premières données disponibles pour 2010 et 2011, les aides à l'accès seraient à nouveau orientées à la hausse⁴⁰.

On ne peut que regretter les imprécisions et absences d'actualisations régulières de ces données, depuis la décentralisation des FSL et les difficultés qui sont apparues en termes de collecte et de consolidation nationale des statistiques⁴¹. Sachant que l'activité de ces fonds est aujourd'hui très fragilisée par la recrudescence des sollicitations de ménages en difficulté et l'insuffisance des moyens financiers pour y répondre. Une étude sur les FSL est en préparation (en collaboration avec l'Association des départements de France) afin de mieux connaître et analyser leur fonctionnement.

Tableau 2 – Nombre d'aides à l'accès distribuées par les FSL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (e)	2009 (e)
aides financières à l'accès locatif	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 200	132 360	119 447	123 553

Source : ministère du Logement. (e) estimation nationale.

³⁸ 35 % des habitants des ZUS disent avoir déjà été confrontés à une discrimination dans l'accès au logement (contre 27 % pour la France entière).

³⁹ Jean-Louis Pan Ké Shon, Claire Scodellaro, « Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France », in *Documents de Travail* 171, INED.

⁴⁰ Si l'on sait pour 2010 que 453 000 ménages ont été aidés par les FSL toutes aides confondues, les informations ne sont pas suffisamment précises pour connaître l'évolution de chaque type d'aides distribuées.

⁴¹ 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.

Distribuées 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. Depuis 2007, le nombre d'avances Locapass n'a cessé de diminuer, et représente en 2012 environ 182 000 aides, 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 et les étudiants boursiers. Cette diminution est perceptible sur l'ensemble des aides Locapass distribuées (- 11 % par rapport à 2011), qu'il s'agisse de l'avance du dépôt de garantie ou l'aide au maintien « garantie de loyer » (cf. tableau 13).

Tableau 3 - Les aides Loca-Pass

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre total d'aides Locapass accordées	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167	467 094	362 181	322 351
dont dépôts de garantie « avances Locapass »	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911	310 966	208 160	182 331
Montant (en M euros)	319	307	348	404	470	348	332	270	176	140

Source : Anpeec.

La Garantie des risques locatifs, mise en place début 2010, est sensée 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. Une évaluation de l'APAGL⁴² a montré que 70 % des salariés couverts étaient effectivement en situation précaire au regard de l'emploi, mais le dispositif est resté loin des objectifs fixés (seulement 224 000 bénéficiaires fin 2012, pour un objectif de 400 000) : ont été notamment mis en cause son manque de visibilité et une sélection des ménages les plus solvables qui se poursuit, notamment en zone tendue, chez la plupart des bailleurs (qui continuent de privilégier le cautionnement). Un nouveau dispositif de Garantie universelle locative est en cours d'élaboration, pour une mise en œuvre prévue en 2016⁴³.

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 catégories de ménages non logés ou mal logés de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. À la fin 2012, quelque 330 000 recours « logement » avaient été

⁴² En application du décret 2009-1621, l'APAGL a réalisé début 2012 une évaluation de l'efficacité économique et sociale du dispositif GRL.

⁴³ Ses conditions de mise en œuvre sont amorcées dans la loi ALUR. Voir sur ce point le chapitre 4 de ce rapport.

déposés auprès des commissions de médiation dont environ 100 000 avaient été déclarés prioritaires et urgents. Parmi eux, 35 000 bénéficiaires restaient à reloger fin 2012 (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 des ménages en difficulté (ceux qui appartiennent à l'une des catégories prioritaires définies par la loi⁴⁴, 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 au logement des plus démunis, le nombre de recours Dalo varie fortement selon les départements. Ainsi 85,2 % des recours sont concentrés sur 17 départements : les Alpes-Maritimes, les Bouches du Rhône, la Haute Garonne, la Gironde, l'Hérault, la Loire-Atlantique, le Nord, le Rhône, le Var et les 8 départements de l'Ile-de-France.

À travers le suivi des motifs de recours Dalo apparaissent de nombreuses situations de mal-logement auxquelles aucune réponse n'a été apportée. Parmi elles, on recense une grande part de ménages confrontés à l'absence de domicile personnel (26 % des ménages reconnus prioritaires en 2012). Le Dalo permet également de mettre en lumière toutes les situations de demandeurs confrontés à de mauvaises conditions d'habitat dans des logements indécents, sur-occupés, insalubres ou dangereux (23 %) ou qui sont sous la menace d'une expulsion (10 %). Parmi les situations les plus représentées figurent également celles des demandeurs de logement Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà de délais d'attente « anormalement longs » (27 %), en croissance de 2 points depuis 2011 ; depuis le 1^{er} janvier 2012, ces derniers peuvent déposer un recours contentieux devant les tribunaux administratifs, en cas de non-relogement par les préfets (comme c'était déjà le cas pour les autres catégories de ménages prioritaires).

⁴⁴ 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 indécent ou sur-occupé ; ménages ayant dépassé les délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social.

Tableau 4 : Motifs retenus par les commissions de médiation en 2012

	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	14 %
Logés dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux	4 %
Familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécent ou sur-occupé	19 %
Délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social	27 %

Source : Comité de suivi Dalo, résultats de l'année 2012 présentés le 8 mars 2013.

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

Si le parc des logements s'est amélioré depuis les années 1950 du point de vue du confort sanitaire (eau courante, WC, 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 périmètre des personnes fragilisées s'est considérablement élargi. D'après l'enquête Logement de 2006, plus de 2,7 millions de personnes vivent dans des logements sans confort, de mauvaise qualité ou surpeuplés⁴⁵. 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 2006⁴⁶. Cela concerne toutefois 510 000 personnes qui habitent, près de neuf fois sur dix, dans des

⁴⁵ Exploitation DHUP.

⁴⁶ 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.

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-Mer⁴⁷, 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.

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 personnes⁴⁸.

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 logement⁴⁹. Parmi elles sont surreprésentés les ménages pauvres et modestes, les ouvriers et chômeurs, les locataires, les jeunes de moins de 25 ans et les familles monoparentales.

⁴⁷ Insee première n°1202, « Les logements en 2006 - Le confort s'améliore mais pas pour tous », juillet 2008.

⁴⁸ Insee première n°1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », op.cit.

⁴⁹ Credoc, Les difficultés des Français face au logement, *Cahier de recherche* n°265, décembre 2009. 170 p. Cette étude montre par exemple que la France compte 14% de ménages vivant dans un logis où l'installation de plomberie est dangereuse ou régulièrement en panne, où la pression de l'eau est insuffisante, où l'eau est non potable, insuffisamment disponible... soit 6 points de plus que la moyenne en Europe.

8 millions de personnes en « précarité énergétique »

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 énergétique⁵⁰ ». D'après l'enquête Logement de 2006⁵¹, 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). 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.

Depuis 2006 et la publication de la dernière enquête Logement, les alertes se sont multipliées pour dénoncer une aggravation de la situation. Un nombre toujours plus important de ménages rencontre des difficultés pour faire face à ses dépenses d'énergie⁵² et pour un nombre croissant d'entre eux, cela se traduit par des impayés, des réductions de puissance, voire des résiliations de contrat mais surtout par des privations de chauffage qui conduisent à la dégradation de leur santé et de leurs conditions de vie. Dans son rapport annuel 2013, le Médiateur de l'énergie estime à 580 000 le nombre de consommateurs ayant fait l'objet d'une réduction de puissance ou d'une suspension de fourniture d'énergie en raison d'impayés en 2012 (contre 500 000 en 2011) et à 110 000 le nombre de résiliations décidées par l'opérateur (soit 25 000 de plus qu'en 2011). De toute évidence, l'augmentation des dépenses courantes d'énergie a amplifié cette problématique.

Les ménages ont vu leur budget annuel d'électricité et de chauffage augmenter de 32 % entre 2000 et 2010⁵³. Ils ont consacré 8 % en moyenne de leurs dépenses totales aux factures d'énergie en 2012 (+ 6 % en un an)⁵⁴. Des

⁵⁰ 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.

⁵¹ Insee première n° 1351, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », mai 2011.

⁵² Le 6^e baromètre annuel Energie-info réalisé par le médiateur national de l'énergie auprès des consommateurs se base sur une enquête réalisée par l'institut CSA du 5 au 12 septembre 2012 auprès d'un échantillon représentatif de 1503 foyers français. Selon cette enquête, 11 % des foyers reconnaissent avoir rencontré des difficultés pour payer certaines factures d'électricité ou de gaz et 42 % avoir restreint leur chauffage au cours de l'hiver pour éviter les factures trop élevées.

⁵³ Enquête de l'institut national de la consommation, 2010.

⁵⁴ 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 2012 ».

tarifs sociaux existent pour l'électricité et le gaz de ville, qui ont été étendus en 2013 (près de 1,3 millions de consommateurs devraient en bénéficier⁵⁵ en juin 2013, contre 650 000 en 2011). Mais les aides apportées restent cependant insuffisantes au regard des coûts et, surtout, ne touchent pas les ménages qui se chauffent au fioul, propane, bois, etc...

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, sur-consommation en carburant liée aux déplacements domicile/travail/école/services) : ainsi 33 % des ménages résidant dans un bourg de moins de 20 000 habitants et 37 % des ménages habitant en milieu rural disent se restreindre régulièrement sur le chauffage et le carburant.

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 exposées à la 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 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)⁵⁶...

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 en état de dégradation, d'agissement de marchands de sommeil... autant de manifestations de mal-logement accueillant les plus pauvres dans des conditions — juridiques et sociales — inacceptables. Ces différents visages de l'habitat indigne⁵⁷ renvoient à un phénomène massif qui concerne environ 600 000 logements, d'après les estimations ministérielles, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Au-delà de cette estimation globale, les éléments dépendent pour beaucoup des dispositifs et politiques mises en œuvre pour y répondre. Des dispositifs qui n'informent pas tant sur la réalité et l'évolution de l'habitat indigne en France que sur le dynamisme ou l'inertie de l'action publique.

⁵⁵ Sachant que le non-recours aux aides est important.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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 ».

Une enquête nationale menée en 2012⁵⁸ met en évidence la montée en charge significative, au niveau local, de la lutte contre l'habitat indigne au cours des dernières années, et une mobilisation accrue de différents acteurs (services déconcentrés de l'État, Villes, services départementaux, associations et opérateurs) sur la plupart des territoires : organisation des services et mise en place de partenariats ; développement de procédures et d'outils 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 ; 324 PIG et MOUS en cours ; 204 procédures contraignantes (ORI ou RHI) en cours, mise en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne dans près de 80 % des départements, etc. L'intervention publique, dans ce domaine, reste en revanche peu efficace, voire inexistante, là où aucun dispositif interministériel et partenarial avec les acteurs locaux n'a été mis en place.

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 « très dégradé »⁵⁹ aux côtés de l'habitat indigne au sens strict)⁶⁰. Cette progression s'est toutefois tassée depuis, et elle retombe en 2012 à un peu plus de 11 000 logements subventionnés soit 86 % de l'objectif fixé pour 2012.

Tableau 6 : 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
Nombre de logements subventionnés	6 293	5 853	7 181	10 369	13 358	17 746	15 256	11 573
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	15 000	13 500
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	101 %	86 %

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.

⁵⁸ 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).

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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).

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 dangereux. Si ce dispositif apparaît pertinent pour résorber des situations nécessitant une forte intervention des pouvoirs publics, il peine à monter en charge : en 2012, seulement 32 dossiers ont été examinés en commission, dont 25 portant sur l'éligibilité de l'opération.

Les conséquences de l'habitat indigne peuvent être très lourdes sur la santé des personnes et de nombreuses pathologies sont 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 (retards de croissance, retards intellectuels, troubles du langage et, dans les cas les plus graves, retards psychomoteurs pouvant handicaper les enfants à vie). Dans une récente étude, l'Institut de veille sanitaire (InVS)⁶¹ estime à 5 333 le nombre d'enfants entre 1 et 6 ans qui seraient touchés par cette maladie, dont 4 361 en France métropolitaine. Des chiffres en diminution mais qui montrent bien que le fléau n'a pas encore disparu, alors que l'on assiste à un tassement du dépistage sur une période récente⁶².

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

- Des mesures préventives, reposant sur l'obligation d'effectuer un CREP⁶³ (Constat de risque d'exposition au plomb) en cas de vente d'un logement ancien. Les mesures préventives ont chuté de façon inquiétante, tombant à 5 220 en 2011 contre 37 000 en 2006. Les premières informations disponibles pour l'année 2012 confirment cette diminution, avec environ 4 500 mesures préventives ;
- Des mesures d'urgence⁶⁴ : 201 nouveaux cas de saturnisme infantile ont été enregistrés par les services de santé en 2010, et 1 443 logements ont été signalés aux services de l'État pour leur risque d'exposition au plomb. 2 136 diagnostics ont été réalisés dans les logements, ce qui correspond à une diminution régulière qui s'explique en partie par la réorganisation des services déconcentrés avec la création des ARS et DDT⁶⁵.

⁶¹ INVS, Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09, avril 2010.

⁶² 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).

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ ARS : Agence régionale de Santé ; DDT : Direction départementale des territoires.

En 2010, les régions Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais sont les plus concernées par le saturnisme (avec respectivement 62 % et 13 % des cas). Paris, la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine figurent, depuis au moins 3 ans, parmi les départements qui comptent le plus de cas⁶⁶.

Tableau 7 : Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Signalements										
- Cas de saturnisme chez enfants mineurs	492	459	495	nr	375	316	323	198	201	nr
- Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284	nr	-	1 212	1 818	1 621	1 443	nr
Mesures préventives CREP (1)	58 744	74 115	86 856*	nr	37 278	13 440	10 240	8 140	5 603	5 220
Diagnostics réalisés dans les logements (2)	3 172	3 639	4 296	nr	3 512	2 825	2 899	2 500	2 136	1 918
Travaux	2 207	2 145	1 930		1 660	1 459			1 365	
- dans des logements	2 051	1 784	1 617		1 440	1 266			726	
dont par propriétaires	1 920	1 534	1 367	nr	1 224	1 076	1 704	1 000**	nd	nr
dont travaux d'office	131	250	250		216	190			145(e)	
- sur parties communes	156	313	313		220	193			nd	
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	nr	1 261	1 607	1 405	1 290	742	nr

Source : ministère du Logement.

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

** Sur 1 699 notifications de travaux.

(1) Le Constat de risque d'exposition au plomb (CREP) s'est substitué au dispositif ERAP (États de risque d'accessibilité au plomb) à partir de 2007.

(2) Près de 2 diagnostics sur 3 dans les logements sont positifs (1 268 en 2011).

(e) estimation.

Au-delà du saturnisme, de nombreuses autres pathologies trouvent leur origine dans des conditions d'habitat dégradé et insalubre, souvent liées à la présence d'humidité dans le logement : asthme, infections dermatologiques et respiratoires, allergies, etc. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires. Notons que ces impacts restent aujourd'hui trop méconnus et ne font pas l'objet de travaux de recherche suffisants en termes de santé publique⁶⁷.

⁶⁶ Restitution des résultats de l'enquête LHI de juillet 2011 portant sur les données 2010 DIHAL/PNLHIDHUP/PH3DGS/EA2.

⁶⁷ D'où l'implication de la Fondation Abbé Pierre qui a initié l'étude citée précédemment.

Le développement inquiétant des copropriétés en difficulté

Accédants surendettés, propriétaires captifs d'un bien inrevendable, locataires de propriétaires indécents, voire de marchands de sommeil, primo-arrivants 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 copropriété⁶⁸, 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) ou sur le plan social (paupérisation des occupants).

Comme le souligne le rapport Braye de janvier 2012⁶⁹, 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).

Une étude réalisée en 2012 pour l'Anah⁷⁰ 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), 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 construit avant 1949). Elles se concentrent par ailleurs, pour 65 % d'entre elles, dans quatre régions : Languedoc-Roussillon (8 %), Rhône-Alpes (10 %), PACA (22 %) et Ile-de-France (24 %).

La persistance du surpeuplement et ses conséquences

Au-delà de la qualité du logement, de son confort et 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

⁶⁸ Filocom, 2007.

⁶⁹ « 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.

⁷⁰ 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.

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 les résultats de 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 réfère à toutes celles qui habitent dans des logements en « surpeuplement modéré » (c'est-à-dire dont le nombre de pièces nécessaire est supérieur d'une unité à celui constaté), 6,9 millions de personnes 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 modéré⁷¹, 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

⁷¹ 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.

ménages concernés)⁷² 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)⁷³. 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 : près de la moitié des habitants vivant dans des logements sur-occupés appartiennent à des ménages de cinq personnes ou plus.

Locataires de « meublés » : un statut plus vulnérable

Plus souple qu'une location classique (avec une durée de bail plus courte⁷⁴, 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 apparaît également très souvent comme une solution « par défaut » dans un marché du logement tendu⁷⁵. D'après l'enquête nationale Logement, ce sont environ 400 000 personnes (hors étudiants) qui avaient recours aux meublés en 2006 : 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 %)⁷⁶. Pour ces ménages, la location de meublés se traduit également par des taux d'effort supérieurs à la moyenne⁷⁷, 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 courante⁷⁸, clauses abusives dans les contrats de

⁷² Avec une forte concentration à Paris et en Seine-Saint-Denis : dans ces départements, plus d'un ménage sur quatre est concerné.

⁷³ Sur la base de 5,1 millions de personnes vivant en situation de surpeuplement accentué ou modéré en 2010.

⁷⁴ Bail d'une durée de 1 an, au lieu de 3 ans (de 9 mois pour les étudiants).

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

⁷⁷ Taux d'effort net des aides à 28 %, contre 24 % en moyenne.

⁷⁸ 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.

location comme l'a révélé une récente enquête de la Commission des clauses abusives⁷⁹ (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...).

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).

Le dernier Portrait social publié par l'Insee indique qu'entre 2005 et 2011, « les taux d'effort des locataires se sont accrus ». En effet, alors que les dépenses de logement supportées par les ménages⁸⁰ ont augmenté de 17 % en moyenne, 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).

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Avant déduction des éventuelles aides au logement.

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.

Par ailleurs, l'enquête Budget de familles de 2011 permet de mesurer la part des ménages qui subissent des taux d'effort supérieurs à 40 % : ils sont 15 % dans ce cas parmi les locataires du secteur Hlm, 18 % parmi les propriétaires accédants et 22 % parmi les locataires du secteur privé. 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.

Selon une récente étude du Crédoc⁸¹, 44 % des ménages en France considèrent aujourd'hui que le coût du logement pèse lourdement sur leur budget (contre 36 % il y a trente ans). Cette proportion atteint 54 % parmi les locataires et 55 % chez les ménages gagnant moins de 900 €. 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 ainsi devoir se restreindre en la matière. Les dépenses d'alimentation diminuent de 378 à 258 € 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).

⁸¹ Crédoc, Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population, 2011.

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).

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'enquête⁸². 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, plusieurs indicateurs récents montrent que les difficultés financières des ménages se sont aggravées sur une période récente : explosion des dossiers de surendettement (+ 19 % entre 2006 et 2012⁸³), augmentation des procédures de rétablissement personnel dans le parc Hlm (qui concernent 58 000 ménages en 2011, contre 28 000 en 2007)...

⁸² Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

⁸³ Le nombre de dossiers est passé de 184 800 à 220 800 entre 2006 et 2012.

Le tableau de bord du mal-logement

Des dispositifs d'aide de plus en plus sollicités

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

En 2009, plus de 455 000 ménages ont bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement (contre 333 000 en 2005). En parallèle de l'aide pour le maintien locatif, l'intégration dans les FSL des aides aux impayés de fluides (eau, énergie, téléphone) permet de rendre compte du poids croissant de ces charges dans les budgets des ménages.

L'absence de données stabilisées pour 2010 et 2011 ne permet pas aujourd'hui d'actualiser le nombre d'aides distribuées par les FSL pour les ménages fragilisés dans leur logement. Concernant les ménages aidés au titre des dépenses d'énergie, certaines estimations indiquent toutefois une légère diminution pour 2010 des montants d'aides distribuées, et particulièrement des aides au paiement des fluides, ce qui ne s'expliquerait ni par la baisse du coût de l'énergie, ni par un enrichissement des ménages, mais bien par des décisions des Départements de maîtriser davantage leurs dépenses, qui étaient en forte hausse depuis 2008. La baisse des ménages aidés en 2010 pour le paiement des fournitures d'énergie ne se confirmerait pas en 2011.

Tableau 12 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés (voir aussi tableau 2)

	2005	2006	2007	2008 (e)	2009 (e)
Aides financières pour le maintien locatif	64 584	68 200	65 200	62 411	74 295
Aides financières aux copropriétaires occupants dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH	100	215	118	103	342
Aides financières au titre du paiement des fournitures de fluides :					
- dont impayés d'énergie	322 037	382 200	360 430	364 914	408 301
- dont impayés d'eau	266 744	318 353	299 042	301 079	339 309
- dont impayés de téléphone	50 476	59 945	59 101	62 518	67 563
	4 817	3 902	2 287	1 317	1 429
Total des ménages aidés financièrement au titre des impayés – sans doubles comptes	333 450	388 870	402 384	405 897	455 362
Accompagnement social lié au logement (ASLL)	57 580	52 564	53 361	61 292	65 824
dont ménages percevant aussi une aide financière	9 860	13 267	9 312	7 810	13 702

Source : ministère du Logement.

(e) estimations nationales pour 2008 et 2009 réalisées respectivement sur la base de 89 et 86 départements).

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 ménages bénéficiaires en 2009), elle est en déclin depuis 2010 (avec 44 000 ménages bénéficiaires), sa distribution ayant été stoppée dans le parc locatif privé⁸⁴ au bénéfice de la Garantie des risques locatifs.

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
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	25 748
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	44 229
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	65 005

Source : Anpeec.

Fin 2012, 224 000 logements du parc privé sont couverts par le dispositif de Garantie des risques locatifs (contre 109 000 à fin 2010). Un chiffre en progression, mais qui est resté très loin des objectifs fixés (400 000 en 2012). Si la loi ALUR prévoit la mise en place d'une Garantie Universelle des Loyers pour prévenir la constitution d'impayés, les modalités précises de sa mise en œuvre restent encore à définir.⁸⁵

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 : plus de 147 000 ménages ont été assignés en justice pour impayés de loyer en 2012 (contre 145 000 en 2011), et plus de 120 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 115 000 pour impayés locatifs⁸⁶. Si l'on se place sur une période de dix ans, la hausse des procédures pour cause d'impayés locatifs est de 37 % depuis 2002.

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

⁸⁴ La garantie Locapass continue à être distribuée dans ce parc exclusivement pour les logements appartenant à des personnes morales conventionnées APL (ces logements n'entrant pas dans le champ du dispositif de la GRL). Elle se poursuit également dans le parc social.

⁸⁵ Le dispositif viserait à favoriser une meilleure détection des impayés, et donc une prévention plus rapide et plus efficace des expulsions locatives ; son entrée en vigueur n'est envisagée que pour 2016.

⁸⁶ 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 %.

n'avons pu obtenir de données actualisées de la part du ministère de l'Intérieur pour 2012, 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 doublé, dépassant en 2011 la barre des 12 000.

Alors que l'on sait que le travail préventif auprès des ménages dès les premiers impayés contribue à contenir ces chiffres, les politiques de prévention mises en place ces dernières années restent très insuffisantes. Les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) — qui ont été rendues obligatoires dans tous les départements depuis 2009 — sont opérationnelles depuis 2011 mais le total de situations examinées reste faible (30 000 en 2011). Les bons résultats de certaines commissions montrent pourtant l'importance de la coordination entre acteurs et de l'articulation entre les différents dispositifs ; sans cela, et sans de réels moyens pour assurer leur fonctionnement, ces commissions risquent de rester des « coquilles vides »⁸⁷ sur de nombreux territoires.

⁸⁷ Constatant leur difficile montée en charge, la loi ALUR prévoit une amélioration de leur fonctionnement, et une saisine des CCAPEX obligatoire à compter du 1er janvier 2015, au moins 2 mois avant l'assignation (pour les personnes morales, essentiellement les bailleurs publics).

Tableau 14 - Évolution du contentieux lié à l'expulsion locative.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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	157 183
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
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
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
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
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
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
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

(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.

La différence entre le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion (plus de 120 000) et le nombre d'interventions effectives du concours de la force publique (plus de 12 000) doit être interprétée avec précaution. Car si un certain nombre de personnes parvient à rétablir sa situation et à éviter l'expulsion, bon nombre de ménages décident de quitter leur domicile avant que les forces de l'ordre n'interviennent (contraints par la procédure ou sur pression du propriétaire ou de l'huissier), pour rechercher un autre logement ou une solution d'hébergement. Ces situations échappent aujourd'hui très largement à la statistique administrative, tout comme celles des ménages qui restent dans leur logement après résiliation du bail, sans la protection qu'octroie le statut de locataire et avec un risque constant que la procédure

ne se poursuive ou n'aboutisse. On estime qu'entre 2009 et 2011, plus de 90 000 ménages⁸⁸ se sont retrouvés dans ces situations extrêmes de fragilité, devenant des « occupants sans droit ni titre » susceptibles d'être expulsés à tout moment (s'ils n'ont pas quitté leur logement sous la pression de la procédure⁸⁹). Le nombre de ménages expulsés est donc en réalité bien plus important que le simple chiffre des interventions effectives de la force publique.

5^e dimension du mal-logement. Parcours résidentiels : des blocages à « l'assignation à résidence »

Alors que les difficultés d'accès au logement sont de plus en plus aiguës, la mobilité résidentielle des ménages 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 les plus pauvres (appartenant au 1^{er} quintile). Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10.

⁸⁸ Soit 91 180 ménages. Ce qui correspond à l'ensemble des ménages ayant fait l'objet d'une demande de concours de la force publique entre 2009 et 2011 (126 261 ménages) auxquels on a retiré les ménages ayant été expulsés avec le concours de la force publique au cours de ces trois années (35 081) (126 261 – 35 081 = 91 180).

⁸⁹ Une étude de l'ADIL du Gard, réalisée en mars 2011, indique que seuls 15 % de l'ensemble des ménages ayant quitté les lieux suite à une décision de justice prononçant l'expulsion, l'ont fait sous la contrainte d'une intervention de la force publique, in « Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement ».

Tableau 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)⁹⁰.

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)⁹¹, ceux d'entre eux qui parviennent, malgré tout, à accéder à la propriété aujourd'hui le font dans des conditions de plus en plus difficiles : les apports personnels sont d'autant plus conséquents que les ménages sont modestes, les niveaux d'endettement d'autant plus lourds, sur des périodes d'autant plus longues⁹²... Le patrimoine⁹³ acquis par les ménages (dans lequel figurent les biens immobiliers) contribue à renforcer les inégalités entre ceux qui ont pu devenir propriétaires (dans de bonnes conditions) et les autres. Mais aussi 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-villes⁹⁴, 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 1 % des ménages les plus riches possèdent 17 % du patrimoine (contre 13 % en 2004), les 10 % les plus riches en possèdent 48 % (46 % en 2004)... alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent toujours que 7 % (sachant que le patrimoine immobilier représente environ les 2/3 du patrimoine total des ménages).

⁹⁰ Insee première, n°1395, « La part du logement dans le budget des ménages », mars 2012.

⁹¹ Insee Première n°1395, op. cit.

⁹² 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.

⁹³ Source : *Insee première* n°1380, « Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010 », novembre 2011.

⁹⁴ 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.

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 parisienne — et bien plus encore sur Paris et la petite couronne⁹⁵. On ne peut que regretter le caractère daté de ces données (issues de la dernière enquête Logement de 2006) qui ne permettent pas de rendre compte de la flambée 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.

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, où les demandes de mutation sont de plus en plus importantes (elles représentaient 550 000 demandes d'après l'enquête Logement de 2006, contre 390 000 en 1996) et se heurtent à un taux de rotation en net recul. Alors que la mobilité dans le parc locatif privé s'établit à 26,3 % en 2013⁹⁶, celle du parc Hlm atteint aujourd'hui un niveau historiquement bas de 9,6 % (contre 12 % en 2000). Cette baisse de la rotation se traduit par une diminution considérable de l'offre Hlm libérée pour de nouveaux ménages en attente. Favoriser la mobilité dans le parc Hlm constitue donc un enjeu déterminant, à la fois pour accompagner les ménages dans leurs parcours de vie (naissances, séparations conjugales, départ des enfants majeurs...), et pour libérer des logements pour de nouveaux demandeurs.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Source : Clameur, 2013.

Tableau 17 : Évolution de la mobilité dans le parc Hlm

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de mobilité	12,0 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	10,0 %	10,3 %	10,3 %	9,6 %

Source : USH.

Notons enfin que 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 2012, le relogement des personnes hébergées en CHRS est ainsi passé de 63 % à 52 % (voir tableau 41).

Quartiers d'habitat populaire : des territoires de relégation à l'« assignation à résidence »

Le blocage de la mobilité résidentielle est particulièrement manifeste dans les Zones urbaines sensibles, où le parc Hlm est surreprésenté : d'après l'enquête Logement de 2006, 62 % des ménages y sont locataires du parc social, contre 17 % sur le reste du territoire.

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 (4,9 €/m² dans le parc social en ZUS contre 5,5 €/m² dans le reste du parc⁹⁷) participe fortement à la spécialisation de ces quartiers dans l'accueil d'une population très fragile. Le rapport 2013 de l'Observatoire des Zones urbaines sensibles (Onzus) le confirme⁹⁸ : dans les 749 Zus de France, le taux de chômage s'élève à 24,2 % en 2012 (contre 22,7 % en 2011) ; plus de 36 % de la population vit sous le seuil de pauvreté⁹⁹ (soit 2,9 fois plus que sur le reste du territoire), sachant que c'est le cas de la moitié des jeunes de moins de 18 ans qui vivent en Zus ; 31,7 % des allocataires des Zus perçoivent le RSA contre 17,5 % sur l'ensemble du territoire métropolitain ; le taux de couverture de la CMUC est de 21,4 % dans les Zus, contre 7,1 % pour l'ensemble du territoire...

⁹⁷ D'après les données de l'Union sociale pour l'habitat, 2013.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Taux de pauvreté en 2011.

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. Et seules les personnes disposant de ressources significatives semblent finalement autorisées à quitter ces quartiers et à poursuivre leur parcours social et résidentiel... tandis que les ménages les plus fragiles sont contraints d'y rester. Notons par ailleurs que la population des Zus est de plus en plus fragile, comme le montre le rapport 2012 de l'Onzus¹⁰⁰ : les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des Zus ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place et de 18 % pour le parc Hlm hors Zus.

Les quartiers d'habitat populaire sont ainsi devenus de véritables « territoires de relégation » pour certains ménages modestes, qui s'y retrouvent ensuite 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 sociale¹⁰¹.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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, décrites 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 des 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 aux besoins des ménages, et notamment des ménages pauvres et modestes (1),
- la mobilisation du parc existant, public et privé (2),
- l'évolution des prix du logement (3),
- le rôle des aides personnelles au logement, et l'évolution de leur pouvoir solvabilisateur (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 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 dans notre pays (liée notamment aux évolutions dans le champ de l'emploi) a encore 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 récente étude du CGDD, la France devrait compter en 2050 près de 30 % de ménages supplémentaires par rapport à son niveau actuel (vieillesse de la population, montée des ménages composés d'une personne seule...), générant des besoins en logements de plus en plus élevés¹⁰². La demande potentielle en logements devrait atteindre entre 330 000 et 360 000 logements par an jusqu'en 2020. Ces prévisions ne tiennent pas compte du déficit qui s'était 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 : différentes estimations¹⁰³ convergent autour de l'objectif de 500 000 logements environ, à construire chaque année. Cet objectif a été 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). Après deux années de chute drastique en 2009 et 2010 (moins de 350 000 logements mis en chantier), l'année 2011 indiquait une progression. Celle-ci a été en fait de courte durée puisqu'en 2012, ce sont seulement 346 000 logements qui ont été mis en chantier, soit un résultat bien inférieur aux 500 000 logements visés. Selon les premières estimations, l'année 2013 serait marquée par une nouvelle diminution avec un peu plus de 330 000 mises en chantier.

¹⁰² Le CGDD 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.

¹⁰³ 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 (p)
Total des logements mis en chantier	303	314	363	410	434	466	400	334,4	346	421,3	346,4	330,0
dont construction neuve								299,9	309,7	378,6	304,2	
dont construction sur bâtiments existants								34,5	36,3	42,7	42,2	
Logements ordinaires	294	305	350	406	414	443	382	316,1	324,9	395	325,2	
dont individuels	192	193	216	229	238	243	212	177,9	180,9	202,3	168,6	
dont collectifs	102	112	134	177	177	201	170	138,2	144	192,7	156,6	
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	

Source : DAEI / SOeS. En dates de prise en compte. (p) prévision.

* Le tableau ci-dessus 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.

L'évolution du parc Hlm en 2012

Bien que sa progression soit limitée par les ventes de logements, démolitions et changements d'usage, le parc Hlm grossit 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. Cette amélioration de la production a en partie correspondu à l'action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion sociale de 2005-2009¹⁰⁴. Les mises en location consécutives aux financements des logements sociaux, se situent à un niveau élevé (95 100 logements en 2010) — qui ne peut toutefois pas être comparé aux données précédentes en raison de sources différentes — et qui diminue à 83 300 logements en 2011. Si ce plan pluriannuel de financement a eu un impact réel sur le développement de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction depuis 2010.

¹⁰⁴ 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						

(1) au 1er janvier de chaque année.

Source : MEDDTL, DGALN/DHUP, Sisal 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 ELS 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 celle à des particuliers).

D'après les données de l'Union sociale pour l'habitat (sur un champ plus restreint)¹⁰⁵, la croissance du parc Hlm avait connu en 2010 une accélération importante (de 73 000 logements supplémentaires), qui s'est ralentie en 2011 et 2012 (autour de 49 000 logements supplémentaires). Par ailleurs, la mobilité des locataires Hlm est repassée sous la barre des 10 % (à 9,6 %), provoquant une diminution des remises en location (406 000 logements en 2012, soit 25 000 logements de moins qu'en 2011). Au total, ce sont 455 000 logements sociaux qui ont pu être attribués à des demandeurs en 2012 (contre près de 480 000 en 2011).

¹⁰⁵ Seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés.

Tableau 20 - Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

Année	Parc locatif Hlm	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale disponible pour de nouvelles mises en location (2)
2002	3 784	+ 57	10,9 %	412,5	469,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 982	+ 31	9,9 %	394,2	425,2
2008	4 015	+ 33	9,8 %	393,6	426,6
2009	4 063	+ 48	10,0 %	406,3	454,3
2010	4 136	+ 73	10,3 %	426,0	499,0
2011	4 184	+ 48	10,3 %	431,0	479,0
2012	4 233	+ 49	9,6 %	406,0	455

Source : Union sociale pour l'habitat, 2013.

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

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

En janvier 2013, un dispositif a été instauré pour favoriser 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 : sur 350 propriétés de l'État identifiées comme potentiellement mobilisables d'ici à 2017, seule une vingtaine d'actes ou de protocoles de cessions bénéficiant de la décote a pu être conclue fin 2013. Le processus de recensement destiné à fiabiliser les premières listes et objectifs affichés est encore en cours au niveau local.

Financement des logements sociaux : une production insuffisante et inadaptée

Les financements accordés pour produire des logements sociaux ont également connu une hausse au cours des 10 dernières années. Mais après une progression régulière jusqu'en 2010, c'est à une nette diminution que l'on assiste : en 2012, 102 700 logements sociaux ont été financés, soit presque 30 000 de moins qu'en 2010. Les premières données disponibles pour 2013 indiquent une reprise de la production de logements sociaux qui s'établit à plus de 117 000. Ce niveau plus élevé reste toutefois bien inférieur à l'objectif annuel de 150 000 logements sociaux que s'est fixé le Gouvernement pour la période 2013-2017.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Au regard des objectifs nationaux (33 000 de PLAI, 69 000 de PLUS et 48 000 PLS), le taux de réalisation est de 70 % pour les PLUS et PLAI et de 64 % pour les PLS.

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 « intermédiaire » (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 PLAI¹⁰⁷ entre 2001 et 2013) alors qu'ils sont inaccessibles aux ménages les plus modestes¹⁰⁸. 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 récente étude du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées¹⁰⁹ a montré que 66 % des entrants dans le logement social en remplissent les conditions de ressources¹¹⁰. Enfin, il faut savoir que l'inadéquation est de plus en plus inquiétante entre le niveau de ressources très faibles de nombreux demandeurs et celui des loyers de certains logements neufs, même lorsqu'il s'agit de PLUS, voire de PLAI.

	PLAI*	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21,0 %
2003	5 034	39 622	4 144	48 800	12 659	61 459	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	37 593	96 367	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	66 099	33 253	99 352	33,5 %
2009	21 634	57 281	573	79 488	40 354	119 842	33,7 %
2010	25 802	58 981	273	86 090	45 016	131 106	34,3 %
2011	23 483	51 412	130	75 025	40 864	115 889	35,3 %
2012	23 409	48 476	244	72 129	30 599	102 728	29,8 %
2013	29 734	54 788		84 522	32 543	117 065	27,8 %

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

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

¹⁰⁷ 62,8 % des ménages ont des niveaux de ressources qui se situent en-dessous des plafonds PLUS ; 28,6 % des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI en 2012.

¹⁰⁸ Un PLS de 65m² en première couronne parisienne est loué, hors charges, à près de 800 €/mois. Cela correspond, dans des conditions financières supportables en considérant un taux d'effort de 30%, à des ressources d'au moins 2 400 €/mois, soit à peu près le revenu médian francilien (ce qui exclut de fait la moitié des ménages et sans doute la quasi totalité des demandeurs de « vrais » logements sociaux, qui perçoivent en moyenne moins de 2 Smic mensuels).

¹⁰⁹ HCLPD, *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012.

¹¹⁰ 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.

A noter que le tableau ci-dessus rend compte des financements accordés en vue de la production de logement social, et que la mise à disposition effective de ces logements aux ménages intervient avec un certain décalage : en 2012 par exemple, 102 800 logements ont été financés mais seulement 83 300 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.

2. Une mobilisation insuffisante du parc existant au profit des ménages pauvres et modestes

La construction neuve ne pourra répondre à elle seule à l'ampleur des besoins et de la demande sociale. Pour favoriser l'accès au logement des ménages pauvres et modestes, le parc existant représente un gisement d'offre important qui doit aussi être mobilisé (captation 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 2011, 2,3 millions de logements sont vacants selon l'Insee (7,3 % du parc de logements ordinaires, soit une augmentation de 6,9 % depuis 2009). 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.¹¹¹) et un certain taux de vacance est considéré comme « incompressible » (correspondant aux délais de déménagement et d'amélioration, ou au renouvellement du parc).

D'après une récente publication du CGDD¹¹², plus d'un million de logements deviennent vacants chaque année en France métropolitaine. Parmi eux, près de la moitié est réoccupée rapidement et durablement, et un tiers est en situation d'occupation intermittente du fait de changements fréquents d'occupants. Les autres 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.

¹¹¹ 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...).

¹¹² 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.

Il convient de noter que les territoires sont inégalement touchés par le phénomène de vacance : si la vacance persistante n'est que de 6 % pour les départements de la région parisienne, elle s'élève jusqu'à 25 % en Haute-Loire ou dans le Cantal. Par ailleurs, dans le parc Hlm, environ 127 000 logements étaient vacants depuis plus de 3 mois au 1^{er} janvier 2012¹¹³.

Afin d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché de la location, une taxe sur les logements vacants a été instaurée en 1998¹¹⁴. Appliquée dans 8 agglomérations¹¹⁵ en France, elle a contribué à y réduire significativement la vacance¹¹⁶. 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. Une diminution qui semble indiquer un net recul de la vacance mais qui doit toutefois être interprétée avec prudence, sachant que de nombreuses réclamations conduisent les services fiscaux¹¹⁷ à exclure du champ d'application de la TLV un certain nombre de logements qui devraient y être soumis. En 2011, cette taxe a permis d'alimenter l'Anah à hauteur de 18 millions d'euros (25 millions en 2006)¹¹⁸.

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
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

Source : Direction générale des Finances publiques.

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 50 000 habitants et plus (contre initialement 8 de plus de 200 000 habitants). Cette mesure s'applique désormais aux logements vacants depuis un an (contre deux auparavant) et le taux de la taxe a été augmenté¹¹⁹. D'après les données Filocom, le nombre de logements vacants du parc privé soumis à cette taxe en

¹¹³ Données USH 2013, taux de vacance de plus de 3 mois en fin d'année.

¹¹⁴ 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 preneur 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.

¹¹⁵ Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes (ces deux dernières agglomérations ayant fusionné).

¹¹⁶ De - 21 % à - 48 % entre 1999 et 2005, alors que celle-ci diminuait de 8,5 % pendant la même période dans la France entière.

¹¹⁷ De nombreuses réclamations sont déposées et conduisent les services fiscaux à exclure du champ d'application de la TLV les logements qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions d'assujettissement à cette taxe (logements occupés plus de 30 jours consécutifs en cours d'année sans imposition à la taxe d'habitation, mis en vente au prix du marché...).

¹¹⁸ Il s'agit des versements effectifs à l'Anah. La LFI de 2013 a fixé à 21 millions d'euros le plafond des versements dont pourra bénéficier l'Anah.

¹¹⁹ Le taux de cette taxe s'élève 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).

2013 serait désormais de 736 000 logements (8,2 % du parc privé). Cependant le nombre de logements effectivement soumis sera inférieur¹²⁰.

Par ailleurs depuis fin 2012, le Gouvernement a affiché la volonté de recourir de façon plus importante 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 (Île-de-France et certaines zones de Paca, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées). En Ile-de-France, sur 7 500 logements identifiés, 5 050 logements ont été effectivement évalués et seulement 412 font l'objet d'une intervention de mobilisation par l'État (soit 8 %). Sachant qu'aucune de ces procédures n'a encore pu aboutir. Dans les autres régions, les visites et repérage des logements potentiellement vacants et pouvant être réquisitionnés sont en cours. 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.

Conventionnement du parc privé : un déclin sans précédent

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.

Alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc locatif privé¹²¹, le nombre annuel de logements conventionnés à des niveaux de loyer maîtrisés apparaît particulièrement faible, plafonnant autour de 38 000 dans les meilleures années¹²². Or, cette part n'a cessé de diminuer depuis 4 ans et ne représente plus que 6 200 logements en 2012, après une chute inédite en 2011 (de - 44% en un an). Cette chute 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 (665 logements en 2012) parmi l'ensemble des logements conventionnés.

¹²⁰ Les logements dont la vacance ne peut être imputable à la volonté du bailleur et est inférieure à une année, ne peuvent être soumis à la taxe : en 2011 par exemple, sur 533 600 logements vacants identifiés par Filocom, 87 800 logements étaient effectivement soumis à la TLV.

¹²¹ La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence, CGEDD, juin 2013.

¹²² Notons un déficit de connaissance concernant le stock des logements conventionnés (en cumul) avec prise en compte des sorties de conventionnements (à l'issue d'une période de 9 ans). Il n'existe par ailleurs pas de suivi des attributions du point de vue des ressources des ménages, au-delà de la première mise en location.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 23 : Logements conventionnés par l'Anah à « loyers maîtrisés »

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012
Logements privés à « loyers maîtrisés »	38 682	33 696	25 997	37 722	29 692	11 112	6 201
dont logements conventionnés très sociaux (LCTS)	2 024	2 459	2 932	3 338	2 845	1 741	665
dont logements conventionnés (LC)	11 609	12 668	12 056	14 153	11 073	7 174	4 549
dont logements à loyers intermédiaires	25 049	18 569	11 009	20 231	15 774	2 197	772

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 : entre chute libre et réorientation des priorités

L'intervention publique sur l'offre de logements existants a fortement chuté au cours des 10 dernières années, que ce soit dans le parc privé ou public.

