

Chapitre 4

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement :
un défi pour les politiques du logement

-> CRISE DU LOGEMENT ET TERRITOIRES
-> LES FIGURES TERRITORIALES DU MAL-LOGEMENT
DANS UNE FRANCE À PLUSIEURS VISAGES
-> LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT
DE POLITIQUES TERRITORIALES ADAPTÉES

Dans le domaine du logement comme dans d'autres, les inégalités se sont approfondies depuis une dizaine d'années¹. La Fondation Abbé Pierre en est le témoin et les derniers rapports sur l'État du mal-logement en France ont souligné que le logement n'est pas seulement le reflet des inégalités sociales — par sa qualité comme par sa localisation ou sa valeur — mais qu'il les renforce quand il ne contribue pas à en créer de nouvelles. Il en est ainsi lorsque l'élévation continue du coût du logement pénalise les ménages les plus modestes ne disposant que de faibles capacités d'arbitrage entre des dépenses toutes nécessaires. Il en est ainsi également quand on examine les destins résidentiels des ménages qui ne sont pas tous polarisés, loin s'en faut, par l'accession à la propriété et qui conduisent certains à vivre durablement dans des formes dépréciées d'habitat.

Dans d'autres domaines, les inégalités se sont creusées aussi. De nombreux travaux en témoignent, qu'ils concernent la distribution des revenus, l'emploi, la santé ou l'éducation², ouvrant la voie à une meilleure prise en compte du caractère multidimensionnel des inégalités. À ce constat largement partagé aujourd'hui d'un accroissement des inégalités dans notre pays, s'en ajoute un autre : celui d'une traduction territoriale de ces inégalités qui fait de certains espaces, des zones où les populations sont plus particulièrement exposées. **Les inégalités sociales se creusent, se projettent spatialement et contribuent à alimenter les fractures territoriales.** Ce constat est encore insuffisamment pris en compte, alors qu'il devient fondamental pour orienter l'action publique, spécifier les modes d'action et calibrer les moyens de lutte contre les inégalités.

La plupart des travaux concernant les inégalités dans le domaine de l'emploi et de la distribution des revenus, de l'éducation, de la santé traitent aujourd'hui de la question des disparités territoriales. C'est ainsi qu'à l'augmentation rapide des écarts de niveau de vie, entre les plus riches et les plus pauvres³, s'ajoute une traduction spatiale de ces phénomènes qui conduit certains départements, certains territoires, à devenir globalement plus pauvres alors que d'autres voient leurs revenus progresser rapidement⁴ — autant sous l'effet de l'évolution des revenus des résidents que de l'arrivée de nouvelles populations qui accentuent le marquage social des territoires considérés. Ces

¹ La création d'un ministère de l'Égalité des territoires et du Logement invite à se saisir de la question des inégalités, mais les constats dressés par la Fondation Abbé Pierre dans ses précédents rapports y conduisent aussi.

² Les inégalités en France, *Alternatives économiques