Dans le parc locatif public, l'amélioration de l'offre de logements apparaît en net déclin, avec 33 300 logements réhabilités en 2012, contre plus de 120 000 en 2000. Une diminution qui s'explique principalement par la suppression de la Palulos depuis 2009. Désormais, l'amélioration du parc Hlm, réalisée principalement à travers la rénovation thermique des bâtiments¹²³, ne bénéficie plus d'aucune aide directe de la part de l'État (ce désengagement ayant été compensé par des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts). Par ailleurs, l'effort d'amélioration est porté essentiellement vers les zones urbaines sensibles dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Sachant que cette intervention publique relève, elle aussi, de moins en moins du budget de l'État pour reposer quasi exclusivement sur le budget d'Action Logement.

Tableau 24 : Logements réhabilités dans le parc locatif public

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
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
PNRU	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944	32 930
Total	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	90 299	51 924	40 153	33 316

Source : ministère du Logement, bilan DGALN/DHUP.

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. Si les 100 000 logements sociaux de la première génération des éco-PLS ont été réalisés, le bilan de la mise en œuvre de la seconde génération de prêts met en évidence une chute du rythme de rénovation : seuls 25 000 logements ont été rénovés en 2012, ce qui s'explique notamment par des taux et des critères d'éligibilité plus contraignants.

¹²³ L'éco-prêt logement social est un dispositif issu du Grenelle de l'environnement destiné à la réhabilitation thermique du parc de logements sociaux les plus consommateurs en énergie (prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, accessibles aux organismes Hlm, SEM et communes possédant des logements sociaux).

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 qui a été une année exceptionnelle, marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du Plan de relance). En 2012, le nombre de logements privés réhabilités atteint son niveau le plus bas avec moins de 61 000 logements améliorés, contre 72 800 en 2011 et près de 200 000 en 2001. La diminution est sensible parmi les propriétaires occupants (- 9 % en un an, mais - 45 % depuis 10 ans) et plus encore parmi les propriétaires bailleurs (- 47 % 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
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
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
Aides au syndicat						19 991	24 251	23 287	49 060	20 484	22 314	19 528
Total	199 728	178 385	158 069	143 391	132 044	133 461	131 362	112 744	160 491	107 056	72 844	60 708

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 s'est engagée dans la lutte contre la précarité énergétique. Les subventions accordées dans le cadre du programme sont conditionnées à une amélioration de la performance énergétique du logement supérieure à 25 %. Si le nombre de logements aidés ainsi que le montant des subventions accordées ont doublé par rapport à 2011 (12 786 ménages aidés en 2012 et 20 161 ménages qui se sont engagés dans un projet de travaux depuis le début de 2013), l'objectif de 30 000 logements aidés n'est pas atteint. Par ailleurs, l'évolution des plafonds de ressources induit un risque d'éviction des ménages les plus modestes parmi l'ensemble des ménages bénéficiant du dispositif. Si l'on s'en tient aux ménages considérés comme « très modestes » par l'Anah jusqu'au 1^{er} juin 2013¹²⁴, cette catégorie n'a augmenté que de 30 % entre 2012 et 2013, contre 101 % pour l'ensemble des ménages. Ainsi, si les ménages modestes restent concernés par ce dispositif, la montée en charge du programme se fait majoritairement sur les ménages les moins pauvres.

Sur le volet des copropriétés dégradées, l'Anah a contribué en 2012 à la réhabilitation de 18 745 logements, 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.

¹²⁴ Parmi les 12 786 ménages aidés en 2012, 61 % sont des propriétaires occupants très modestes.

Le tableau de bord du mal-logement

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
Logements subventionnés dans le cadre d'un programme de copropriété	19 961	23 974	22 755	46 270	19 668	20 853	18 745
dont OPAH copropriété	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894
dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114
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

Source : Anah.

NB : Les 18 745 logements en copropriété traités par l'Anah en 2012 sont comptabilisés dans le total des 60 708 logements réhabilités par l'Anah (tableau 25).

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, ainsi qu'à la difficulté à mobiliser les acteurs privés (copropriétaires, syndicats, banquiers, fournisseurs d'énergie, etc.) et à reloger les occupants¹²⁵.

La rénovation de l'habitat dans les Zones urbaines sensibles

La requalification du parc de logements sociaux a fait l'objet d'un important Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour la période 2004-2013 : 397 projets sont aujourd'hui signés dans 595 zones urbaines sensibles (ZUS), dans lesquelles résident 4 millions d'habitants. Si le taux de réalisation pour les opérations relatives à l'habitat atteint en moyenne 44 % à la fin décembre 2012, des variations existent entre les démolitions (réalisées à hauteur de 68 %), les reconstructions (à un peu moins de 55 %) les réhabilitations (à 62 %) et les résidentialisations (à 44 %).

¹²⁵ 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 : État d'avancement du Programme national de rénovation urbaine, à fin 2012

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés
Total de la programmation	145 200	139 100	326 100	351 400
Opérations engagées (2004-2012)	120 523	111 682	287 487	272 620
Opérations livrées (2004-2012)	98 876	72 797	207 098	158 241
Taux d'engagement des opérations	83 %	80 %	88 %	78 %
Taux de réalisation des opérations	68 %	52 %	64 %	45 %

Source : Anru.

Si l'offre reconstruite devrait être à la hauteur des démolitions (avec le respect de la règle du « 1 pour 1 »¹²⁶), les nouveaux logements sociaux mis en service sont parfois en décalage avec les besoins des ménages à reloger : niveaux de loyer plus élevés que ceux des logements démolis (seulement 12 % de PLAI parmi les reconstructions¹²⁷), augmentant les restes-à-charge pour plus de la moitié des ménages relogés (52 %) ; diminution importante de la part des grands logements (T5 et plus) qui est passée de 13 % à 8 %, avec des conséquences négatives sur le relogement des grandes familles et en termes de sur-occupation.

3. Une hausse non régulée du coût du logement

La progression des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer, qui s'est accélérée au cours des 15 dernières années, a 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 ainsi 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.

D'après les données de l'Insee, les prix d'acquisition des logements (parc immobilier ancien) ont plus que doublé entre 2000 et 2013 (+ 120 %), tandis que les niveaux de loyers moyens du parc privé augmentaient de 55 % dans les grandes agglomérations, d'après les données fournies par l'Olap¹²⁸. Des hausses considérables donc, et qui ont été bien supérieures à l'évolution des

¹²⁶ Le principe de reconstitution de l'offre démolie a été adapté au contexte de chaque quartier, permettant aux territoires en déprise démographique avérée et présentant de la vacance dans le logement social de ne pas reconstruire la totalité des logements démolis. Seuls 96 % des logements démolis seront reconstruits avec des taux de reconstitution de l'offre plus important dans les zones tendues.

¹²⁷ L'offre financée en PLUS-CD (63 % de la reconstitution) aboutit parfois à des loyers équivalents aux PLAI.

¹²⁸ D'après les données fournies par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) sur 11 agglomérations de province.

prix à la consommation sur la même période (+ 24 %). Sachant par ailleurs que le prix des énergies (électricité, fioul, gaz, GPL) a lui aussi connu une véritable flambée, avec plus de 60 % d'augmentation entre 2001 et 2011. D'où le besoin impérieux d'instaurer des mécanismes de régulation et d'encadrement des prix sur les marchés immobiliers.

Tableau 28 : Évolution des prix des logements, des loyers et des prix à la consommation (2000-2013)

	2000-2013
Prix des logements anciens (1)	+ 120 %
Loyers moyens du parc privé (2)	+ 55 %
Prix à la consommation (3)	+ 24 %

Sources :

(1) Insee, *Indices Notaires-Insee, Maisons et appartements, France métropolitaine*.

(2) OLAP, *loyers moyens dans 11 agglomérations de province*.

(3) Insee, *Indice des prix à la consommation, France métropolitaine*.

Concernant le parc locatif privé, il convient de pointer l'absence d'encadrement de toute hausse pendant de nombreuses années, lors des premières mises en location et des changements de locataire¹²⁹. Ce qui conduit à des augmentations significatives¹³⁰ lors des relocations, sur des loyers qui sont déjà parmi les plus élevés (de 10,0 €/m² en province, 17,2 €/m² en banlieue parisienne et 23,4 €/m² à Paris, en 2011)¹³¹. Sur la période 2000-2010, les loyers de relocation ont progressé de 50 % à Paris et 39 % dans les 11 agglomérations de province¹³² enquêtées par l'Olap. Bien que ces augmentations à la relocation ne concernent qu'une partie du parc privé (de 19 % des loyers à Paris à 28 % en province en 2011), elles ont contribué largement à l'augmentation générale des loyers (à hauteur respectivement de 61 % et 40 % en 2011). D'après l'Olap, cette forte hausse pourrait avoir un impact direct sur la progression des loyers en renouvellement de bail, puisqu'elle a contribué à créer de nouvelles références de loyer de voisinage, à la hausse.

¹²⁹ Un décret a été adopté en juillet 2012 (reconduit en 2013) pour limiter les hausses de loyer dans le parc privé de 39 agglomérations. Cette possibilité, inscrite dans la loi du 6 juillet 1989 régulant les rapports locatifs, n'était jusque là mise en œuvre que dans l'agglomération parisienne et ne visait pas les relocations. Le projet de loi « Alur » vise à systématiser la prise d'un tel décret et à donner une base légale à un dispositif de modération des loyers plus large (voir chapitre 4 de ce rapport).

¹³⁰ Les loyers à la relocation augmentant dans des proportions plus importantes que les loyers moyens du parc privé : + 5,5 % en région parisienne et + 2,3 % en province en 2011 (contre 2,5 % et 1,5 % pour la moyenne des loyers dans le parc privé).

¹³¹ D'après l'Olap, le loyer moyen pratiqué au m² en relocation est de 23,4 € à Paris (20,8 € pour l'ensemble du parc locatif privé), 17,2 € en proche banlieue (contre 15,7 € pour l'ensemble du parc) et 10 € en province (9,1 € pour l'ensemble du parc).

¹³² Aix en Provence, Besançon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

Tableau 29 : Contribution des différents facteurs de hausse à l'augmentation générale des loyers en 2011

	Indexation sur l'IRL	Relocation	Renouvellement de bail	Hausse « empirique »	Evolution globale
Paris	30 %	61 %	3 %	6 %	100 %
Proche banlieue	36 %	56 %	-	8 %	100 %
Province	40 %	40 %	-	20 %	100 %

Source : Olap, 2012.

Lecture : en 2011, les hausses de loyers lors de relocation ont contribué à la hausse générale des loyers du parc privé, à hauteur 61 % à Paris et 40 % en province.

La hausse globale des loyers dans le parc privé est aussi influencée par l'évolution de l'Indice de référence des loyers (IRL), du fait de la masse importante de logements sur laquelle il est appliqué (61 % des loyers en agglomération parisienne, 39 % en province en 2011)¹³³. Notons que des « hausses empiriques » de loyers, supérieures à l'IRL¹³⁴ et pratiquées en-dehors de tout cadre légal, peuvent aussi avoir un impact non négligeable sur la hausse générale des loyers, même si elles ne concernent qu'une faible partie d'entre eux¹³⁵ : elles ont contribué par exemple pour 20 % à la hausse des loyers en province en 2011.

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. Et au final ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages, notamment les ménages pauvres et modestes.

¹³³ Après avoir augmenté de 1,6 % en moyenne en 2011 (contre + 0,6 % en 2010), l'IRL connaît dans les premiers trimestres de 2012 un net mouvement à la hausse (avec des indices supérieurs à 2 %) qui, d'après l'Olap, impacte déjà la révision des loyers en 2012.

¹³⁴ Pour les baux en cours ou les renouvellements de bail, des hausses supérieures à l'IRL peuvent être appliquées dans la pratique, soit par méconnaissance de ces mécanismes, soit lorsque les hausses sont appliquées avec retard, soit parce que des travaux d'amélioration ont été apportés par le propriétaire.

¹³⁵ Entre 8 % et 10 % de l'ensemble des loyers en 2011.

Le tableau de bord du mal-logement

La distribution des aides personnelles au logement restreinte

Fin 2012, 6,2 millions de foyers (soit un ménage sur cinq) perçoivent une aide au logement. Après une nette diminution entre 2001 et 2006, le nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (APL, ALF, ALS) est à nouveau en progression pour l'année 2012¹³⁶ retrouvant 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 et sociale qui sévit depuis 2008-2009.

Toutefois, le taux de diffusion des aides personnelles a reculé sur la période : alors que 22,5 % des ménages étaient aidés en 2001, ce sont seulement 19,7 % qui le sont aujourd'hui. Une baisse qui s'explique essentiellement par le recul de la part des accédants aidés (9,8 % contre 16,5 % en 2001)¹³⁷. Si la part des locataires aidés est restée relativement stable sur la période (autour de 43 %), cette stabilité doit nous interroger sachant que la précarité a fortement progressé dans la société, fragilisant des pans de la population qui étaient jusqu'alors à l'abri des difficultés de logement, y compris parmi les classes moyennes et catégories intermédiaires.

Tableau 30 : Bénéficiaires des aides personnelles au logement (APL et AL)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de bénéficiaires*		6 216	6 167	6 101	6 050	6 005	5 959	5 986	6 187	6 096	6 113	6 120	6 219
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	10,6	9,8
	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	42,8	43,4
	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

Source : *comptes du Logement*.

* propriétaires accédants et non accédants, locataires foyers et hors foyers.

** locataires hors foyer + accédants + propriétaires.

¹³⁶ Parmi eux, 2,66 millions perçoivent l'APL, 2,26 millions l'ALS, et 1,29 million l'ALF. Un bénéficiaire d'aide perçoit en moyenne 224 € par mois. Le montant des allocations logement est en hausse de 2,3 % entre 2011 et 2012 (atteignant 16,7 milliards d'euros). Source : *Comptes du Logement 2013*.

¹³⁷ 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.).

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 avait des revenus les plaçant sous le seuil de pauvreté). Si l'année 2006 a été marquée par un taux d'exclusion particulièrement bas, les seuils d'exclusion ont légèrement progressé depuis. En 2012, étaient exclus de l'APL :

- Une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,10 Smic net,
- Un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 2,02 Smic net,
- Un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,46 Smic net.

Tableau 31 : Évolution des revenus d'exclusion de l'aide personnelle au logement dans le secteur locatif (en Smic, zone 2)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Isolé	1,11	1,11	1,06	1,07	1,04	1,07	1,07	1,06	1,07	1,08	1,10
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,06	2,07	2,00	2,00	1,94	1,98	1,98	1,96	1,99	2,00	2,02
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,53	2,53	2,45	2,45	2,39	2,43	2,43	2,40	2,44	2,44	2,46

Source : ministère du Logement.

* dans une agglomération de province de plus de 100 000 habitants (zone 2).

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 insuffisantes¹³⁸. D'après un récent rapport de l'IGAS¹³⁹, 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 %¹⁴⁰. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus fort qu'ils disposent de revenus modestes.

¹³⁸ Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007.

¹³⁹ IGAS, *Rapport thématique* n°1 « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

¹⁴⁰ D'après une étude récente de la DREES à partir de l'ENL 2006, 30 % des bénéficiaires supportent des dépenses de charge 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).

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 32 : Évolution des dépenses des 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 2010, près de 3 allocataires sur 4 (72 %) 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 en 10 ans, puisqu'ils étaient seulement 58 % dans ce cas en 2001. D'après des données récentes, ce décrochage s'accroît encore en 2011, avec 94 % d'allocataires qui supportent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds dans le parc privé (contre 86 % en 2010). La situation reste également préoccupante dans le parc public où environ la moitié des allocataires est concernée, sachant que cette part a également augmenté en 2011 (+ 4 %).

Tableau 33 : Loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (%)

	2001	2010	Parc privé 2010	Parc public 2010
Loyer réel inférieur au loyer-plafond	41,8	28,2	13,7	48,3
Loyer réel égal ou supérieur au loyer-plafond	58,2	71,8	86,3	51,8
Dont supérieur de 0 à 50 %	40,4	41,4	39,3	45,1
Dont supérieur de 50 à 100 %	14,1	21,5	32,3	6,2
Dont supérieur de 100 % et plus	3,7	8,8	14,7	0,5

Source : IGAS à partir des données de la CNAF.

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, qui est d'autant plus préjudiciable que les ménages disposent de ressources précaires et instables.

Des taux d'effort de plus en plus lourds pour les allocataires

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 supérieur à 33 % malgré le versement des aides, dont une grande majorité de locataires du parc privé mais aussi des locataires du parc Hlm (estimés entre 80 000 et 150 000).

L'évolution des taux d'effort moyens des locataires montre que le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement s'est affaibli au cours des dix dernières années. Après avoir atteint des records historiques en 2010, ces taux d'effort nets ont légèrement baissé tout en se maintenant à des niveaux très élevés : en 2012, pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic), le taux d'effort est de 24,3 % (contre 22,5 % en 2002), et il atteint 28,4 % pour un ménage isolé disposant d'un revenu équivalent à 1 Smic (contre 26,2 % en 2002).

Tableau 34 : Évolution du taux d'effort¹⁴¹ dans le secteur locatif – zone 2

2014

APL/AL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Isolé Revenus : 1 Smic	26,2 %	26,6 %	27,0 %	28,1 %	28,3 %	28,7 %	28,5 %	28,1 %	29,3 %	28,9 %	28,4 %
Couple monoactif 2 enfants Revenus : 2 Smic	22,5 %	23,0 %	23,4 %	25,3 %	25,2 %	25,3 %	25,1 %	24,1 %	25,6 %	24,7 %	24,3 %

Source : ministère du Logement, d'après CNAF – CCMSA.

Les taux d'effort ci-dessus ne s'appuient pas sur des loyers réels, mais sur les loyers-plafonds de 2002 actualisés à partir de l'IRL (calcul CNAF)¹⁴². Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre a donc décidé de calculer chaque année les taux d'effort des ménages, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (à partir des loyers moyens pratiqués dans onze agglomérations de province¹⁴³) et dans le parc social (à partir des loyers-plafonds définis chaque année par circulaire).

En 2013, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée (avec un salaire équivalent à 1 Smic) atteint 36,5 % dans le parc privé (36,4 % en 2012) et 26,9 % dans le parc social (26,5 % en 2012).

¹⁴¹ Le taux d'effort présenté ici correspond au calcul suivant : (loyer + charges – aide au logement) / revenu du ménage.

¹⁴² Pour un ménage avec deux enfants disposant d'un revenu de 2 Smic en zone 1, le taux d'effort est de 22,5 % lorsque le loyer réel est égal au loyer-plafond pris en compte dans le calcul de l'APL ; il passe à 26,5 % quand le loyer réel dépasse de 20 % ce loyer-plafond ; il est à 32,4 % quand il le dépasse de 50 %. Source IGAS.

¹⁴³ 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.

Tableau 35 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu : 1 Smic)

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m ²)	335	195
Charges estimées (3)	106	106
Aide au logement en 2013	32	0
Revenu mensuel (1 Smic net)	1 120	1 120
Taux d'effort (4)	36,5 %	26,9 %

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 35,8 % dans le parc privé (comme en 2012) et 23,6 % dans le parc social (23,1 % en 2012).

Tableau 35 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu : 1,5 Smic)

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m ²)	605	354
Charges estimées (3)	154	154
Aide au logement en 2013	157	112
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 680	1 680
Taux d'effort (4)	35,8 %	23,6 %

(1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé de onze agglomérations de province, au 01/01/2013, soit 9,3 €/m² (source : OLAP 2013).

(2) Loyer Hlm PLUS maximal fixé par la circulaire du 24 janvier 2013, en zone 2 (agglomération de plus de 100 000 habitants et Ile-de-France hors Paris, agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région parisienne), soit 5,44 €/m² (en surface utile).

(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.

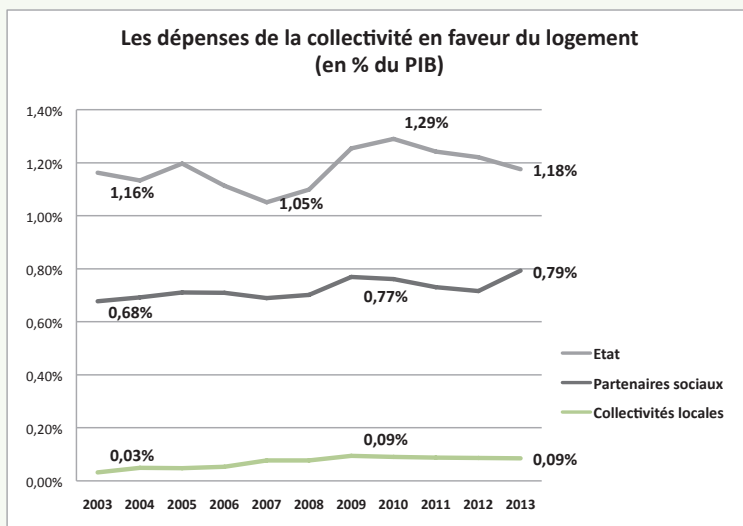
5. Un effort insuffisant de la collectivité en faveur du logement

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 la trop faible application 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 des souffrances que suscite la crise du logement dans notre pays et 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 2013, la part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement¹⁴⁴ a globalement progressé, passant de 1,87 % du PIB à 2,06 % (soit 42 milliards d'€). Toutefois, on remarque que cette progression est supportée essentiellement par les partenaires sociaux (+ 53 %), et les collectivités locales (+ 242 %), tandis que la part de l'État se situe en 2013 quasiment au même niveau qu'en 2003 après 3 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 engagements financiers très coûteux et sur des périodes très longues, sans toujours répondre aux besoins des ménages modestes).



Source : ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement mandatés jusqu' en 2005. CP mandatés jusqu' en 2012, CP en LFI pour 2013.

¹⁴⁴ 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.

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 (cf. 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...). À l'instar de certains pays européens, des travaux de recherche importants devraient être menés en France pour appréhender l'impact de l'investissement dans le logement sur les autres postes de dépenses de la collectivité.

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 Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 impose aux communes déficitaires en logement social de s'engager à rattraper leur retard, pour atteindre 20 % de logements sociaux dans leur parc en 20 ans.

Sur la période triennale 2008-2010, 977 communes étaient concernées par cette obligation¹⁴⁵ 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 de 115 321 logements sociaux sur la période (soit 37 % de la production nationale), ce qui confirme le rôle déterminant de la loi SRU dans le développement de l'offre sociale. Pourtant, l'effort des communes reste toujours trop inégal, puisqu'elles étaient encore 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 rattrapage¹⁴⁶), tandis que de nombreuses autres communes choisissaient de financer essentiellement des PLS, inaccessibles aux ménages pauvres et modestes¹⁴⁷.

¹⁴⁵ 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 1er janvier 2010). Bénéficiant d'une mesure de transition, ces communes ne seront soumises à prélèvement qu'à partir du 1er janvier 2014.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ 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.

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. Ce taux est nettement inférieur à celui de la période 2005-2007 (où il était de 73 %).

Dans l'attente du bilan triennal de la période 2011-2013, nous disposons de certaines données sur les communes soumises à la loi en 2012 : au nombre de 1 022, elles sont 779 à être soumises à des prélèvements financiers, et parmi elles, 190 sont en constats de carence.

Tableau 36 : Bilan d'application de la loi SRU en 2012

	Nombre de communes concernées
Communes soumises à l'art.55	1022
Communes n'ayant pas atteint leurs objectifs	779*
Constats de carence (arrêté applicable en 2013)	190

Source : ministère du Logement.

* Parmi ces 779 communes :

- 70 sont exonérées de prélèvements (car bénéficiant de la DSU et disposant de 15 % de logements sociaux),
- 240 communes sont non prélevées (le montant des dépenses réalisées en faveur du logement social couvre celui du prélèvement ou bien le prélèvement est inférieur à 4000 €),
- 460 communes sont prélevées.

La loi du 18 janvier 2013 a élargi le champ des communes soumises à cet effort de rattrapage (elles seront 1 294, soit 272 de plus qu'en 2013)¹⁴⁸ ; elle a aussi revu à la hausse les exigences de production (le taux de logements sociaux à atteindre étant porté à 25 % en 2014), et prévu la possibilité d'un quintuplement des prélèvements sur les communes en état de carence.

• 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, obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans après adoption du schéma départemental), le législateur a régulièrement assoupli ces obligations en reportant le délai de réalisation des aires d'accueil par les communes.

¹⁴⁸ 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 de plus de 15 000 habitants en croissance démographique ne relevant ni d'une agglomération ni d'une intercommunalité. Les 1294 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.

Les schémas départementaux ont récemment fait l'objet d'une révision¹⁴⁹ revoyant à la baisse les prescriptions en matière d'accueil : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 37 466. Si ces schémas insistent davantage que les précédents sur la nécessité de développer des solutions pour des familles ayant amorcé un processus d'ancrage territorial (installation durable sur des terrains familiaux ou en logements adaptés), il convient de rester vigilant face à cette diminution affichée des besoins en aires d'accueil. En effet le développement d'une offre en 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.

Le cumul à fin 2012 porte à 27 674 le nombre de places en aires d'accueil ayant fait l'objet d'un engagement financier (soit 76 % des 37 466 places prescrites dans les schémas départementaux). Sachant qu'il existe des disparités importantes entre les territoires (en 2011, 31 départements avaient encore un taux de réalisation inférieur à 50 % !). Ce retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 24 354. De ce point de vue, ce sont seulement 65 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées.

Pour 2012, le bilan des réalisations est bien inférieur à celui des années précédentes (à l'exception de 2011 qui était particulièrement dramatique) : ont été financées 205 places en aires d'accueil, et aucune aire de passage. Une baisse qui s'explique en partie par la limitation drastique des financements de l'État, désormais accordés à un nombre de communes très limité¹⁵⁰ et surtout par le refus d'appliquer la loi de la part d'un trop grand nombre de maires. Concernant les terrains familiaux, seulement 58 places ont été financées malgré les besoins d'ancrage importants qui se manifestent sur l'ensemble des territoires.

¹⁴⁹ Sur les 93 départements concernés par les schémas départementaux d'accueil, 69 disposent d'un schéma révisé et approuvé. Le nouvel objectif de 37 466 places prend en compte les obligations totales des communes ou EPCI inscrites aux schémas révisés et non révisés des 93 départements concernés.

¹⁵⁰ 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. Nul crédit de l'État n'est plus apporté à toutes les autres communes soumises à cette obligation.

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	Total 2000-2012
Aires nouvelles	nc	835	1 851	2 528	3 528	3 038	5 518	4 210	2 963	359	4	205	25 039
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	27 674
Aires de grand passage *	10	4	13	12	20	9	16	21	17	-	1	-	123
Aires de petit passage	71	18	49	254	151	153	48	33	-	-	-	-	777
Terrains familiaux	-	-	-	17	92	89	76	83	163	80	133	58	791

Source : ministère du Logement.

* En nombre d'aires (et non de places).

Le désengagement programmé de l'État a donc considérablement freiné la réalisation des nouvelles aires. Sachant que le relais n'a pas été pris par une grande majorité des communes soumises à la loi malgré l'obligation qui pèse sur elles. Le désengagement de l'État se manifeste également à travers la non-utilisation par les préfets du pouvoir de substitution que leur confère la loi en cas de défaillance des communes : celui-ci n'a jamais été utilisé, alors qu'au 1^{er} janvier 2012, 246 communes et 195 EPCI n'avaient toujours pas respecté leurs obligations. 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 voyage¹⁵¹. Le rapport du Préfet Derache¹⁵² 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 catégories¹⁵³ de ménages de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département pour un accès au logement ou à une place d'hébergement. 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. À la fin 2011, plus de 282 000 recours (logement et

¹⁵¹ Rapport thématique de la Cour des Comptes, « L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage », octobre 2012.

¹⁵² Hubert Derache, « Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage », juillet 2013.

¹⁵³ Cf. tableau 5.

hébergement) avaient été déposés auprès des commissions de médiation, dont 82 % avaient été examinés. Alors que 96 000 décisions favorables avaient été prononcées, seulement 38 000 personnes avaient pu obtenir une réponse de logement ou d'hébergement dans le cadre de la procédure Dalo.

Tableau 38 : Mise en œuvre du Droit au logement opposable (recours « logement » et « hébergement »)

	2008	2009	2010	2011	Cumul 2008-2011
Nombre de recours déposés	60 881	79 385	65 742	76 231	282 239
Nombre de dossiers examinés par les commissions de médiation	40 912	52 641	67 542	71 593	232 688
Nombre de décisions favorables	17 818	25 234	25 316	27 821	96 189
Nombre de personnes logées (ou hébergées) dans le cadre de la procédure Dalo	3 486	8 880	12 823	12 497	37 686
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	19 949

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo.

À partir du logiciel de suivi ComDalo récemment entré en vigueur, de nouvelles données indiquent que 84 500 recours logement et hébergement ont été déposés en 2012, ce qui porte le cumul à 372 000 recours pour la période 2008-2012¹⁵⁴. Si l'activité des commissions de médiation a progressé, avec 84 200 décisions rendues en 2012, la majorité de ces décisions correspond à des rejets (53 %) alors que la part des décisions favorables n'est que de 38 %¹⁵⁵.

Concernant les relogements, le tableau ci-dessous rend compte des nouveaux indicateurs retenus¹⁵⁶ : ainsi sur la période 2008-2012, ce sont près de 64 000 bénéficiaires qui ont été logés, ont refusé l'offre qui leur était faite, ou n'étaient plus à reloger (décès, non-réponse, déménagements...) ; un total qui, contrairement aux années précédentes, ne permet plus de distinguer la part de ceux qui ont été effectivement relogés au titre du Dalo. Par ailleurs, plus de 35 000 bénéficiaires étaient encore à reloger à l'issue de cette période de cinq ans (soit 36% des ménages ayant obtenu une décision favorable).

¹⁵⁴ Données au 22 février 2013, diffusées par le comité de suivi Dalo.

¹⁵⁵ Sans compter les décisions de réorientation (recours logement réorientés vers de l'hébergement), et les demandes devenues sans objet (solution logement trouvée avant le passage en commission, décès, départ du territoire...).

¹⁵⁶ Ces données concernent uniquement les recours « logement », avec une intégration manuelle des données relatives aux Bouches-du-Rhône (ce département n'étant pas doté du logiciel ComDalo en 2012).

Tableau 39 : Bilan des relogements (recours logement uniquement)

	2008	2009	2010	2011	2012	Cumul 2008-2012
Décisions favorables	14 848	19 350	19 952	20 254	24 054	98 458
Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	12 594	14 196	13 132	12 952	10 978	63 852
Bénéficiaires restant à loger	2 280	5 154	6 820	7 302	13 526	35 082

Source : InfoDalo, données arrêtées au 30 août 2013, hors département des Bouches-du-Rhône.

Les données issues du Rapport annuel de performance Ville et Logement indiquent par ailleurs que 62 % des ménages prioritaires ont été relogés, contre 77 % en 2010¹⁵⁸ (cf. tableau ci-dessous). 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.

Tableau 40 : Part des personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires au titre du Droit au logement opposable

	2009	2010	2011	2012
Part des personnes relogées	52 %	77 %	62 %	62 %

Source : ComDalo / Rapport annuel de performance 2012 du programme « Ville et Logement ».

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 2012, 27 500 ménages étaient dans cette situation en Ile-de-France et environ 5 000 sur le reste du territoire national. Dans ce contexte, l'activité contentieuse liée aux non-relogements¹⁵⁸ continue de se développer : en 2012, 5 794 recours spécifiques Dalo ont été déposés auprès des tribunaux administratifs, et parmi les jugements rendus, 79 % ont donné satisfaction aux requérants. Cela s'est traduit en 2012 par le paiement de 12,9 millions d'euros d'astreintes par l'État.

• Le secteur de l'hébergement sous pression

Accueil inconditionnel dans les structures d'hébergement, continuité de la prise en charge, fin de la gestion saisonnière du dispositif, 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 sur le front de l'hébergement et de l'accueil d'urgence est plus préoccupante que jamais.

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2012, les ménages ont désormais la possibilité de déposer un recours contentieux devant les tribunaux administratifs en cas de non relogement par les préfets dans les temps impartis.

Le bilan des 115 sur l'hiver 2012-2013 en témoigne : avec plus de 3 appels sur 4 au « 115 » qui restent sans réponse, le principe de l'accueil inconditionnel continue d'être mis à mal dans certains territoires, faute de places suffisantes¹⁵⁹. En novembre 2013, le dernier baromètre du 115 confirme cette situation, indiquant une augmentation de 15 % des demandes en un an. Par ailleurs, malgré l'engagement du Gouvernement d'en finir avec la « gestion au thermomètre » de l'hébergement, c'est encore une mise à l'abri temporaire des personnes qui est entreprise pendant les mois d'hiver (utilisation de bâtiments vacants, mobil-homes, gymnases...). À l'hiver 2012-2013, 12 606 places supplémentaires¹⁶⁰ ont été ouvertes dans le cadre du plan hivernal (+ 33 % par rapport à l'hiver 2011-2012), sans que cela soit suffisant au regard de l'explosion des demandes d'hébergement. Le bilan des SIAO à fin 2012 le montre également : sur 874 000 demandes traitées au niveau national, seules 433 000 réponses positives ont été apportées aux personnes en attente d'une solution.

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. tableau 19 à 21).

En 2012, à peine plus de la moitié des hébergés en CHRS a accédé à un logement (logement ordinaire, logement adapté, résidence sociale, maison-relais) soit 52 % contre 63 % en 2009. Par ailleurs, on compte aujourd'hui seulement 16 % de places en maisons-relais et résidences-accueil par rapport à l'ensemble de l'offre d'hébergement (insertion et stabilisation).

Tableau 41 : Quelques indicateurs de la priorité faite au logement

	2009	2010	2011	2012
Part des hébergés en CHRS qui accèdent à un logement (1)	63 %	49 %	49 %	52 %*
Proportion de places en logement adapté (maisons-relais et résidences-accueil) par rapport au nombre de places en hébergement d'insertion et de stabilisation	20 %	24 %	27 %	16 %

Source : ministère du Logement, rapport annuel de performance 2012 / (1) CHORUS, enquête DGCS.

* part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement accompagné

¹⁵⁹ 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, mettant à mal le principe de continuité de la prise en charge et de l'accompagnement (source : bilan hivernal 2012/2013 du baromètre 115).

¹⁶⁰ Parmi les 12 606 places supplémentaires ouvertes dans le cadre du plan hivernal, les places en hôtels représentent 23 % de l'offre.

La mise en œuvre du « Logement d'abord » doit être poursuivie en parallèle du développement de solutions d'accueil dignes pour les situations d'urgence et autres situations spécifiques. À cet égard, un important plan d'humanisation¹⁶¹ a été engagé en 2008, pour améliorer les structures offrant de mauvaises conditions d'accueil (manque d'hygiène, d'intimité, de sécurité). D'après un premier bilan d'action de l'Anah pour la période 2009-2012, plus de 400 structures ont bénéficié de travaux de rénovation, ce qui correspond à plus de 10 000 places, sur un total d'environ 64 000 places. Si l'on tient compte des travaux de rénovation et de sécurisation financés par l'Anah en 2008, ce sont 13 000 places au total qui auront été rénovées. Cet effort d'adaptation important doit être impérativement poursuivi dans la durée, et devra également tenir compte de l'évolution actuelle des publics en demande, notamment de l'augmentation du nombre de familles pour lesquelles le dispositif n'est pas adapté.

¹⁶¹ 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.

Annexes : Données régionales

Tableau 42 : Bilan 2012 des logements sociaux financés (hors Anru)

Régions	PLAI*	PLUS**	Total PLUS PLAI	PLS	Total PLAI PLUS - PLS
Ile-de-France	5 760	8 987	14 747	12 324	27 071
Alsace	870	1 146	2 016	193	2 209
Aquitaine	1 638	3 762	5 400	1 207	6 607
Auvergne	263	678	941	632	1 573
Bourgogne	440	709	1 149	536	1 685
Bretagne	1 109	2 797	3 906	1 512	5 418
Centre	424	1 165	1 589	616	2 205
Champagne-Ardenne	255	655	910	707	1 617
Franche-Comté	117	290	407	219	626
Languedoc-Roussillon	1 265	3 205	4 470	982	5 452
Limousin	97	266	363	65	428
Lorraine	420	1 049	1 469	556	2 025
Midi-Pyrénées	1 479	2 871	4 350	662	5 012
Nord-Pas-de-Calais	1 514	3 785	5 299	836	6 135
Basse-Normandie	248	780	1 028	770	1 798
Haute-Normandie	449	1 577	2 026	450	2 476
Pays de la Loire	1 533	3 152	4 685	1 750	6 435
Picardie	430	821	1 251	1 110	2 361
Poitou-Charentes	367	782	1 149	1 032	2 181
PACA	1 565	3 204	4 769	1 558	6 327
Rhône-Alpes	3 050	6 845	9 895	2 880	12 775
Corse	116	194	310	2	312
Total	23 409	48 720	72 129	30 599	102 728

* yc produit spécifique hébergement.

** yc PLUS-CD et palulos communale.

*** objectifs notifiés aux régions par la DHUP.

Source : DGALN/DHUP, infocentre Sisal.

Tableau 43 : Bilan 2011 des logements financés par l'Anah

Régions	Nbre de logts PO	Nbre de logts PB	Niveaux de loyers					Habitat indigne et très dégradé				Loyers conven- tionnés sans travaux	Adaptation aux situations de handicap
			dont de sortie de vacance	dont loyers maîtrisés	dont loyers conven- tionnés APL	dont loyers conven- tionnés APL très sociaux		PO sortie d'habitat indigne	PB sortie d'habitat indigne	PO sortie d'habitat dégradé	PB sortie d'habitat dégradé		
	a	b	c	d	e	f		g	h	i	j	k	l
ILE-DE-FRANCE	3662	327	94	1 313	154	63		411	514	87	210	693	414
ALSACE	839	249	282	405	315	20		48	157	8	133	82	193
AQUITAINE	1 932	354	291	523	458	65		45	66	41	312	221	610
AUVERGNE	2 126	132	103	144	143	25		138	44	33	60	131	465
BOURGOGNE	725	148	87	163	133	42		33	40	14	69	152	364
BRETAGNE	2 620	198	193	353	318	17		75	42	47	230	269	923
CENTRE	1 919	69	71	145	119	25		82	27	9	69	111	778
CHAMPAGNE-ARDENNE	874	96	96	186	163	21		19	41	13	88	122	267
FRANCHE-COMTE	1 526	138	184	285	262	41		16	49	11	123	161	466
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1 984	447	311	564	498	113		64	100	57	282	267	567
LIMOUSIN	596	26	41	56	56	2		12	17	4	32	49	149
LORRAINE	1 887	335	166	784	754	2		24	60	31	640	372	546
MIDI-PYRENEES	1 895	297	223	395	353	61		86	91	41	185	250	761
NORD-PAS-DE-CALAIS	2 111	1 329	410	2 200	2 105	352		28	284	45	346	237	535
BASSE-NORMANDIE	1 208	995	156	247	197	53		37	20	34	133	71	400
HAUTE-NORMANDIE	684	158	118	168	121	16		29	80	10	73	179	106
PAYS DE LA LOIRE	2 666	141	158	291	278	47		54	23	30	207	246	1 132
PICARDIE	714	63	62	183	163	99		31	42	31	72	104	318
POITOU-CHARENTES	1 086	149	128	182	174	78		27	18	72	140	102	189
PACA	997	390	467	1 129	908	351		73	465	51	284	305	519
RHONE-ALPES	2 898	561	472	882	762	143		43	209	61	520	487	1 082
CORSE	242	26	32	89	72	36		20	43	11	17	11	85
Total	34 978	6 201	4 145	10 687	8 506	1 672		1 395	2 432	741	4 225	4 622	10 869

Source : Anah, traitement DGALN.

Le tableau de bord du mal-logement

Tableau 44 : Centre d'hébergement d'urgence (CHU) et Centre d'hébergement de réinsertion sociale (CHRS) au 1^{er} janvier 2013

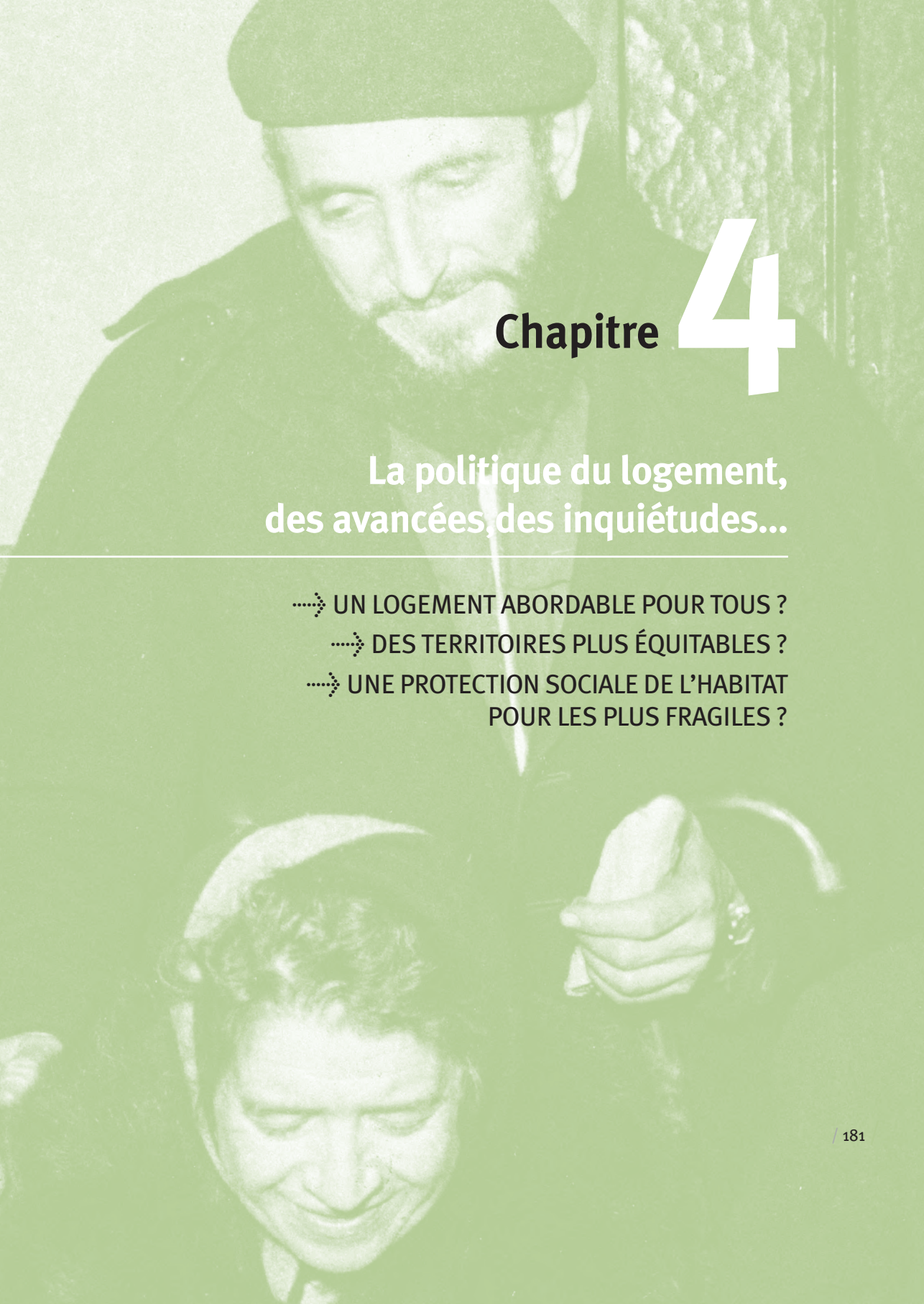
Régions	Places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion hors CHRS	Places d'hébergement en CHRS	Places d'hébergement en hôtel
ALSACE	209	1 040	47
AQUITAINE	191	1 374	23
AUVERGNE	111	413	115
BASSE-NORMANDIE	269	479	394
BOURGOGNE	545	1 059	38
BRETAGNE	473	1 130	79
CENTRE	671	1 060	23
CHAMPAGNE-ARDENNE	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 45 : Pensions de familles au 31/12/2012

	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

La politique du logement, des avancées, des inquiétudes...

- UN LOGEMENT ABORDABLE POUR TOUS ?
- DES TERRITOIRES PLUS ÉQUITABLES ?
- UNE PROTECTION SOCIALE DE L'HABITAT
POUR LES PLUS FRAGILES ?

L'année 2013 a été riche en mesures concernant le logement et plus particulièrement la dimension sociale de la politique de l'habitat¹. Un foisonnement de textes qui marque l'importance accordée à la question et qui traduit la volonté de la traiter de manière plus globale.

Deux textes apparaissent particulièrement importants à nos yeux par leur ambition : le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et le projet de loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) encore en cours de discussion au Parlement à la fin de l'année 2013. **Le Plan quinquennal contre la pauvreté marque la volonté du Gouvernement de développer une approche transversale du traitement de l'exclusion**, en proposant d'agir sur divers volets : le pouvoir d'achat, l'emploi, l'école, la fiscalité, le logement... autant de dimensions sur lesquelles il importe effectivement d'agir. Ces mesures, même intégralement mises en œuvre, ne viendront évidemment pas à bout de la pauvreté et ne suffiront pas, à elles seules, à réduire l'écart qui s'est creusé entre les plus riches et les plus pauvres. Au moins, les différentes facettes de la pauvreté sont-elles prises en compte dans une démarche globalement cohérente. Mais les résultats dépendront, évidemment, des moyens disponibles, de la mobilisation de toute la chaîne des acteurs concernés et de la capacité de l'État à entraîner les collectivités territoriales dans la déclinaison des objectifs du plan sur tous les territoires.

Le projet de loi ALUR fait également preuve d'une ambition certaine en revisitant de nombreux domaines de la politique du logement. Il marque la volonté de réguler le marché locatif privé (dont les loyers ont explosé au cours de la dernière décennie), d'encadrer l'activité des professionnels de la gestion immobilière, de prévenir les expulsions locatives, de renforcer la réglementation des logements ou hôtels meublés ou de lutter contre les copropriétés dégradées². Si la Fondation Abbé Pierre souhaite que le texte évolue encore sur différents points d'ici la fin du débat parlementaire, elle constate également que quelques thèmes progressent difficilement : il en est ainsi sur la garantie universelle des loyers (GUL) qui pourrait perdre son ambition d'universalité ou du plan local d'urbanisme (PLU) dont on doute qu'il devienne systématiquement intercommunal au dépens de sa cohérence avec le programme local de l'habitat (PLH)...

La Fondation Abbé Pierre salue l'adoption de mesures structurelles mais elle ne peut toutefois attendre qu'elles produisent leurs effets auprès des ménages en grande précarité. Elle attire aussi l'attention sur le fait que les avancées prévues dans les textes dépendent de la volonté de

¹ Voir les principales mesures et annonces adoptées en 2013 en annexe de ce chapitre.

² Ce sujet étant traité dans le chapitre 2 de ce rapport.

les mettre en œuvre et des moyens humains et financiers mobilisés — dont la garantie qu'ils seront consentis demain n'est pas assurée, alors que la loi de finances pour 2014 présente un nouveau budget de rigueur.

Avant d'analyser les différentes dimensions de la politique du logement conduite en 2013, il importe de préciser le point de vue adopté pour forger cette appréciation. Plus qu'au programme d'action gouvernemental développé dans le discours du Premier ministre en juin 2012 (nous ne sommes pas les greffiers de l'action gouvernementale), nous nous référons au Contrat social pour une nouvelle politique du logement signé par l'actuel Président de la République³ et surtout à **l'évolution de la situation économique et sociale qui forge les besoins, à la situation du marché immobilier et à l'état de l'offre d'hébergement et de logement qui dicte les conditions auxquelles on y accède.**

De ce point de vue, **la situation demeure préoccupante⁴**, en particulier **du fait de la dégradation de l'emploi** qui s'est poursuivie tout au long de l'année 2013. Le chômage continue son inexorable progression : toutes catégories confondues, les demandeurs d'emploi sont désormais 5,4 millions de personnes à pointer à Pôle emploi (2 millions de plus qu'en 2008). Un niveau extrêmement préoccupant. Les contrats d'intérim et les CDD de courte durée sont les premiers touchés par la dégradation de l'activité économique. Si le CDI reste la norme (76,6 % des emplois), la part des embauches en CDD atteignait 82,4 % début 2013, niveau le plus élevé depuis dix ans⁵. La part des CDD de moins d'un mois est passée de 60 % début 2008 à 71 % au deuxième trimestre de 2013. Entre 2003 et 2013, leur nombre a doublé, passant de 1,8 à 3,7 millions de personnes. **Le travail « en miettes » gagne ainsi du terrain** et une frontière difficile à franchir s'instaure entre les statuts très précaires (missions d'intérim et CDD de très courtes durées) et ceux qui le sont un peu moins (les autres CDD).

Fin 2011, ce sont aussi 3,7 millions de personnes qui sont allocataires d'un minima social, soit une hausse de 2,4 % (après une augmentation de 2,5 % en 2010), principalement due à l'augmentation du nombre d'allocataires du « RSA socle » (ils représentent à eux seuls 43 % de l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux).

La crise a, par ailleurs, engendré **une forte hausse de la pauvreté**. Entre 2008 et 2011, le nombre de personnes pauvres a augmenté de 890 000

³ Après avoir lancé un appel à la « Mobilisation générale pour le logement » en 2012, signé par plus de 156 000 citoyens et de nombreux acteurs du logement, la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires ont proposé aux candidats à la Présidence de la République de s'engager à mettre en œuvre une nouvelle politique du logement, une fois élu, en signant pour cela un « contrat social ». François Hollande l'a signé le 1^{er} février 2012.

⁴ Les données sur la situation économique et sociale sont pour l'essentiel tirées du numéro 329 d'*Alternatives Économiques*, novembre 2013.

⁵ « Explosion du nombre de CDD de moins d'un mois », *Le Monde*, novembre 2013.

et la pauvreté touche désormais 8,7 millions d'habitants, soit 14,3 % de la population française. **Un Français sur sept doit vivre avec moins de 977 € chaque mois.** Et parmi eux, c'est surtout le nombre de « très pauvres » (ceux qui disposent de moins de 50 % du revenu médian) qui s'accroît : ils sont 4,9 millions en 2011, soit 580 000 de plus qu'en 2008.

Nous ne disposons pas encore des chiffres officiels de la pauvreté pour les années 2012 et 2013, mais un certain nombre d'alertes en provenance des acteurs de terrain sont inquiétantes. Les dépenses départementales d'action sociale continuent de progresser dans le contexte pourtant contraint des budgets départementaux et les sollicitations auprès des associations de solidarité augmentent : près de 1 million de personnes accueillies par les Restos du Cœur au cours de l'hiver 2012-2013 (soit 11 % de plus en un an) ; près de 1,5 millions de personnes accueillies en 2012 par le Secours Catholique⁶ – qui constate une prédominance des impayés liés au logement et une augmentation de la part des ménages sans logement stable ; 77 % des CCAS ont observé une augmentation globale des demandes d'aides en 2013⁷, avec le logement comme premier motif de demande d'aides financières (loyer et énergie).

Cette forte augmentation de la pauvreté s'accompagne d'une hausse des inégalités. En 2010, les 10 % les plus riches possédaient 48 % du patrimoine, alors que les 50 % les moins riches n'en détenaient que 7 %⁸. Par ailleurs, les 10 % des ménages les plus pauvres ont vu leur pouvoir d'achat reculer de 3,4 % entre 2008 et 2011 et leur revenu médian a baissé au cours de la période (de 803 €/mois à 790 €/mois), alors que les plus riches ont vu leur pouvoir d'achat progresser de 3,5 % dans le même temps⁹. À l'évidence, les effets de la crise sont très inégalement répartis et touchent d'abord les plus modestes et les plus pauvres de nos concitoyens.

Ainsi, sur 10 ans, le Credoc observe une diminution spectaculaire de la proportion de Français qui ont le sentiment que « *le niveau de vie est pareil ou mieux* » (on est passé de 74 % à 50 % des Français ayant le sentiment que leur niveau de vie est « *pareil* » ou « *meilleur* ») et que « *le moral économique des ménages n'a jamais été aussi bas depuis 35 ans* »¹⁰. Et sur 30 ans, l'indice de qualité de vie dans le logement témoigne d'« *un cumul de situations défavorables en matière de logement en bas de l'échelle des revenus* ».

C'est dans ce contexte que se déploient les nouvelles orientations de la politique du logement en France. Et c'est à l'aune de leur capacité à

⁶ Statistiques d'accueil 2012 du Secours Catholique.

⁷ Baromètre de l'action sociale locale 2013, Unccas, septembre 2013.

⁸ Enquête patrimoine de l'Insee.

⁹ L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans, Credoc, décembre 2012.

¹⁰ Credoc, op. cit.

prendre en compte cette réalité sociale, de plus en plus inégalitaire, et à limiter les effets de la crise pour les plus fragiles qu'il faut aussi juger les nouvelles mesures qui se mettent progressivement en place. Pour conduire cette réflexion, nous cherchons à répondre aux questions qui font écho au contenu du Contrat social pour une nouvelle politique du logement :

- Le logement est-il vraiment abordable pour les plus modestes ?
- Les territoires offrent-ils les mêmes chances à tous ?
- La politique de l'habitat contribue-t-elle à procurer une protection aux plus fragiles ?

Notons que compte tenu de l'importance des mesures de décentralisation contenues dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ou dans la loi ALUR, nous avons fait le choix de consacrer une partie du chapitre 5 de ce rapport à cette question.

UN LOGEMENT ABORDABLE POUR TOUS ?

Entre 2005 et 2011, les revenus des ménages (avant impôt) ont augmenté dans des proportions moins importantes que les dépenses de logement¹¹. Les dépenses dites « contraintes »¹² atteignent aujourd'hui 35 % de leur budget, contre seulement 20 % il y a 30 ans. La marge de manœuvre financière s'amointrit et les restrictions apparaissent sur un nombre toujours plus important de postes de dépenses. Un récent sondage Ipsos¹³ révèle que 42 % des personnes interrogées bouclent tout juste la fin du mois avec leurs revenus, un tiers seulement parvenant à mettre de l'argent de côté (34 %) et près d'un quart vivant sur ses économies ou à crédit (23 %).

Depuis un quart de siècle, le déficit de la construction constitue un des facteurs majeurs de la crise du logement que la France connaît. Mais l'inadaptation de l'offre émanant du parc existant en est une autre composante, d'autant plus préoccupante que la situation des ménages continue à se dégrader, les expose à la précarité et rend pressante la nécessité de développer une offre réellement accessible. Disposer d'un logement abordable, c'est-à-dire accessible et d'un coût compatible avec les ressources des ménages — y compris des plus modestes — est plus que jamais un impératif.

Il faut donc se réjouir de l'ambition affichée par le Gouvernement, et rappelée à plusieurs reprises¹⁴, de favoriser la construction de 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux. Mais les conditions ne semblent toujours pas remplies pour qu'elle se réalise rapidement au regard d'une production globale qui ne décolle pas (seulement 346 000 logements ont été mis en chantier en 2012, et selon les premières estimations l'année 2013 ne devrait pas dépasser de beaucoup les 330 000).

On peut également se satisfaire du changement de postulat qui fonde certaines nouvelles mesures adoptées en 2013 : **le marché n'est plus considéré, à lui seul, comme la meilleure façon d'assurer la bonne adéquation entre l'offre et la demande** et des mesures de régulation du secteur locatif privé ont été adoptées, ou sont en cours de discussion, fin 2013. Mais on peut regretter que les pouvoirs publics ne cherchent pas davantage, parallèlement, à mobiliser des logements privés à des fins sociales, alors que les aides personnelles au logement perdent leur capacité à solvabiliser les ménages modestes.

¹¹ Les comportements de consommation en 2011, Insee première n°1458, juillet 2013.

¹² L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans, Credoc, décembre 2012. Par dépenses contraintes, le Credoc entend celles dont les ménages doivent s'acquitter chaque mois et sur lesquelles ils ont peu de possibilité d'arbitrage à court terme : le logement, l'énergie, l'assurance, la taxe d'habitation, le téléphone.

¹³ « Les Français et le logement : lucides ou résignés ? », Sondage Ipsos, octobre 2013.

¹⁴ Notamment dans le Plan de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion sociale et le Plan d'investissement pour le logement.

Rendre le logement abordable renvoie à quatre dimensions de l'action publique qui sont étroitement liées les unes aux autres quant à leur finalité, qui consiste à faciliter l'accès au logement en rendant son poids dans le budget des ménages plus supportable :

- un soutien à la production de logements à vocation sociale,
- une intervention pour modérer les loyers des logements privés et limiter les excès du marché,
- une action sur le parc existant notamment pour réduire le coût des charges,
- et une meilleure solvabilisation par les aides personnelles au logement.

1 - Un soutien affirmé à la production de logements à vocation sociale

Le Gouvernement a choisi de privilégier la production de logements sociaux, pour la porter à 150 000 logements par an. L'objectif est ambitieux puisque le nombre de logements financés, qui avait atteint un peu plus de 130 000 logements en 2010, est retombé à environ 116 000 en 2011 avant de connaître une nouvelle contraction en 2012 avec près de 103 000 logements sociaux financés. Pour atteindre les objectifs gouvernementaux, c'est 47 000 logements sociaux de plus qui devraient être financés tous les ans. La demande de logement social, quant à elle, ne faiblit pas avec 1 735 282 demandes actives au 1^{er} septembre 2013 (près de 50 000 demandes en plus par rapport à 2011).

Avec seulement un quart de la demande satisfaite chaque année, **cette production est une nécessité au regard de la crise du logement dans laquelle notre pays s'enfonce depuis de nombreuses années**. Cependant, l'unanimité autour de l'objectif et l'affichage qu'en fait l'actuel Gouvernement ne suffisent pas à garantir qu'il soit atteint et ce suffisamment longtemps pour rattraper le déficit accumulé.

De nombreuses mesures ont été adoptées en 2013 pour soutenir la production de logements sociaux

La première mesure, portée par la loi du 18 janvier 2013¹⁵, prévoit la « mise à disposition » de terrains publics, vendus aux collectivités locales avec une décote pour favoriser la construction de logements sociaux. Sa mise en œuvre est lente, puisque seules quelques cessions avaient été réalisées fin 2013 dans les villes de Caen, Paris, Bordeaux, Mérignac, Grenoble et Toulouse. Toutefois, les décotes sont réelles puisque comprises entre 25 % et 75 % du prix des terrains, selon le nombre de logements sociaux proposé dans le projet global d'aménagement de la collectivité.

¹⁵ Loi relative à la Mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social.

Le Pacte d'objectifs et de moyens, signé le 8 juillet 2013 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat, prévoit d'atteindre les objectifs de construction et de rénovation en 2015 et de développer les missions sociales des organismes Hlm (développement d'une offre adaptée et de logements accompagnés, coopérations entre bailleurs et associations...). Il organise aussi la mutualisation volontaire entre bailleurs sociaux qui devrait permettre de redéployer 280 millions d'euros supplémentaires par an en faveur de la construction. Pour souligner l'importance des engagements pris, un Comité de suivi est mis en place et s'est réuni une première fois en octobre 2013, sous l'autorité de la Ministre du Logement.

Certaines mesures sont en effet venues améliorer le **financement du logement social**, qu'il s'agisse de la très attendue TVA à taux réduit (5,5 %) pour la construction et la réhabilitation thermique, de la baisse du taux du Livret A visant à faciliter le financement des opérations¹⁶, de l'augmentation des plafonds du Livret A et du LDD qui permet de mobiliser des ressources supplémentaires pour le logement social ou encore de la prorogation de l'abattement de la taxe foncière en ZUS. Indéniablement, des éléments de relance sont là. Et au regard des efforts consentis à son égard, il importe à la Fondation Abbé Pierre que le monde Hlm soit pleinement au rendez-vous en 2014 pour atteindre les objectifs de production.

Seule ombre au tableau et elle est d'importance : la diminution de la ligne fongible des aides à la pierre et à la surcharge foncière inscrite au budget de l'État pour 2014, en baisse de 10 %, qui passe de 500 millions d'euros en 2013 à 450 millions d'euros en 2014¹⁷. Cette réduction va accentuer la pression sur les budgets des collectivités locales et sur les fonds propres des organismes Hlm, déjà fortement sollicités ces dernières années et qui sont aujourd'hui, les uns comme les autres, soumis à de fortes contraintes.

La nécessité de produire une offre sociale plus adaptée aux revenus des ménages

Le décalage entre le niveau de ressources des demandeurs de logement social (environ les deux tiers avaient des revenus inférieurs aux plafonds PLUS et quasiment un tiers inférieurs aux plafonds PLAI, en 2012) et les loyers des logements sociaux neufs pose un problème majeur. Il ne faut pas oublier que la hausse de production de logements sociaux ces dix dernières années tient beaucoup à l'augmentation de l'offre « intermédiaire » (à savoir les PLS qui en représentent 40 %). Les objectifs de production de logement définis pour 2013 et 2014 visent encore 48 000 PLS, pour 69 000 PLUS et 33 000 PLAI¹⁸. Les

¹⁶ Afin de ne pas pénaliser la production de logement social par le maintien du taux du livret A à un niveau supérieur à celui obtenu en application de la formule réglementaire de calcul (mesure destinée à en limiter les effets sur les épargnants), il a été décidé que le fonds d'épargne compenserait la différence de taux des prêts consécutive par le versement d'une prime exceptionnelle de 120 M€ aux bailleurs sociaux.

¹⁷ La subvention de l'État pour un logement en PLAI passe à 300 € (400 € en 2013, 800 en 2011) et à 7 000 € pour un PLUS (10 760 € en 2011).

¹⁸ Contre 42 500/55 000/22 500 en 2011 et 2012.

résultats de financements de logements sociaux pour 2013 ne sont pas encore connus précisément à la fin de l'année 2013, mais les estimations tournent autour de 110 000 unités. Au-delà du chiffre total de logements financés, il conviendra de rester attentif à la part que prendra le PLS dans la production globale à une période où, même les logements financés en PLUS sont devenus inaccessibles à une part non négligeable des demandeurs.

En Isère, la révision du PDALPD a fait ressortir que les ménages ayant des revenus inférieurs à 40 % des plafonds Hlm (PLUS) ne pouvaient supporter un loyer supérieur à 5 €/m², alors que les loyers des logements neufs produits dans le département se situent autour de 5,5 €/m²¹⁹. En Ile-de-France, seuls 20 % des logements mis en service entre 2005 et 2010 avaient un loyer inférieur à 6 €/m², sachant que 80 % des mises en service se sont faites aux niveaux plafonds (entre 5 et 6 €/m²)²⁰.

Le décalage est tel qu'il oriente le plus souvent les ménages les plus modestes vers les fractions les plus anciennes du parc social, celles qui offrent les loyers les plus bas mais qui sont aussi celles qui sont situées dans les territoires de la politique de la Ville. Il est ainsi paradoxal que la construction de logements sociaux contribue au renforcement, voire à la reproduction d'une spécialisation des quartiers d'habitat social que l'on cherche par ailleurs à combattre.

Cette contradiction a poussé la Ministre du Logement et de l'Égalité des territoires à lancer un appel à projet pour la production de « logements très sociaux à bas niveau de quittance ». Si ses ambitions quantitatives restent insuffisantes comparées aux besoins, il répond toutefois à une attente forte des associations qui souhaitent faire évoluer l'accessibilité financière du logement social. L'objectif est d'atteindre « 3 000 PLAI » adaptés et en diffus (hors résidences sociales et pensions de famille) en 2015, réservés à des ménages cumulant des difficultés financières et d'insertion sociale dont la situation justifie une gestion locative adaptée. La dépense contrainte liée au logement sera réduite avec un loyer minoré (inférieur ou égal aux plafonds APL) et une aide personnelle au logement majorée par le doublement du forfait charges. Financé par le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux, grâce à la majoration du prélèvement sur les « communes SRU » en carence, ce programme apporte des ressources nouvelles pour des opérations en construction neuve, en complément du financement PLAI, en acquisition/amélioration ou en bail à réhabilitation.

Cependant, nous sommes encore loin des priorités préconisées par le rapport élaboré pour préparer le Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté²¹ : un minimum de 40 % de PLAI dans la production sociale globale et une

¹⁹ Le loyer maximum supportable par des locataires ayant des ressources inférieures à 20 % des plafonds ne pouvant, quant à lui, dépasser 4 €/m².

²⁰ « L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France », CESER Ile-de-France, septembre 2013.

²¹ « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés », rapport d'Alain Régnier et Christophe Robert préparatoire à la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre 2012.

production PLUS sous les plafonds pris en compte pour l'APL d'ici la fin du plan quinquennal, 5 000 logements en maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) et 12 000 logements accompagnés par an (l'accord avec l'USH en prévoit 10 000).

Les obstacles à la production de logements sociaux

La mise en œuvre des objectifs ambitieux de logements sociaux se heurte à un certain nombre de difficultés. Nous en retiendrons trois.

1 - Un premier obstacle réside dans la difficulté à financer la production d'une offre de logement abordable autrement que sur **des ressources exceptionnelles et aléatoires** (les contributions des communes en carence au regard des obligations de production de logements sociaux par exemple), ou que sur la mobilisation toujours croissante des ressources des collectivités locales et des organismes Hlm — qui compense le désengagement financier de l'État, sans pour autant réduire le montant des loyers. Les fonds propres apportés par les organismes Hlm sont de plus en plus alimentés par les cessions de patrimoine (près de 8 000 logements vendus annuellement à des ménages) qui contribuent à consolider l'autofinancement global des organismes (à hauteur de 35 %, contre 13 % en 2006)²², mais en contrepartie d'une perte immédiate de recettes et au détriment de l'entretien et de l'amélioration du parc pour les locataires.

Avec la baisse continue des subventions de l'État, la production manque toujours de moyens (que le patchwork de mesures fiscales et de ressources extra budgétaires ne compense pas) pour atteindre des objectifs dont la soutenabilité n'est pas garantie dans le temps. C'est pourquoi, **la Fondation Abbé Pierre martèle la nécessité d'une loi de programmation pluriannuelle reprenant les objectifs affichés par le Gouvernement**, afin de poser un cadre d'intervention et de financement stable, à l'image du plan de cohésion sociale qui, malgré ses défauts, a bien été le moteur d'une relance de la production sociale dans notre pays.

2 - Les coûts de la construction ainsi que l'abondance et la complexité des normes constituent un autre obstacle au développement de la construction de logements sociaux. Sur la période 2003-2013, l'indice du coût de la construction a crû de 39,1 %. **Le prix de revient des logements aurait presque doublé entre 2000 et 2011**, selon huit organisations professionnelles du secteur de la construction²³, pour qui l'impact des évolutions réglementaires sur la progression des prix des logements est compris entre 25 % et 35 %²⁴. Pour

²² « L'analyse rétrospective de la situation financière des bailleurs sociaux depuis 2006 et projections à moyen terme », *Perspectives*, Caisse des dépôts et consignations, septembre 2013. Sur la période 2006-2011, la mise de fonds propres pour soutenir la construction a triplé, passant de 5 k€/logement à plus de 15 k€, principalement en raison de la hausse du prix de revient des opérations (140 k€/logement en 2011 contre 100 k€ en 2006).

²³ Communiqué du 11 décembre des huit signataires : USH, FPI, FFB, Capeb, UMF, Fed Epl, Snal et Untec.

²⁴ Pour le parc Hlm, la progression des coûts ne serait pas différente, bien que le taux réduit de TVA influe de manière favorable : aucune différence significative sur les prix et leurs évolutions n'est relevé, précisent les huit organisations.

mieux évaluer l'effet des exigences réglementaires sur les coûts de construction, une évaluation globale du corpus réglementaire est prévue et un moratoire de 2 ans sur la création de nouvelles normes techniques de construction a été instauré afin de donner aux acteurs « *la stabilité juridique nécessaire pour relancer la construction* »²⁵.

3 - Un autre obstacle à la réalisation de logements sociaux réside dans leur difficile articulation avec les politiques locales de l'habitat qui constituent pourtant des relais incontournables. La Fondation Abbé Pierre avait déjà souligné dans son précédent rapport que les objectifs affichés par les 30 plus grandes agglomérations françaises, dans leurs PLH, étaient globalement très en-deçà de ce qu'il serait nécessaire de produire pour atteindre ceux affichés au plan national. La difficulté demeure et renvoie aux ambitions globalement trop limitées de certaines collectivités locales, mais aussi à la difficulté à mobiliser localement les moyens fonciers, financiers et techniques nécessaires à la production de logements sociaux. De ce point de vue, la loi du 18 janvier 2013 — utile à bien des égards — ne peut suffire à assurer la réalisation de l'objectif national.

La mobilisation du parc privé à des fins sociales demeure insuffisante

La production neuve de logements sociaux ne suffira pas à répondre à la demande sociale et doit donc être accompagnée du développement ambitieux d'un parc locatif privé à vocation sociale. Or, le conventionnement de logements privés connaît un véritable effondrement : alors qu'1,5 million de nouvelles locations se font chaque année d'après le CGEDD²⁶, seulement 6 200 logements à « loyers maîtrisés » ont été mobilisés en 2012, contre près de 38 000 en 2009²⁷.

Le bilan de la réquisition des logements vacants, engagée par le Gouvernement au début de l'année, confirme quant à lui la complexité de la démarche, qui, bien qu'étant nécessaire dans la situation de crise que nous vivons, ne peut à elle seule constituer une politique massive de mobilisation du parc privé²⁸. En Ile-de-France, sur 90 000 logements repérés par l'administration fiscale, 70 000 ont été identifiés comme potentiellement concernés par la procédure de réquisition et 7 500 logements ont été ciblés dans des immeubles comportant plus de 10 logements vacants. Fin mars 2013, les repérages et constats sur place ont permis d'évaluer la situation de 5 053 logements : 228 sont démolis, 240 des commerces ou bureaux occupés, 389 ont été jugés trop vétustes et impropres à l'habitation, 3 784 remis en location ou sur le point de l'être, tandis que 412 font l'objet d'une intervention de l'État.

²⁵ Plan d'investissement pour le logement.

²⁶ La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence, CGEDD, juin 2013.

²⁷ Voir les données détaillées dans la seconde partie du chapitre 3.

²⁸ Mobilisation des logements vacants : bilan d'étape, dossier de presse du ministère du Logement, avril 2013.

La Fondation Abbé Pierre soutient qu'un effort important doit être engagé pour mobiliser des logements privés et leur donner une finalité sociale. Les initiatives conduites en ce sens par le mouvement associatif (AIVS, Clés, Sires) montrent que c'est possible. Des propriétaires acceptent, en effet, de baisser leurs loyers en échange d'une sécurisation de leur démarche (garantie de paiement du loyer et de remise en état du logement, accompagnement des locataires par une gestion locative adaptée), d'aides à la réhabilitation de leur logement ou d'avantages fiscaux suffisamment incitatifs.

Le rapport du CGEDD cité précédemment préconise d'encourager la mobilisation du parc privé qui présente « *l'avantage de permettre la production rapide de logements à loyer maîtrisé avec des objectifs spécifiques dans les communes en carence* ». En clôture de la journée parlementaire consacrée au bilan du Droit au logement opposable fin 2013, la Ministre du logement a annoncé réfléchir « *aux voies permettant de capter des logements immédiatement disponibles sur le marché : conventionnement Anah très social, intermédiation locative « pérenne* »... et être résolue à trouver des réponses le plus rapidement possible. La démarche mérite d'être saluée comme le changement de paradigme qu'il implique. **Dans ces conditions, la mobilisation de logements privés à des fins sociales pourrait devenir un objectif en soi**, complémentaire de la production de logements sociaux et justifié notamment par son insuffisance dans certaines communes. Elle devrait de notre point de vue s'accompagner d'une révision en ce sens des avantages apportés aux propriétaires bailleurs. Comme il serait intéressant de coupler cet objectif avec la politique de rénovation thermique. Mais en la matière, tout reste encore à faire.

2 - La volonté politique de modérer les loyers des logements locatifs privés

Les prix de vente des logements anciens ont plus que doublé en dix ans. Le niveau des loyers dans le parc privé a progressé de 55 % entre 2000 et 2013 ; une hausse que la progression plus lente des loyers observée cette année, voire leur recul sur certains territoires, ne compense pas. Environ un ménage locataire du secteur libre sur cinq consacre plus de 40 % de son revenu à son logement et, entre 2005 et 2011, le taux d'effort des locataires s'est accru de 2,5 points²⁹. Inévitablement, le nombre de ménages en situations d'impayés a connu une augmentation significative dans le parc privé (+ 82 % entre 2000 et 2006 et 118 % pour les bénéficiaires des allocations personnelles au logement³⁰).

²⁹ France, Portrait social, Insee, Édition 2013.

³⁰ Pour plus de détails, voir le chapitre 3.

L'objectif de régulation du marché immobilier, inscrit comme l'une des priorités du Contrat social pour une nouvelle politique du logement, vise à répondre à la dérive des prix immobiliers tant en accession qu'en location, que l'on observe depuis le début des années 2000. Cet objectif a été partiellement repris par le Gouvernement pour le marché locatif privé, qui joue une fonction d'accueil manifeste (plus du quart de ce parc est remis en location chaque année du fait de la mobilité des locataires), notamment pour les populations les plus modestes.

Dès le mois d'août 2012, le nouveau Gouvernement a adopté un décret (reconduit en 2013) limitant les hausses de loyer dans le parc privé de certaines agglomérations³¹. Cette possibilité, inscrite dans la loi du 6 juillet 1989 régulant les rapports locatifs, n'était jusque-là mise en œuvre que dans l'agglomération parisienne (39 agglomérations sont désormais concernées, en Métropole et Outre-mer) et ne visait pas les relocations.

Le projet de loi ALUR vient systématiser la prise d'un tel décret, dès lors que la situation sur le marché locatif le justifie, et donne une base légale à un dispositif plus large de modération des loyers. Il prévoit la fixation par le préfet d'un loyer de référence dans les zones tendues du territoire, calé sur le loyer médian constaté sur une zone géographique. Le préfet a la possibilité de fixer un « loyer de référence majoré » servant de plafond aux baux (jusqu'à + 20 % du loyer médian) et un « loyer de référence minoré » (jusqu'à - 30 % du loyer médian). Le projet de loi crée également un « complément exceptionnel de loyer » pour les logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort « exceptionnelles par leur nature et leur ampleur par rapport à des logements de même type et dans le même secteur ». **Cette démarche d'encadrement des loyers s'appuie sur l'instauration d'observatoires des loyers prévue par la loi.** « *Ce dispositif vise à obtenir un miroir des loyers* », explique Daniel Goldberg³² : « *Il ne s'agit pas de les baisser administrativement, de s'engager dans une économie administrée (...), [mais] au moins de justifier les écarts* ».

Si l'on peut penser que la « grogne » des représentants des gestionnaires immobiliers, observée ces derniers mois, ne portait pas tant sur le dispositif d'encadrement des loyers en lui-même (bien que la Fnaim juge cette mesure « archaïque ») que sur l'encadrement de la profession et d'autres mesures que la loi instaure (GUL, comptes séparés pour les petites copropriétés), la Fnaim a malgré tout suspendu sa participation aux 18 observatoires des loyers existants, puis l'Unis a appelé les membres de son réseau à en faire de même — accusant le projet d'encourager une déresponsabilisation des locataires et de transformer les acteurs privés « *en agents administratifs d'un service public du logement* ». Cette campagne orchestrée par les

³¹ Décret n° 2013-689 du 30 juillet 2013 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

³² Rapporteur à l'Assemblée Nationale, lors des débats.

professions immobilières est difficilement acceptable pour la Fondation Abbé Pierre, comme l'a souligné Patrick Doutreligne, son Délégué général, en novembre 2013 : « *L'immobilier est une poule aux œufs d'or. Nous ne voulons pas tuer la poule. Nous voulons partager les œufs. Les promoteurs et les agents immobiliers ont eu leur période dorée avec des avantages extravagants* ». D'autant que les mesures dénoncées restent modérées³³ et que les mécanismes du marché ont apporté la preuve, ces dix dernières années, de leur incapacité à s'autoréguler.

L'encadrement des loyers est une mesure politiquement courageuse, mais la Fondation se doit d'interroger le mécanisme proposé. Il apparaît, en l'état du texte, que les loyers les plus chers baisseront, sauf application du complément exceptionnel de loyer qui doit rester rare, mais dont on ne voit pas encore bien les conditions de l'exceptionnalité. La prise en compte de la surface du logement pour la fixation des loyers de référence pourra malgré tout avoir une incidence sur les petits logements très chers dans lesquels se retrouvent de nombreux ménages modestes. Parallèlement, les loyers les moins chers augmenteront (ceux qui sont inférieurs au loyer de référence minoré), heureusement de manière progressive, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les loyers « manifestement sous évalués ». À l'intérieur de cette fourchette, le risque est toutefois important que le loyer de référence majoré devienne la norme, entraînant un mouvement général de hausse (même s'il devrait être limité et lissé dans le temps). La Fondation Abbé Pierre restera donc très attentive à ce que « la deuxième lame du rasoir » — le décret qui limite les augmentations aux relocations et au renouvellement des baux dans certains territoires — produise ses effets. Car les deux mécanismes (légal et réglementaire) d'encadrement des loyers s'avèrent finalement indispensables et complémentaires.

Enfin, la prise en compte de la qualité du logement apparaît déséquilibrée. Elle justifie le complément exceptionnel de loyer, mais il n'est pas fait référence à des normes précises pour augmenter les loyers jusqu'au plafond instauré. Ces derniers pourront progresser même si le logement est de mauvaise qualité. Ce régime avec « deux poids, deux mesures » doit être corrigé.

Au final, après la hausse considérable des loyers observée ces dix dernières années, **le dispositif mis en place est modeste et ne devrait pas provoquer de baisse généralisée.** En dehors des logements de petite surface, sa contribution à la réduction du taux d'effort des ménages sera de ce fait réduite.

Une autre préoccupation concerne **l'observation des loyers** sur laquelle le dispositif repose. Il faut que l'observation puisse être conduite **à un niveau territorial suffisamment fin pour rendre compte de la dispersion des loyers au sein d'une même agglomération.** La fixation d'un loyer médian à l'échelle de

³³ Ce rapport de force et la recherche de consensus par le Gouvernement a abouti, à ce jour, à ce que ce dernier réajuste ces mesures (la constitution du dossier pour le locataire est ajouté aux frais lui étant imputables, représentation de la profession majoritaire au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière, la GUL n'est plus obligatoire...).

l'agglomération constitue certes une avancée, mais insuffisante pour parvenir à atteindre la qualité des « miroirs des loyers » tels qu'ils fonctionnent en Allemagne. La finesse géographique de l'observation n'est pas garantie, ni la prise en compte pour chaque agglomération de ses particularités et de la répartition de son parc locatif privé dans le zonage qui en découlera³⁴.

Mais surtout l'enjeu de la connaissance des loyers et de l'élaboration de références fiables, claires et transparentes dépasse le seul objectif de régulation des loyers. Une connaissance fine des loyers et de leur évolution sera importante pour évaluer l'effet du dispositif, pour mieux asseoir les politiques locales de l'habitat et analyser le fonctionnement des marchés locaux. Cette connaissance des loyers doit notamment servir à l'élaboration de stratégies locales adaptées pour enrayer la ségrégation territoriale.

3 - Une action annoncée sur le parc existant pour en maintenir la qualité et réduire le coût des charges

3,8 millions de ménages sont dans une situation de précarité énergétique³⁵. L'accentuation des phénomènes de précarité énergétique se ressent très clairement dans les demandes d'aides financières auprès des CCAS, qui font remonter une nette augmentation du montant des impayés de factures (majoritairement supérieurs à 200 € et de plus en plus proches de 1 000 €)³⁶. Le Credoc souligne que les ménages les plus vulnérables à l'augmentation des coûts des énergies sont ceux qui cumulent un habitat de mauvaise qualité thermique et un éloignement des services et des commerces. Si 19 % des habitants de l'agglomération parisienne disent se restreindre régulièrement sur le chauffage et le carburant, ils sont 33 % dans les agglomérations entre 2 000 et 20 000 habitants — et 37 % en milieu rural³⁷. Or, l'exposition à la précarité énergétique et les restrictions qu'elle engendre sur des besoins aussi élémentaires que le chauffage et l'eau chaude, ont des conséquences importantes sur la santé des personnes, comme le montre une étude récente réalisée pour la Fondation Abbé Pierre³⁸.

³⁴ Par exemple, lorsqu'il est impossible de séparer la ville-centre de sa périphérie où le nombre de logements locatifs privés est trop faible pour établir une comparaison, il n'y a qu'une seule zone possible. À l'inverse, la densité du parc locatif dans les grandes villes peut requérir une observation beaucoup plus fine.

³⁵ Pour plus de détails, voir sur ce point le chapitre 3.

³⁶ L'implication des CCAS et CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique, *Enquêtes et observations sociales* n°5, Unccas, mars 2013.

³⁷ La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, *Consommation et modes de vie* n°258, Credoc, mars 2013.

³⁸ *Quand c'est le logement qui rend malade, l'impact de la précarité énergétique sur la santé*, Fondation Abbé Pierre, 2013.

Malgré l'enjeu que représentent la précarité énergétique et le coût des charges pour les ménages modestes, le chantier visant l'amélioration du parc existant présente encore de nombreuses incertitudes. Dans le parc public, seuls 33 300 logements ont été réhabilités en 2012 contre 120 000 en 2000 (une baisse engendrée par la suppression de la Palulos en 2009). L'amélioration du parc Hlm porte principalement sur la rénovation thermique, mais sans aide directe de l'État (un désengagement compensé par des prêts bonifiés de la CDC). Elle se fait essentiellement en ZUS, dans le cadre du PNRU. Dans le parc privé, le nombre de logements réhabilités avec les aides de l'Anah baisse régulièrement depuis plus de 10 ans (le niveau le plus bas a été atteint en 2012 avec moins de 61 000 logements améliorés contre 72 800 en 2011 et 200 000 en 2001).

Face à ces constats, les objectifs de rénovation thermique du Gouvernement paraissent d'autant plus ambitieux : 500 000 logements par an à l'horizon 2017, dont 120 000 logements sociaux. Ils doivent permettre à la fois de contribuer à diminuer de 38 % les consommations d'énergie du secteur du bâtiment à l'horizon 2020, à réduire la précarité énergétique et à développer l'emploi dans le secteur du bâtiment. Le cap est donc fixé. Cependant, la Fondation Abbé Pierre regrette que les interventions visant à améliorer la qualité énergétique des bâtiments ne s'accompagnent pas d'une même priorité accordée au traitement de la précarité énergétique des personnes qui les occupent.

Quand la rénovation énergétique et le traitement de la précarité énergétique ne vont pas de pair

Jusqu'à la fin 2012, l'objectif a été de préparer et de mobiliser l'ensemble des acteurs du bâtiment à l'application de la Réglementation thermique 2012 : labels « haute performance énergétique » pour stimuler les maîtres d'ouvrage à dépasser la réglementation en vigueur, aides au logement « vertes » (PTZ+, dispositif Scellier et Duflot), aides spécifiques (le CIDD et l'éco-PTZ)...

En 2013, la loi relative à un système énergétique sobre ne comprend que quelques mesures concernant la précarité énergétique : extension du champ des bénéficiaires des tarifs de première nécessité, expérimentation pour favoriser l'accès à l'eau, bénéfice de la trêve hivernale des coupures d'énergie qui n'est plus conditionné à l'obtention d'une aide du FSL. Elle crée un service public de la performance énergétique qui assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique et instaurait un système de bonus-malus (censuré par le Conseil constitutionnel³⁹), mais sans dimension sociale particulière⁴⁰. Tandis que les tarifs

³⁹ Le système de bonus-malus sur les consommations d'énergies de réseau (électricité, gaz naturel et chaleur) pour inciter les consommateurs domestiques à réduire leur consommation a été censuré par le Conseil constitutionnel (décision du 11 avril 2013) qui a jugé que cette disposition méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où les consommations professionnelles étaient exclues de ce dispositif.

⁴⁰ « La vocation du service public est de conseiller les familles lambda, puis pour certains de les accompagner jusqu'aux travaux, mais il n'y aura aucune obligation » précise le Conseil régional de la Picardie qui instaure cette année le premier service public de la performance énergétique, AEF, 18 novembre 2013.

sociaux, bien que plusieurs fois élargis depuis 2012, ne suffisent toujours pas à couvrir les coûts supportés par les ménages et ne concernent pas toutes les sources d'énergie.

Lancé en 2010, le programme « Habiter mieux » poursuit des objectifs ambitieux : 300 000 logements privés énergivores de propriétaires occupants aux ressources modestes ou très modestes sur la période 2010-2017 (prioritairement ciblés en zone rurale, avec un objectif intermédiaire de 110 000 logements rénovés avant fin 2013). Depuis, le programme a été ouvert aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés en difficulté, ce qui doit être salué.

« Habiter mieux » a pris un essor quantitatif palpable puisque le nombre de dossiers a fortement augmenté en 2013 (plus de 20 000 ménages ont engagé un programme de travaux de rénovation énergétique au cours des dix premiers mois de l'année 2013, soit le double de 2012)⁴¹. Cependant, la réévaluation des plafonds de ressources ouvrant droit aux aides de l'Anah au 1^{er} juin 2013 soulève une fois de plus le risque de ne pas prioriser les plus fragiles ; un risque déjà perceptible puisque la catégorie des ménages considérés comme « très modestes » par l'Anah est celle qui bénéficie le moins de l'essor constaté : elle augmente de 30 % tandis que la progression pour l'ensemble des ménages est de 101 %. Une autre limite du programme tient à la faible amélioration de la qualité énergétique des logements : 18 % seulement des logements de propriétaires occupants sortent après travaux avec une étiquette B ou C, ce qui signifie que 82 % varient entre D et G. C'est dire que 8 logements sur 10 devront certainement faire l'objet d'une ré-intervention au regard de l'augmentation inéluctable du coût des énergies.

Pour la Fondation Abbé Pierre, l'enjeu réside dans une politique qui fasse davantage système. S'il faut améliorer la qualité des travaux pour les rendre plus efficaces, il faut aussi **massifier l'intervention, en priorisant les ménages les plus modestes (ce qui suppose une inversion de la tendance actuelle)**. L'objectif gouvernemental de 50 000 logements rénovés par an à partir de 2015 est une avancée, mais comprenons bien qu'il faudrait tenir un rythme de 200 000 logements par an si l'on ne veut pas que l'opération dure plus d'un demi-siècle, et qu'en attendant les occupants modestes soient contraints par des factures en constante augmentation. Si l'aide des propriétaires à la rénovation de leurs logements avec des fonds publics est indispensable, ce soutien doit par ailleurs s'accompagner d'un **renforcement de la réglementation** relative à la décence et l'insalubrité des logements : les passoires thermiques ne doivent plus trouver leur place sur le marché locatif quand on sait les conséquences qu'elles ont sur leurs occupants. Enfin, si l'intervention sur le bâti est la meilleure façon d'intervenir sur le long terme, il importe parallèlement de **renforcer l'aide à la facture (bouclier énergétique)**

⁴¹ État d'avancement du programme « Habiter mieux », Anah, novembre 2013.

sans quoi les ménages pauvres et modestes continueront encore plus massivement à se priver d'une énergie devenue trop chère pour eux.

4 - L'érosion des aides personnelles au logement

Si nous évoquons l'évolution des aides personnelles au logement dans cette partie du chapitre consacré à la production d'un logement abordable pour tous, c'est qu'elles constituent le principal levier d'intervention pour réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages, et donc pour rendre les logements accessibles aux ménages les plus modestes.

La Fondation Abbé Pierre a été extrêmement surprise voire choquée d'apprendre, lors de la présentation de la loi de finances le 25 septembre 2013, **la désindexation des allocations logement sur l'indice de référence des loyers**, ce qui revenait à ne pas les actualiser en 2014. L'USH, les associations de locataires comme celles qui œuvrent dans le domaine de la solidarité ont également fait part de leur mécontentement. Le seul compromis trouvé à ce jour pour le Gouvernement a été de reporter cette indexation au 1^{er} octobre 2014 (soit une indexation portant sur seulement 3 mois au lieu de 12). Une décision profondément injuste dont la Fondation ne peut en aucun cas se suffire.

Ce choix est étonnant quand on se souvient du tollé qu'avait soulevé la désindexation des APL en 2012 par l'ancien Gouvernement, au nom du poids des aides à la personne dans le système redistributif français. Un diagnostic que partagent tous ceux qui se penchent sérieusement sur la question depuis de nombreuses années. L'IGAS et la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale dans un rapport rendu public en mai 2012 le confirment encore : trois quarts des ménages locataires bénéficiaires disposent de ressources inférieures au Smic ; **les aides à la personne sont ainsi, après les minima sociaux, celles dont le caractère social et progressif est le plus avéré pour plus de 6 millions de ménages**. Une mesure de sous-indexation, quelle que soit l'ampleur de l'économie visée, contribuera à affecter directement les ménages socialement les plus fragiles.

Ce sont eux qui vont souffrir de ce « *choix douloureux mais nécessaire pour le Gouvernement* », selon les propos de Cécile Duflot, qu'aucune logique comptable ne peut pourtant justifier. Le sacrifice est important : le manque à gagner pour ces ménages (176 millions d'euros qui leur permettent souvent uniquement de se maintenir à flot...) entrainera un appauvrissement des plus défavorisés à l'heure où la solidarité nationale doit au contraire abriter les plus fragiles des bourrasques d'une crise particulièrement violente. Une protection que les mesures de relance de la construction locative sociale et d'encadrement des loyers dans le secteur privé n'apporteront pas à court terme.

DES TERRITOIRES PLUS ÉQUITABLES ?

La situation des quartiers de la politique de la Ville

Le taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est 2,9 fois plus élevé dans les ZUS que dans le reste du territoire.

Entre 2004 et 2010, le revenu moyen par unité de consommation (en euros constants 2004) a augmenté dans les quartiers Zus (+ 6,2 %), mais moins rapidement que sur l'ensemble du territoire métropolitain (+ 8,2 %). L'écart s'est ainsi constamment creusé sur la période (sauf pour les périodes 2004-2005 et 2006-2007). Fait plus notable, le revenu par unité de consommation (en euros constants) a quasiment stagné entre 2008 et 2010 en Zus, alors qu'il est reparti à la hausse entre 2009 et 2010 aussi bien en France métropolitaine que dans les unités urbaines abritant ces quartiers. **Près de la moitié des Zus ont un revenu médian s'élevant à moins de 57 % de celui de leur unité urbaine.**

Le taux de chômage en Zus n'a pas cessé de progresser depuis 2008.

L'entrée des jeunes habitants en ZUS sur le marché de l'emploi est devenue particulièrement difficile. De nombreuses publications ont déjà montré que les jeunes en Zus sont surexposés à l'inactivité et au chômage. Et, lorsqu'ils occupent un emploi, les jeunes en Zus peuvent rencontrer des conditions de travail plus difficiles (précarité de l'emploi, temps partiel, faibles responsabilités, etc.). Les référents des jeunes ménages estiment par ailleurs, dans 48 % des cas, que le logement représente une lourde ou très lourde charge financière compte tenu de leurs revenus.

Le taux de mobilité des ménages modestes vivant en ZUS se heurte à des perspectives résidentielles très limitées.

Les rapports de l'Onzus montrent également que les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des ZUS ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place et de 18 % pour le parc Hlm hors ZUS.

Source : Rapports de l'ONZUS, 2012 et 2013.

La question de l'égalité des territoires peut être analysée à travers deux approches différentes. La première renvoie à l'objectif d'une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes urbaines, qui a comme principal support la loi SRU du 13 décembre 2000 ainsi que celle de janvier 2013 qui a rehaussé les objectifs de production de 20 % à 25 % à échéance de 2025. La deuxième approche concerne la politique de la ville mise en œuvre en direction des quartiers déqualifiés des villes.

L'équilibre entre les territoires à travers les mesures adoptées ou en cours de discussion

L'année 2013 a été marquée par différentes mesures relevant de la solidarité. De la solidarité entre communes, obligeant celles qui ne disposent pas de suffisamment de logements sociaux à en construire davantage. Mais également des mesures de solidarité financières visant à mieux prendre en compte l'inégale répartition des populations les plus modestes entre les territoires.

La meilleure répartition des logements au sein des agglomérations

La promesse de campagne du Président de la République de porter l'obligation de construction de logements sociaux dans les « communes SRU » de 20 % à 25 % a été tenue et officialisée par la loi du 18 janvier 2013. Celle-ci ouvre également la possibilité de quintupler le montant du prélèvement sur les communes en carence, tout en ajoutant des contraintes de production de PLS et de PLAI. Elle fixe à 2025 l'échéance pour atteindre cet objectif de mixité et le rythme de rattrapage pour les quatre prochaines périodes triennales⁴².

Quelques éléments de bilan de l'application de l'article 55⁴³

En 2013, 1 022 communes, dont 56 dans les DOM, sont déficitaires en logements sociaux et soumises à l'obligation de produire. Parmi elles, 460 communes sont effectivement soumises à prélèvement en 2013. Ces prélèvements s'élèvent à près de 30 M€ (24,5 M€ aux bénéficiaires locaux — EPCI, EPF, FAU — et 5,4 M€ reversés au FNDOLLTS⁴⁴).

L'état de carence est accompagné d'une majoration du prélèvement pour plus de 90 % des communes, sachant que pour la majorité elle est établie au taux maximal, alors que pour d'autres il est tenu compte des difficultés rencontrées. En 2011 : 137 arrêtés fixent le taux de majoration maximal, 33 arrêtés fixent un taux de majoration réduit, 18 arrêtés ne fixent aucune majoration. 9 arrêtés fixent un taux de majoration doublé par les commissions départementales.

Le projet de loi ALUR fait également place à d'autres manières d'habiter. Des mesures qui méritent notre attention, soit parce qu'elles promeuvent un changement de modèle dans la manière d'exercer la propriété du logement, soit parce qu'elles participent à la garantie que chacun trouve sa place au sein

⁴² 25 % des logements manquants devront être construits au cours de la 5^e période triennale (2014-2016), 33 % des logements manquants au 31 décembre 2016 au cours de la 6^e (2017-2019), 50 % au cours de la 7^e (2020-2022) et 100 % de ceux qui font encore défaut au 31 décembre 2022 au cours de la dernière période (2023-2025).

⁴³ Pour un bilan plus détaillé, voir le Chapitre 3 de ce rapport.

⁴⁴ Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.

de la ville. Il s'agit tout d'abord du cadre légal apporté à l'habitat participatif, jugé nécessaire par nombre d'acteurs au développement des coopératives d'habitants. Le Contrat social attirait l'attention sur ce type d'habitat porteur d'une autre logique patrimoniale dans laquelle prévaut l'intérêt collectif.

Il s'agit aussi des mesures prévoyant (à ce stade de son élaboration) d'imposer aux documents d'urbanisme la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat et permettant l'installation de résidences mobiles ou démontables dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (dit « pastillage »). Cependant, ni le projet de loi ALUR, ni la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage déposée à l'Assemblée Nationale fin 2013, n'actent la reconnaissance de la caravane comme logement avec toutes les conséquences qui en résultent en terme d'habitat (possibilité de bénéficier des aides personnelles au logement, aides à l'habitat...). Le statut administratif discriminatoire auquel sont confrontés les Gens du voyage sera certainement supprimé, comme s'y est engagé le Gouvernement, mais les mesures concernant l'habitat des personnes vivant en résidence mobile restent centrées sur l'obligation de création d'aires d'accueil, en contrepartie de possibilités renforcées d'évacuation des installations illicites ou insalubres. Alors qu'en 2012, seulement 110 places de terrains familiaux ont été financées, il n'est pas du tout garanti que demain la situation de « non droit » en matière d'habitat mobile que subissent ces populations soit résolue, ni même intégrée dans les objectifs des politiques publiques⁴⁵.

Enfin, un levier important pour conduire à une répartition plus équitable des logements de tous types au sein des agglomérations (dont des logements sociaux) **résidait dans le projet d'adoption générale du plan local de l'urbanisme au niveau intercommunal.** Aujourd'hui, les métropoles et les communautés urbaines ont de plein droit la compétence relative au PLU. Pour les communautés d'agglomérations (CA) et les communautés de communes (CC), le transfert de compétence reste facultatif. Le projet de loi déposé par le Gouvernement avait pour ambition de leur donner, à elles aussi, une compétence de plein droit (213 CA et 2223 CC regroupant 35 546 communes et plus de 50 millions d'habitants sont concernés selon l'étude d'impact). Au Sénat, bien que la pertinence du niveau de compétence soit reconnue, la mesure n'a pas résisté à l'opposition des maires. Si le PLUI n'a pas été abandonné, une minorité de blocage du transfert de cette compétence a été instaurée (remplacée par une majorité qualifiée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale en seconde lecture). À l'heure actuelle, **il n'est donc pas certain que la loi ALUR progresse réellement sur un point pourtant unanimement considéré comme une clé majeure** pour la production de logements sociaux et leur répartition équilibrée sur les territoires.

⁴⁵ À titre d'exemple, seules les aires d'accueil des Gens du voyage sont rendues éligibles aux décotes sur les cessions du foncier public par la loi du 18 janvier 2013, ce qui n'est pas le cas des terrains familiaux.

Les leviers financiers de la solidarité entre les territoires

La question de la solidarité financière entre les collectivités territoriales (communes mais aussi départements) est une question essentielle et récurrente. **Tous les territoires ne sont pas égaux quant aux charges auxquelles ils doivent faire face et aux ressources qu'ils peuvent collecter ou dont ils disposent pour y répondre.** Ainsi, les collectivités concentrant une forte population aux ressources faibles (et pour laquelle les besoins sociaux sont les plus importants) sont souvent celles qui disposent des moyens les plus faibles pour y répondre. La grève de la faim du député-maire de Sevrans — devant l'Assemblée Nationale, fin 2012, à l'occasion du projet de loi de finances 2013 — qui demandait une revalorisation de la Dotation de solidarité urbaine a, une fois de plus, marqué les esprits quant à l'urgence qu'il y a à soutenir davantage certains territoires. La crise économique, l'augmentation du chômage, de la précarité et des inégalités décrites en début de ce chapitre, accentuent encore cet impératif.

Ce déséquilibre entre les territoires est un processus difficile à enrayer. À cet égard, la péréquation joue un rôle central. La loi de finances pour 2014 apporte de nouveaux aménagements qui constituent toutefois des avancées modestes compte tenu de l'écart considérable des richesses à combler entre les collectivités qui plus est dans un contexte budgétaire très contraint.

Les collectivités locales enregistrent une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2014 visant à dégager une économie de 1,5 Md€ sur le budget de l'État, économie qui, en application du Pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités acté le 16 juillet 2013, doit être répartie entre les communes et les intercommunalités (840 millions d'euros), les départements (476 millions) et les régions (184 millions). Parallèlement, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) sont relevées respectivement de 60 M€ et 39 M€.

Par ailleurs, le fonds de péréquation des ressources intercommunales est doté de 570 M€ en 2014 et ses critères de répartition sont révisés⁴⁶. Un fonds de solidarité⁴⁷ en faveur des départements, créé sur proposition du Gouvernement en application du Pacte de confiance et de responsabilité, sera alimenté par un prélèvement de 0,35 % sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et reversé en priorité aux départements qui ont le plus de difficulté à faire face au financement des allocations individuelles de solidarité. En outre, les départements disposent de la possibilité de relever les taux des DMTO, dans la limite de 4,50 %, jusqu'en 2016. Une mesure qui « *a pour objet d'accompagner la dynamique particulièrement marquée des dépenses de solidarité des départements, à la suite d'un contexte de crise* »⁴⁸.

⁴⁶ La part du revenu par habitant passe de 20 % à 25 % et le minimum d'effort fiscal exigé pour en bénéficier est relevé.

⁴⁷ Dit « fonds de compensation péréqué ».

⁴⁸ L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2014, n°1395, enregistré à l'Assemblée Nationale le 25 septembre 2013.

L'efficacité des différents mécanismes de péréquation reste cependant difficile à apprécier. Le rapport sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République⁴⁹ constate que « *les finances locales sont devenues un système où s'enchevêtrent de multiples dotations, compensations, garanties, et mécanismes de péréquation qui rendent toute nouvelle réforme systémique difficile* », leur multiplication rendant ce système encore moins compréhensible et transparent. Le rapport relève, en outre, qu'une « *autonomie fiscale plus large* » n'est pas forcément gage de progrès quand on sait que « *l'hétérogénéité des territoires a des conséquences considérables sur les bases fiscales et donc les recettes des collectivités* ».

Pour contribuer à l'équilibre de la répartition des logements abordables tout en poursuivant l'objectif de péréquation, la Fondation Abbé Pierre plaide quant à elle pour l'instauration d'une fiscalité adaptée et cohérente à travers une « **contribution de solidarité urbaine** », qui consisterait à prendre en compte les différences de valeurs spatiales des logements entre quartiers d'une agglomération ou d'une aire urbaine dans la fiscalité immobilière. Ainsi, la part du prix dépassant le prix moyen observé sur l'ensemble d'une agglomération lors de la vente et/ou de la location d'un logement situé dans un quartier cher pourrait être partiellement taxée, puis partagée. Cette proposition part du constat que la solidarité doit s'exercer aussi à l'intérieur des agglomérations, entre quartiers et communes, que l'encadrement des loyers ne sera pas suffisant et que l'autorisation de pratiquer des prix élevés (à la vente ou à la location) ne doit pas être gratuite au regard des conséquences sociales et de la ségrégation urbaine qu'ils alimentent. Cette contribution est donc pensée comme un outil complémentaire de régulation des marchés tout en apportant des moyens financiers pour développer la mixité sociale. En fléchant son produit sur la production de logements sociaux ou privés à vocation sociale (dans les parties de l'agglomération où ils manquent), et sur l'Anah pour la mobilisation et la réhabilitation du parc privé, elle pourrait s'avérer être un outil de redistribution et de réparation urbaine efficace.

Répondre au bilan controversé de la politique de la ville et relancer le programme national de rénovation urbaine

L'élaboration du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion territoriale a été l'occasion de dresser un bilan de politique de la ville conduite depuis une trentaine d'années en France. Une concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville a ainsi été engagée sous l'égide du ministère de la Ville. La Fondation Abbé Pierre partage certains de ses constats, notamment celui de **la nécessité d'une refondation urgente et en profondeur de la politique de la ville dont la « force de frappe » est insuffisante**. Elle partage, avec l'USH, l'idée selon laquelle « *un quart de siècle de politique de la*

⁴⁹ Rapport parlementaire d'information, n°49, Sénat, octobre 2013.

*Ville [n' a pas permis de] stopper la spirale de la dévalorisation [des quartiers].*⁵⁰ La crise sociale et économique que traverse notre pays depuis 2008 ravive encore davantage la nécessité d'aller plus loin et de mener une politique en la matière plus ambitieuse, au service des habitants des quartiers populaires qui sont ceux qui la subissent de plein fouet.

Concernant les outils de la politique de la Ville, la concertation relève notamment un « *fort attachement au principe du contrat, fondé sur la conviction que l'amélioration durable de la situation des quartiers et la réduction des écarts avec les autres territoires, impliquent une action concertée* ». Mais pour gagner en efficacité, ces contrats doivent porter sur l'ensemble des dimensions de l'action publique afin de pouvoir **actionner tous ses leviers et notamment les dispositifs de droit commun (la dimension sociale — incluant éducation, emploi, santé, prévention de la délinquance, etc. — et les dimensions urbaine, économique et environnementale)**. Le niveau intercommunal est largement recommandé pour le pilotage de l'intervention, alors que jusqu'ici le niveau communal était privilégié, notamment pour les opérations de rénovation urbaine ; cette orientation a eu pour effet de limiter l'intervention (et donc ses effets) à des territoires circonscrits sans recherche de cohérence et d'équilibre à l'échelle de l'agglomération, alors que les problématiques rencontrées nécessitent souvent des réponses et une solidarité au-delà du quartier et même de la commune. Le constat de la rigidité et de la dilution des zonages ne remet pas en cause le maintien d'une géographie prioritaire, jugée majoritairement nécessaire par les acteurs de la concertation, même si certains soulignent le risque d'un « enfermement » sur le quartier. L'histoire de la politique de la Ville oblige en effet à prêter attention à cette crainte.

Le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion territoriale part ainsi du constat d'un échec des pouvoirs publics à résorber les écarts dont souffrent les habitants des quartiers défavorisés, en partie imputable à l'inefficacité et à l'inadaptation des instruments de la politique de la Ville et à une affectation insuffisante de moyens financiers et humains. L'objectif poursuivi 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. Il fixe le cadre d'action à l'échelle intercommunale. **Il envisage de traiter simultanément les dimensions urbaine et sociale**, répondant ainsi à une critique qui a été récurrente tout au long de la mise en œuvre du PNRU. L'exposé des motifs met en avant une double logique : une action en direction des « lieux » (mixité fonctionnelle, intégration urbaine des quartiers...) et une action en direction des personnes (tranquillité publique, insertion sociale, professionnelle et culturelle...).

Toutefois, un certain nombre d'interrogations demeurent, que la Fondation Abbé Pierre partage avec d'autres acteurs. Les dimensions que recouvre la

⁵⁰ « Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives », Rapport de la mission d'évaluation confiée à l'Onzus, mars 2013.

politique de la ville sont explicitées, mais **le sens de l'action demeure parfois incertain** : s'agit-il d'une politique de restructuration de la ville et de cohésion urbaine (titre du projet de loi) ou d'une politique de traitement de la pauvreté (en regard du critère retenu pour le choix des quartiers) sur lequel butent les politiques de droit commun ? Comme on peut s'interroger sur le sort réservé aux grands ensembles qui ne sont plus explicitement visés, alors qu'ils constituent des lieux d'accueil des populations fragilisées où se concentrent de multiples difficultés. En outre, cette politique sera évaluée par un nouvel Observatoire de la politique de la Ville qui devrait se substituer à l'ONZUS et à la mission du Comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU. Ceci fait craindre « *la suppression d'une évaluation indépendante au profit d'un simple observatoire placé sous le contrôle de l'administration* »⁵¹ ; une crainte que partage la Fondation Abbé Pierre qui, en tant que membre du CES de l'ANRU, a pu en mesurer l'utilité et la portée depuis sa mise en place en 2004.

L'abandon de l'ancien zonage (ZUS, ZRU ou quartiers des CUCS) au profit d'une définition unique, « les quartiers de la politique de la Ville », en fonction du niveau de revenu des ménages par rapport au territoire national et à l'unité urbaine, fait en outre craindre que l'usage d'un seul critère (et de celui-ci en l'occurrence), soit réducteur et qu'il concerne une dimension sur laquelle la politique de la Ville a finalement peu de prise. Comme on peut craindre que la réduction du nombre de quartiers retenus pose des problèmes à ceux qui sortiront ainsi de la politique de la Ville (quelles actions seront alors prévues dans ces « territoires de veille » ?).

Par ailleurs, le PNRU actuel est prolongé sur 2 ans pour mener à bien les 396 projets signés dans 595 ZUS, qui concernent 4 millions d'habitants et représente plus de 44 Mds€. **Mais surtout, un nouveau programme recadré est lancé pour les 10 ans à venir (2014-2024)** afin de tenter de répondre aux nombreux chantiers qui restent à mener.

Pour de nombreux territoires, les programmes de rénovation urbaine ont été — et seront donc encore — l'occasion d'intervenir de manière significative sur des parcs de logements soumis à des processus de dépréciation importants et de poursuivre la valorisation du cadre urbain (restructuration des voiries, aménagement des espaces publics et création/amélioration des équipements, désenclavement et articulation avec les quartiers environnants, introduction et développement des activités et commerces...).

Cependant, il convient de prendre en compte le bilan de dix ans du Plan national de rénovation urbaine. L'Onzus montre la pertinence des interventions dont les habitants se disent, globalement et majoritairement, satisfaits. Mais, il est manifeste que les opportunités — ou les perspectives — ne se présentent pas de la même manière partout et pour tout le monde.

⁵¹ *Ne pas renoncer à l'indépendance de l'évaluation de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, Communiqué de presse du 7 janvier 2014.

La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2013, constatait que face aux attentes (des organismes Hlm, des collectivités, des habitants...), les besoins sont encore importants. Le PNRU a initié une dynamique et un espoir de refondation des quartiers et des villes, mais sans améliorer durablement le fonctionnement urbain des sites et les conditions de vie des ménages qui y vivent. Plusieurs remarques méritent d'être rappelées à l'heure du débat sur le projet de loi « Ville et Cohésion urbaine ». Il s'agit d'abord de la temporalité limitée dans lesquelles les opérations s'inscrivent alors que le processus de transformation recherché nécessite le plus souvent plusieurs décennies. Ensuite, les premières approches ont parfois été trop « mécaniques », voire simplistes, en cherchant à poursuivre un objectif de mixité de l'habitat à travers la seule diversification de l'habitat, en résumant la question des parcours résidentiels au seul relogement, les questions d'emploi aux clauses d'insertion professionnelles..., et ont sans doute limité l'impact d'un certain nombre de projets. L'environnement social, économique, voire politique a été trop longtemps ignoré et le volet social des PRU, *via* les CUCS, trop tardif.

Des enjeux socio-économiques profonds ont également eu tendance à être occultés. C'est le cas notamment de l'augmentation sensible des loyers des nouveaux logements proposés, neufs ou réhabilités, alors que la solvabilité des ménages dans les quartiers populaires se fragilise. L'IRDSU considère à ce propos que les coûts de sortie des logements sociaux neufs ont été « mal évalués », avec le risque de reproduire la concentration des personnes les plus pauvres dans le parc social ancien restant, sachant par ailleurs que la reconstruction hors ZUS reste minoritaire (fin 2012, 61 % de l'offre démolie est reconstituée en ZUS). Ainsi, c'est sans doute au regard de la diversification de l'habitat et de la promotion de la mixité sociale que les limites du programme sont les plus nettes. C'est pourquoi, la prolongation de l'effort de rénovation des quartiers sensibles doit être l'occasion de renforcer l'offre de logements accessibles. Un premier pas, proposé par le CES de l'ANRU, pourrait consister à reconstruire 75 % des logements démolis par des logements très sociaux (PLAI).

La Fondation Abbé Pierre rappelle également **l'indispensable articulation entre la politique de la Ville et la politique locale de l'habitat**, et plus particulièrement la nécessaire inscription des programmes de rénovation urbaine dans les PLH. Ces derniers devront être révisés sans tarder pour intégrer les nouvelles priorités, sans pour autant se substituer à celles qu'ils affichent déjà. Sans quoi toute ambition d'une meilleure répartition des logements financièrement accessibles à l'échelle de l'agglomération restera vaine et les perspectives extrêmement limitées.

Enfin, le renforcement de la prise en compte et de la participation des habitants, proposé dans le projet de loi, s'il demande à être vérifié dans la pratique, répond là encore à une des principales critiques liée à la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. **Pour la Fondation Abbé Pierre, ces intentions doivent désormais se traduire en acte par une meilleure réponse**

aux attentes et aux difficultés des habitants, qui doivent être les premiers destinataires des projets, avec l'assurance que leurs quartiers puissent constituer des espaces de développement et puissent rejouer un rôle de promotion sociale. Un objectif qui, au-delà du logement et de l'habitat, rejoint la question des transports, de l'emploi, de la citoyenneté, de la culture...

UNE PROTECTION SOCIALE DE L'HABITAT POUR LES PLUS FRAGILES ?

Deux inflexions importantes de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées sont apparues au cours des deux dernières années. Avec le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le Gouvernement a exprimé sa volonté d'**intégrer cette politique dans une perspective plus vaste de lutte contre l'exclusion** dont on peut espérer qu'elle contribuera à renforcer la cohérence des mesures adoptées en faveur des populations les plus fragiles en matière de logement mais aussi d'insertion, de santé.... La seconde inflexion de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées tient au fait qu'elle s'accompagne d'**une volonté de réorientation de la politique du logement pour mieux prendre en compte les besoins sociaux** (effort de production de logements sociaux, mesures de régulation du marché locatif privé, meilleure protection des locataires...). La politique du logement en direction des personnes les plus fragiles pourrait ainsi sortir de son statut de politique résiduelle pour devenir un des volets de la politique du logement.

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction de ce chapitre, l'année 2013 a été riche de textes législatifs et réglementaires qui concernent à des degrés divers et plus ou moins directement les personnes connaissant des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. La Fondation Abbé Pierre **distingue toutefois les mesures protectrices, qui ont une large visée, de celles qui sont davantage centrées sur les personnes en difficulté**. Les premières, si elles sont bien calibrées, peuvent réduire la nécessité de recourir à des mesures spécifiques pour les plus fragiles. Mais la situation ne s'améliorant pas, les amortisseurs sociaux du mal-logement étant à plat, des mesures doivent impérativement être prises immédiatement, sans attendre que celles qui se veulent plus structurelles fassent effet, en cascade, éventuellement jusqu'aux plus pauvres.

De nouvelles mesures protectrices pour les demandeurs de logements et les locataires

Le projet de loi ALUR contient différentes mesures concernant les demandeurs de logement social (la réforme des attributions), les locataires du parc locatif privé (la garantie universelle des loyers) ou les personnes ayant recours à des formes précaires d'habitat (logements et hôtels meublés). Ces mesures

s'appliquent évidemment à l'ensemble des personnes relevant de ces différentes situations de logement, mais elles visent aussi les personnes les plus fragiles.

Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ?

La réforme des attributions des logements sociaux⁵² suscite de fortes tensions, notamment chez certains bailleurs sociaux et élus, qui ne veulent pas perdre la maîtrise du peuplement de leur parc pour les uns, de leurs quartiers pour les autres. À ce stade du débat, la Fondation Abbé Pierre voit deux enjeux majeurs : **simplifier les démarches des demandeurs** (l'enregistrement par internet et le dépôt unique des pièces justificatives prévus dans le projet de loi ALUR vont dans ce sens) **et apporter de la transparence** dans un système d'attribution des logements sociaux qui apparaît aujourd'hui particulièrement opaque pour les demandeurs⁵³.

Le processus d'attributions renvoie aujourd'hui à un véritable parcours du combattant pour les candidats à un logement social : il leur est difficile de se repérer dans la diversité des intervenants (bailleurs, réservataires, collectivités locales) et des procédures d'attributions. La multiplicité des filières et des acteurs et l'absence de transparence renforcent le sentiment d'injustice, voire de défiance des candidats qui ne sont pas choisis à l'égard des organismes d'Hlm et des institutions. Ce mode de fonctionnement, qui n'est toujours pas garant d'un traitement équitable des demandes, peut également contribuer à renforcer les discriminations systémiques.

Avec la loi ALUR — et malgré son décalage avec les ambitions initiales formulées lors de la concertation —, la transparence est susceptible de s'améliorer tant par la création d'un service intercommunal d'accueil des demandeurs (qui disposent d'un droit à l'information sur les caractéristiques du parc et les délais de satisfaction de la demande par exemple), que par la consultation possible du bilan des attributions.

Le plus novateur, sans doute, tient à la possibilité d'expérimentation ouverte dans deux domaines : la « cotation » de la demande qui permet de s'interroger sur les mécanismes de sélection des demandeurs ainsi que la « location choisie » qui pourrait remettre le demandeur au cœur du système.

La création d'un système de « cotation » doit permettre d'améliorer le traitement de la demande de logement social ainsi que le repérage des

⁵² Les réflexions sur la réforme des attributions s'inspirent d'une prise de position commune lors de la concertation sur les attributions de logements sociaux : ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile.

⁵³ Une enquête Ipsos dans plusieurs grandes agglomérations, réalisée en mars 2013, montre que les demandeurs en attente d'un logement social ne connaissent pas ou très peu le fonctionnement des réservataires. Ils ont le sentiment que le « piston » domine. Ils connaissent la première étape de la demande, son enregistrement, mais la suite est pour eux beaucoup plus vague : « une boîte noire » pour certains, « une bouteille à la mer » pour d'autres qui ne savent où elle va, ni comment.

personnes prioritaires pour l'attribution d'un logement social, en objectivant et harmonisant les critères de sélection et en favorisant leur lisibilité. Si le principe de cotation de la demande est intéressant, il importe cependant d'en définir les contours.

Il doit d'abord être commun à tous les acteurs (bailleurs, collectivités locales, État, associations, Action Logement) présents sur un territoire (département ou intercommunalité) et permettre de sortir des stratégies institutionnelles propres aux différents réservataires et attributaires, en définissant des critères partagés. Les grilles de cotation doivent respecter les priorités d'accès au logement locatif social définies par les textes législatifs et réglementaires, qu'elles soient conçues à l'échelon national et/ou négociées localement. Il est indispensable que l'État puisse avoir les moyens d'exercer son rôle de garant du droit au logement et donc de contrôler la légalité et la cohérence des ordres d'attributions dégagés, et de veiller à l'égalité de traitement des demandeurs d'un territoire à l'autre. Un tel système devant apporter de la transparence aux attributions, il est indispensable de communiquer la grille de cotation ainsi que le nombre de points obtenus aux demandeurs. Il convient, enfin, de veiller à ce que les ménages dont les candidatures ne seront pas retenues à l'issue du processus d'attribution se voient proposer un logement dans des délais raisonnables.

L'expérimentation possible de la « location choisie » vise à inverser la logique d'attribution des logements sociaux : l'offre est non seulement rendue publique, mais le demandeur a également la possibilité de candidater lui-même sur un logement qu'il identifie (sur internet, par exemple), ce qui lui permettrait d'opérer un choix qui lui est impossible aujourd'hui. Elle ne résout pas le problème de l'offre, mais permet au demandeur de mieux l'identifier et de faire un choix en connaissance de cause. La location choisie, que certains bailleurs préfèrent appeler la « location active », se situe à la convergence de deux évolutions : la dématérialisation des démarches administratives ou commerciales qui pourrait redonner un rôle d'initiative aux demandeurs de logement social, mais aussi les difficultés de remise en location de certains logements et le poids des refus dans les propositions de logement.

Ces dispositions, pour peu que les organismes Hlm et les collectivités locales s'en saisissent, pourraient conduire à modifier profondément le système d'attribution des logements sociaux et avoir un impact majeur sur les différentes filières d'accès au logement social — et notamment sur celles qui sont dédiées aux personnes en difficulté. La Fondation Abbé Pierre se satisfait des perspectives nouvelles qui se dessinent, mais elle sera vigilante à ce que les expérimentations menées permettent aux plus démunis d'accéder à un logement social dans de bonnes conditions, qu'elles n'entravent pas la mise en œuvre du Droit au logement opposable et ne fassent pas obstacle au développement de la mixité sociale.

De nouvelles protections pour les locataires du parc privé ?

Le projet de loi ALUR vise à apporter de nouvelles protections pour les locataires du parc privé qu'il s'agisse de rééquilibrer le rapport locatif, de la création de la garantie universelle des loyers (GUL) ou de mieux encadrer la location en meublé ou hôtel meublé.

1 - Il consacre une place importante au **rééquilibrage des rapports entre bailleurs et locataires**. Cette volonté du législateur se traduit notamment par :

- l'inscription dans les baux du dernier loyer pratiqué et des loyers de référence, conditions essentielles à l'application du dispositif d'encadrement des loyers,
- la définition d'un état des lieux type,
- des notices d'information des locataires à différents stades de la relation locative (conclusion du bail, délivrance d'un congé),
- la réduction du délai de préavis au départ du locataire dans les zones tendues ou dans certaines situations,
- une sanction pour travaux abusifs,
- le partage des frais d'agence et leur plafonnement,
- la sanction du défaut de restitution du dépôt de garantie dans les délais prévus, etc.

Si l'on se réfère à ces différents aspects du rapport locatif, il est indéniable que le projet de loi améliore la situation des locataires. Mais c'est souvent au prix d'une complexification de la loi du 6 juillet 1989. Or, toutes les nouvelles protections instaurées ne seront efficaces que si elles sont connues et comprises par leurs bénéficiaires (qui doivent souvent réagir dans des délais assez courts), ce qui pose la question des moyens conférés à l'information et à l'accès aux droits dans le domaine du logement.

2 - Parallèlement, le projet de loi ALUR prévoit, pour les locataires du parc privé, **la mise en place d'une garantie universelle des loyers (GUL)** dont les dispositions, encore floues, ont fait l'objet d'une très vive opposition tant des représentants des propriétaires privés et des gestionnaires immobiliers (dénonçant tour à tour le coût de cette mesure, l'introduction d'une gestion administrée remettant en cause le fonctionnement du marché ou encore le risque de déresponsabilisation des locataires), que des associations qui n'y voient pas toujours la garantie d'une amélioration de l'accès à un logement de qualité pour ceux qui en sont actuellement exclus.

Prudemment, le projet de loi s'en tenait au départ à fixer le principe de son existence et sa date d'application (au 1^{er} janvier 2016) pour laisser du temps au débat et préciser ainsi l'ambition de la GUL : son périmètre, le champ de ses garanties, son coût... Face aux demandes insistantes de précisions de la part des sénateurs et des députés, préoccupés par la « dérive des coûts » possible d'un tel dispositif public, un amendement du Gouvernement prévoit la garantie du paiement des loyers dans la limite du loyer médian de référence,

fixé localement par les préfets. Il avait déjà autorisé, en première lecture, le recours aux moyens du Trésor public pour le recouvrement des dettes afin de répondre à ces craintes. Parallèlement, l'idée de financer la GUL au moyen d'une taxe dédiée semble avoir été abandonnée, dans un contexte de « ras-le-bol fiscal » au sein du pays.

Au final (à la date de l'écriture de ce rapport), la GUL ne serait plus obligatoire, le bailleur pouvant lui préférer la caution, et son coût de fonctionnement ne devrait pas dépasser 400 millions d'euros par an lorsqu'elle couvrira, dans plusieurs années, une partie des quelques 6 millions de baux privés. Mais sur quoi ou sur qui reposera son financement ? A priori, en partie sur des financements d'Action Logement — et du budget logement de l'État ? —, ce qui pourrait signifier qu'une réorientation des budgets publics disponibles se fasse au détriment d'autres outils essentiels de protection des plus fragiles.

La Fondation Abbé Pierre craint par ailleurs que la GUL (qui présentait des atouts intéressants dans la mouture initiale du projet du ministère : suppression parallèle de la caution, mutualisation des risques...) ne permette pas de donner la priorité aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement (la sélection des ménages par les bailleurs privés ou les agences immobilières continuant à prioriser les plus solvables)⁵⁴. La nouvelle formule semble mieux prendre en compte sa cible, en l'occurrence les étudiants, apprentis et salariés titulaires d'un contrat de travail précaire (hors CDI), en ajoutant des « briques » pour ces derniers : un plafond de loyer majoré pour l'éligibilité au dispositif, une couverture possible au-delà de 50 % de taux d'effort si un cautionnement a été conclu parallèlement. Il en irait de même sur ce dernier point, sans qu'un cautionnement complémentaire ne soit toutefois exigé de leur part, pour toutes les personnes logées par des organismes agréés pour les activités d'intermédiation et de gestion locative et de maîtrise d'ouvrage d'insertion, pour lesquels s'ajoutera la possibilité de couvrir les réparations liées à l'occupation des logements qu'ils gèrent. **Mais en l'absence de caractère obligatoire, la question de l'attractivité de la GUL est posée :** l'alternative toujours possible que constitue la caution risque de demeurer un obstacle majeur d'accès au logement pour certains, notamment les plus modestes qui pourraient continuer à se voir exiger une telle garantie que, bien souvent, ils ne sont pas en mesure de fournir.

La nouvelle rédaction de l'article 8 du projet de loi esquisse le début d'une articulation entre la GUL et les dispositifs locaux d'intervention, dont la complémentarité n'apparaissait pas jusqu'ici. La mission des organismes sur lesquels s'appuiera l'Agence nationale de garantie des loyers comprend une intervention sociale auprès des locataires en difficulté, et des ponts vers la CCAPEX et le Département sont créés, mais aucun dispositif particulier de coordination de ce nouvel acteur dans le paysage déjà complexe de la

⁵⁴ Sachant par ailleurs que la GUL, à elle seule, ne règle évidemment pas la question du taux d'effort sur un marché privé qui a subi d'importantes hausses depuis de nombreuses années.

prévention n'est réellement prévu. Ainsi, si l'on comprend que les moyens de couvrir le risque locatif et de recouvrer les dettes soient bien identifiés, il devrait en être de même pour la prévention des expulsions dans l'objectif d'impulser une approche plus sociale, plus efficace et un relogement plus rapide.

Beaucoup de questions restent donc en suspens et l'ambition de la GUL s'est considérablement réduite au fil des débats et des critiques dont elle a été l'objet. Quel que soit le vote final de la loi sur ce point, la Fondation Abbé Pierre suivra de près les évolutions à venir et veillera à ce que la GUL ne passe pas à côté de son objectif premier affiché, à savoir favoriser l'accès au logement des personnes modestes et mieux prévenir les expulsions locatives.

3 – Le projet de loi ALUR apporte également un certain nombre de protections aux occupants de logements et hôtels meublés qui sont souvent des ménages très modestes ou fragiles. **Si la location d'un logement meublé peut se présenter comme une solution** pour de nombreuses personnes mobiles, **elle est parfois utilisée** par son propriétaire **comme une façon de se soustraire à la loi du 6 juillet 1989 et comme une solution par défaut pour les locataires** dans un marché du logement tendu⁵⁵. Les apports de la loi ALUR devraient contribuer à mieux encadrer le recours à la location en meublé : leur régime est intégré dans la loi du 6 juillet 1989, qui aligne certaines conditions de location sur celles des logements locatifs ordinaires (en revanche la durée, les conditions de reconduction et de résiliation du bail, le dépôt de garantie restent particuliers). Le dispositif d'encadrement des loyers s'applique, mais avec une majoration possible au m², alors que les loyers de ces logements sont déjà très élevés. De la même façon, le projet de loi ALUR modifie la réglementation concernant les hôtels meublés occupés à titre de résidence principale. Celle des logements meublés s'applique en partie, en excluant toutefois un certain nombre d'articles (état des lieux, diagnostic technique, décret de limitation des loyers à la relocation ou au renouvellement des baux). Enfin, si le projet de loi précise que le local doit être pourvu en chauffage, alimentation en eau et sanitaires, il prévoit cependant une adaptation des caractéristiques de décence ce qui suscite de réelles inquiétudes au regard des seuils d'exigence déjà bas pour ce type d'occupation⁵⁶.

⁵⁵ Une récente étude de l'Adil 75 montre que le locataire d'un logement meublé est souvent contraint, faute de mieux, de rester dans son logement plus longtemps qu'il ne le souhaite, la durée moyenne d'occupation des personnes interrogées étant de trois ans et demi. Ainsi, pour l'ADIL se posent les limites d'un régime, qui, par sa souplesse répond d'un côté à une demande réelle, mais de l'autre favorise des dérives qu'il convient de proscrire.

⁵⁶ Le recensement de la population de 2006 indique que 36 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'enquête Logement décrit une population pauvre et des taux d'effort très élevés pour des conditions de confort bien souvent très médiocres (voir le chapitre 3 de ce rapport).

Des mesures spécifiques pour les plus fragiles : entre approche globale et traitement de l'urgence

La politique en faveur du logement des personnes défavorisées, conduite en France depuis plus de trente ans maintenant, a connu un certain nombre d'évolutions et d'inflexions, au rythme des alternances politiques. Mais elles ont aussi été indexées sur la situation des personnes en difficulté pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. Une situation qui, loin de s'améliorer, s'aggrave avec la détérioration de la situation économique et sociale.

Le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et le projet de loi ALUR sont susceptibles d'ouvrir une nouvelle étape par certaines de leurs dispositions. Et les constats qui fondent l'action des pouvoirs publics, sur cette question de la protection des ménages les plus faibles, sont le plus souvent partagés par les représentants du monde associatif. Toutefois, **les tensions restent vives, compte tenu des décalages observés entre l'affichage des objectifs et la réalité des moyens déployés pour les mettre en œuvre.**

L'approche globale du Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté

Le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, présenté en janvier 2013, tente de traiter globalement et de façon articulée différentes dimensions de l'action publique susceptibles d'agir sur les causes d'exclusion. Il s'articule autour de trois grands objectifs : réduire les inégalités et prévenir les ruptures, venir en aide et accompagner vers l'insertion et enfin coordonner l'action sociale et valoriser les acteurs. Au premier objectif correspondant, pour ce qui concerne le logement, des mesures de portée générale dont certaines ont déjà été évoquées (150 000 logements sociaux par an, régulation des excès du secteur locatif privé, rénovation thermique et de traitement des copropriétés dégradées...). Le second volet du Plan recouvre des mesures davantage ciblées sur les ménages les plus fragiles, qu'il s'agisse de remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable dans certains départements, de mettre fin à la gestion au thermomètre de l'urgence, de prioriser l'accès au logement et de développer à cet effet de nouvelles passerelles y conduisant ou d'accompagner les personnes habitant dans des campements ou des squats.

Une mission de suivi et de déclinaison territoriale du Plan contre la pauvreté a été confiée à François Chérèque. Un premier document, daté d'avril 2013, adresse au Premier ministre cinq alertes, dont deux concernent l'hébergement et le logement, partagées par le secteur associatif : les insuffisances dans la mise en œuvre de l'objectif visant à sortir de la gestion au thermomètre de l'accueil et l'application très inégale de la circulaire du 26 août 2012 concernant les campements et les squats.

De nombreuses préconisations du rapport « logement-hébergement »⁵⁷, préparatoire à la conférence contre la pauvreté fin 2012, n'ont pas été retenues ou suivies d'effet, de sorte que le « choc de solidarité » attendu avec le plan d'urgence recommandé pour 2013 pour dégager des solutions nouvelles et faire front rapidement aux situations les plus dures de mal-logement (répondre à 20 000 ménages reconnus prioritaires à l'issue d'un « recours Dalo », moratoire sur les expulsions locatives...), n'a pas eu lieu. De même, les objectifs du plan ne sont pas déclinés dans une loi de programmation, condition pourtant essentielle à la mise en œuvre d'une politique durable de long terme et pour « donner de la visibilité et de la stabilité aux acteurs ». **Au final, l'année 2013 n'a pas été celle de la rupture attendue et rien ne garantit que 2014 le soit davantage**, le « calendrier » du Plan n'étant pas explicite dans le domaine de l'hébergement et du logement.

L'appréciation de la Fondation Abbé Pierre sur la première année de mise en œuvre du Plan contre l'exclusion est réservée, compte tenu également des ambiguïtés sur le sens et le contenu de l'action. S'il faut saluer la démarche transversale engagée et la dimension interministérielle du projet, elle n'est pas pour autant garante d'un traitement structurel de la lutte contre la pauvreté à travers une réforme de nos modèles de protection sociale. **L'ambition du Plan se heurte également aux contraintes et aux délais de son application**, ce qui rend l'action publique difficilement lisible. Nous en sommes au stade de la prise de décision et de l'élaboration des textes, mais pas encore à celui de la mise en œuvre et des changements visibles sur les territoires. Les nouvelles orientations de la lutte contre l'exclusion sont régulièrement réaffirmées depuis le début du quinquennat, mais elles ne se traduisent pas par des changements significatifs sur le terrain. Le vocabulaire associatif est largement récupéré : « choc de solidarité », « plan d'urgence », « pacte social », « mobilisation pour le logement »... ce dont il faudrait se réjouir s'il se traduisait en actes. Mais l'écart entre les objectifs affichés et la réalité de leur application est tel que l'on peut en venir à douter de certains objectifs poursuivis (« le logement d'abord », par exemple), de la même manière que l'on constate des entorses aux principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge des personnes hébergées.

Encore peu de changements significatifs

Dans un certain nombre de domaines qui recouvrent les situations de vie les plus difficiles — qu'il s'agisse des bidonvilles ou de l'hébergement d'urgence pour les personnes privées de toute autre solution — trop peu de changements significatifs ont été enregistrés. **La résorption des bidonvilles ne respecte pas toujours**, loin s'en faut, **les recommandations de la circulaire du 26 août 2012**. Et la fin de la gestion au thermomètre de l'accueil d'urgence, rappelée comme

⁵⁷ Rapport écrit par Alain Régnier, Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, et Christophe Robert de la Fondation Abbé Pierre.

une exigence par les textes officiels, peine à se matérialiser sur le terrain où le décalage entre l'offre et la demande d'hébergement demeure considérable.

1 - L'actualité liée aux bidonvilles est restée très prégnante cette année. La Dihal comptabilise 394 campements repérés à l'été 2013 et 16 949 personnes qui y vivent dans des conditions particulièrement choquantes et indignes. Après les évacuations systématiques et aveugles, aux conséquences désastreuses pour leurs occupants, menées par le précédent Gouvernement, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites promettait de nouvelles pratiques et de nouvelles réponses. Un changement que les divers rapports d'évaluation et témoignages des professionnels ne constatent pas partout ou pour le moins de manière très inégale. Le Défenseur des droits a été saisi en 2012 et 2013 de nombreuses situations de démantèlements⁵⁸ sans mise en œuvre des préconisations de la circulaire, ou seulement partiellement : selon lui, le « volet répressif » prime encore sur le « volet préventif ». En novembre 2013, la Dihal a, quant à elle, mis en évidence l'hétérogénéité de la qualité des diagnostics, le plus souvent réalisés à proximité de la date d'évacuation : 70 % ne comportent que des données chiffrées, 20 % seulement apportent une analyse détaillée de la situation. Dans son observation des modalités d'application de la circulaire, l'IGAS constate pourtant que lorsque les initiatives locales permettent « *d'apporter une réponse pragmatique pour sortir de la simple addition de dispositifs de droit commun et mettre en œuvre une approche intégrée* » (diagnostic, accès effectif à l'emploi et au logement, accompagnement social dans la durée), l'adhésion des occupants est plus forte et les échecs limités.

Les appels au respect des droits fondamentaux vis-à-vis de citoyens européens se sont succédés de la part du Défenseur des droits, de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme⁵⁹, des associations⁶⁰... relayés par les injonctions répétées des instances européennes⁶¹. Pourtant, les évacuations sans solution se poursuivent et les réticences restent importantes, comme en témoigne la violente stigmatisation dont les occupants de ces bidonvilles ont encore fait l'objet cette année. La Fondation Abbé Pierre a rappelé à plusieurs reprises qu'il ne faut pas se tromper de combat : des personnes et des familles, citoyennes européennes fuyant le rejet dans leur pays d'origine, sont maintenues dans des conditions de vie indignes et souffrent de déplacements organisés par les autorités publiques qui ne règlent rien, voire contribuent à accroître leurs difficultés (rupture dans la scolarité des enfants ou le suivi de soins, destruction du peu de biens que possèdent les personnes...). Un problème qui concerne quelques milliers de personnes et que notre pays est capable de résoudre en mettant en œuvre un plan national de traitement des bidonvilles.

⁵⁸ Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2013, août 2012-mai 2013, Le Défenseur des droits.

⁵⁹ *Roms : la CNCDH rend ses recommandations au gouvernement*, Communiqué de presse, CNCDH, 2 août 2013.

⁶⁰ Le Collectif Romeurope, notamment.

⁶¹ La Commission européenne par la voix de Viviane Reding, le Parlement européen ainsi que le Comité européen des droits sociaux qui a condamné une nouvelle fois la France pour non respect de la Charte sociale européenne par une décision rendue publique le 21 janvier 2013.

2 - La fin de la gestion hivernale de l'hébergement d'urgence et la priorité donnée à l'accès au logement sont deux autres priorités affichées du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Au-delà de ces orientations générales, **le secteur de l'accueil des personnes en difficulté doit faire face à une double exigence : répondre aux besoins à court terme et engager son évolution structurelle** qui percute plus globalement l'ensemble du secteur de l'hébergement.

Le plan pluriannuel prévoit la création ou la pérennisation de 5 000 places d'hébergement d'urgence, dès 2013, pour faire face à l'afflux des demandes adressées au 115 ou répondre à des besoins spécifiques (personnes sous main de justice, femmes victimes de violence), ainsi que 4 000 nouvelles places en CADA. Pour développer les passerelles vers le logement, il prévoit la création de 7 000 « places » en logement adapté en 2013 (Pensions de familles et intermédiation locative), devant servir d'alternative à l'hébergement. D'un point de vue quantitatif, les objectifs semblent en partie atteints et la Ministre du Logement, dans son courrier adressé au Collectif des associations unies le 15 novembre 2013, annonçait la création/pérennisation de 7 000 places d'hébergement et de 7 630 places de logement adapté. Environ 2 000 places en CADA ont été ouvertes en 2013, mais la création des 2 000 restantes n'interviendra vraisemblablement qu'à la fin de l'année 2014, voire au début 2015. Malgré ces retards très préjudiciables en matière d'accueil des demandeurs d'asile, la Fondation Abbé Pierre constate que des efforts ont été faits. Comme tous les ans, les capacités d'accueil augmentent ; mais comme tous les ans, elles ne suffisent pas.

Car la situation ne s'améliore pas, au contraire, et le secteur de l'hébergement reste soumis à une tension extrême face à une demande sociale qui augmente. Le nombre de personnes sans domicile a progressé de 44 % entre 2001 et 2012⁶² et l'Onpes a révélé, en septembre 2013, à l'issue d'un travail inédit mené sur la mortalité des personnes sans domicile en France, que l'âge moyen au décès de la population sans domicile est de 49 ans, presque 30 ans de moins que la population générale. La demande d'hébergement continue de progresser (+ 31 % entre septembre 2012 et septembre 2013)⁶³ : en novembre 2013, 70 % des demandes au 115 n'ont pas donné lieu à un hébergement et **82 % des absences de réponse sont expliquées par un manque de places disponibles**. Il en résulte que, sur le terrain, les acteurs ne constatent aucun changement de modèle et la Fnars relève un « *décalage abyssal entre l'offre et les besoins* ».

Les diagnostics territoriaux (diagnostics à 360 degrés⁶⁴), devant associer l'ensemble des acteurs locaux pour évaluer l'ensemble des besoins dans une perspective d'adaptation pluriannuelle de l'offre de réponses aux personnes, ont pris du retard. Force est de constater que cette démarche n'a pas encore

⁶² Insee première, n°1455, juillet 2013.

⁶³ Baromètre du 115, FNARS, novembre 2013.

⁶⁴ Proposés par le rapport « logement-hébergement » préparatoire à la conférence contre la pauvreté.

abouti, alors que le calibrage et surtout la qualité de la réponse en dépendent. À ce jour, des travaux ont été menés sur quatre territoires pilotes, un guide méthodologique et une maquette sont testés dans dix territoires et devraient être déployés début 2014 dans toutes les régions. Alors que la finalisation des diagnostics est prévue pour la fin du premier semestre 2014, la Fondation Abbé Pierre restera très vigilante quant à la qualité de leur apport et, surtout, à l'utilisation qui en sera faite pour forger des réponses territorialisées et adaptées à toutes les situations de mal-logement observées.

Par instruction aux préfets du 21 novembre 2013, le ministère du Logement a par ailleurs et une fois de plus annoncé la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence. On parle toujours d'ouverture de capacités exceptionnelles de mise à l'abri, mais celle-ci ne sera plus déclenchée sur le seul critère de température, mais en fonction de la situation des personnes et des besoins de chaque territoire. Ainsi, le dispositif d'hébergement d'urgence est censé faire l'objet d'adaptations permanentes au regard des circonstances locales et en tenant compte de la diversité des publics accueillis. Cette instruction appelle également à une diminution significative des nuitées hôtelières, bien que la part du budget que l'État y consacre ne cesse de progresser (pour atteindre un montant global de 115 M€ en 2012, en hausse de 21 % par rapport à 2011). L'instruction rappelle les principes de continuité de la prise en charge et de l'inconditionnalité de l'accueil, des conditions minimales de qualité et de décence et enjoint au respect de l'exigence de dignité. Elle affirme que la qualité de l'accueil conditionne les possibilités d'accompagnement et l'efficacité de la prise en charge. Cependant, concrètement, **l'organisation de l'urgence au cours de l'hiver 2013/2014 sur le terrain ne laisse présager aucun véritable changement de modèle** et risque bien, au final, de s'apparenter à un « *habillage de forme* » pour reprendre le propos de la Fnars.

Si l'État dégage des moyens croissants, d'année en année, avec cet hiver encore une enveloppe complémentaire de 107 millions d'euros, ces derniers ne suffiront pas à résoudre la difficile équation de la fin de la gestion saisonnière : ils sont à la fois insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins et leur fléchage repose encore sur de nombreux recours à des solutions temporaires de mise à l'abri, inadaptées, de basse qualité et coûteuses. La non mise en œuvre de l'objectif, visant à en finir avec la gestion au thermomètre de l'accueil d'urgence, recoupe également la difficulté (voire l'impossibilité dans certains territoires) de respecter les principes d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge des personnes en grande difficulté.

Par ailleurs, la création de centres dédiés aux déboutés de la demande d'asile (centres semi-fermés), préconisés par le rapport de la réforme de l'asile publié le 28 novembre 2013, inquiète fortement. De tels centres ajouteraient un nouveau dispositif spécifique, pour des personnes qui ne seraient plus considérées en situation de précarité, mais en quelque sorte comme des « délinquants », remettant en cause le principe d'accueil inconditionnel lié à

l'hébergement qui doit permettre d'accueillir, d'héberger et d'accompagner toute personne en situation de détresse. Les associations refusent de jouer un rôle qui n'est pas le leur, alors qu'à peine plus de 30 % des demandeurs d'asile ont accès à un CADA et donc à un accompagnement social et administratif de qualité dont dépend en partie l'issue de leur demande.

L'instruction du 21 novembre 2013 demande aussi de prioriser l'accès au logement et d'actionner toute l'année l'intégralité des leviers le permettant : contingent préfectoral, baux glissants, résidences sociales, pensions de famille et tous les dispositifs de mobilisation du parc privé à des fins très sociales (conventionnement Anah, agences immobilières à vocation sociale, mandats de gestion, mesures AVDL). Sur ce point, des progrès immédiats sont attendus en particulier dans les territoires peu tendus qui peuvent rapidement développer une offre nouvelle de logement, ce qui constituerait une réponse positive au Collectif des associations unies qui demande une mise en œuvre immédiate de l'accès direct au logement lorsque celui-ci peut d'ores et déjà être organisé.

En conclusion, il faut insister sur **le décalage qui se manifeste entre les intentions des politiques nationales et leur application territoriale**, entre le discours de la Ministre du Logement et l'action territoriale effective. Les rencontres organisées à l'automne 2013 par François Chérèque et les préfets ont permis une meilleure information des acteurs sur le contenu du Plan, mais elles ont aussi souligné la difficulté de parvenir à un véritable diagnostic de la situation et à l'émergence de priorités territoriales. Tout semble se passer comme si les services de l'État naviguaient parfois à vue, en fonction des rallonges financières données au coup par coup. Plus généralement, un pilotage et un suivi département par département des actions annoncées, fondés sur un diagnostic partagé et une évaluation des actions engagées, fait défaut. Au mieux, sont dressés des états d'avancement des actions, sans toutefois toujours s'interroger sur leur pertinence et leur efficacité.

La contribution de la loi ALUR aux actions en faveur des personnes défavorisées

Le projet de loi ALUR comporte différentes mesures visant à favoriser les actions en faveur du logement des personnes défavorisées. Peu nombreuses au départ, elles se sont étoffées en première lecture au Parlement, notamment sous l'impulsion des associations. Elles concernent trois domaines d'intervention : l'accueil, l'hébergement et l'insertion, les expulsions locatives et l'habitat indigne.

1 - Le projet de loi supprime le cumul des conditions de détresse (médicale, psychique et sociale) pour l'accueil en hébergement d'urgence (une seule suffit à la caractériser) qui contribue parfois à légitimer des pratiques administratives de hiérarchisation des demandeurs. En matière d'hébergement et de logement des personnes défavorisées, il consacre le rôle et les missions des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et définit

les obligations à son égard concernant le secteur de l'hébergement et du logement accompagné. La volonté du législateur est d'en faire une plateforme unique départementale de coordination et de régulation du secteur accueil/hébergement/insertion (AHI). Il prévoit enfin la fusion des PDALPD (volet logement) et PDAHI (volet hébergement), les mesures destinées à répondre aux besoins en hébergement étant positionnées comme complémentaires aux mesures destinées à accéder au logement et à s'y maintenir. Le nouveau PDALHPD se fonde, en outre, sur un diagnostic plus large intégrant toute situation de mal ou de non-logement, quelle que soit la forme de l'habitat. Mais, dans le contexte actuel, ces mesures qui se contentent de renforcer le lien hébergement/logement ne mettront à l'évidence pas fin, à elles seules, aux pratiques dénoncées plus haut.

2 - En matière d'expulsions locatives, la circulaire de 2012 concernant les personnes menacées d'expulsion reconnues prioritaires suite à un « recours Dalo » est toujours en vigueur. Elle produit ses effets, malgré quelques dysfonctionnements signalés par la Fondation Abbé Pierre au cours de l'été 2013. En revanche, elle ne concerne qu'environ 5 % des personnes menacées d'expulsion, alors que plus de 147 000 ménages étaient assignés en justice pour impayés de loyers en 2012, et que plus de 120 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 115 000 pour impayés locatifs. **En 10 ans**, les procédures pour cause d'impayés ont augmenté de 33 % et les autorisations d'accorder le concours de la force publique de 66 %. **Les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont**, quant à elles, **doublé** sur la même période.

Le projet de loi constituait donc une opportunité importante pour améliorer la prévention des expulsions locatives. Il était attendu à deux niveaux : un filet de sécurité en amont, dès les premiers impayés, pour favoriser le maintien des personnes ou les accompagner dans la recherche d'un nouveau logement ; et en aval, une absence d'expulsion sans relogement ou à tout le moins sans hébergement. Au final, les moyens permettant au locataire de se maintenir dans son logement et de régulariser sa dette sont quelque peu renforcés : prolongement de la trêve hivernale de 15 jours, diagnostic social et financier avant assignation rendu obligatoire, extension des délais de paiement possible jusqu'à 36 mois (au lieu de 24), maintien possible des aides au logement... La charte départementale de prévention des expulsions est inscrite dans la loi Besson de mai 1990 et les missions des CCAPEX y sont développées. La prévention dès le premier impayé n'est toutefois pas aussi ambitieuse que la Fondation Abbé Pierre le préconisait. Les bailleurs personnes morales (hors SCI familiale) devront saisir obligatoirement la CCAPEX deux mois avant toute assignation (lorsque les organismes payeurs des aides au logement ne l'auront pas été préalablement), mais le dispositif reste limité pour les bailleurs personnes physiques à un certain montant et à une ancienneté de la dette locative qui seront définies localement par le préfet.

Enfin, mise à part la prise en compte d'un « recours Dalo » par le juge en cas de demande de délai pour quitter les lieux, aucune base légale n'est donnée au fait que l'expulsion doit rester l'exception : absence de concours de la force publique sans relogement, cohérence avec l'obligation de relogement au titre du Dalo, création d'un protocole d'accord dans le parc privé... La sanctuarisation de la circulaire d'octobre 2012 n'est donc pas effective et les outils le permettant ne sont pas promus par le législateur. Sachant que, au-delà de la dimension législative en tant que telle, **l'absence de moyens supplémentaires** pour renforcer les aides et outils opérationnels de soutien aux locataires en difficulté **risque fort de conduire à une nouvelle augmentation de la courbe des expulsions.**

3 - Les différents visages de l'habitat indigne renvoient à un phénomène tout aussi massif qui concerne environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Le projet de loi permet de transférer la compétence des communes en matière de lutte contre l'habitat indigne vers les intercommunalités, qui pourront dans ce cas également bénéficier de la délégation de la compétence de l'État, rejoignant en cela le mouvement global de décentralisation. Malgré l'encadrement du contenu des conventions de délégation et le pouvoir de substitution du préfet en cas de carence, une forte crainte persiste d'un désengagement massif de l'État dans ce domaine.

Le projet de loi cherche en outre à améliorer la lutte contre les marchands de sommeil en complétant le panel des sanctions possibles (interdiction d'acheter un bien immobilier à usage d'habitation pendant 5 ans, astreinte pouvant atteindre 1000 € par jour de retard dans l'exécution des mesures et travaux prescrits par un arrêté...). Il crée de nouveaux outils de repérage des logements indignes en donnant aux communes la possibilité d'instaurer sur une partie de leur territoire une autorisation ou une déclaration préalable de mise en location. La Fondation Abbé Pierre a, depuis longtemps, attiré l'attention sur les effets pervers d'une telle mesure si les conséquences juridiques de l'autorisation, explicite ou implicite en l'absence de moyens suffisants de contrôle, ne sont pas envisagées (effet sur le bail, présomption de décence au détriment du locataire...). Or, ces questions ne sont pas réglées par le texte à l'heure où est écrit ce rapport.

Quoiqu'il en soit, toutes ces mesures législatives ne doivent pas faire oublier l'enjeu du financement, de la mise en œuvre des outils opérationnels et de leur coordination, pour éradiquer le noyau dur d'habitat indigne qui pénalise durement les plus fragiles. L'aboutissement des procédures par la réalisation effective des travaux demande des moyens financiers importants, tout comme le repérage des situations et l'accompagnement des occupants, ce que rappelle le Contrat social pour une nouvelle politique du logement signé par le Président de la République.

LE REGARD DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE SUR LA POLITIQUE CONDUITE EN 2013

Les analyses et réflexions développées dans ce chapitre contribuent à forger le jugement que la Fondation Abbé Pierre porte sur la politique de l'hébergement et du logement conduite en 2013, qu'il importe ici de présenter de façon synthétique et globale. Ce qui frappe d'abord, comme nous l'avons déjà écrit, c'est la profusion de textes législatifs et réglementaires consacrés à la question de l'hébergement et du logement ou de la politique de la Ville, adoptés ou discutés en 2013, sans compter le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Autant de textes qui correspondent à l'ampleur de l'enjeu que représente le logement pour nos concitoyens et qui soulignent la place qu'il occupe dans l'action gouvernementale. La Fondation Abbé Pierre s'en félicite.

Ces diverses mesures sont-elles pour autant à la hauteur de la crise sociale que nous vivons avec la montée du chômage, le développement de la précarité et la progression de la pauvreté qui contribuent à fragiliser toujours davantage certains de nos concitoyens ? La réponse à cette interrogation est délicate et doit être nuancée pour deux raisons au moins. La première tient au fait que les chiffres dont nous disposons sur les processus de fragilisation de pans entiers de la société présentent un certain décalage (sauf pour ceux concernant le chômage et l'emploi). Les dernières données produites concernant la pauvreté et les inégalités datent de l'année 2011. Nous n'avons donc pas une visibilité complète de la situation sociale en 2013, même si les sollicitations auprès des associations de solidarité ou des centres d'action sociale ne laissent pas présager de retournement positif de la situation, après une période 2008-2011 marquée par une aggravation de la situation sur ces divers fronts (emploi, chômage, précarité, pauvreté).

La deuxième raison qui incite à nuancer l'appréciation de la Fondation Abbé Pierre sur la politique du logement conduite depuis 18 mois réside dans **la temporalité de l'action publique**. Certaines lois sont soit en fin de discussion parlementaire, soit à peine votées. Mais notre inquiétude réside dans le fait que même celles dont l'adoption remonte au début de l'année 2013 commencent juste à être mises en œuvre et de façon très lente⁶⁵. Il en va de même pour le Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, dont l'appropriation par les acteurs territoriaux est en cours mais dont les effets concrets demeurent encore limités.

⁶⁵ Nous avons indiqué dans la première partie de ce chapitre que seules quelques cessions de terrains, avec des décotes importantes, avaient été réalisées à la fin de l'année 2013 et l'obligation faite à certaines communes de disposer de 25 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales commence à s'imposer pour la période 2014-2016.

Compte tenu de cette temporalité et des effets encore à venir des textes adoptés ou en cours de discussion, **l'essentiel du débat porte donc aujourd'hui sur les orientations et les mesures qu'ils contiennent.** Et de fait, la Fondation Abbé Pierre, comme les autres acteurs sociaux du logement (des associations aux organismes Hlm), s'est fortement mobilisée pour peser sur le contenu des projets de loi comme sur le débat parlementaire.

S'il faut se réjouir de l'ambition affichée par le Gouvernement de favoriser la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux — même si les conditions de réalisation ne sont pas remplies aujourd'hui —, **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**, ce qui a conduit à l'élaboration de mesures de limitation de la hausse des loyers dans le secteur locatif privé qui traduisent une volonté de régulation du marché locatif. On peut toutefois regretter l'impact limité de ces dispositions puisqu'elles ne permettront pas de corriger la dérive des loyers enregistrée depuis dix ans.

Relèvent aussi de ce registre d'intervention sur le marché immobilier, les mesures d'incitation fiscale à l'investissement locatif adoptées en 2012, qui couplent les avantages offerts aux propriétaires à des contreparties sociales (passage du « Scellier » au « Duflot »). Ou encore le chantier annoncé par la Ministre du Logement, et attendu par la Fondation Abbé Pierre, de mobilisation du parc privé à des fins sociales.

L'autre évolution importante apportée par le nouvel ensemble législatif, tient à la volonté de sortir la politique du logement en faveur du logement des défavorisés de son statut de « politique résiduelle ». C'est-à-dire de sa position de « voiture balai » qui viendrait prendre en charge les effets de l'exclusion créée par le marché, sans pouvoir agir sur les mécanismes qui en sont à l'origine. Cette évolution s'exprime de deux façons. D'abord, à travers la volonté du Gouvernement de revisiter les fondements de la politique du logement pour qu'elle soit plus sensible aux besoins sociaux, y compris ceux émanant des ménages les plus fragiles. Ce qui est manifeste avec l'effort engagé pour augmenter la production de logements sociaux, avec les mesures de régulation du marché locatif ou encore avec les dispositions assurant une meilleure protection des locataires. Ce changement de paradigme s'exprime aussi à travers la volonté affichée d'intégrer la dimension de la politique du logement dans le champ de la lutte contre la pauvreté, de façon à articuler les différentes dimensions de l'action publique concernant le traitement de l'exclusion. La politique en faveur du logement des personnes défavorisées ne devrait donc plus être **une « politique orpheline »**, mais s'intégrer plus fermement, d'une part dans la politique du logement et, d'autre part, dans la politique transversale de lutte contre la pauvreté.

Pour autant, **tous ces changements, pour indispensables qu'ils soient, ne garantissent pas que le sort des plus fragiles s'améliorera et que le mal-logement reculera de façon significative.** La conduite de la politique du logement s'apparente davantage à celle d'un pétrolier, dont les inflexions de trajectoires sont lentes, qu'à celle d'un dériveur capable de les modifier rapidement. Pour la Fondation Abbé Pierre, comme pour les associations réunies au sein du Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement, **il n'est pas possible d'attendre que les mesures structurelles fassent leur effet pour traiter les situations les plus intolérables** qui sont sources de souffrances pour des dizaines de milliers de personnes : l'absence de solution d'hébergement ou de relogement suite au démantèlement de bidonvilles, la non-réponse à la demande d'accueil d'urgence ou encore la menace d'une expulsion, par exemple. Sans compter que l'attention apportée à ces situations et le traitement qui en est fait constituent un gage de la volonté du Gouvernement à garder le cap pour la mise en œuvre des mesures structurelles dont les effets sont attendus. Il est donc important qu'il s'engage à ce que les recommandations du volet préventif de la circulaire du mois d'août 2012 soient respectées, lors du démantèlement des bidonvilles, à ce qu'aucune personne hébergée ne soit remise à la rue à la fin de la période hivernale, ou encore à instaurer un moratoire temporaire des expulsions, le temps que la Garantie universelle des loyers et les mesures de la loi ALUR portent leurs fruits.

Compte tenu de la complexité et de l'étendue du domaine couvert par la politique du logement, **le risque d'une dilution des priorités sociales existe et constitue une autre source d'inquiétude pour la Fondation Abbé Pierre.** La politique du logement se décline en effet en de multiples ramifications portant, chacune d'entre elles, sur des objets distincts (la construction locative sociale, les attributions de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat et la rénovation énergétique, les aides personnelles au logement, les rapports locatifs, la prévention des expulsions, etc.). Autant de domaines d'action avec leurs logiques d'intervention, leurs outils, leurs acteurs et parfois des antagonismes entre eux importants. Au moment où le Gouvernement et le législateur procèdent à une large remise à plat et réorientation des différentes dimensions de la politique du logement, **il est indispensable de s'assurer que la priorité aux plus fragiles et aux modestes est bien prise en compte dans tous les champs d'action.** Que la production de logements sociaux contribue à rapprocher le niveau des loyers des capacités contributives de ces ménages, que l'amélioration thermique des bâtiments aille de pair avec le traitement de la précarité énergétique. Que les nouveaux territoires de la politique de la Ville ne délaissent pas des quartiers où se concentrent des difficultés sociales. Que les expérimentations concernant les attributions de logements sociaux ne remettent pas en cause l'exercice du droit au logement et les filières d'accès au logement des plus démunis, que la Garantie universelle des

loyers (GUL) leur soit ouverte sans être stigmatisante... La Fondation Abbé Pierre, dont c'est la raison d'être, veillera à ce que l'action publique en matière d'hébergement et de logement contribue d'abord à améliorer le sort des plus modestes et des plus pauvres. Mais il en va aussi de la responsabilité de l'État d'assurer la cohérence de l'action publique au service de cette finalité.

Si les constats à la base de la production législative de ces derniers mois, comme les orientations retenues pour redéfinir l'action publique en matière d'hébergement et de logement, sont globalement partagés par la Fondation Abbé Pierre et le mouvement associatif, **les inquiétudes naissent toutefois du décalage observé entre l'affichage des objectifs et leur mise en œuvre.** Elles tiennent d'abord à **l'insuffisance des moyens financiers consacrés par l'État** qu'il s'agisse des subventions affectées à la construction locative sociale en baisse de 10 % entre 2013 et 2014, ou du retard dans l'indexation des aides au logement en 2014 qui pénalise essentiellement les plus modestes.

Elles tiennent aussi à **l'absence de cadre pluriannuel pour la mise en œuvre des objectifs affichés de la politique du logement.** Avec le Collectif des associations unies, la Fondation Abbé Pierre plaide pour l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle, un véritable plan de cohésion qui engage les moyens de la Nation dans la durée et donne de la visibilité à tous les acteurs de la production. Comme il faut parallèlement lancer un grand Plan de mobilisation de logements privés à vocation sociale⁶⁶ en particulier dans les villes qui ne respectent pas la loi relative à la Solidarité⁶⁷ et au renouvellement urbain (SRU) de façon à les faire participer, si besoin sous la contrainte, à l'effort de solidarité. D'autres thèmes appellent aussi un engagement dans la durée des pouvoirs publics : la résorption des bidonvilles dans le respect de la dignité des personnes ou encore l'adaptation de l'accueil des personnes en difficulté de logement.

Enfin, et nous terminerons sur ce point, le décalage observé entre les nouveaux objectifs de la politique du logement et leur mise en œuvre recoupe **la césure entre le niveau national où s'exprime la volonté de l'État et le niveau local où se mettent effectivement en œuvre les mesures concernant l'hébergement, le logement ou la politique de la Ville.** Le décalage est patent quand, par exemple, la somme des objectifs de construction de logements sociaux affichés dans les programmes locaux de l'habitat est inférieure à l'objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an. Le décalage est aussi fort quand des dispositions adoptées au niveau national, comme c'est le cas avec le

⁶⁶ Ce qui n'a évidemment rien à voir avec la procédure de réquisition qui, si elle est utile dans certaines villes, a une portée beaucoup plus limitée.

⁶⁷ Voir les propositions de la Fondation Abbé Pierre sur ce point en conclusion du chapitre 5.

Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, peinent à trouver une déclinaison locale, faute de volonté partagée ou de moyens.

La mise en œuvre des nouveaux objectifs de la politique du logement est étroitement liée à la mobilisation des collectivités locales qui, dotées de nouvelles responsabilités en matière d'hébergement et de logement, sont devenues des acteurs incontournables. Encore faut-il qu'elles disposent des moyens réglementaires mais aussi financiers pour agir. Ce qui n'est pas le cas, car tous les territoires ne sont pas égaux quant aux charges qu'ils doivent assumer et aux moyens dont ils disposent pour le faire. Alors que les dotations globales de l'État aux collectivités locales baissent, on peut regretter que les mécanismes de péréquation financière mis en place pour 2014 demeurent trop modestes et que la question de la solidarité entre collectivités territoriales n'ait pas encore trouvé de réponse satisfaisante. Il faut enfin souligner la dimension essentielle de **la mobilisation de l'échelon local qui conditionne la mise en œuvre de quasiment toutes les avancées que nous avons évoquées dans ce chapitre**. Mais elle est loin d'être toujours assurée et cela a semblé suffisamment préoccupant pour que la Fondation Abbé Pierre y consacre son chapitre suivant.

Au final, la Fondation Abbé Pierre ne peut se contenter, à ce jour, de l'inflexion positive qu'annoncent les orientations, les discours et les objectifs affichés de la politique du logement. Leur mise en œuvre concrète est désormais devenue impérative et urgente.

PRINCIPALES ANNONCES ET MESURES ADOPTÉES EN 2013

Janvier

1^{er} : Le montant de l'APL est réindexé sur l'évolution de l'IRL, après une suspension en 2012. Second relèvement du plafond du livret A porté à 22 950 €.

04 : Circulaire interministérielle relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

18 : **Loi relative à la Mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social.**

21 : Adoption du **Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions.

Mars

13 : Circulaire prolongeant la trêve hivernale pour les expulsions locatives jusqu'au 2 avril.

21 : Discours de François Hollande à Alfortville présentant le plan d'investissement pour le logement.

Avril

10 : Projet de **loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** déposé au Sénat pour une 1^{re} lecture.

15 : Loi relative à un système énergétique sobre.

Mai

3 : Circulaire relative à la campagne budgétaire 2013 du secteur « accueil, hébergement et insertion ».

10 : Décret étendant le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.

30 : Circulaire relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'AGLS des résidences sociales.

Juin

5 : Décrets relatifs au dispositif d'investissement locatif « Duflot ».

26 : **Projet de loi relatif à l'accès au logement et à l'urbanisme rénové** déposé à l'Assemblée Nationale.

Juillet

1^{er} : Loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour accélérer les projets de construction.

8 : Pacte d'objectifs et de moyens entre l'État et les organismes Hlm.

18 : Baisse du taux de livret A à 1,25 % et mise en place d'une prime exceptionnelle aux logements sociaux de 120 M€.

22 : Circulaire relative à la territorialisation du plan de rénovation énergétique de l'habitat.

24 : Décret instituant le fonds de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux et créant une subvention spécifique de l'État pour ces logements.

30 : Décret limitant l'évolution des loyers dans le cadre des relocations ou du renouvellement des baux pour un an.

Aout

2 : Projet de **loi de Programmation pour la ville et à la cohésion urbaine** déposé à l'Assemblée Nationale.

Septembre

1^{er} : Changement des modalités d'imposition des plus-values immobilières lors de la cession de terrains autre que les terrains à bâtir.

17 : Décret relatif aux modalités d'attribution de la prime exceptionnelle d'aide à la rénovation thermique des logements privés. Annonce du déblocage de 107 M€ destinés à poursuivre la création de places d'hébergement pérennes et de logement accompagné.

19 : Lancement du plan de rénovation énergétique de l'habitat.

Octobre

2 : Ordonnances pour faciliter la densification en zone tendue et création d'une procédure intégrée pour le logement.

3 : Cécile Duflot réunit le 1^{er} Comité de mobilisation pour la construction de 150 000 nouveaux logements sociaux et la rénovation de 120 000 logements sociaux par an.

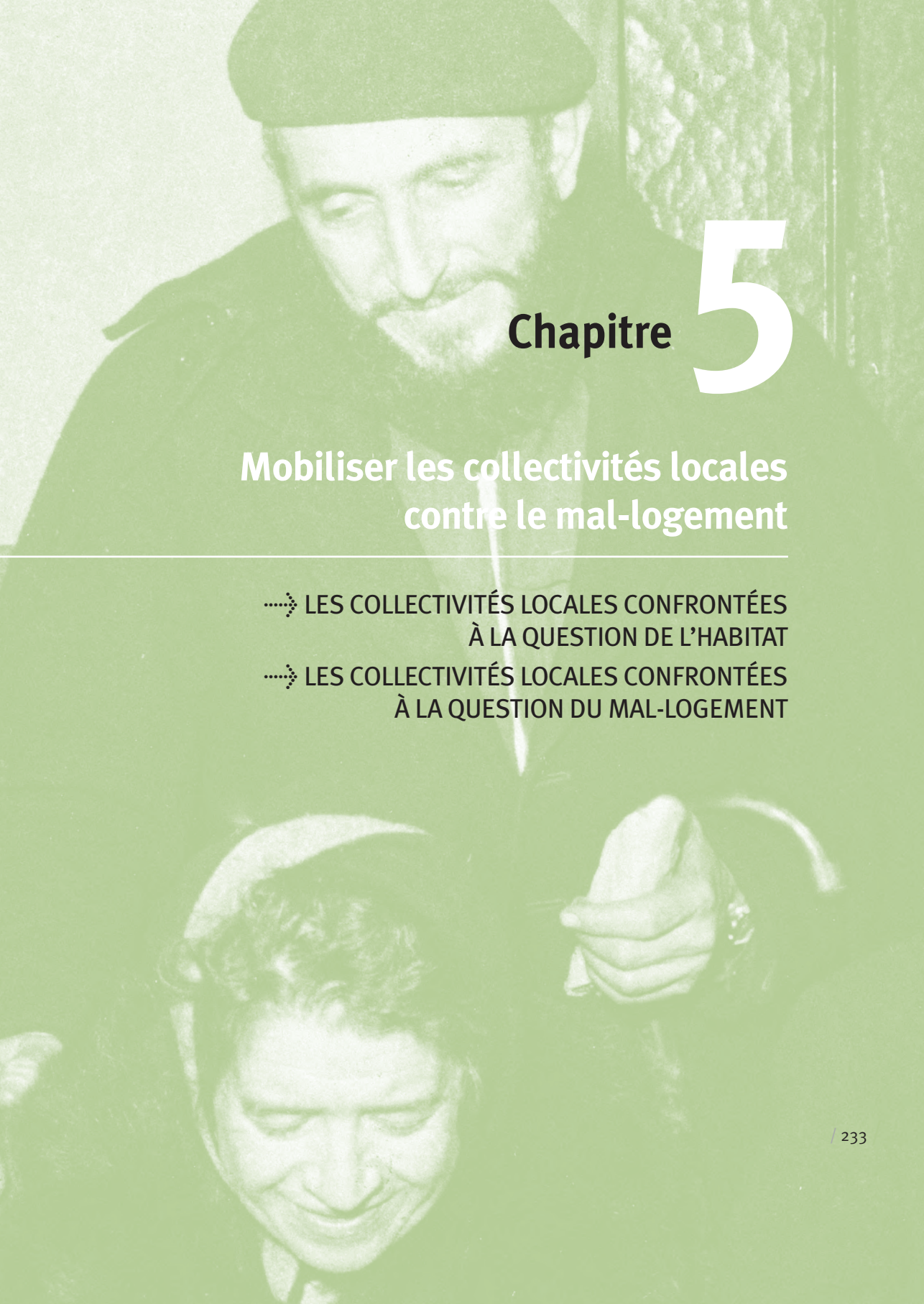
Novembre

21 : Instruction aux préfets de région et de département relative à la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence.

Décembre

19 : Adoption par le Parlement de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Mapam).

29 : Loi de finances pour 2014.



Chapitre

5

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

- LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES
À LA QUESTION DE L'HABITAT
- LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES
À LA QUESTION DU MAL-LOGEMENT

La réflexion développée dans ce chapitre s'inscrit dans le sillage des analyses conduites par la Fondation Abbé Pierre sur la décentralisation, les politiques locales de l'habitat et sur la diversité territoriale du mal-logement¹. Le rapport 2013 montrait que le mal-logement est présent sur l'ensemble du territoire national, sous des formes spécifiques et à des degrés divers. Et que, comme il y a le mal-logement des pauvres et des précaires (le logement étant pour eux facteur d'exclusion) et celui des couches populaires et des classes moyennes (fragilisées par la progression incontrôlée du coût du logement), il y a le mal-logement des territoires attractifs et celui des territoires en déclin. Une approche sociale dans le premier cas, spatiale dans le second, qui se répondent et se complètent.

Ainsi, c'est surtout dans les territoires dynamiques que se manifestent, à la fois, une dégradation de la situation des catégories intermédiaires, et les formes d'exclusion du logement les plus violentes (en région parisienne, dans les grandes métropoles régionales, les zones frontalières et touristiques...). Si le dynamisme de ces territoires est évidemment positif, il est aussi source d'énormes difficultés pour les ménages modestes et, *a fortiori*, pour les personnes en situation de fragilité. Mais le mal-logement est aussi présent dans les territoires en déclin industriel et dans les zones rurales qui connaissent de réelles difficultés, malgré la faible tension du marché immobilier et le coût relativement modéré du logement : une vacance synonyme d'appauvrissement et de perte de valeur immobilière pour des propriétaires souvent modestes, des loyers encore trop élevés pour des ménages aux ressources plus faibles qu'ailleurs, une insalubrité des logements plus fréquente... Dans ces territoires, le mal-logement prend alors une dimension et des couleurs particulières. À quelques mois des élections municipales, ces constats invitent à **se pencher sur la manière dont les politiques de l'habitat tiennent compte aujourd'hui de cette diversité territoriale des situations et des formes de mal-logement.**

Ce chapitre s'intéresse aux politiques locales de l'habitat et à la manière dont les collectivités territoriales agissent aujourd'hui dans ce domaine. Il convient pour cela de restituer leur intervention dans le cadre de la décentralisation de la politique de l'habitat, engagée depuis le début des années 1980. Ce long mouvement a, en effet, favorisé l'émergence et la montée en puissance progressive des collectivités territoriales sur la question du logement et notamment des intercommunalités, auxquelles ont été confiées des responsabilités importantes. Ces responsabilités ont été renforcées avec l'Acte 2 de la Décentralisation en 2004. **Les programmes locaux de l'habitat (PLH) élaborés et mis en œuvre au niveau des agglomérations apparaissent aujourd'hui comme**

¹ « Disparités territoriales, diversité du mal-logement », chapitre 4 du rapport 2013 sur l'État du mal-logement en France, pages 169 et suivantes.

les pivots de l'action locale et les supports d'une action publique visant à mieux répondre aux besoins sociaux et à traiter le mal-logement dans ses différentes déclinaisons territoriales. La légitimité des intercommunalités est aujourd'hui reconnue, y compris par les communes, leur champ d'action a été élargi (au moins formellement pour intégrer des préoccupations sociales, notamment la question de l'hébergement) et ils disposent, à travers la délégation des aides à la pierre, de moyens conséquents pour développer l'offre locative sociale et mieux la répartir spatialement.

Il convient de noter par ailleurs que **l'Acte 2 de la décentralisation a renforcé le partage des compétences entre différents niveaux d'intervention**, un partage instauré au début des années 1980 : la maîtrise des grands équilibres financiers et la production des normes techniques et sociales à l'État ; la dimension sociale de la politique du logement aux Départements ; le développement de l'offre notamment sociale aux Intercommunalités ; l'urbanisme aux Communes. Loin de la simplification attendue, cette nouvelle étape de la Décentralisation a donc conduit à une plus grande segmentation de l'action en matière d'habitat, chaque collectivité publique se positionnant à partir de ses préoccupations, ses compétences et sa légitimité à intervenir. Il existe donc aujourd'hui **quatre modes et quatre niveaux d'expression des priorités de la politique du logement** selon que l'on prend en considération les priorités de l'État, celles des Départements ou des structures intercommunales, sans parler des Communes... alors que l'action en faveur de l'habitat, comme celle en faveur du logement des personnes défavorisées exige une convergence de leurs interventions.

L'Acte 3 de la décentralisation, en cours d'élaboration, porte en lui la promesse d'une meilleure convergence de l'ensemble des compétences d'urbanisme, de logement et d'action sociale, à travers la création des futures « métropoles ». Il pourrait aussi contribuer à définir un nouveau positionnement sur la question du partage des responsabilités entre État et collectivités territoriales. Un nouveau chemin entre deux perspectives, toutes deux insuffisantes. La première, qui consiste à tout attendre des collectivités locales, dont on sait pourtant que leur engagement est très inégal et pas toujours orienté vers la recherche de solutions pour les plus démunis (qui pèsent souvent bien peu au niveau électoral). La seconde, qui consiste à trop compter sur l'État qui affiche incontestablement des principes fondamentaux de solidarité, d'équité territoriale et d'accès aux droits, mais sans toujours s'assurer de leur mise en œuvre effective, ni même des moyens pour y parvenir. Sachant que ses capacités d'action sont réduites par l'érosion de ses services territoriaux (sous l'effet de la Révision générale des politiques publiques²) et par des moyens financiers contraints. Bref, **il faut sans**

² Le processus de RGPP a été infléchi par la nouvelle majorité issue des élections de 2012, mais se poursuit sous la forme de la modernisation de l'action publique (MAP).

doute se défaire aujourd'hui de deux illusions : celle qui fait du traitement dans la proximité le garant d'une action publique plus efficace et toujours soucieuse de la diversité des besoins, comme celle qui donne à l'État une omnipotence illusoire.

Par ailleurs, les nouvelles perspectives ouvertes avec le 3^e acte de la décentralisation doivent impérativement tenir compte de l'évolution du contexte économique et social. La donne a en effet changé depuis le début des années 1980 et depuis 2004 : **pendant que se déroulait le film de la décentralisation, la situation des ménages s'est aggravée sur le front économique et social avec la fragilisation de pans entiers de la société, comme sur le front du logement confronté à une crise sans précédent.** En première ligne, les collectivités locales en sont le réceptacle : pour la 3^e année consécutive, les CCAS signalent en 2013 une nouvelle hausse des demandes d'aides financières. Le logement en constitue le premier motif, en augmentation dans la quasi-totalité des CCAS : 98 % d'entre eux font état de difficultés des ménages à honorer leurs factures d'énergie et 67 % des difficultés à payer le montant du loyer. Cette nouvelle réalité — que les politiques locales de l'habitat ne peuvent ignorer — constitue aujourd'hui une difficulté majeure et un défi dans la mise en œuvre de réponses territoriales ambitieuses face au problème du logement. Elle appelle notamment à un élargissement du champ d'intervention des intercommunalités et un recalibrage des moyens en direction des plus fragiles.

Alors que s'annoncent des élections municipales qui définiront aussi les majorités au sein des instances intercommunales, **la Fondation Abbé Pierre souhaite porter l'attention sur l'ambition, les objectifs et les résultats des politiques conduites localement pour faire face au mal-logement.** Il s'agira notamment dans ce chapitre d'éclairer les débats actuels sur les enjeux de la décentralisation, et d'interpeller l'État et les collectivités locales sur la prise en compte des défavorisés dans les politiques de l'habitat. Ce chapitre portera plus particulièrement sur la situation des grandes agglomérations qui se sont engagées dans la mise en œuvre de politiques de l'habitat volontaristes dans leur territoire. Une enquête a été réalisée à cet effet dans une quinzaine de grandes agglomérations, afin d'identifier les facteurs qui ont favorisé l'émergence de ces politiques locales, de comprendre la façon dont elles se sont structurées, comment la question du logement a été « problématisée », les options choisies, les orientations données, les questionnements soulevés... Autant d'éléments qui peuvent nous éclairer aujourd'hui sur le chemin que pourraient parcourir d'autres collectivités, pas encore engagées dans cette démarche. Et qui doivent également permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives pour dépasser les limites et blocages identifiés par les collectivités les plus volontaristes.

Les évolutions liées à la décentralisation ont largement contribué à l'émergence des politiques locales de l'habitat et l'analyse de ces processus institutionnels occupera donc une place de premier ordre dans ce chapitre. Ces possibilités offertes sur le plan législatif et réglementaire ne devront toutefois pas occulter le fait que la volonté politique demeure essentielle à toute intervention en faveur du logement et de la lutte contre le mal-logement : le non-respect d'obligations, pourtant légales, par de trop nombreuses communes (loi SRU, loi Besson sur la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage,...) est de ce point de vue emblématique.

Ce chapitre traitera successivement de deux dimensions : la question de l'habitat tout d'abord et des politiques mises en œuvre par les intercommunalités ; la question du mal-logement ensuite et des réponses apportées par les territoires aux personnes défavorisées. Ce découpage correspond à deux niveaux d'intervention et degrés d'implication distincts pour les collectivités locales : si beaucoup d'entre elles se sont engagées de longue date dans des politiques locales de l'habitat ambitieuses (encouragées en cela par des transferts de compétences importants), elles répondent de façon beaucoup plus inégale à l'invitation de l'État sur les réponses aux défavorisés. Pourtant **la satisfaction des besoins sociaux, et la lutte contre le mal-logement et l'exclusion, sont incontournables pour les politiques locales de l'habitat. Aujourd'hui, peut-être plus encore.** L'analyse successive de ces deux dimensions permettra, en outre, de montrer que la solution au traitement du mal-logement n'apparaît vraiment que lorsque les EPCI ont une vision élargie de leurs responsabilités en matière d'habitat, et lorsque leur action en direction des populations les plus fragiles constitue l'un des volets d'une politique locale de l'habitat ambitieuse.

LES ÉTAPES DE LA DÉCENTRALISATION ET LES DIFFÉRENTES GÉNÉRATIONS DE PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT

La territorialisation de la politique de l'habitat se déploie depuis une trentaine d'années. Les premières lois de décentralisation au début des années 1980 ont en effet marqué le début d'un long processus qui a donné naissance à plusieurs générations de programmes locaux de l'habitat.

La loi du 7 janvier 1983, qui marque l'Acte 1 de la décentralisation, a conféré aux Départements la responsabilité de l'action sociale, et aux Communes la compétence en matière d'urbanisme réglementaire et opérationnel, avec la possibilité de faire valoir leurs priorités en matière d'habitat auprès de l'État à travers l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Dans ce schéma de répartition des compétences, l'État conservait d'éminentes responsabilités, notamment la maîtrise du financement du logement et la définition des normes techniques, financières et sociales concernant la production de l'offre immobilière et les conditions dans lesquelles on accède à ses

différentes fractions. À cette époque, les programmes locaux de l'habitat n'étaient, au mieux, que les supports d'une programmation concertée sur les crédits de construction de l'État ; et si les Communes pouvaient faire part de leurs priorités de construction dans le cadre des Conseils départementaux de l'habitat (CDH) réunis à l'initiative et sous l'autorité des préfets, cette première génération de PLH représentait bien souvent un exercice formel.

La répartition des compétences « par blocs », instituée à cette période, n'a jamais été fondamentalement remise en question (du moins jusqu'à la nouvelle étape de la décentralisation en cours de discussion au Parlement). Elle s'est même institutionnalisée à travers les politiques contractuelles successives, qui ont été mises en œuvre à partir du milieu des années 1980 et pendant deux décennies : il en a été ainsi concernant le logement des personnes défavorisées (avec les Plans d'action en faveur du logement des personnes défavorisées et les Fonds de solidarité pour le logement issus de la loi du 31 mai 1990), comme avec l'action en direction des quartiers en difficulté (les contrats de ville lancés à la fin des années 1980 et les mesures de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991). Des politiques contractuelles qui ont permis, en quelque sorte, de dépasser les limites d'une décentralisation fondée sur le transfert de blocs de compétences et qui ont été un support utilisé par l'État pour déployer ses objectifs sur le territoire et les faire partager par les collectivités territoriales.

La deuxième génération de programmes locaux de l'habitat s'inscrit dans cette perspective. Au cours de cette période, ils s'enrichissent de nouvelles dimensions et deviennent des supports pour relayer l'intervention de l'État, tout en associant les collectivités locales à la mise en œuvre des objectifs de la politique du logement : répondre aux besoins sociaux et notamment à ceux des personnes les plus fragiles, favoriser la mixité urbaine, contribuer à un développement équilibré des villes.

Au début des années 2000 (en fait entre 1999 et 2004), un ensemble de lois va contribuer à la reconnaissance du cadre intercommunal - les EPCI - comme niveau pertinent d'intervention³ : élaboration et conduite des politiques locales de l'habitat (loi Chevènement de juillet 1999), articulation entre les PLH et les outils de planification territoriale, Scot et PLU (loi SRU de décembre 2000), délégation possible de la gestion des aides à la pierre (loi d'août 2004). Avec cet Acte 2 de la décentralisation, les programmes locaux de l'habitat sont dotés de moyens d'intervention nouveaux et deviennent l'expression d'une volonté politique locale en matière d'habitat. Cette évolution intervient en même temps que les moyens de l'État s'affaiblissent au niveau local (sous l'effet de la RGPP), et donne aux programmes locaux de l'habitat un rôle central dans la conduite de la politique du logement.

³ Les années 1990 avaient été marquées par une oscillation entre le niveau communal et l'échelle intercommunale pour développer des politiques locales de l'habitat. Avec la loi Chevènement de 1999, le choix des EPCI a été fait.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES À LA QUESTION DE L'HABITAT

Pour comprendre la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement, il convient de croiser deux approches correspondant à deux processus parallèles et complémentaires : une impulsion donnée par l'État et par les différentes vagues de décentralisation — que l'on pourrait qualifier d'approche « par le haut » et qui a incontestablement renforcé la légitimité des intercommunalités à intervenir en la matière — et une approche « par le bas » qui renvoie à la manière dont la question de l'habitat a été identifiée puis « problématisée » par les collectivités locales à partir de leurs enjeux spécifiques. En effet, la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement est structurée à la fois par l'évolution du cadre législatif, réglementaire et financier, mais aussi par la façon dont celle-ci émerge sur la scène locale, souvent en lien avec des problématiques spécifiques : notamment les difficultés rencontrées par certaines populations (des jeunes sans qualification jusqu'aux cadres), la question du développement économique, l'évolution de la situation démographique (pour limiter ou réduire les effets de la baisse du nombre d'habitants)...

En d'autres termes, il s'agit d'apprécier non seulement la façon dont les collectivités locales répondent à l'invitation de l'État à prendre en charge certaines dimensions de la politique du logement (essentiellement la production d'une offre à vocation sociale), mais aussi d'identifier la façon dont elles s'approprient cette question, les motifs qui les conduisent à s'y investir, les priorités qu'elles se forgent et les moyens qu'elles se donnent pour réaliser leurs objectifs.

L'émergence de la question de l'habitat dans les politiques locales

Les intercommunalités se sont saisies de la question du logement, à travers les obligations possibilités de délégations que l'État créait dans un processus impulsé « par le haut » : l'habitat est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération depuis le début des années 2000 (comme il l'était depuis plus longtemps pour les communautés urbaines) ; la loi SRU (article 55) impose aux communes les plus urbanisées d'atteindre un minimum de 20 % de logements sociaux ; la possibilité de mieux maîtriser le financement de leur politique de l'habitat avec la délégation des aides à la pierre... Si le

caractère obligatoire de plusieurs de ces dispositions a été vécu par certaines collectivités comme une « contrainte » imposée par l'État, d'autres y ont vu une opportunité pour s'impliquer davantage dans l'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat ambitieuses. Il s'agit notamment des grandes agglomérations, qui concentrent d'importantes difficultés de logement, les communautés de communes étant restées en marge de ce mouvement.

Pour les intercommunalités ayant identifié une problématique forte de logement sur leur territoire, **la délégation des aides à la pierre en 2004⁴ et le Plan de cohésion sociale adopté en 2005 ont incontestablement contribué à faire du développement de la construction locative sociale une priorité d'action et à favoriser la mise en œuvre des objectifs de la loi SRU.** L'augmentation de la production de logements sociaux pendant la durée de réalisation du plan de cohésion sociale (2005-2009) en témoigne (même si l'on déplore une forte proportion de logements intermédiaires dans cette production). Elle passe de 76 990 logements en 2005 à 119 842 en 2009, culmine en 2010 (131 106 logements sociaux financés) avant de régresser depuis cette date. Cette mobilisation des structures intercommunales autour de la production d'une offre sociale s'est accompagnée d'une amélioration des outils de connaissance (observatoires, études diverses...), de planification (objectifs par commune, identification de programmes et de sites...), d'aménagement (développement des ZAC...) et, ce faisant, d'une prise de conscience plus importante des enjeux liés au logement par de nombreux élus locaux.

Mais d'une manière générale, la prise en compte de ces enjeux par les élus locaux reste diversifiée et les moyens qu'ils accordent à la politique de l'habitat et du logement demeurent très inégaux. **Cette diversité n'est pas tant liée à la prégnance et l'intensité des enjeux sociaux** créés par la pénurie ou la mauvaise qualité des logements sur leur territoire (comme l'illustre la situation de l'Île-de-France ou d'une ville comme Marseille) **qu'à la capacité des acteurs locaux à s'emparer de la question du logement et à la traduire en actes. Une capacité qui s'inscrit notamment dans l'histoire politique et institutionnelle des territoires,** mais qui dépend aussi fortement de la philosophie politique qui fonde l'action des collectivités locales. Là où elles ont une tradition d'intervention publique, le processus de prise en charge de la question du logement progresse évidemment plus vite que dans les communes qui, par choix politique, comptent avant tout sur le marché pour satisfaire les besoins sociaux en matière de logement et rejettent l'idée d'une intervention publique régulatrice.

⁴ En 2005, 12 EPCI et 4 départements prennent la délégation de compétence pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. En 2013, ils sont 83 EPCI et 26 départements dans ce cas.

L'ILE-DE-FRANCE, UNE GOUVERNANCE INTROUVABLE ?

Région la plus concernée par la crise du logement, l'Ile-de-France se caractérise par un coût excessivement élevé de l'offre de logements et par son insuffisance. Les besoins sont criants : 350 000 ménages à bas revenus confrontés à des restes-à-vivre très pénalisants et risquant de ce fait le surendettement ou l'expulsion, 500 000 ménages demandeurs de logement social dont 65 % d'actifs, 62 % des recours Dalo concentrés dans la région... Alors que le besoin de construction a été évalué à 70 000 logements par an d'ici à 2030 (SDRIF et loi sur le Grand Paris de 2010), ce sont en moyenne 37 000 logements qui sont réellement produits chaque année dans la région depuis 20 ans. En 2012 et 2013, la part de logements sociaux en représentait 30 % à 40 %.

De l'avis général, l'Ile-de-France souffre d'un défaut de gouvernance institutionnelle qui ne permet pas de rendre opérationnels les objectifs de production pourtant jugés nécessaires : éclatement des compétences logement et urbanisme dans différentes institutions, éparpillement très fort des collectivités locales⁵, politique foncière non unifiée et insuffisante... Les modalités d'une organisation régionale du logement sont en train de s'organiser avec le vote, le 19 décembre 2013, de la création de la Métropole du Grand Paris, mais celle-ci suscite à ce jour autant d'espoirs que de questionnements.

Au-delà des impulsions données par l'État, une série de facteurs, venant des territoires eux-mêmes, apparaissent explicatifs de la capacité (ou non) des EPCI des grandes agglomérations à piloter une politique locale de l'habitat et à se donner les moyens d'agir en la matière.

L'antériorité de la mobilisation des collectivités locales sur la question du logement constitue un facteur favorable à l'émergence de politiques locales de l'habitat ambitieuses. De nombreuses agglomérations, dont les politiques apparaissent aujourd'hui intéressantes, ont très tôt construit un socle d'actions communes, débordant largement le registre de leurs compétences et anticipant sur le cadre de coopération intercommunale proposé dans la loi de 1999. C'est ainsi par exemple que Strasbourg, communauté urbaine depuis 1967, a mutualisé dès 1972 les services de la Ville et de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). Que le premier « Projet pour l'agglomération rennaise » a été adopté en 1993, bien avant les obligations de la décentralisation et la délégation des aides à la pierre. Que l'Agence d'urbanisme de la région nantaise, outil d'observation et d'aménagement partagé, a été instaurée en 1978. Que des villes comme Le Havre ou Lyon se sont penchées dès les années 1990 sur les problématiques de leur centre ancien et de leurs banlieues, à travers les opérations de réhabilitation de l'habitat ou la politique de la

⁵ Début 2013, l'Ile-de-France comptabilise 1281 communes ayant des compétences en matière d'urbanisme ; 42 communautés d'agglomération et 70 communautés de communes, plus ou moins récemment créées, qui couvrent désormais 80 % du territoire, avec des compétences en matière d'habitat et des PLH qui sont loin de couvrir l'ensemble du territoire...

Ville⁶... Ces actions ont créé des habitudes de travail partagées, favorisé la recherche de la cohérence de l'action publique et de la solidarité territoriale à la bonne échelle, développé une culture commune, et finalement contribué à l'affirmation de l'EPCI comme "leader" de la politique locale de l'habitat. Dans ces agglomérations, le renforcement des compétences décidé au niveau national s'est inscrit dans un processus local de coopération largement engagé, qui a permis à ces collectivités de se saisir plus rapidement et avec une plus grande efficacité du cadre proposé par l'État.

Dans une sorte de processus cumulatif, la prise de conscience de la nécessité d'amplifier l'action locale en faveur du logement se nourrit aussi de l'intensité des relations existantes entre les élus et les opérateurs (promoteurs, bailleurs sociaux, associations d'insertion par le logement). Ces relations peuvent jouer un rôle évident d'accélérateur dans les étapes d'une prise de conscience politique. **Les territoires marqués par une réelle proximité des responsables politiques et des acteurs sociaux du logement, et par une tradition d'intervention publique** (comme cela est le cas dans le Rhône, l'Isère et le Nord, par exemple), **ont pu développer depuis longtemps des réponses mieux adaptées au logement des défavorisés** et élargir davantage les axes des documents de planification urbaine pour les prendre en compte.

A contrario, la faiblesse des instances intercommunales, l'émiettement communal et l'opposition franche ou passive de certaines communes au développement d'une action coordonnée en faveur du logement, ont pu freiner le développement de politiques de l'habitat équilibrées et cohérentes à l'échelle des bassins d'habitat.

Si certaines intercommunalités ont mis du temps à se saisir de la question de l'habitat, la prise de responsabilité s'est déroulée sur des périodes assez longues et de façon progressive, d'un programme local de l'habitat à l'autre⁷. Sachant que dans les faits, le contenu même de la compétence « habitat » transférée aux EPCI recouvre des dimensions plus ou moins larges : certains EPCI n'ont pas acquis la compétence d'urbanisme⁸, ou celle relative à l'accueil des Gens du voyage, que les Communes ont souhaité conserver, comme c'est le cas également en matière de peuplement et d'attribution de logements sociaux.

Autre facteur — et non des moindres — expliquant la diversité des modes d'intervention dans la politique de l'habitat : **l'intégration des enjeux d'habitat et de logement dans une stratégie plus globale de développement de territoire**. Dans des territoires en expansion, la politique de l'habitat

⁶ « 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 », M. Cordier, J-M Meunier, Lab'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris, mars 2009.

⁷ Début 2013, on recense 643 PLH au niveau national, dont 330 qui sont « issus de démarches volontaires » ; un quart seulement des EPCI à fiscalité propre et ayant la compétence habitat ont engagé cette démarche, enquête Habitat 2013.

⁸ Un mouvement de transfert vers les EPCI de la compétence d'urbanisme est en cours.

accompagne et stimule le développement. Il faut anticiper les besoins des nouveaux arrivants (étudiants, jeunes couples, cadres et techniciens...), produire pour assurer le desserrement des ménages sur place, assurer la fluidité des parcours résidentiels, maintenir l'attractivité du cadre de vie. Pour des territoires en déclin, la politique de l'habitat peut devenir un levier essentiel d'un projet de développement, pour attirer des populations, maintenir des jeunes, accueillir les familles avec enfants (dont la présence permet de conserver les écoles, comme les services, etc.).

SAINT-ÉTIENNE : LA POLITIQUE DE L'HABITAT COMME LEVIER DE DÉVELOPPEMENT ET DE LUTTE CONTRE LE DÉCLIN ÉCONOMIQUE

Le patrimoine immobilier de Saint-Étienne est composé d'un habitat dense de centre-ville datant principalement d'avant-guerre et de grands ensembles construits dans les années 60 pour accueillir des populations d'ouvriers et employés. Avec le processus de désindustrialisation qui touche Saint-Étienne dès les années 80, on assiste à une accentuation du déclin démographique de la ville et à une dégradation de la situation sur le front du logement : vacance importante (16 % des logements privés en 2007), parc indigne et vétuste conséquent...

Dans les années 2000, la vétusté de l'habitat et la dégradation du cadre de vie apparaissent comme des obstacles essentiels dans la lutte contre la déprise économique et démographique. La reconquête de l'attractivité de la ville-centre devient un objectif central ; une stratégie est élaborée, centrée sur le renouvellement urbain (dans le parc privé comme social) avec un effort sur la production neuve pour compenser les importantes démolitions (près de 3 000 en 10 ans à Saint-Étienne) et requalifier le cadre de vie (avec l'appui de l'Anru). Cette politique de l'habitat dans l'agglomération est portée principalement par la Ville de Saint-Étienne, qui coordonne la production de logement social et les acteurs de l'aménagement (dans le cadre de l'EPASE, Établissement public d'aménagement et de développement économique, qu'elle a créé). L'État et le Conseil général restent des acteurs importants des politiques du logement et de l'habitat. L'intervention de la Communauté d'agglomération est plus modérée : créée en 2001, elle n'a pas pris la délégation des aides à la pierre et son service Habitat reste modeste (avec 3 personnes qui se consacrent à l'élaboration du PLH et à des actions en faveur des Gens du voyage).

L'attractivité résidentielle recherchée (visant notamment des ménages de cadres, et impulsée également par des politiques de reconversion économique autour des nouveaux textiles, de l'optique, du design...) est restée toutefois limitée. Si le projet urbain de la ville a été bien accueilli, l'amélioration sur le front de l'habitat est beaucoup plus modeste : la production neuve est apparue trop chère pour les ménages stéphanois, tandis que les très faibles coûts du parc ancien ont favorisé l'accession à la propriété de ménages très modestes dans des copropriétés vétustes (avec un risque important de dégradation), ou l'accès de certains ménages très défavorisés à un parc de logements indignes. Sur la base de ces constats, la Ville souhaite aujourd'hui poursuivre son renouvellement urbain, mais elle se heurte à des orientations nationales qui privilégient les agglomérations au marché tendu dans l'attribution des aides à la pierre (inscrite en zone B, Saint-Étienne a récemment vu ses possibilités d'action diminuer).

La question de l'habitat apparaît donc aussi comme un enjeu déterminant dans les orientations stratégiques définies pour le développement du territoire. Avec l'idée bien souvent que l'offre de logements produite favorisera l'installation de certaines catégories de population, notamment des ménages aisés ou de cadres supérieurs, qui contribueraient davantage au dynamisme économique du territoire... **Pour la Fondation Abbé Pierre, ces projections ne doivent en aucun cas occulter l'importance des réponses à apporter face aux besoins d'une population fragilisée par l'évolution de la situation économique et sociale.** Partout, cet enjeu est majeur, et les responsables des politiques de l'habitat dans les territoires doivent impérativement tenir compte de deux temporalités : celle au long cours des effets des politiques locales de l'habitat et de l'action publique, mais aussi celle des évolutions économiques et sociétales qui génèrent des difficultés croissantes pour de nombreux ménages (précarités liées à l'emploi, fragilités des structures familiales, mobilités géographiques...) et donc des réponses immédiates.

Les étapes de maturation des politiques locales de l'habitat

Avant de présenter les processus à l'œuvre dans la montée en puissance des collectivités locales en matière d'habitat, il convient de bien rappeler l'**inégal implication des collectivités locales en faveur du logement**. En effet, certaines communes n'ont toujours pas mesuré l'enjeu qu'il représente, comme en témoigne leur absence d'effort en matière de rattrapage sur la production de logements sociaux : 779 communes sont soumises à un prélèvement dans le cadre de la loi SRU en 2012, dont 190 en constat de carence. Sachant que **ce sont toujours les communes les moins bien dotées qui s'affranchissent le plus de leurs obligations**⁹.

Pour celles qui sont engagées dans des politiques locales en faveur du logement, trois grandes étapes ont pu être identifiées, illustrant des degrés d'investissement et de maturation divers. Certaines collectivités n'assignent qu'une ambition limitée à leurs politiques de l'habitat, se concentrant (et c'est déjà un acquis) sur la construction de logements sociaux. Mais les processus en cours dans les agglomérations les plus vertueuses montrent que les politiques locales de l'habitat peuvent aussi aller beaucoup plus loin et prendre une autre dimension.

⁹ En 2012, le taux de réalisation de logements sociaux dans les communes détenant entre 0 et 5 % de LLS était seulement de 65 %, alors qu'il est supérieur à 100 % pour les autres communes. Bilan DGALN, 2012.

1 - La première étape est essentiellement consacrée à la relance de la construction locative sociale et à sa meilleure répartition entre les communes.

Cette relance — dont certaines agglomérations avaient fait une priorité bien avant le milieu des années 2000 — a été fortement soutenue par le Plan de cohésion sociale de 2005 qui prévoyait de construire 500 000 logements sociaux en cinq ans à l'échelle nationale. L'augmentation de la production de logements sociaux a pris une forme contractuelle avec les conventions de délégation des aides à la pierre passées entre l'État et les agglomérations volontaires, dont les objectifs devaient être calés sur la déclinaison territoriale du Plan de cohésion sociale. Le développement de la construction a aussi pris appui sur l'introduction de quotas de logements sociaux dans les programmes de promotion privé, à l'initiative des collectivités locales. Ce qui a conduit à une explosion de la vente de logements en état futur d'achèvement (VEFA) aux bailleurs sociaux (elle est passée de 6 % à 31 % des logements sociaux neufs réalisés entre 2005 et 2012) qui ont un coût généralement supérieur à celui des logements produits directement. **Cette progression générale de la construction de logements sociaux a été rendue possible par l'engagement financier très marqué des collectivités locales dont l'apport a considérablement augmenté depuis 2005** (multiplié par 3,5 en moyenne pour les EPCI) — plus particulièrement encore chez les collectivités délégataires. Il est bon de noter que les collectivités délégataires¹⁰ ont contribué en 2012 à plus de la moitié de l'offre de logements sociaux financés sur le territoire national (55 % en moyenne, et jusqu'à 58 % en ce qui concerne les PLUS et PLAI).

Notons cependant que l'augmentation de la production de logements sociaux au cours de cette période a surtout reposé sur le développement de logements sociaux financés en PLS, dont le nombre est passé de moins de 10 000 par an au début des années 2000 à plus de 40 000 à la fin de la décennie¹¹. Le PLS a comme intérêt pour les communes d'être comptabilisé comme du logement social dans l'application de l'article 55 de la loi SRU et donc de contribuer à répondre aux objectifs imposés aux communes déficitaires. Mais s'il peut apparaître comme un logement « à loyer intermédiaire » (dont les diagnostics locaux soulignaient souvent l'insuffisance face à la demande des catégories intermédiaires ou les besoins de fluidifier les parcours résidentiels), **le PLS ne peut être considéré comme du « vrai logement social », puisqu'il présente des niveaux de loyers inaccessibles** à la plupart des demandeurs de

¹⁰ « Les compétences en habitat des collectivités territoriales », Repères 1982-2012, CERTU, décembre 2012.

¹¹ La production de PLAI a également fortement progressé au cours de la même période (de 5 427 en 2001 à 25 802 en 2010) mais sa contribution à la production totale de logements sociaux est moindre que celle des PLS. Par ailleurs, ce décompte prend en compte les places en structures collectives, ce qui limite d'autant la création de nouveaux logements familiaux.

logements sociaux¹². Les sommes consacrées aux PLS ont été particulièrement importantes dans les territoires délégataires des aides à la pierre¹³.

Alors que les réticences à construire du logement social sont une réalité dans de nombreuses communes, les responsables des politiques de l'habitat rencontrés soulignent l'importance du travail de sensibilisation mené auprès des élus locaux (notamment ceux des communes périphériques à la ville-centre). Cette sensibilisation peut se faire de manière bilatérale, ou dans des cadres plus larges lors de l'élaboration ou de la révision des PLH. La Communauté urbaine de Bordeaux organise par exemple, depuis 2006, des « petits déjeuners habitat » deux fois par an, qui constituent un espace de dialogue informel à destination des élus et de leurs collaborateurs, contribuant également à créer une culture commune sur les problématiques de l'habitat.

D'une manière générale, les élus apparaissent aujourd'hui davantage convaincus qu'il y a quelques années de la nécessité de produire du logement accessible. Le contexte les y a aidés, puisqu'ils sont de plus en plus souvent interpellés sur des problèmes de logement par leurs administrés. Des ménages qui, sans être en situation de précarité, n'ont pas les ressources suffisantes pour se loger dans le parc privé. Cependant, cette sensibilisation peut mettre du temps à se concrétiser et à porter ses fruits. On le voit à nouveau dans le cadre de la loi SRU à travers les efforts inégaux au sein d'une même agglomération. Sur de nombreux territoires, seules quelques communes (dont la ville-centre) portent l'effort de construction : 15 communes sur 28 ne satisfont pas à l'objectif de 20 % de logements sociaux dans la Communauté Urbaine de Bordeaux ; c'est le cas de 12 communes sur 14 dans la Métropole Nice Côte d'Azur ; à Nantes Métropole, 2 communes seulement satisfont à la loi SRU et, sur Marseille Provence Métropole, seule La Ciotat dépasse les 20 % de logements sociaux (Marseille étant à 19,4 %) ... Sachant que cet effort de rattrapage devra être renforcé à l'avenir pour atteindre un taux de 25 %.

2 - La deuxième étape dans le développement des politiques locales de l'habitat s'ancre dans la prise de conscience d'un décalage entre la construction locative sociale et l'état des besoins sociaux, particulièrement dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus.

Malgré l'augmentation de la production de logements sociaux, celle-ci ne répond qu'imparfaitement aux besoins, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

¹² En première couronne de la région parisienne par exemple, un PLS de 65 m² est loué, hors charges, à près de 800 €/mois. En considérant un taux d'effort « supportable » de 30 %, cela correspond à des ressources d'au moins 2 400 €/mois, soit à peu près le revenu médian francilien (ce qui exclut de fait la moitié des ménages et sans doute la quasi totalité des demandeurs de « vrais » logements sociaux, qui perçoivent en général moins de 2 Smic mensuels) – simulation Fondation Abbé Pierre, Congrès USH de Lille 2013.

¹³ Les territoires délégataires des aides à la pierre se sont vus attribuer 100 % de l'enveloppe nationale des aides de l'État sur les PLS en 2012, pour une production équivalente à 47 % de l'offre financée sur l'ensemble du territoire national.

Quantitativement, la production récente reste insuffisante pour compenser l'effet cumulé du retard dans la construction de logements et de l'augmentation du nombre de ménages. **Elle est aussi insuffisante pour faire face aux besoins générés par la dégradation de la situation économique des ménages et à l'affaiblissement du rôle social du parc privé.** Ce dernier paramètre n'est d'ailleurs que rarement pris en compte dans la définition des objectifs de production de logements sociaux, alors qu'il constitue un enjeu réel, ne serait-ce qu'à travers le poids des locataires du parc privé dans la demande de logements sociaux (un tiers ou parfois davantage). Les orientations privilégiées dans le cadre des délégations de compétence¹⁴ et du Plan de cohésion sociale expliquent en partie cette faiblesse.

Qualitativement surtout, car le coût du logement social neuf est très élevé et ne correspond pas toujours aux besoins de ceux qui ont les ressources les plus faibles. **Le constat qui est souvent fait localement est celui d'une inadéquation entre les produits fournis et les besoins de ceux qui rencontrent véritablement des difficultés de logement,** à la fois pour des raisons de coût et de typologie. Mais aussi celui d'un dysfonctionnement du fameux « effet de chaîne » : la stratégie de fluidification du marché et des parcours résidentiels par la production d'une offre intermédiaire qui ne fonctionne pas, ou plus, et ne permet pas d'accroître la mobilité dans le parc social et, par là, le nombre de logements disponibles pour les ménages les plus modestes.

Ce deuxième temps correspond à une remise en cause des logiques qui régissent le fonctionnement des marchés de l'immobilier, avec la dénonciation des programmes de défiscalisation transformés en produits d'investissement (au risque de rater leur cible), de la péri-urbanisation mal contrôlée et de ses effets collatéraux conséquents (coûts de transport pour les ménages, mitage du territoire...). Le logement des familles est souvent au centre des préoccupations, avec la recherche de solutions pour les rapprocher des services et transports et ne pas se priver de leur apport à la mixité du peuplement¹⁵.

Les réponses des grandes agglomérations se sont alors organisées autour de plusieurs axes : la diminution de la production de PLS et l'augmentation de la production de PLAI, le renforcement de la stratégie foncière (travail sur les réserves foncières, soutien aux établissements publics fonciers...), la création de secteurs de mixité sociale, le soutien à l'accession sociale, des expérimentations face à des problématiques spécifiques bien identifiées (logement des saisonniers...). Bref, **cette seconde étape constitue un temps d'apprentissage de l'action locale en faveur du logement qui a permis de mieux orienter la production de logements sociaux et de mettre en place des outils, notamment fonciers, pour la maintenir dans le temps.** Elle

¹⁴ Sur le conventionnement du parc privé, par exemple, les objectifs fixés aux collectivités locales dans le cadre de la délégation de compétences ont représenté en moyenne seulement 41 % des objectifs nationaux entre 2006 et 2012.

¹⁵ La part des ménages composés d'une personne dans les villes-centre est très forte, généralement supérieure à 50 % dans les agglomérations les plus importantes.

correspond aussi à une recherche de meilleures articulations avec les autres dimensions de l'action publique (déplacements, développement urbain) qui permettraient de conforter les politiques locales de l'habitat.

MARSEILLE PROVENCE MÉTROPOLÉ : UNE PRODUCTION EN HAUSSE, MAIS UN RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ENCORE DIFFICILE

Alors que la production de logements a fortement augmenté au début des années 2000 sur le territoire de Marseille Provence Métropole (sous l'effet notamment de l'embellie du marché immobilier et des produits d'investissement), cela n'a pas suffi pour atteindre les objectifs de construction fixés dans le premier PLH 2006-2011 (4 900 logements en moyenne ont été réalisés entre 2006 et 2009, pour un objectif de 6 000 logements). Sachant que la production est restée largement concentrée sur la ville de Marseille (84,5 % des logements réalisés, et même quasiment 100 % des autorisations accordées entre 2010 et 2011). En outre, si l'offre de logements s'est diversifiée (avec notamment des logements collectifs), elle est restée largement pavillonnaire, excluant de ce fait une partie des ménages, notamment les plus modestes.

En matière de logements sociaux en revanche, les objectifs ont été dépassés depuis plusieurs années. L'objectif du premier PLH était de réaliser 1 200 logements sociaux par an, et ce sont en moyenne 1 600 logements sociaux qui ont été programmés et financés entre 2006 et 2010. Certaines limites ont toutefois été identifiées à l'issue de cette période :

- **le rééquilibrage en faveur du logement social est difficile.** Alors que quelques communes ont été des « locomotives » dans la production Hlm (Marseille, La Ciotat, Châteauneuf-lès-Martigues, Marignane qui représentent 92 % de la production de logements neufs¹⁶), d'autres territoires pourtant déficitaires ont été bien moins dynamiques (arrondissements du sud de Marseille, communes du bassin Ouest de MPM...);
- **la part des PLS reste trop importante** (équivalente aux PLUS entre 2006 et 2012) alors que le décalage de ce produit avec les besoins des ménages est relevé dans le PLH ;
- **la part de grands logements dans la production neuve est insuffisante au regard des besoins** (seulement 20 % de « T4 » et 2 % de « T5 et plus » alors que des besoins très importants sont identifiés notamment pour la sortie des CHRS et le relogement des ménages prioritaires dans le cadre du Dalo).

Le second PLH 2012-2018 s'est ainsi fixé des objectifs pour favoriser le développement de PLUS et PLAI, et accentuer les efforts de production dans les communes et arrondissements ayant moins de 20 % de logements sociaux.

Cette deuxième étape de maturation des politiques locales de l'habitat est marquée par de profondes incertitudes. **Incertitudes tout d'abord sur la capacité des politiques locales de l'habitat à répondre véritablement aux besoins sociaux.** Car malgré l'effort entrepris pour développer l'offre locative sociale, la demande se maintient toujours à un haut niveau, apparaît de plus en plus précarisée, et l'écart demeure entre le coût du logement et les capacités

¹⁶ « Suivi des logements réalisés sur MPM : bilan 2006 – 2011 », Regards de l'AGAM, mars 2013, n°7.

contributives des ménages. C'est le cas dans les villes où le logement est cher, évidemment, mais aussi dans les zones en récession car même si les loyers y sont plus abordables, les revenus y sont souvent plus faibles.

Incertitudes également sur la capacité des politiques locales à inverser les tendances lourdes et les évolutions structurelles des marchés et des villes.

L'action publique locale apparaît en effet impuissante face au renchérissement continu des prix de l'immobilier (en accession comme en location) qui conduit les accédants modestes à quitter la ville pour de lointaines périphéries, et les locataires les plus modestes à attendre l'attribution d'un logement social ou à accepter des solutions précaires (habitat vétuste voire indigne, copropriétés dégradées,...). Elle apparaît également désarmée face à la persistance de la concentration du logement social sur certaines zones, avec la ségrégation qu'elle implique. À cet égard, l'action de l'ANRU a certes permis d'améliorer de manière importante l'image de certains quartiers, mais elle n'a pas réussi à créer les conditions d'un basculement réel en matière de mixité sociale. Sachant que les nouveaux logements produits dans ces quartiers sont parfois inaccessibles aux ménages les plus fragiles, pour qui les solutions dans de nombreuses communes restent le parc privé vétuste, l'hébergement ou le parc social ancien.

De toute évidence, nous entrons à présent dans une nouvelle période, une nouvelle étape de maturation dans les processus de montée en puissance des collectivités locales. Une étape qui se caractérise par des incertitudes fortes, mais aussi par une dynamique d'élargissement du champ d'action des politiques locales de l'habitat. Ces deux tendances sont loin d'être contradictoires et contribuent en réalité à fixer de nouvelles ambitions pour les politiques de l'habitat.

3 – La troisième étape de maturation des collectivités territoriales correspond à l'élargissement de leur périmètre d'intervention et à une intégration progressive de la demande sociale dans l'organisation des politiques locales de l'habitat.

Cet élargissement du périmètre d'action correspond pour partie aux sollicitations de l'État à l'égard des EPCI, les invitant à se saisir de nouvelles dimensions de l'action (notamment en matière d'hébergement), mais il résulte aussi de dynamiques locales. Indépendamment des orientations fixées par l'État, **les instances intercommunales sont en effet de plus en plus confrontées à la spécificité de leur propre contexte socio-économique et immobilier et à la diversité de la demande sociale de logement sur leurs territoires.** Elles sont ainsi amenées à rechercher des réponses au-delà de la seule production d'une nouvelle offre de logements sociaux. C'est le cas, notamment, dans les territoires les moins tendus avec des loyers peu élevés, où les enjeux en matière d'intervention renvoient davantage aux politiques de réhabilitation et de conventionnement du parc locatif privé qu'aux politiques de maîtrise du foncier et de production du logement social.

Il apparaît ainsi que **les orientations des politiques de l'habitat doivent être adaptées plus finement aux contextes locaux et les actions appropriées aux spécificités de chaque territoire**. Si cela peut paraître évident, les orientations fixées au niveau national ont pu le masquer un temps, notamment lorsque le Plan de cohésion sociale insistait sur l'objectif de développer massivement la production de logements sociaux.

Sur la scène locale, des besoins nouveaux et segmentés ont fait irruption (qu'ils soient liés aux âges de la vie, à l'évolution des structures familiales, au développement de la précarité et de la pauvreté), sans qu'il puisse leur être apporté de réponses suffisantes dans le cadre de l'action sociale (communale avec les CCAS, départementale avec les services d'action sociale des conseils généraux) ou du logement social. Pour le dire brièvement, **les problématiques sociales ont largement débordé des cadres où elles étaient prises en charge et viennent percuter le champ des politiques locales de l'habitat. La demande sociale, jusqu'ici renvoyée aux communes ou à des acteurs spécialisés, fait irruption au niveau intercommunal et constitue un ferment d'évolution de ces politiques.**

Ainsi, la dynamique de contextualisation et d'élargissement des interventions des collectivités locales en matière d'habitat doit être alimentée par une meilleure visibilité et prise en compte de cette demande sociale, dans toute sa dimension et sa diversité. De fait, la mise en place de dispositifs d'observation des besoins et de la demande y contribue, et ce processus devrait encore s'approfondir avec la réalisation de diagnostics territoriaux préconisée par le Plan quinquennal de lutte contre les exclusions, ainsi qu'avec les nouvelles responsabilités en matière d'attribution de logements sociaux que la loi ALUR va confier aux intercommunalités. Un processus dont on peut espérer qu'il rende obsolète le schéma dans lequel les communes gardent la maîtrise du peuplement, alors que l'intercommunalité agit pour développer et mieux répartir une offre locative sociale plus accessible.

C'est dans cette confrontation à l'ampleur et à la diversité de la demande sociale que réside une voie de progression pour les politiques locales de l'habitat. Elle a d'ailleurs déjà été empruntée par quelques EPCI qui ont intégré dans leur politique de l'habitat la question du peuplement (Rennes Métropole, Lille Métropole ou la Métro pour l'agglomération grenobloise) ou qui se préoccupent de créer des logements abordables pour les demandeurs les plus modestes (Nantes Métropole, Montpellier Agglomération).

Politiques locales de l'habitat : deux stratégies d'intervention différenciées

L'existence de différentes étapes dans les politiques locales de l'habitat ne doit pas nous conduire à conclure qu'il s'agit là d'un processus immuable.

Ni que toutes les intercommunalités sont engagées dans ce processus d'enrichissement de leurs politiques et d'élargissement de leur périmètre d'intervention. Cette lecture « temporelle » du processus de maturation doit être complétée par une analyse, qui renvoie à deux stratégies d'intervention inspirant et modelant l'action des collectivités. La première repose principalement sur une logique de développement de l'offre et d'accompagnement du marché. La seconde s'inscrit délibérément dans une stratégie globale de régulation, dans laquelle la structure intercommunale apparaît comme l'organisatrice de la politique de l'habitat sur son territoire. Les frontières entre ces deux stratégies sont évidemment mouvantes et certaines agglomérations peuvent évoluer du premier modèle d'intervention vers le second. Comme d'autres agglomérations qui souhaitent développer une stratégie de régulation peuvent, faute de moyens, limiter leur action à une politique de l'offre. Toutefois, la distinction opérée entre ces deux stratégies qui se distinguent surtout par leur ambition et par leur attitude à l'égard du marché (accompagnement / régulation), constitue une autre grille de lecture des politiques locales de l'habitat.

Une « politique de l'offre » inscrite dans une stratégie d'accompagnement du marché

Cette stratégie constitue, comme nous l'avons vu, une réponse forte au constat des années 2000 d'un décrochage entre la production de logement (son volume, son coût, sa typologie, sa localisation) et les besoins des ménages. Elle s'est développée en s'appuyant sur les nouvelles compétences acquises par certains EPCI en matière d'équilibre social de l'habitat et sur la délégation des aides à la pierre. Elle consiste, principalement, en une « politique de l'offre » : **la stratégie étant d'augmenter et diversifier l'offre de logements, notamment de logements sociaux, afin de favoriser une plus grande fluidité des parcours résidentiels, tout en répondant de manière ciblée à des besoins spécifiques** (logement des étudiants, des jeunes adultes, adaptation au vieillissement, au handicap...).

**MONTPELLIER AGGLOMÉRATION :
UNE POLITIQUE DE L'HABITAT RÉSOLUMENT CENTRÉE
SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS**

L'agglomération de Montpellier a signé son 3^e PLH en novembre 2013. Elle est délégataire des aides à la pierre depuis 2006 et a récupéré l'instruction de ces aides en janvier 2012. En matière d'habitat, ses interventions s'articulent autour de quatre axes majeurs.

1/ Un positionnement de l'agglomération en tant que chef de file de la production de logements locatifs sociaux : l'objectif volontariste de 5 000 logements neufs par an est reconduit, avec un soutien important au logement social. La volonté affichée est ainsi de dédier au minimum 30 % de la production neuve au logement locatif social (hors PLS), soit environ 1 500 logements par an. L'agglomération a su porter un regard critique sur sa production passée, et souhaite aujourd'hui continuer à produire en intégrant dorénavant

des objectifs qualitatifs (rééquilibrage de l'offre sur le territoire, production abordable, contrôle du foncier etc.). Cette volonté contribue à renforcer le rôle de chef de file de l'agglomération, tant dans la programmation de logements locatifs sociaux sur le territoire que dans la maîtrise des outils fonciers et règlementaires.

2/ Des actions spécifiques autour du logement des jeunes/étudiants : marqueurs du dynamisme de l'agglomération, les jeunes de 15-29 ans représentent 26 % de l'ensemble de la population, avec une arrivée massive d'étudiants chaque année. Disposant généralement de faibles ressources, ils sont 88 % à se loger au sein du parc privé de l'agglomération pourtant peu compatible avec leurs ressources.

3/ La production d'une offre en accession à la propriété abordable aux ménages du territoire : partant du constat que les ménages s'éloignent de l'agglomération pour accéder à la propriété, l'EPCI s'est engagé dans la production d'une offre en accession à la propriété abordable. Le PLH porte la volonté de renforcer l'accession sociale et intermédiaire afin de maintenir sur le territoire la population des jeunes ménages primo-accédants et redynamiser les parcours résidentiels de ménages actuellement bloqués dans le parc locatif (privé comme social).

4/ Une poursuite de la requalification du parc de logements existants : par la poursuite des OPAH et projets de rénovation urbaine, ainsi que le renforcement du PIG « Rénover pour un habitat durable et solidaire ».

Pour favoriser le développement d'une politique de l'offre, les EPCI ont mis en place différents types d'action. Cela passe par un travail de sensibilisation des communes et des élus aux enjeux du logement et de conviction autour de l'intérêt du logement social, comme nous l'évoquions précédemment. Au-delà, certains EPCI apportent un appui technique et opérationnel aux communes et orientent les aides à l'action foncière dans un sens favorable à la production de logements sociaux (agglomérations de Montpellier ou de Grenoble par exemple).

Le développement de la construction locative sociale et sa meilleure répartition spatiale au sein des agglomérations prend aussi de plus en plus appui sur la déclinaison territoriale des objectifs du PLH et par la **signature de conventions entre les EPCI et les communes**. L'agglomération rennaise a initié la démarche il y a de nombreuses années, elle est aujourd'hui déclinée dans d'autres agglomérations (Lyon, Grenoble...). **Cette contractualisation entre collectivités publiques se prolonge par la signature de conventions et de chartes avec des opérateurs** (bailleurs sociaux, promoteurs privés, collecteurs du 1 % logement) pour formaliser les engagements réciproques inscrits dans les PLH. De telles chartes organisent, comme dans la Métropole niçoise, la coopération entre les bailleurs sociaux et les promoteurs privés et encadrent la production de logements sociaux en VEFA.

MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR - LA CHARTE DE PARTENARIAT PUBLIC/PRIVÉ 2012 - 2016
« POUR UN CADRE CONSTRUCTIF EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL DURABLE »

L'habitat est un enjeu prioritaire pour la Métropole Nice Côte d'Azur (MNCA) qui souffre d'un déficit de logements accessibles. Le marché immobilier niçois est un des plus chers de France (5 500 €/m² en moyenne dans le neuf en 2013), sachant que si les revenus moyens y sont très élevés, la disparité des revenus y est également très marquée : 19,4 % des ménages de MNCA vivent sous le seuil de pauvreté en 2011 et 42 % ont des revenus correspondant au PLAI. Comptabilisée à l'échelle du département, la demande Hlm s'élève à 22 500 ménages en attente (+ 10% entre 2011 et 2013), sachant que 17 % d'entre eux seulement obtiennent un logement social.

Depuis quelques années, la métropole s'est organisée pour élaborer une stratégie de production d'offre de logement accessible : portage politique, moyens plus importants, choix stratégiques et organisationnels (par exemple, la mutualisation des services entre la ville-centre et la métropole). Malgré ces efforts, le taux de logement social dans l'agglomération reste à 11,5 % (11,8 % pour la ville de Nice) et les résultats restent très en-deçà des besoins.

Pour prolonger son action en faveur du logement accessible, la métropole a élaboré une charte visant à réguler un minimum les prix du marché de l'immobilier social. Signée en 2012 entre MNCA, 21 promoteurs et 17 bailleurs sociaux, cette charte définit un cadre de référence pour la production de logements durables, performants et accessibles, et organise notamment l'encadrement des prix du logement locatif social neuf (en VEFA et en maîtrise d'ouvrage directe du bailleur social). Un prix plafond est instauré par les bailleurs sociaux, les promoteurs et MNCA, au-delà duquel la Métropole n'apporte plus de subvention au bailleur social (ni sur ses fonds propres, ni au titre des crédits État délégués) et peut décider de ne pas agréer les programmes. L'aspect novateur de ce dispositif réside non seulement dans le partenariat entre ces différents acteurs, mais aussi dans le fait que tous les segments de l'offre soient concernés (locatif social, accession sociale, accession intermédiaires...) afin de renforcer les effets d'un premier dispositif qui ne portait que sur l'encadrement des VEFA et l'accession sociale.

Si ce type de démarches conduit effectivement à intervenir sur certaines franges du marché immobilier, cette intervention se fait toutefois le plus souvent de façon incidente, sans véritable « visée régulatrice ». Elle apparaît, en quelque sorte, comme un dérivé de l'objectif visant à produire une offre diversifiée pour favoriser les parcours résidentiels (locatif intermédiaire, accession sociale) et mieux prendre en compte l'ensemble des besoins sociaux.

*Une stratégie d'intervention plus globale portée par quelques EPCI
organisateur de la politique de l'habitat sur leur territoire*

Allant au-delà d'une politique de l'offre, certaines agglomérations développent une stratégie globale (ou à visée plus globale) d'intervention, avec l'objectif de **s'affirmer comme des autorités organisatrices et régulatrices des**

politiques de l'habitat sur leurs territoires. Allant au-delà d'une politique de l'offre, l'EPCI s'inscrit dans une double mission d'aide à la production et d'encadrement des politiques du logement.

La volonté d'agir sur le marché immobilier pour le réguler est prégnante dans cette stratégie, mais elle se traduit rarement par une intervention directe : certaines agglomérations sont ainsi passées progressivement de démarches de négociation avec les opérateurs au gré des opportunités foncières ou de l'annonce d'objectifs généraux de diversité de l'habitat, à la définition de règles d'urbanisme précises concernant les types de logements à produire (très social, social, intermédiaire, accession sociale, offre privée) et/ou à la signature de conventions encadrant les prix de sortie des opérations privées. Souvent prise en exemple, l'agglomération de Rennes Métropole a, par exemple, cherché à combiner l'ensemble des outils dont elle pouvait disposer (règles d'urbanisme, contractualisation au cas par cas, appui opérationnel et financier, délégation de compétences, etc.) en les mettant au service d'une stratégie lisible. En moins d'une dizaine d'années, les dynamiques d'habitat qui traversaient le territoire se sont ainsi inversées, produisant même un début de baisse des prix immobiliers.

Ce modèle d'intervention, qui repose sur une stratégie globale, se traduit également par la recherche d'une meilleure articulation de la politique de l'habitat aux politiques locales de développement ou de déplacement, dans un souci de mieux couvrir l'ensemble des besoins sociaux. Les agglomérations qui s'inscrivent dans cette perspective développent généralement une **approche assez extensive de la demande** qui couvre aussi bien celle des populations les plus fragiles que celle des ménages qui relèvent des catégories intermédiaires, avec le souci de permettre aux demandeurs de se loger mais aussi de développer leurs trajectoires résidentielles.

BREST MÉTROPOLE - UN MODÈLE ORIGINAL DE GOUVERNANCE INTÉGRÉE SUR LES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE

La Conférence Intercommunale du Logement est une instance originale, qui voit s'articuler les grands dispositifs que sont le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), le PLH et le PDALPD. Elle regroupe l'ensemble des acteurs concernés, lors de plénières et dans des commissions de travail (sur l'élaboration et l'animation du PLH, l'animation du PDALPD, sur des thématiques « à enjeux » : logement des Gens du voyage, politique de peuplement...). Ces instances sont dotées de moyens propres (conseillers logement, moyens d'accompagnement social, observatoire...) et sont en lien avec la commission de coordination qui gère les accords collectifs et la Commission d'accompagnement social et d'accès au logement (CASAL), ainsi qu'avec la commission départementale de médiation.

Même si les ambitions et les moyens ne sont pas tous les mêmes, ces ECPI qui s'inscrivent dans une approche globale se caractérisent par une **volonté de construire des modèles de gouvernance partenariale forts**. La commission locale de l'habitat mise en œuvre par Rennes Métropole (avec des interventions majeures autour du relogement des ménages prioritaires au titre du Dalo, du dispositif FSL et de la prévention des expulsions) est un modèle qui a désormais largement essaimé. Ainsi, de nombreuses agglomérations ont mis en place — dans le sillage de loi de lutte contre les exclusions de 1998 — des conférences intercommunales du logement dont l'objet s'est progressivement élargi (Grand Nancy, Lille Métropole, Grand Lyon, Métropole grenobloise...) et qui disposent, pour certaines, de commissions sociales traitant la demande des ménages les plus modestes qui ne trouvent pas de réponse dans le cadre des dispositifs de droit commun. La délégation du contingent préfectoral à de telles instances démultiplie leurs capacités d'intervention.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES À LA QUESTION DU MAL-LOGEMENT

La longue marche de la décentralisation a incontestablement conduit à une meilleure prise en charge de la question de l'habitat par les collectivités locales. L'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat ambitieuses par les EPCI de certaines grandes agglomérations françaises en fournit la preuve, même si leur exemple ne doit pas faire oublier les réticences et les insuffisances de bien d'autres. **L'implication des collectivités locales en faveur du logement est inégale, et elle l'est sans doute encore davantage quand il s'agit de répondre aux besoins des populations les plus fragiles sur leurs territoires et d'apporter des réponses convaincantes aux situations de mal-logement.**

Souvent, la nécessité de construire et de développer l'offre locative sociale supplante toute autre priorité. Les collectivités locales peuvent ainsi être tentées de reléguer au second rang la préoccupation du logement des personnes défavorisées, et plus généralement la dimension sociale de la politique du logement pour laquelle elles n'ont pas de compétence spécifique et dont elles ne maîtrisent pas les outils (PDALPD, FSL, PDAHI...). Hors l'aide apportée à la construction de structures d'hébergement, ce domaine d'intervention reste le plus souvent extérieur aux préoccupations des PLH et des intercommunalités. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur à prendre en compte pour faire face aux effets cumulatifs, mais inégaux selon les territoires, de la crise du logement et de la crise économique et sociale qui fragilise des pans entiers de la société.

Si l'État continue à faire de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées une priorité, celle-ci apparaît souvent comme une « politique orpheline » au niveau local, où cette dimension n'a pas encore trouvé une place suffisante.

Une première explication tient au fait que **le traitement du mal-logement s'opère de manière cloisonnée, en fonction des compétences attribuées aux différentes collectivités publiques**, chacune maîtrisant des dispositifs et des moyens spécifiques :

- à l'État, la responsabilité des dispositifs d'urgence, d'hébergement et de ce qui concerne les populations prioritaires à travers les moyens du budget dédié à la « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (BOP 177),

- aux Conseils généraux, les politiques sociales d'accompagnement adossées sur les Fonds de solidarité pour le logement dont elles assurent la responsabilité depuis 2005,
- aux EPCI, les outils d'aménagement et de soutien à la production d'une offre sociale,
- aux Communes, la légitimité à maîtriser le peuplement de leur territoire à travers leurs compétences d'urbanisme (par lesquelles elles décident de l'usage des sols) ou leur maîtrise des attributions de logements sociaux qu'elles partagent avec les organismes Hlm (et les réservataires).

La seconde renvoie à **l'inégale répartition territoriale des situations de mal-logement**. Quelques communes, au sein d'une même agglomération, concentrent généralement les populations en difficulté de logement, qu'il s'agisse des ménages qui sollicitent les commissions de médiation au titre du Dalo, des personnes hébergées en structures qui sont très inégalement réparties ou de celles qui vivent dans les fractions les plus anciennes et les plus dégradées du parc immobilier. Tous ces publics sont majoritairement issus des villes-centres ou s'y retrouvent, celles-ci proposant généralement à travers leurs CCAS et les associations davantage de services pour les démunis (structures d'hébergement, permanences sociales et caritatives, aide alimentaire...) qui, à la fois, les attirent et les retiennent. La région parisienne est, de ce point de vue, emblématique par rapport au reste du territoire national (elle concentre à elle seule 58 % des recours Dalo déposés), sachant que les inégalités sociales y sont par ailleurs extrêmement criantes d'un département à l'autre (avec par exemple un taux de pauvreté qui varie du simple au triple selon les départements, de 7,4 % dans les Yvelines à 22,7 % en Seine-Saint-Denis)¹⁷.

Face à cette situation, les dynamiques et changements institutionnels récents ou en cours semblent amorcer des évolutions positives, notamment la remise en cause du clivage entre la production de l'offre (prise en charge par les EPCI) et la question du peuplement (le plus souvent au niveau communal), ou encore la recherche d'une meilleure articulation entre la problématique de l'hébergement et celle du logement des populations les plus fragiles (*via* l'intégration des PDAHI dans les PDALPD) qui pourrait favoriser l'intervention sur l'ensemble des situations de mal-logement, de la rue au logement... à condition toutefois que ces orientations soient relayées dans les PLH¹⁸.

Le constat général d'une **faible intégration des mesures de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées dans les politiques locales de l'habitat** nous conduit à rendre compte à présent des initiatives conduites localement pour dépasser cette situation. Cette démarche nous

¹⁷ Taux de pauvreté à 60 % du revenu médian en 2009. D'après l'Observatoire des territoires de la Datar.

¹⁸ Ces évolutions n'ont toutefois pas encore produit tous leurs effets et il n'est pas possible de dire, aujourd'hui, si elles permettront effectivement une meilleure prise en compte des situations de mal-logement dans les politiques locales de l'habitat.

paraît d'autant plus importante et urgente que l'évolution du rôle de l'État, ainsi que le repli des Départements sur leurs compétences, vont conduire à faire des collectivités locales l'acteur central pour répondre aux besoins en logement des populations les plus fragiles et traiter le mal-logement. Devant cette évolution qui semble inéluctable, il est essentiel que les structures intercommunales se préparent à cette prise de responsabilité et que soient posées les conditions de sa réussite.

La place encore incertaine des défavorisés et du mal-logement dans les politiques locales de l'habitat

Autant la place de l'habitat dans les politiques locales s'affirme lentement mais sûrement, malgré des inégalités entre les agglomérations, **autant la prise en compte des populations les plus fragiles et le traitement du mal-logement y apparaissent généralement en retrait**. Le clivage instauré par la répartition des compétences demeure vif entre, d'un côté, l'État et les Conseils généraux qui assurent la responsabilité de la politique en faveur du logement des défavorisés et, de l'autre, les structures intercommunales qui sont responsables des politiques locales de l'habitat. Toutefois, des avancées en la matière enregistrées sur certains sites contribuent à remettre en cause ce découpage et constituent une perspective prometteuse... à condition bien sûr qu'elle soit investie d'une réelle volonté politique qui — répétons-le — manque aujourd'hui dans de trop nombreuses collectivités.

Une prise en compte timide mais réelle de certaines problématiques portées dans les PDALPD

L'analyse de l'intervention de plusieurs grandes agglomérations françaises en faveur du mal-logement permet de mieux identifier la démarche qui les a conduit à intégrer des préoccupations proches de celles qui s'expriment dans les PDALPD ainsi que les modalités et les formes de leurs interventions.

Notre réflexion prend appui sur les agglomérations qui ont engagé une démarche volontariste pour mieux répondre aux difficultés de logement des plus fragiles et traiter le mal-logement dans ses différentes manifestations. La Fondation Abbé Pierre souhaite comprendre les raisons qui les ont poussé à se saisir de ces enjeux, ainsi que le cheminement et les formes de leur intervention. Il ne faudrait pas en conclure que leur exemple sera suivi par toutes, car les réticences sont fortes et la tentation de s'en remettre à l'État ou aux Conseils généraux reste très présente. Par ailleurs, même si certains exemples indiquent la voie à suivre, ils ne constituent pas tous nécessairement des références. Le recours aux arrêtés « anti-mendicité » dans

de nombreuses villes¹⁹ (Marseille, Montpellier, Nice...) montre bien l'ampleur du chemin qui reste à parcourir, dans de nombreux territoires, pour que les situations les plus dures d'exclusion et de mal-logement soient véritablement prises en compte, et que des réponses dignes soient apportées aux personnes les plus fragiles.

Dans un certain nombre d'agglomérations, toutefois, les politiques locales de l'habitat intègrent des problématiques de logement que rencontrent des ménages en situation de fragilité. **La quasi-totalité des PLH font preuve d'une attention particulière à l'égard de certaines catégories de populations, potentiellement fragiles.** Parmi les catégories ciblées figurent souvent les jeunes (qu'il s'agisse de ceux qui éprouvent des difficultés d'insertion professionnelle et résidentielle ou des étudiants), les familles modestes privées de perspectives résidentielles, les personnes âgées à travers la problématique de l'adaptation du logement et du maintien à domicile, les personnes handicapées et parfois les Gens du voyage qui souhaitent s'installer sur un territoire ou pour lesquels il est prévu de réaliser des aires d'accueil...

Cette liste est variable d'une agglomération à l'autre et recouvre pour partie celle des populations visées par les plans départementaux ou par le Droit au logement opposable. Mais pour partie seulement, car ces derniers s'adressent plus globalement à tous ceux qui n'ont pas de domicile personnel (à la rue, dans des situations d'habitat indigne ou précaire) ou qui sont en difficulté pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. **L'approche catégorielle développée dans les PLH ne permet pas d'identifier toutes les personnes qui éprouvent des difficultés de logement** (du fait de la dégradation de leur situation économique et sociale, de ruptures familiales ou de l'insuffisance de logements accessibles à un coût compatible avec leurs ressources...) **qui constituent, elles, la cible des PDALPD.** Visant à favoriser le développement d'une offre sociale, les PLH sont attentifs à l'état des besoins sociaux qui s'expriment sur leurs territoires, alors que les PDALPD sont plus sensibles aux phénomènes d'exclusion du logement qu'ils tentent de combattre et aux différentes facettes du mal-logement. Deux approches complémentaires aux points d'ancrage différents.

QUAND L'ÉTAT LOCAL CHOISIT D'UNIFIER L'EXERCICE DE SES COMPÉTENCES : L'EXEMPLE DE LA DRIHL

En Ile-de-France, la mise en place de la DRIHL (Direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement) illustre la volonté de l'État local d'unifier institutionnellement l'exercice de ses compétences. Créée en 2010, cette institution vise à associer le volet

¹⁹ Alors que les délits de mendicité et de vagabondage sont abrogés en France depuis 1992, de plus en plus de maires usent de leur pouvoir de police pour prendre de tels arrêtés, pénalisant des catégories de la population qui sont dans ces situations par nécessité (personnes sans domicile fixe, jeunes en errance, étrangers...) au moyen de contraventions, amendes et parfois leur évacuation de certaines zones de la ville (quartiers les plus fréquentés, touristiques et/ou commerciaux, notamment pendant la période estivale, celle des fêtes de Noël...).

« construction et rénovation urbaine » des politiques du logement, et le volet « cohésion sociale » : la DRIHL suit ainsi tout ce qui relève de la politique d'hébergement et de veille sociale, les dispositifs d'aide à l'accès au logement des ménages défavorisés (Dalo, prévention des expulsions, PDALPD, contingent préfectoral...), le développement et l'amélioration des logements (suivi de la loi SRU, des délégations des aides à la pierre...). Elle anime également le Comité régional de l'hébergement et du logement, qui réunit différents acteurs du développement de l'offre de logement et du secteur de l'hébergement (en préfiguration des CRHH prévus par la loi ALUR).

Si la DRIHL a permis des avancées indéniables (en matière d'observation, d'interconnaissance des acteurs et de partenariats sur les politiques sociales du logement, d'expérimentations diverses sur l'intermédiation locative, de création de PLAI adaptés...), cette organisation n'a pas permis jusqu'ici une réelle harmonisation de l'ensemble des acteurs et notamment de leurs documents programmatiques (PLH et PDALPD).

Vers une approche territorialisée du mal-logement ?

L'enjeu de la période est de favoriser une meilleure articulation de ces deux approches pour intégrer dans les PLH les préoccupations sociales portées par les PDALPD. De réelles avancées ont été enregistrées en la matière dans certaines agglomérations, notamment grâce au développement de dispositifs territorialisés dans le cadre des Plans départementaux ou de la mise en œuvre du Dalo : ouverture du contingent préfectoral aux publics du PDALPD (Communauté urbaine de Strasbourg), signature d'accords collectifs communautaires pour le relogement des ménages prioritaires (Lille Métropole, Rennes Métropole), création d'une commission sociale du Comité local de l'habitat de l'agglomération grenobloise pour loger les personnes défavorisées et notamment les prioritaires Dalo, etc.

Un autre levier d'intervention des collectivités renvoie au soutien qu'elles apportent à la production et au fonctionnement de structures spécialisées dans l'accueil et l'hébergement de publics spécifiques relevant des PDALPD. Les structures intercommunales mettent ainsi en œuvre des dispositifs d'incitation à l'accueil de ces populations de manière plus partagée sur le territoire communautaire, et certaines contribuent à la création de dispositifs visant à mobiliser des logements locatifs privés à des fins sociales : plusieurs EPCI financent ainsi des missions d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour des ménages défavorisés qui ne trouvent pas de place dans le parc social ordinaire (grandes familles, Gens du voyage, personnes marginalisées...) ou plus simplement pour élargir l'offre à vocation sociale à destination des ménages modestes.

Tous ces dispositifs créent des convergences entre les approches conduites au profit d'un traitement territorialisé du mal-logement (ou au moins de certaines de ses dimensions), désormais mieux relayé par certaines collectivités locales.

UNE POLITIQUE ÉMERGENTE DE NANTES MÉTROPOLE EN DIRECTION DES POPULATIONS LES PLUS DÉMUNIES

Nantes Métropole est impliquée en tant que communauté urbaine dans le développement d'une offre de logement adaptée aux besoins des ménages dits « spécifiques ». Les efforts de la collectivité portent principalement sur la construction d'une offre de logements en direction des jeunes (étudiants ou en insertion professionnelle) ou encore d'une offre adaptée aux publics précaires au travers des maisons-relais. En outre, la collectivité se positionne actuellement sur le champ du logement des plus défavorisés. Bien qu'aux prémisses de son rôle de chef d'orchestre, Nantes Métropole est à l'origine de la Conférence intercommunale du Logement (novembre 2013) qui a pour objectif d'aller plus loin dans la réflexion sur le logement social, avec notamment :

- une réflexion sur les attributions dans le parc locatif social et un travail sur l'harmonisation des pratiques développées par les réservataires de logements sociaux et les bailleurs sociaux,
- la mise en place d'accords collectifs communautaires.

Le PLH 2010-2016 de Nantes Métropole affiche également la volonté de renforcer le partenariat avec le PDALPD en élaborant des actions en concertation avec les acteurs du logement des défavorisés (réflexion sur l'opportunité d'une Agence immobilière à vocation sociale (AIVS), sur le positionnement de l'offre en sous-location, réflexion conjointe avec le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne, etc.).

Certaines d'entre elles ont effectivement élargi le spectre de leurs interventions pour développer — comme la Communauté urbaine de Bordeaux — des solutions d'hébergement et de logement temporaire pour les personnes et les familles en difficulté et pour celles qui sont confrontées à des situations d'habitat précaire (squats, habitats de fortune). Une même évolution est repérée dans d'autres agglomérations.

La démarche engagée par la Métropole lilloise depuis plusieurs années est révélatrice d'une intervention qui conduit à inscrire la préoccupation des ménages prioritaires dans une approche plus globale de concertation relative aux attributions de logements sociaux et, par là même, aux politiques de peuplement. On la retrouve à Nantes, à Grenoble (qui a fait de l'hébergement et de l'accès au logement l'une des trois dimensions du PLH en cours, à côté des volets concernant le développement de l'offre sociale et l'amélioration du parc existant) ou encore à Bordeaux (qui projette d'intégrer comme une des dimensions de son prochain PLH, la mise en œuvre d'une politique coordonnée de peuplement à travers les attributions de logements sociaux).

LILLE MÉTROPOLÉ COMMUNAUTÉ URBAINE : UN PARTENAIRE IMPORTANT
DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

Déléataire des aides à la pierre, Lille Métropole contribue depuis de nombreuses années au relogement des personnes défavorisées identifiées par le PDALPD. L'un des axes du PLH, qui couvre la période 2012-2018, vise ainsi précisément à contribuer aux dispositifs opérationnels pour l'accès et le maintien dans le logement. Une étude récente sur les besoins en hébergement, logement adapté, logement d'intégration, financée par la Métropole, permet de disposer d'une approche quantitative et qualitative des besoins en hébergement et accompagnement sur le territoire.

La volonté de l'EPCI de se saisir de la question du peuplement s'est traduite par l'élaboration d'un **accord collectif intercommunal (ACI) de Lille Métropole**, adopté en novembre 2012. Il présente la contractualisation d'objectifs d'attribution partagés entre les bailleurs sociaux et les communes afin d'améliorer les conditions d'accès au logement des ménages prioritaires. Piloté par Lille Métropole et l'association régionale des bailleurs sociaux (ARH), l'ACI marque la volonté de destiner 3 000 attributions par an aux ménages prioritaires (soit environ 40 % des attributions) selon des objectifs déclinés par territoire. Les ménages « prioritaires » de l'ACI intègrent les publics prioritaires Dalo et du PDALPD, ainsi que d'autres segments de publics prioritaires identifiés pour répondre aux spécificités locales. Afin d'atteindre ses objectifs, l'inscription d'une charte de bonnes pratiques en matière d'attributions dans les règlements intérieurs des commissions sera réalisée, et les différents contingents (Action logement, préfectoral et communautaire) seront mobilisés. Cette action s'inscrit dans un cadre partenarial visant à dépasser les points de blocage actuels. Ainsi, la DDCS finance actuellement un demi-poste à l'ARH qui a pour mission de travailler au lien entre les acteurs de l'hébergement et les bailleurs afin de fluidifier les parcours des ménages et de favoriser une acculturation des professions.

Cette tendance au renforcement du rôle des collectivités locales pour favoriser la prise en charge des personnes en difficulté de logement se manifeste, ici aussi, à travers la création et l'animation de dispositifs partenariaux de traitement des problématiques de mal-logement (conférences intercommunales, commissions locales des PDALPD...) organisés à l'échelle des agglomérations. Le processus engagé dans celle du Havre représente un exemple intéressant de rapprochement et de coordination des instances qui participent localement à la lutte contre le mal-logement.

LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU HAVRE (CODAH) :
UN ACTEUR CENTRAL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

Depuis 2007, la Communauté de l'agglomération havraise (CODAH) a favorisé la mise en place d'un Pôle d'Insertion par le Logement (PIL) destiné à améliorer les parcours résidentiels des ménages en difficulté. Ce dispositif original a vocation à impulser et animer un travail en transversalité sur les situations de mal-logement et d'hébergement. Son objectif est de mettre en cohérence les différents dispositifs et outils d'aide à l'accès au maintien dans le logement (qu'ils relèvent du PDALPD, du PDAHI, du Dalo ou du SIAO). Le PIL est organisé en groupes de travail à finalité opérationnelle, auxquels participent

des représentants de la CODAH, de la Mission locale, de la DDCS ou des associations. Les groupes de travail traitent de l'accès au logement ordinaire des publics hébergés, de la prévention des expulsions locatives, de la mise en œuvre du Dalo, de problématiques liées aux troubles psychiques se posant dans le parc social...

En outre, dans le cadre de la territorialisation du PDALPD, l'agglomération co-anime et co-pilote depuis 2009 deux des trois instances opérationnelles du Plan sur son territoire :

- Le « Comité local accès », instance d'évaluation et d'orientation des ménages dans l'accès ou le maintien dans le logement. Animé par le Département, il doit définir l'orientation la plus adéquate à la situation du ménage (hébergement ou logement) et trouver la réponse la plus adaptée (PLAI, PLAI adapté, logement conventionné du parc privé, bail glissant...). La Direction Habitat de la CODAH en assure le secrétariat.
- Le « Comité local habitat indigne » intervient sur la lutte contre l'habitat dégradé (logements indignes et non décents, marchands de sommeil, hôtels meublés dégradés). Il vise tous les publics (qu'ils relèvent ou non du PDALPD) et s'adresse aux locataires, propriétaires occupants et propriétaires bailleurs. La Direction Habitat de la CODAH assure l'animation de cette instance qui se tient tous les deux mois environ.

La CODAH est également membre du Comité de prévention des expulsions de l'arrondissement du Havre, en charge d'émettre des avis et recommandations aux instances décisionnelles, dans l'objectif de maintenir les locataires dans le logement.

Le développement d'outils de connaissance territorialisés²⁰, l'évaluation plus rigoureuse des dispositifs déployés, le suivi des ménages prioritaires contribuent à favoriser l'objectivation et le traitement des situations de mal-logement et donc à dépasser, sur certains enjeux, les strictes limites de compétences des uns et des autres.

L'intégration de l'hébergement dans les politiques locales de l'habitat : un processus fragilisé par la crise de l'accueil d'urgence

Le rapprochement des problématiques de l'hébergement et du logement est engagé depuis quelques années dans le cadre des politiques locales de l'habitat²¹. **L'objectif du « logement d'abord », qui a constitué l'axe central de la refondation du secteur de l'hébergement et du logement, y a indéniablement contribué.** Et cela d'autant plus que cet objectif ne concerne pas seulement les personnes les plus éloignées du logement — comme cela est le cas aux États-Unis qui ont été à l'origine des premières expériences — mais tout le champ de l'hébergement dont les fondements sont ainsi réinterrogés. Le

²⁰ Les diagnostics territoriaux « à 360 degrés », dont la réalisation est prévue par le plan quinquennal de lutte contre l'exclusion, devraient contribuer à amplifier cette dynamique et à améliorer la connaissance locale de toutes les situations de mal-logement, de la rue au logement. Il convient par ailleurs de noter que les dispositifs d'observation, lorsqu'ils sont mis en place, sont essentiellement mobilisés au moment de l'élaboration ou du renouvellement des PLH, et donc centrés sur l'offre (afin d'éclairer les décideurs sur l'état du stock de logements, la segmentation et le fonctionnement du marché immobilier, les composantes de la demande), négligeant en général les situations de mal-logement.

²¹ Il devrait être renforcé avec les mesures contenues dans la prochaine loi de décentralisation, notamment dans les grandes agglomérations appelées à accéder au statut de métropole. La loi en cours de discussion sur le premier volet de l'Acte 3 de la décentralisation prévoit en effet de nouvelles délégations de compétences en la matière.

logement n'apparaît plus comme l'aboutissement d'un parcours et le résultat de l'insertion mais comme son support et sa condition. Une telle conception, qui peut conduire à remettre en cause le principe d'un accueil temporaire dans des structures d'hébergement avant d'accéder au logement, a aussi provoqué un débat sur la possibilité de dissocier l'accompagnement social des personnes en difficulté de la forme d'habitat qu'elles occupent (centres d'hébergement, résidences sociales, logements intermédiaires, logements durables) et à effacer leurs spécificités qui reposait justement sur un modèle associant un type d'habitat et une prestation spécifique d'accompagnement.

Si « le logement d'abord » a contribué à un début d'effacement des frontières entre hébergement et logement, il a aussi favorisé l'acculturation des acteurs du logement, élus et techniciens à la problématique de l'hébergement. La création des SIAO a également joué un rôle dans ce processus. Gérés sur une base territoriale, ils ont pour vocation de faciliter le rapprochement entre la demande d'hébergement et les différentes composantes de l'offre, de l'accueil d'urgence aux structures d'insertion.

Le processus de rapprochement en cours bute aujourd'hui sur deux difficultés majeures. **La première renvoie à l'embolie des structures d'hébergement**, liée à la difficulté de sortie des hébergés vers un logement du fait d'une offre inadaptée ou insuffisante. Cette difficulté n'est pas nouvelle mais elle perdure. C'est ainsi que, d'après une enquête de la DDSC dans les Bouches-du-Rhône, 900 ménages qui pouvaient prétendre à un logement (droits à jour, demande de logement social en cours...) étaient toujours dans des structures d'hébergement au cours de l'été 2013. Cette difficulté semble s'être accentuée au cours des dernières années puisque la DGCS indique que seulement 52 % des hébergés en CHRS ont accédé à un logement en 2012, alors qu'ils étaient 63 % à le faire en 2009.

La seconde difficulté est celle de **la crise sans précédent qui affecte le secteur de l'accueil d'urgence**. Cette difficulté est majeure et pourrait bien contribuer, sinon à remettre fondamentalement en cause le processus d'intégration de l'hébergement dans les politiques locales de l'habitat, du moins à le freiner sérieusement. Cette crise s'est accentuée ces dernières années et elle n'épargne aucune grande ville. Elle se manifeste d'abord par une **augmentation considérable des demandes d'hébergement adressées au « 115 »**, comme en témoignent les baromètres du 115 publiés régulièrement par la Fnars. Le dernier (novembre 2013) fait état d'une augmentation de 15 % des demandes d'hébergement en un an, et d'un taux de non-réponse de 70 %²² qui s'explique plus de 8 fois sur 10 par l'absence de places disponibles. La demande d'hébergement d'urgence a par exemple explosé depuis 2007 en Isère, où le nombre « d'appels sérieux » a été multiplié par 2,5 en cinq ans (de 13 284 en 2007 à 35 215 en 2012). En Loire-Atlantique, ce sont 4 150 personnes

²² FNARS, Baromètre 115 réalisé à Paris et dans 37 départements.

qui ont appelé au moins une fois le 115 en 2012, soit environ 1 000 personnes de plus qu'en 2011.

Face à cette massification des problèmes de l'hébergement d'urgence, les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge ne sont pas appliqués. Ou donnent lieu à des pratiques contradictoires quand des centres d'accueil répondent à la demande par la rotation des personnes accueillies, c'est-à-dire en les renvoyant périodiquement à la rue ou vers des solutions précaires. De ce point de vue, la mise en œuvre des SIAO urgence n'apporte pas véritablement d'amélioration quand le nombre de places reste insuffisant ou que le « 115 » ne maîtrise pas l'offre disponible, ce qui est fréquent. À Nice, le SIAO fait état en décembre 2012 de 429 personnes sur liste d'attente pour un hébergement, avec une forte proportion de familles (44 %) — dont certaines attendent une réponse depuis 2011. Pour satisfaire cette demande potentielle, le SIAO estime que le volume de places devrait être multiplié par 2,1. Au niveau national, à fin 2012, moins d'une demande sur deux traitée par les SIAO avaient fait l'objet d'une réponse positive (433 000 affectations sur 874 000 demandes traitées)²³.

Cette augmentation considérable de la demande d'hébergement d'urgence est liée également à l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile qui, en l'absence d'offre suffisante dans les CADA, se tournent vers les services d'aides aux sans-domiciles. Un département comme la Loire accueille environ 900 demandeurs d'asile par an depuis plusieurs années, dont une part importante de personnes déboutées en situation de grande précarité. Dans ce département, comme dans d'autres, ils n'ont pas d'autre choix que de se tourner vers le marché du logement indigne, des squats ou des campements très précaires. Le public de l'urgence ne recouvre donc plus seulement les personnes sans abri, jeunes en errance, sortants de prison, femmes en rupture conjugale ou victimes de violences... mais aussi de nouvelles catégories de migrants dont les droits au séjour et droits sociaux ne sont pas de même nature. Pour ceux d'entre eux qui peuvent être accueillis dans les structures d'urgence, la majorité ne remplit pas les conditions pour accéder à un logement. Ainsi, on estime que 80 % des personnes accueillies en urgence en Rhône-Alpes ne peuvent pas accéder à une autre forme d'habitat, du fait de leurs droits minorés et/ou de l'absence de ressources.

Cette situation préoccupante sur le front de l'urgence — qui recoupe également les questions migratoires — fait émerger des inquiétudes et remises en cause de la part de collectivités qui avaient choisi d'intégrer la question de l'hébergement dans leurs politiques locales de l'habitat. Certains EPCI de grandes agglomérations — les plus concernés par cette situation —, adoptent une position réservée et attentiste et hésitent à se saisir davantage des problématiques de l'hébergement. Pour beaucoup, la solution aux problèmes de l'hébergement d'urgence relève d'abord

²³ Sur un total de près de 1,3 millions de demandes d'hébergement ou de logement intermédiaire reçues. D'après enquête DGCS au 31 décembre 2012 sur 121 SIAO dans 94 départements (7 départements n'ont pas répondu).

des compétences de l'État. Les débats qui ont eu lieu au Parlement sur les compétences déléguées aux futures « métropoles » (cf. infra) portent la trace de cette inquiétude²⁴. C'est le cas notamment au niveau du Grand Lyon qui a fait le choix d'un élargissement de ses compétences sociales (en récupérant toutes celles détenues par le Conseil général sur son territoire), mais dont les représentants refusent en l'état d'assurer les compétences liées à l'hébergement et à la mise en œuvre du droit au logement, tant que l'État n'a pas résolu le problème de l'hébergement d'urgence et clarifié la question de la régulation des flux migratoires. Un blocage qui indique, par ailleurs, que la montée en puissance des collectivités territoriales peut conduire également à réinterroger certaines orientations de l'État (notamment, le cloisonnement des champs d'intervention entre la politique du logement et celles de l'immigration, mais aussi de la santé mentale, etc.).

Des évolutions institutionnelles qui conduisent à un élargissement du rôle des EPCI

Malgré les difficultés soulevées par le secteur de l'hébergement d'urgence, la tendance générale est celle d'un renforcement du rôle des EPCI des grandes agglomérations dans la prise en compte des personnes en difficulté de logement et le traitement du mal-logement. L'affaiblissement du rôle de l'État au niveau local, sous l'effet notamment de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), y concourt évidemment.

La responsabilité de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, instituée par la loi du 31 mai 1990, est progressivement passée des Directions départementales de l'équipement (devenues depuis le milieu des années 2000 des Directions départementales des territoires — DDT) aux Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), placées sous l'autorité directe et exclusive des préfets. Ce faisant, elle a accentué la césure entre une approche de la production qui demeure de la responsabilité des DDT et une approche sociale. Les DDCS, porteuses avant tout d'une culture sociale et de la connaissance du secteur de l'hébergement, ont aujourd'hui à co-piloter les PDALPD, à animer ou organiser les CCAPEX, les commissions de médiation Dalo... le tout avec des moyens souvent très contraints.

Indirectement, la RGPP a accentué le repli des services de l'État et ainsi contribué, dans de nombreux territoires, à renforcer de fait le rôle des EPCI qui apparaissent comme les instances censées être les plus à même d'articuler les approches immobilières et sociales sur leur territoire, et de développer des interventions, tant pour soutenir la production d'une offre de logements répondant aux besoins sociaux que pour traiter le mal-logement. Cette

²⁴ Alors que le Gouvernement souhaitait inclure obligatoirement l'hébergement et la garantie du Dalo dans les conventions de délégation des aides à la pierre, le Parlement a voulu que ces deux délégations soient simplement optionnelles.

tendance devrait s'accélérer à l'avenir avec le repli des Conseils généraux sur leurs compétences obligatoires et par la délégation de nouvelles compétences aux EPCI.

Le repli des Conseils généraux sur leurs compétences obligatoires

Les Conseils généraux, dotés depuis le milieu des années 2000 de la dimension sociale de la politique du logement, paraissent aujourd'hui en retrait. Ils assurent depuis 2005 le co-pilotage des PDALPD et la gestion des FSL, et ont toujours occupé une place importante dans la politique du logement en faveur des défavorisés, surtout en ce qui concerne les aides aux personnes. Ils ont également une responsabilité partagée avec l'État dans l'élaboration et le suivi des Schémas départementaux des Gens du voyage et assurent la responsabilité des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (qui déterminent les besoins en établissements pour les personnes âgées et handicapées). La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, qui leur a confié la responsabilité des FSL, leur ouvrait aussi la possibilité d'une délégation des crédits des aides à la pierre (par subsidiarité sur les parties de leur territoire non couvertes par une délégation déjà accordée à une ou plusieurs agglomérations). Mais seulement un Conseil général sur quatre s'était saisi de cette possibilité en 2013.

D'une manière générale, les Conseils généraux ont été nombreux à s'investir, au-delà de la gestion des FSL, pour animer et financer des dispositifs locaux d'aide au logement des défavorisés. La plupart du temps, ils soutiennent des dispositifs qui touchent « leurs » publics, c'est-à-dire les publics pour lesquels le Département gère les aides sociales : les bénéficiaires du RSA, les personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, sous tutelle...), familles avec enfants de moins de trois ans suivies par la protection de l'enfance... Cela les conduit par exemple à soutenir financièrement des structures d'accueil et associations spécialisées pour l'insertion par le logement qui bénéficient à de nombreux allocataires du RSA, à financer de l'hébergement d'urgence au titre des familles, etc. Mais dans ce domaine, qui correspond au cœur de leur compétence sociale, des manifestations de retrait sont d'ores et déjà visibles. C'est ainsi que le Conseil général de l'Isère a fortement réduit l'aide apportée pour le financement de l'accueil hôtelier et l'a limité aux femmes seules avec un enfant de moins de trois ans (les deux conditions sont cumulatives puisque l'accueil n'est plus assuré pour les couples avec un enfant de moins de trois ans).

Une forte augmentation des demandes d'aides a été enregistrée auprès des Fonds de solidarité logement²⁵ ces dernières années, conduisant **de nombreux Conseils généraux à modifier leur règlement intérieur, en resserrant les**

²⁵ Une estimation des dépenses des FSL entre 2008 et 2011 indique une augmentation régulière des dépenses effectuées par les FSL (de 304 millions d'€ en 2008 à 350 millions en 2011), avec toutefois un léger retrait de la part prise par les conseils généraux dans les dotations des Fonds (de 78 % en 2008 à 76 % en 2010).

conditions d'octroi des aides. En Seine-Maritime, le resserrement des critères d'accès au FSL a conduit à une diminution de 18 % du nombre de ménages aidés entre 2007 et 2011 ; dans les Alpes-Maritimes, la modification des plafonds de ressources a fait baisser mécaniquement de 27 % le nombre de dossiers reçus en 2012 ; les perspectives sont identiques en Moselle où, par ailleurs, certains dispositifs subventionnés par le Conseil général risquent de disparaître pour des raisons budgétaires.

Le fait que certains départements, à l'instar du Conseil général du Bas-Rhin, devenus localement des acteurs privilégiés et incontournables des politiques de l'habitat, soient tentés, eux-aussi, de réduire les aides qu'ils apportent aux ménages, montre à quel point le mouvement de repli des Conseils généraux, sous l'effet des contraintes budgétaires, est profond.

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS-RHIN, UN VOLONTARISME IMPORTANT ET RARE SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Depuis 2006, le Conseil général du Bas-Rhin est délégataire des aides à la pierre sur l'ensemble du département, hormis la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). Il co-pilote le PDALDP avec l'État (la CAF et la CUS étant également signataires et très investies) et assure seul la responsabilité du FSL. Fortement impliqué sur la qualité et l'état du parc existant, il pilote le Dispositif partenarial de lutte contre l'habitat non décent et indigne, finance et accompagne la réhabilitation du parc existant, et pilote également un programme de lutte contre la précarité énergétique (il deviendra chef de file début 2014 sur ce volet avec le pilotage d'un Numéro vert et d'une plateforme).

Le Conseil général souhaite s'adresser à un public large (au-delà des seules personnes ciblées par le PDALPD) et tenir compte des spécificités de chaque territoire. Ainsi, au-delà des axes de travail communs dans le cadre du PDALPD, ses actions et les publics visés peuvent varier : problématique des copropriétés dégradées sur le territoire de la CUS (ciblant des ménages très modestes), problématique du parc privé vacant et parfois dégradé sur le reste du département...

Le Conseil général du Bas-Rhin a longtemps maintenu un fort investissement dans le cadre du FSL, avec la volonté de dédier une part importante du Fond au financement de l'accompagnement social au logement. Mais le contexte de réduction des crédits l'a conduit récemment à faire évoluer le règlement du FSL. En 2013, a été décidée une baisse des plafonds de ressources. Pour 2014, il est également prévu de diminuer le financement des associations pour leur mission d'accompagnement (ASLL, AVDL, etc.).

Au-delà des interventions qui concernent le volet social de la politique du logement, **les Conseils généraux ont également une compétence de mise en cohérence des politiques locales à l'échelle départementale** qui trouve sa traduction dans le Plan départemental de l'habitat (PDH) institué en 2006 : ce document est destiné à assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste

du département, de manière à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Début 2013, seulement 45 PDH étaient engagés sur l'ensemble du territoire national (dont 20 effectivement signés) : une faible couverture que regrettent de nombreuses villes moyennes et leurs EPCI auxquels il apparaît par conséquent difficile de « conduire sereinement une politique locale de l'habitat »²⁶.

En même temps qu'ils affichent un souci de mise en cohérence des politiques de l'habitat à l'échelle départementale, les Conseils généraux ont sensiblement réduit les aides qu'ils apportaient pour la construction locative sociale, tant pour l'action foncière que pour le financement du logement social. Dans certains départements, comme celui des Alpes-Maritimes, le Conseil général a diminué — voire retiré — ses subventions à la production de logement social et aux programmes de rénovation urbaine de la métropole niçoise, maintenant ses engagements dans les zones non délégataires des aides à la pierre. En Isère, ce sont les subventions accordées pour les logements PLUS qui ont été supprimées par le Conseil général, qui les a maintenues sur les PLAI au nom de sa compétence sociale. **D'une façon générale, le mouvement de repli des Conseils généraux, lié à la contrainte budgétaire, est repérable partout et sans doute appelé à se poursuivre.**

Cette tendance devrait être accentuée par le processus de décentralisation en cours qui privilégie le fait métropolitain et, au-delà, accentue le rôle des instances intercommunales pour assurer la cohérence de la politique de l'habitat sur leur territoire comme pour traiter le mal-logement. Un processus qui devrait conduire à une répartition variée des compétences habitat d'un département à l'autre. Les écarts risquant à terme d'être considérables entre des départements ruraux où le Conseil général constitue, de fait, la seule instance intercommunale de poids et ceux où son influence se limite aux secteurs non couverts par des métropoles (le département du Rhône constituant une figure emblématique de cette situation).

La métropole : une opportunité pour mieux prendre en charge le traitement du mal-logement ?

Dans un contexte où prévaut toujours l'éclatement des compétences relatives à l'habitat, la création des « métropoles » peut-elle être une solution ? La loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles²⁷, adoptée le 19 décembre 2013, doit permettre de confier aux responsables métropolitains des compétences jusque-là éclatées : celles qui ont trait à la production d'une offre accessible de logements comme celles qui concernent la dimension sociale de la politique du logement.

²⁶ Étude de la Fédération des villes moyennes, en partenariat avec la Caisse des dépôts et l'Union sociale pour l'habitat, « Les Villes Moyennes et l'habitat. Portraits de territoires et stratégies habitat », juin 2013.

²⁷ Seront automatiquement transformées en métropoles les territoires qui forment un ensemble de 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants : outre Paris, Lyon et Marseille qui font l'objet de dispositions spécifiques, l'automatisme concernera Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen. La transformation en métropole relèvera de la volonté des communes dans les autres intercommunalités qui abritent le chef-lieu de région ou qui sont les centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants (Montpellier et Brest pourront ainsi accéder au statut de métropole si elles en font le choix).

Sous réserve d'éventuelles censures de la part du Conseil constitutionnel (qui doit rendre sa décision d'ici à la fin janvier 2014), **la loi prévoit que les métropoles puissent exercer de plein droit différentes compétences importantes en matière de politique locale de l'habitat²⁸** et de politique de la Ville²⁹ (en lieu et place des communes). Par ailleurs — et tel était l'un des principaux enjeux de ce projet de loi — les métropoles pourront se voir déléguer par convention des compétences exercées jusqu'à présent par l'État³⁰ :

- l'attribution des aides au logement locatif social et des aides en faveur de l'habitat privé,
- la garantie du droit au logement décent et indépendant, sans dissociation possible avec la gestion du contingent préfectoral,
- la mise en œuvre de la procédure de réquisition des locaux vacants,
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de ses ressources,
- l'élaboration, la contractualisation et le suivi des conventions d'utilité sociale,
- la délivrance aux organismes Hlm des agréments pour la vente de logements sociaux.

Aux compétences déléguées par l'État s'ajoute la possibilité de transferts conventionnels de certaines compétences des Départements, notamment l'attribution des aides au titre du FSL, des missions confiées au service départemental d'action sociale, des aides aux jeunes en difficulté... À cet égard, la métropole de Lyon fait l'objet de dispositions spécifiques, puisqu'elle exercera de plein droit les compétences que les lois attribuent aux Départements.

Si les métropoles devraient ainsi pouvoir exercer un certain nombre de compétences importantes en matière de politiques de l'habitat mais aussi de traitement du mal-logement et de réponses à apporter aux plus fragiles, **ce sera à la discrétion de chacune**. Car c'est finalement une **formule de délégations « à la carte »** qui s'est imposée dans la version définitive du texte de loi alors que le projet initial prévoyait la délégation d'un « bloc insécable » de cinq compétences. Ce caractère indissociable visait à éviter un scénario dans lequel les collectivités auraient en charge le développement de l'offre, tandis que l'État continuerait à porter les obligations du Droit au

²⁸ a) Programme local de l'habitat ; b) Politique du logement, aides financières au logement social, actions en faveur du logement social, actions en faveur des personnes défavorisées ; c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage.

²⁹ a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès aux droits.

³⁰ La délégation est prévue par une convention conclue pour une période de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard d'objectifs définis dans la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole dans les mêmes délais en cas de non-respect des engagements de l'État.

logement opposable (Dalo) et de l'accueil inconditionnel de l'hébergement, sans avoir les moyens de sa politique.

Hormis les métropoles, tous les EPCI devraient pouvoir bénéficier des mêmes possibilités de délégation de compétences « à la carte » dans le cadre du projet de loi ALUR (encore en débat à ce jour), ce qui conduirait à ce qu'il n'y ait finalement pas de différence entre les métropoles et les autres EPCI. Seul le Grand Paris a fait l'objet de dispositions particulières dans le cadre de la loi relative aux métropoles (même si l'on n'en connaît pas encore la portée à ce jour) : notamment la délégation du « bloc insécable » de compétences, l'élaboration d'un premier Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et la définition d'un Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France.

La **diversité des modes d'intervention**, qui découlera du **dispositif à « géométrie variable »** finalement voté, ne sera donc pas tant le fait du statut des différentes intercommunalités que de la manière dont elles se saisiront (ou non) et mettront en pratique les différentes possibilités de délégations, avec le risque qu'il en résulte un paysage très fragmenté. Cela renvoie vers l'État une question importante sur la façon dont il se positionnera par rapport à ces nouvelles possibilités de délégation. À ce sujet, la Fondation Abbé Pierre sera très vigilante sur la façon dont l'État suivra ces prises de compétences par les intercommunalités.

S'il faut donc se réjouir des compétences nouvelles qui devraient pouvoir s'exercer au niveau intercommunal, leur mise en application effective est loin d'être garantie à ce jour³¹. Et la **question de la volonté politique des intercommunalités à l'égard des plus fragiles reste entière**, sachant que toutes ne sont pas aujourd'hui impliquées à la hauteur des besoins sur leur territoire.

³¹ Concernant les EPCI des villes moyennes, une récente étude a démontré par exemple qu'ils envisagent peu aujourd'hui d'étendre leurs responsabilités en tant que chef de file des politiques locales ou de peser sur les attributions de logement social, et que 83 % ne compteraient pas demander la délégation du contingent préfectoral. Un attentisme qui s'expliquerait à la fois par les incertitudes qui planaient sur l'acte 3 de la décentralisation (au moment où cette étude a été réalisée), mais aussi par les moyens conséquents qu'ils devraient mobiliser sur le plan financier et humain (les services habitat de ces EPCI étant dans leur grande majorité, de taille réduite. Près de 75 % se composent de moins de 3 personnes, dont 43 % de 0,2 ETP à 1 personne au maximum). Fédération des villes moyennes, « Les Villes Moyennes et l'habitat. Portraits de territoires et stratégies habitat », op.cit.

GARANTIR L'ACCÈS AUX DROITS, L'EXERCICE DE LA SOLIDARITÉ ENVERS LES PLUS FAIBLES ET L'ÉQUITÉ TERRITORIALE

Les discussions des projets de loi de décentralisation et ALUR ont été l'occasion de nombreux débats sur l'hébergement et le Droit au logement opposable entre les parlementaires (très souvent porteurs des préoccupations des collectivités locales) et le Gouvernement. Deux thèmes qui concernent de fait les publics les plus fragiles envers lesquels l'État assume des responsabilités éminentes, qu'il s'agisse de garantir l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de la prise en charge dans un hébergement, ou de garantir le droit à un logement décent et indépendant aux catégories prioritaires particulièrement exposées au mal-logement (telles qu'elles sont définies par la loi Dalo de 2007).

DE QUOI L'ÉTAT EST-IL LE GARANT ?

- * La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.
- * Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection, de la santé, de la justice...
- * Le droit au logement est garanti par l'État pour toutes les catégories prioritaires définies par la loi.
- * Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.
- * 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.

La Fondation Abbé Pierre prend au sérieux ces principes censés apporter des garanties aux plus fragiles. Mais **dans une période d'affaiblissement de la capacité d'intervention de l'État et de montée en responsabilité des collectivités territoriales en matière de logement et d'hébergement, se pose la question de la façon dont l'effectivité de ces droits et principes peut concrètement être garantie.**

En prévoyant des possibilités de délégations de compétences importantes en faveur des futures métropoles — et plus largement de toutes les intercommunalités dotées d'un PLH exécutoire —, les processus législatifs en cours soulèvent la question des responsabilités qu'elles devront assumer et des obligations de résultats qu'elles devront souscrire, parallèlement aux moyens qu'elles se verront déléguer. Car, **pour la Fondation Abbé Pierre, il serait inconcevable que les droits qui ont été reconnus aux personnes en difficulté ces dernières années**

dans le domaine de l'hébergement ou du logement s'effritent ou se dissolvent avec le processus de décentralisation en cours. Trois débats traduisent cette tension : le premier porte sur **l'adéquation entre les responsabilités et les moyens** pour les exercer, le deuxième sur **les obligations de résultat** qui doivent être attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités, et le troisième sur **le rôle de l'État** qui doit être redéfini.

Le débat sur l'adéquation entre les responsabilités et les moyens pour les exercer

La première dimension du débat en cours concerne l'adéquation entre les responsabilités et les moyens disponibles pour les exercer. L'enjeu pour la Fondation Abbé Pierre est clair : pas de responsabilités sans moyens pour les exercer, pas de moyens d'intervention sans responsabilité clairement assumée et sans la garantie qu'ils concourent bien aux buts recherchés.

1 - La délégation de compétences nouvelles et de moyens d'intervention doit s'accompagner d'une prise de responsabilité clairement assumée de la part des intercommunalités. À cet égard, le débat sur l'exercice du Dalo a été emblématique d'une difficulté à envisager cette prise de responsabilités qui accompagne les compétences et moyens délégués (le flou sur le partage des responsabilités entre État et EPCI ayant également contribué à revoir à la baisse les ambitions sur le bloc insécable de compétences). Il aurait été important que l'État précise comment s'exercera le partage de la responsabilité du Dalo dans un contexte où les intercommunalités sont susceptibles de récupérer, par voie de délégation, de nombreux moyens qui concourent à sa mise en œuvre. À ce jour, l'opposabilité du droit au logement est de la responsabilité de l'État — qui peut à ce titre faire l'objet de recours individuels auprès des commissions de médiation et éventuellement de la juridiction administrative. La loi de 2007 est très claire sur ce point et les évolutions en cours dans le cadre de la décentralisation ne peuvent d'aucune manière limiter cet acquis essentiel. Aussi, la délégation éventuelle de la garantie du Dalo posera-t-elle inévitablement des questions, lors de l'élaboration des conventions de délégation, sur la définition des responsabilités en cas de défaillance des intercommunalités — et des sanctions à appliquer le cas échéant³².

2 - Par ailleurs, aucune responsabilité ne saurait être exercée de façon satisfaisante sans des moyens d'intervention réels et effectifs. C'est ainsi qu'a, heureusement, été confirmée la nécessité de ne pas dissocier l'exercice de la garantie du Dalo et la gestion du contingent préfectoral

³² Comment caractériser la carence éventuelle d'un EPCI (c'est à l'évidence moins simple que la réalisation ou non du programme triennal prévu par l'article 55 de la loi SRU) ? Quelle serait alors la possibilité concrète pour l'État de reprendre la délégation ?

qui constitue le support de sa mise en œuvre³³, au cours des débats parlementaires. Au-delà de la mobilisation du contingent préfectoral, l'ensemble des moyens nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement doit pouvoir être sollicité, qu'il s'agisse de la production d'une offre locative sociale, de la mobilisation du parc privé à des fins sociales ou encore des outils de régulation du foncier et de l'urbanisme au premier rang desquels figure évidemment le PLU intercommunal.

De fait, la **panoplie des outils d'intervention aux mains des intercommunalités pour développer le parc social, en améliorer la qualité ou en maîtriser le peuplement, s'est considérablement enrichie** : rattachement des offices Hlm à l'EPCI, signature obligatoire des conventions d'utilité sociale (CUS)³⁴ par les EPCI délégataires des aides à la pierre, délégation du contingent préfectoral (si prise de la responsabilité du Dalo), plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs de logements sociaux (qui devient obligatoire pour les EPCI avec PLH), expérimentation possible d'un système de cotation des demandes et d'un système de location choisie qui conduit au pilotage des politiques d'attribution par les EPCI, délivrance des agréments pour la vente des logements sociaux, gouvernance de la rénovation urbaine³⁵...

Parallèlement, la possibilité de réunir les outils d'intervention sur le parc privé à l'échelle de l'intercommunalité a été renforcée (gestion des aides de l'Anah, lutte contre l'habitat indigne...³⁶). **On peut toutefois regretter la faiblesse, pour ne pas dire l'absence, de mesures supplémentaires concernant la mobilisation du parc privé à des fins sociales, car il s'agit là d'un vecteur essentiel à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la mixité sociale.** Et ceci alors même que la pression s'accroît au nom de cette mixité sociale, pour ne plus reloger les publics précaires ou les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo dans les quartiers de la politique de la Ville³⁷ (alors que le rattrapage des objectifs de la loi SRU ne s'effectuera au mieux que très lentement).

³³ La dissociation de ces deux compétences a pourtant été envisagée lors de la première lecture de la loi au Sénat : la gestion du contingent préfectoral et les aides à la pierre constituaient le bloc de compétences déléguées aux EPCI sans que le Dalo n'y soit attaché.

³⁴ Pour les organismes Hlm disposant d'un patrimoine représentant plus de 20 % du parc social du territoire.

³⁵ Le projet de loi de programmation pour la Ville et Cohésion urbaine prévoit que le PNRU2 s'inscrit « dans le cadre fixé par les contrats de ville » et que ceux-ci sont conclus « à l'échelle intercommunale » avec l'EPCI et les communes.

³⁶ Aides de l'Anah, signature des conventions Anah y compris « sans travaux », possibilité pour les EPCI de devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne (article 41 du projet de loi Alur) en se voyant confier les prérogatives en matière de polices spéciales du logement des maires et du préfet ; rôle donné aux présidents d'EPCI dans les plans de sauvegarde ; observatoires des loyers en zone tendue. À côté de ces dispositions adoptées, d'autres ont suscité des réticences, comme la prise de compétence sur l'encadrement des loyers ou la taxe sur les logements vacants.

³⁷ L'exposé des motifs du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine indique ainsi qu'« il importe aujourd'hui de mettre en place une politique d'attributions et de parcours résidentiels qui reconnaisse la spécificité de ces quartiers (de la politique de la ville) ».

Ainsi, une double contrainte est en train de s'établir qu'on peut présenter schématiquement ainsi : certains pensent que l'on ne **doit** pas loger les personnes reconnues prioritaires à l'issue d'un recours Dalo dans les quartiers où il y a beaucoup de logements sociaux, alors même que l'on ne **peut** pas — faute d'offre accessible — les loger dans les quartiers où il y en a trop peu. Pour la Fondation Abbé Pierre, la résolution de cette contradiction **ne justifie en aucun cas de fermer l'accès d'une partie du parc Hlm à ceux qui en ont le plus besoin**, mais passe notamment par une plus forte mobilisation du parc privé pour répondre à ces besoins sociaux.

Enfin, **une meilleure articulation entre les PLH et les PLU** constituerait un levier important pour les EPCI qui souhaitent intervenir plus efficacement en matière de politique locale de l'habitat. Considérée par la plupart des observateurs comme la « *mère de toutes les batailles* » dans la recherche de foncier constructible (en quantité suffisante) et d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation à l'échelle des agglomérations, la compétence du PLU intercommunal a été confirmée sans difficulté pour les métropoles dans la loi adoptée par le Parlement le 19 décembre 2013. En revanche, de fortes oppositions se sont exprimées pour les autres intercommunalités dans les débats sur le projet de loi ALUR ; et le transfert du PLU au niveau des EPCI risque de rester lettre morte si une minorité de blocage très faible peut s'y opposer (comme c'est actuellement prévu dans la version votée en première lecture).

Le débat sur les obligations de résultat qui doivent être attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités

La deuxième dimension du débat porte sur les obligations attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités et à la mobilisation des moyens pour rendre effectif le droit au logement décent. Sur la délégation éventuelle de la garantie du Dalo aux EPCI, les implications sont loin d'être précisées à ce jour, comme nous l'avons évoqué précédemment. Et, plus globalement, se pose la question des obligations faites aux EPCI, pour que les compétences dont ils disposent les conduisent effectivement à mettre en place les conditions nécessaires pour mettre en œuvre le droit au logement pour tous. Ainsi, **des obligations de résultat que l'on peut qualifier d'« intermédiaires » nous semblent devoir être imposées aux EPCI**, qu'ils prennent ou non la délégation du Dalo.

L'obligation de résultat devrait d'abord porter sur **l'instauration d'une démarche d'observation du mal-logement à l'échelle des agglomérations**. Partant du constat que l'on n'agit bien que sur ce que l'on connaît bien, il apparaît en effet indispensable que **les observatoires des PLH intègrent une dimension consacrée au mal-logement dans ses différentes formes et manifestations territoriales**. Cette dimension

pourtant essentielle est généralement absente. D'où l'idée d'imposer la création d'un « observatoire du mal-logement » sur le territoire de l'EPCI, avec une obligation d'actualisation régulière des données et de débat public périodique. Une telle démarche existe parfois, mais elle est portée par le secteur associatif. « L'Observatoire citoyen 92 », qui a pour objectif de rendre accessible des données sur la situation du mal-logement pour chaque commune des Hauts-de-Seine et de dresser un état de la situation pour l'ensemble du département³⁸, en est un exemple. Une même démarche est conduite dans l'Isère, à l'initiative de l'association Un Toit Pour Tous, qui analyse chaque année les différentes composantes du mal-logement dans le département³⁹. Parfois, le projet est conduit à l'initiative d'une collectivité territoriale, comme c'est le cas à l'échelle du Grand-Clermont où l'observatoire de l'habitat créé dans le cadre du Scot produit une analyse de même nature tous les deux ans⁴⁰. De telles démarches permettent de mettre en évidence les différentes composantes de la demande sociale de logement, en référence aux diverses dimensions du mal-logement.

Une autre obligation de résultat intermédiaire, au vu des constats précédents, **doit porter sur la mobilisation du parc privé** et venir en quelque sorte compléter celle qui concerne la construction de logements sociaux. Elle est fondée sur la nécessité de concilier droit au logement et mixité sociale, et elle doit conduire à donner aux communes les mêmes capacités d'accueil, indépendamment de leur taux de logements sociaux. Dans une démarche similaire à celle qui a été mise en œuvre pour favoriser la production de logements sociaux (avec la fixation d'un taux de 20 % puis de 25 % de logements sociaux dans les communes les plus urbanisées), une part du parc privé en rotation pourrait ainsi être captée annuellement pour répondre aux besoins des ménages les plus fragiles. Dans les zones tendues, il conviendrait *a minima* que les plans départementaux déterminent un objectif quantitatif de captation du parc privé par bassin d'habitat, réparti entre les communes, en tenant compte des logements sociaux manquants, et mis en œuvre par les intercommunalités.

Repenser le rôle de l'État

Si le nouvel acte de la décentralisation impose de réfléchir aux nouvelles responsabilités et obligations des collectivités locales, il faut aussi revenir sur **le rôle de l'État qui, de fait, est profondément bouleversé par le nouveau contexte qui se dessine**. Les nouvelles dispositions législatives appellent son propre repositionnement et celui de ses services déconcentrés (sans que cela n'ait d'ailleurs été explicité).

³⁸ L'Observatoire permet d'alimenter des groupes locaux de citoyens qui souhaitent analyser l'ampleur de la crise du logement dans leur commune.

³⁹ Les rapports sont disponibles sur le site Internet de l'association.

⁴⁰ Le rapport 2013 sur « La demande sociale de logement à l'échelle du Grand Clermont » a été présenté le 18 décembre 2013. Il est disponible auprès de l'Agence d'urbanisme du Grand Clermont.

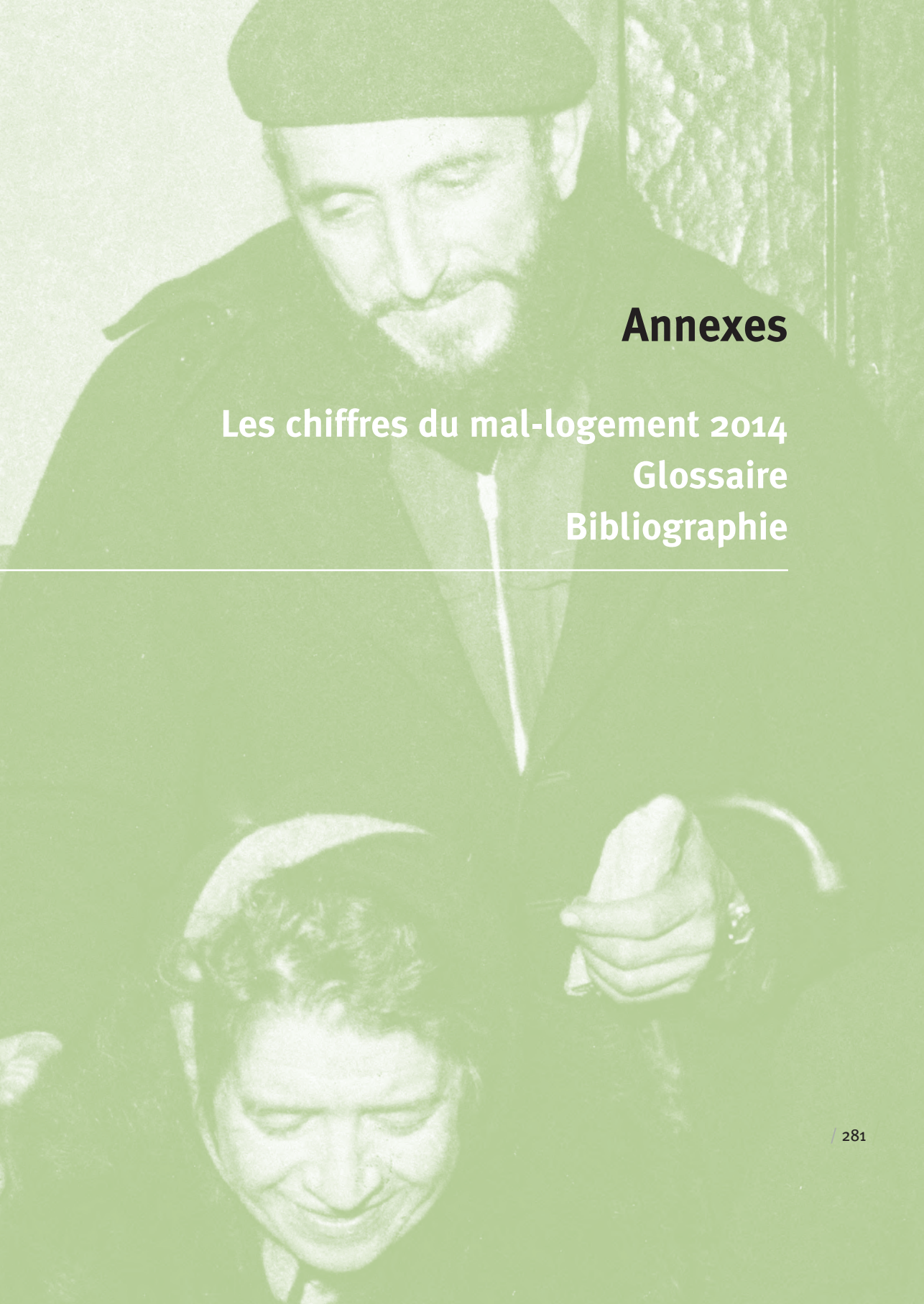
Sachant que l'évolution de son rôle se traite aujourd'hui, parallèlement, dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP), au risque de faire surgir des contradictions essentielles comme, par exemple, la volonté affichée de mobiliser des moyens accrus avec des effectifs de plus en plus réduits. Les propos développés dans ce chapitre nous conduisent donc à insister sur trois dimensions majeures (mais non exclusives) du rôle de l'État pour la période qui s'ouvre.

L'État doit être porteur des objectifs de solidarité et veiller à ce qu'ils soient inscrits dans les documents programmatiques élaborés au niveau local : dans ceux auxquels il participe, évidemment (PDALPD), mais surtout dans ceux qui orientent l'action locale en matière de logement et d'hébergement, notamment dans les PLH dont le rôle est renforcé. Ce qui suppose de l'État qu'il soit en capacité de forger localement les arguments qui fondent sa position.

L'État doit aussi être garant de la bonne mise en œuvre des obligations de résultat évoquées précédemment : qu'il s'agisse des obligations qui existent déjà (25 % de logements sociaux dans les communes qui n'atteignent pas ce taux, financement des aires d'accueil pour les Gens du voyage), de celles dont la délégation se dessine (la garantie du Dalo ou de l'accueil inconditionnel) ou de celles qu'il conviendrait d'instaurer (observation du mal-logement, captation du parc privé par exemple). Il faudra, d'autant plus, renforcer ce rôle que de nombreuses communes s'affranchissent aujourd'hui de leurs obligations légales.

L'État doit enfin être garant de l'équité territoriale et de la solidarité entre territoires, ce qui suppose de renforcer les outils de péréquation financière et de donner la possibilité aux EPCI de disposer des ressources financières nécessaires pour adapter leurs interventions aux contextes locaux les plus tendus. La question des moyens (financiers et humains) sera cruciale dans la mise en œuvre de ces objectifs et les territoires hors agglomération ne devront pas être oubliés.

Autant de questions en suspens, autant d'évolutions complexes à faire intégrer, mais autant d'enjeux dont l'impact est au final déterminant pour une meilleure prise en compte de la situation des mal-logés dans notre pays.



Annexes

Les chiffres du mal-logement 2014

Glossaire

Bibliographie

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT EN 2014

3,5 millions de personnes mal logées

L'état du
mal-logement
en France

2014

	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)	18 478
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	693 978
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)	52 448
TOTAL des personnes mal-logées (a)	= 3 524 426

Plus de 5 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

	Nombre de personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté (356 686 logements) (7)	729 636
Locataires en impayés de loyer (494 800 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)	= 8 103 661

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.
- **3,8 millions de ménages** sont en situation de précarité énergétique dans leur logement, soit environ 8 millions de personnes (5).
- **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** occupent un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice ayant prononcé l'expulsion*** (11).
- **Sans oublier que 1 735 000 ménages** ont une demande de logement social en attente (12).

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 en 2012, à partir des données Finess.
- (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 2012.
- (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) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère de l'Intérieur, 2011.
- (12) Système national d'enregistrement de la demande de logement social, au 1^{er} septembre 2013.

Indications complémentaires :

* Sachant que les Schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage établissent un objectif à 37 466 places en aires d'accueil pour répondre à l'ensemble des besoins (objectifs réévalués suite à l'adoption des schémas révisés) et que 24 354 places étaient disponibles fin 2012, on peut estimer que 13 112 familles n'ont pas accès à une place en aire d'accueil aménagée, soit 52 448 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 million 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 sont disponibles (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 2009 à 2011, on trouve le résultat suivant : $126\,261 - 35\,081 = 91\,180$ ménages qui se retrouvent dans des situations extrêmes de fragilité.

COMMENTAIRE DES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT 2014

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 existant 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 2011 sur « Le mal-logement »¹, celles-ci doivent à présent donner lieu à des investigations concrètes. Par ailleurs, elle attend avec impatience les premiers résultats de l'enquête Logement de 2013, qui permettront enfin d'actualiser des données datant de 2006 (voire 2002 en ce qui concerne les hébergés chez des tiers) et plaide pour que le rythme de ces enquêtes de l'Insee puisse être intensifié.

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, on recense tout d'abord 694 000 personnes privées de domicile personnel.

Une publication de l'Insee en juillet 2013² indique que **141 500 personnes sont « sans domicile »**³ 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 au moins une fois les services d'hébergement ou de restauration dans les

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 2011.

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...

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 18 478 places disponibles à fin 2012 en résidences sociales *ex nihilo*⁴.

Parmi les 685 000 personnes souffrant d'une absence de logement figurent également toutes celles qui ont recours à des formes d'habitat extrêmement précaires : baraquements de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés... En 2006, le recensement de la population indique que **85 000 personnes résident dans ces « habitations de fortune »,** qui renvoient pour les trois quarts à des constructions provisoires ou des mobil-home (sans possibilité de mobilité).

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 accéder à l'autonomie résidentielle (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 logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en

⁴ Sur 92 389 places en résidences sociales « classiques » disponibles au 31 décembre 2012 (hors maisons relais et pensions de famille – source FINESS), 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.

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, figurent également parmi les victimes du mal-logement **les nombreuses familles de Gens du voyage** qui, lorsqu'elles disposent de revenus modestes, rencontrent d'importantes difficultés pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. Alors que 37 466 places en aires d'accueil aménagées doivent être financées par les communes dans le cadre des Schémas départementaux, la non-réalisation à fin 2012 de 13 112 places se traduit par des situations d'extrême précarité pour plus de 52 000 personnes, dans la mesure où elles ne peuvent accéder à une aire et à des conditions de vie décentes.

Plus de 5 millions de personnes sont fragilisées par rapport au logement

Ces problématiques extrêmes de mal-logement ne doivent pas masquer toutes les situations de réelle fragilité de logement, que vivent des centaines de milliers 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 (cf. ci-dessous) 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. 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 » (au sens de l'Insee et comptabilisées 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 8 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 qui ne peuvent être comptabilisées ici (risques de recoupements, chiffres concernant des ménages et non 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,
- **3,8 millions de ménages en situation de précarité énergétique**, d'après l'ENL 2006,
- **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 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,

- Sans oublier que 1,7 million de ménages avaient déposé une demande de logement social au 1^{er} septembre 2013, 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 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. Sachant que — si l'observation statistique constitue un préalable indispensable pour pouvoir agir efficacement contre le mal-logement — la Fondation Abbé Pierre attend des signes forts de la part des pouvoirs publics et des réponses concrètes pour offrir des perspectives aux personnes défavorisées et aux plus modestes, et éviter que de nouveaux ménages fragiles ne viennent à l'avenir grossir les rangs des personnes mal logées.

GLOSSAIRE

115 : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit pour les sans-abri.

ACI : Accord collectif intercommunal.

ACUF : Association des Communautés urbaines de France.

ADCF : Assemblée des Communautés de France.

ADIL : Agence départementale d'Information sur le Logement.

AFUL : Association Francophone des Utilisateurs de Logiciels Libres.

AGAM : Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise.

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 un Urbanisme rénové (loi).

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.

ARS : Agence régionale de santé.

ASLL : Accompagnement social lié au logement.

AUDA : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

AVDL : Accompagnement vers et dans le Logement.

BTP : Bâtiment et travaux publics.

CA : Communauté d'agglomération.

CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

CAF : Caisse d'Allocations familiales.

CAPEB : Confédération de l'Artisanat des petites Entreprises du Bâtiment.

CASAL : Commission d'accompagnement social et d'accès au logement.

CC : Communauté de communes.

CCA : Commission des clauses abusives.

CCAS : Centre communal d'Action sociale.

CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.

CCH : Code de la construction et de l'habitation.

CCI : Chambre de Commerce et de l'Industrie.

CDC : Caisse des Dépôts.

CDD : Contrat à durée déterminée.

CDH : Conseils départementaux de l'habitat.

CDI : Contrat à durée indéterminée.

CES : Comité d'évaluation et de suivi.

CESE : Conseil économique, social et environnemental.

CESER : Conseil économique social et environnemental régional d'Ile-de-France.

CETE : Centre d'études techniques de l'équipement.

CGDD : Commissariat général du Développement durable.

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.

CMUC : Couverture médicale universelle complémentaire.

CNAF : Caisse nationale d'Allocations familiales.

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme.

CNIS : Conseil national de l'Information statistique.

CNRS : Centre national de la Recherche scientifique.

CODAH : Communauté d'agglomération du Havre.

CPH : Centre provisoire d'hébergement.

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

CREP : Constat de risque d'exposition au plomb.

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale.

CUS : Communauté urbaine de Strasbourg.

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.

DGF : Dotation globale de fonctionnement.

DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

DiHAL : Délégation interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement.

DMTO : Droits de mutation à titre onéreux.

DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et au Logement.

DSR : Dotation de solidarité rurale.

DSU : Dotation de solidarité urbaine.

ENL : Enquête nationale Logement (Insee).

EPASE : Établissement public d'aménagement et de développement économique.

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.

FAP : Fondation Abbé Pierre.

FAPIL : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.

FART : Fonds d'aide à la rénovation thermique.

FFB : Fédération française du Bâtiment.

FILOCOM : Fichiers des Logements par COMMunes.

FJT : Foyer de jeunes travailleurs.

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.

FPI : Fédération des Promoteurs Immobiliers de France.

FSL : Fonds de Solidarité Logement.

FTM : Foyer de travailleurs migrants.

GATE : Groupe d'Analyse et de Théorie Économique.

GRL : Garantie des risques locatifs.

GUL : Garantie universelle des loyers.

HCLPD : Haut Comité pour le Logement des Personnes défavorisées.

HLM : Habitation à loyer modéré.

IDF : Ile-de-France.

IGAS : Inspection générale des Affaires sociales.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

INVS : Institut national de Veille sanitaire.

IRDSU : Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain.

IRL : Indice de référence des loyers.

LDD : Livret de développement durable.

LHSS : Lit halte soin santé.

LLS : Logements locatifs sociaux.

MAP : Modernisation de l'action publique.

MAPAM : Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

MEDEF : Mouvement des Entreprises de France.

MNCA : Métropole Nice Côte d'Azur.

MOI : Maître d'ouvrage d'insertion.

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

MPM : Marseille Provence Métropole.

OFCE : Observatoire français des Conjonctures économiques.

ONZUS : Observatoire national des Zones urbaines sensibles.

OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

ORI : Opération de restauration immobilière.

PACA : Provence Alpes Côte d'Azur.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

PDAHI : Plans départementaux accueil, hébergement, insertion.

PDALPD ou **PDLPD** : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

PDLHI : Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne.

PIB : Produit intérieur brut.

- PIG** : Programme d'intérêt général.
- PIL** : Pôle d'insertion par le logement.
- PLAI** : Prêt locatif aidé d'insertion.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLS** : Prêt locatif social.
- PLU** : Plan local d'urbanisme.
- PLUI** : Plans locaux d'urbanisme intercommunaux.
- PLUS** : Prêt locatif à usage social.
- PME** : Petites et moyennes entreprises.
- PNRQAD** : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
- PNRU** : Programme national de rénovation urbaine.
- PTZ (PTZ+)** : Prêt à taux zéro.
- PUCA** : Plan urbanisme construction architecture.
- RER** : Réseau express régional.
- RGPP** : Révision générale des politiques publiques.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHVS** : Résidence hôtelière à vocation sociale.
- RSA** : Revenu de solidarité active.
- SCI** : Société civile immobilière.
- SCOT** : Schéma de cohérence territoriale.
- SDRIF** : Schéma directeur de la région Ile-de-France.
- SIAO** : Système intégré d'accueil et d'orientation.
- SIASP** : Système d'Information sur les Agents des Services Publics.
- SNAL** : Syndicat national des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement.
- SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
- SRU** : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
- STG** : Sciences et Technologies de la Gestion.
- TLV** : Taxe sur les logements vacants.
- TPE** : Très petites entreprises.
- TPN** : Tarif première nécessité.
- UE** : Union européenne.
- UMF** : Union des Maisons françaises.

UNCCAS : Union nationale des Centres communaux et intercommunaux d'Action sociale.

UNTEC : Union nationale des Économistes de la construction.

URIOPSS : Union régionale interfédérale des Œuvres et Organismes privés sanitaires et sociaux.

USH : Union sociale pour l'Habitat.

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement.

ZAC : Zone d'aménagement concerté.

ZRU : Zone de redynamisation urbaine.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

BALLAIN (René), BENGUIGUI (Francine), *Mettre en œuvre le Droit au logement*, La Documentation française, Paris, 2004.

BALLAIN (René), MAUREL (Elisabeth), *Le Logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?* 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*, La Découverte, Paris, 2008.

CASTEL (Robert), *La Montée des incertitudes*, Seuil, Paris, 2009.

DAMON (Julien), *L'Exclusion*, Que sais-je ?, PUF, Paris, mars 2008.

DAVEZIES (Laurent), *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. La République des idées, Le Seuil, Paris, 2012.

DONZELOT (Jacques), *Quand la Ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil, Paris, 2006.

DRIANT (Jean-Claude), *Les Politiques du logement en France*, La Documentation Française, Paris, 2009.

DRIANT (Jean-Claude) dir, *Politiques de l'Habitat et crises du logement*, La Documentation française, Paris, janvier 2008.

MAURIN (Eric), *La Peur du déclassement*, République des idées, Le Seuil, Paris, 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*, Éditions de la DDEA de l'Oise, Septembre 2009.

ROBERT (Christophe) et VANONI (Didier), *Logement et Cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, La Découverte, Paris, 2007.

ROBERT (Christophe), *Éternels Étrangers de l'intérieur*, Desclée de Brouwer, Paris, 2007.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) :

- *État 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.
- *Rapport d'activités 2012, 2011, 2010, 2009, 2008 et 2007*.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) :

- BOSVIEUX (Jean), *Les logements en copropriété*, mai 2010.

Assemblée nationale :

- *Projet de loi de finances pour 2014*, n°1395, 25 septembre 2013.
- PINTE (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.

Caisse des dépôts et des consignations (CDC) :

- *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) :

- *L'hébergement institutionnel au regard d'un public inattendu : les travailleurs*, janvier 2010.
- *Les nouveaux visages de la pauvreté laborieuse*, 2007.

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) :

- *Les compétences en habitat des collectivités territoriales*, Repères 1982-2012, CERTU, décembre 2012.

Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) :

- COUPPIE (Thomas), « *Bref du Cereq* », *Insertion des jeunes issus de quartiers sensibles : les hommes doublement pénalisés* », avril 2013.

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 problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises*, Collection des rapports, avril 2012.
- *Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population*, Cahier de recherche n°281, décembre 2011.
- *Le coût du logement pèse sur la mobilité professionnelle*, Consommation et modes de vie n°240, juin 2011.
- « *Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi* », Collection des rapports n°273, mars 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.
- 5^e rapport annuel, *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo !*, novembre 2011.
- 4^e rapport annuel, *L'État ne peut pas rester hors la loi*, décembre 2010.
- 3^e rapport annuel, *L'an II du Dalo : Priorité à la bataille de l'offre*, octobre 2009.
- 2^e rapport annuel, *Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire*, octobre 2008.
- 1^{er} rapport annuel, *Franchir les étapes pour rendre effectif le Droit au logement opposable*, octobre 2007.

Commissariat général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) :

- La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence, juin 2013.
- Les Comptes du Logement (premiers résultats 2010), mars 2011.

Conseil économique social et environnemental (CESE) :

- *Les actifs en situation de précarité en Ile-de-France, comment éviter l'exclusion ?*, septembre 2013.
- *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
- RASTOLL (Dominique), *Les Copropriétés en difficulté*, Conseil économique et social, 2002.

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.
- Rapport 2009, *La Rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, mars 2010.

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 / Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) :

- *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif*, novembre 2012.
- *Recommandations pour la diversité sociale de l'habitat*, rapport du jury présidé par Nicole NOTAT, octobre 2007.

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 français d'opinion publique (IFOP) :

- *Rumeur publique prospective sur les jeunes et la mobilité*, étude IFOP, novembre 2013.

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 n°17.

Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile-de-France (IAU) :

- *La lutte contre l'habitat indigne et dégradé en Ile-de-France*, in Note rapide n°576, octobre 2011.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

- *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.
- *Diplômes et insertion professionnelle*, Vue d'ensemble-Portrait de la population, Portrait social 2011.
- *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 Comportements de consommation en 2011*, n°1458, juillet 2013.
- *L'Hébergement des sans-domicile en 2012*, n°1455, juillet 2013.
- *L'Attractivité économique des territoires*, n°1416, octobre 2012.
- *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.
- *Hébergement et distribution de repas chauds : le cas des sans-domicile*, n°823, janvier 2002.

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.

- *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté, Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées*, septembre 2008, DGALN.

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), METL, septembre 2012.

Observatoire national de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale (ONPES) :

- *La mortalité des personnes sans domicile en France entre 2008 et 2010*, Lettre n°3, septembre 2013.
- *L'accès à la propriété des ménages pauvres et modestes*, Lettre n°3, mai 2012.
- Rapports 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008 et 2007, La Documentation française.

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) :

- FILIPI (B.), FUNES (C.), NABOS (H.), TUTIN (C.), *Marché du logement et fractures urbaines en Ile-de-France*, PUCA Recherche, n° 184, décembre 2008.
- LELÉVRIER (C.), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, mars 2008.

Sénat :

- Rapport parlementaire d'information, n°49 *Avenir de l'organisation décentralisée de la République*, octobre 2013.
- DILAIN (Claude), *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 ? À la recherche de la solidarité territoriale*, rapport d'information n°309 (2009-2010), au nom de la Délégation des collectivités territoriales du Sénat, février 2010.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Fédération nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion sociale (FNARS) :

- *Baromètre 115*, novembre 2013.

Fondation Abbé Pierre :

- *Bilan du programme « 2 000 toits pour 2 000 familles »*, avril 2012.
- *Bilan de la Plateforme « Allô prévention expulsion »*, 2012.
- *L'accès aux droits : un impératif face à la crise du logement en Ile-de-France*, novembre 2010.
- *Bilan du programme « SOS Taudis »*, octobre 2010.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

- 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.

Secours catholique :

- *Rapport des statistiques d'accueil 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) :

- *L'implication des CCAS et CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique*, Enquêtes et observations sociales n°5, mars 2013.
- *Baromètre de l'action sociale locale 2012*, septembre 2012.

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.

BIGOT (Régis), *Le logement pèse de plus en plus dans le budget des ménages européens*, Informations Sociales n°155, septembre-octobre 2009.

BRUECKNER (Jan) et ZENOU (Yves), *Space and Unemployment : the Labor-Market Effects of Spatial Mismatch*, Journal of Labor Economics, volume 21, 2003.

CASTEL (Jean-Charles), *De l'étalement à l'émiettement urbain de l'habitat*, Nouvelles données, nouvelles questions, CERTU, 29 avril 2010.

CHAMBOREDON (Jean-Claude) et LEMAIRE (Madeleine), *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*, in Revue française de sociologie, 1970.

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...*, Études Foncières, n°141, septembre-octobre 2009.

DRIANT (Jean-Claude), *Une étape de la lente décentralisation des politiques de l'habitat*, Études Foncières n°141, septembre-octobre 2009.

DUTREY (René), *Encadrement des loyers : quelles solutions ?*, remis au Maire de Paris le 1^{er} décembre 2011.

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.

FORS - Recherche sociale :

- *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.

KAMOUN (Patrick), *Financement du logement social et évolutions de ses missions*, in Informations sociales n° 123, mai 2005.

ROBERT (Christophe), *Territorialiser la lutte contre le mal-logement*, Métropolitiques, octobre 2013.

ROBERT (Christophe), *Le logement au cœur de la crise*, Esprit, janvier 2012.

UHRY (Marc), *Frottements ignorants : l'institution et les squats*, in Revue française des affaires sociales, 2002.

Le Monde :

- *Explosion du nombre de CDD de moins d'un mois*, 21 novembre 2013.

- *Comment l'immobilier entrave la compétitivité de la France*, 23 avril 2013.

Roms : la CNCDH rend ses recommandations au gouvernement, communiqué de presse, 2 août 2013.

Copropriétés dégradées, prévenir plutôt que guérir, Maires de France, le magazine, avril 2013.

Suivi des logements réalisé sur MPM : bilan 2006-2011, Regards de l'AGAM, n°7, mars 2013.

L'habitat dégradé et indigne en Ile-de-France, Enjeux et Politiques, février 2011.

Les générations face au logement in Alternatives économiques, Hors-série n°85, avril 2010.

Dépôt légal : Janvier 2013

L'ARTÉSIENNE - 03.21.72.78.90 - 62800 LIÉVIN





Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

Délégation générale
3 rue de Romainville
75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00
Télécopie 01 55 56 37 01
www.fondation-abbe-pierre.fr

L'état du mal-logement en France

19^e RAPPORT ANNUEL

La Fondation Abbé Pierre, avec la sortie de ce 19^e rapport annuel sur « L'État du mal-logement en France », commémorera également les 60 ans de l'appel que son fondateur lança à la Nation le 1^{er} février 1954. Le cri d'un soulèvement de solidarité populaire qu'on appellera « l'insurrection de la bonté »...

Plus précisément, ce rapport explore les liens entre logement et emploi, soutenant la thèse selon laquelle le logement (ou leur absence) et l'habitat peuvent générer d'importantes — et parfois graves — conséquences sociales dans la vie quotidienne des ménages. Mais ces liens peuvent, a contrario, constituer des éléments de développement et de stabilité. Un message que pourraient entendre les collectivités locales, qui disposent de leviers en l'espèce, à quelques semaines d'une élection municipale aux enjeux conséquents.

Au-delà, un focus est mis sur un phénomène trop peu considéré : la dégradation massive de très nombreuses copropriétés. Ces ensembles ont une fonction sociale essentielle, puisque ces logements accueillent aussi bien des personnes isolées, des locataires aux ressources contraintes ou des propriétaires modestes, autant d'occupants qui n'ont bien souvent pas d'alternative dans d'autres fractions du parc existant... Soucieuse de montrer à la puissance publique l'urgence de ce contexte, la Fondation a tenu à insister sur la connaissance des habitants et de leurs conditions de vie.

Enfin, comme c'est le cas chaque année, l'action gouvernementale est analysée. Cet exercice a pris une dimension particulière depuis l'engagement de François Hollande, le 1^{er} février 2012. Ce rapport revient donc sur la politique du logement conduite par la puissance publique, mais aussi sur le respect (ou non) du « Contrat social pour une nouvelle Politique du Logement », à travers une lecture sans concession — mais sans outrance — des efforts et des insuffisances constatés depuis le début de la législature.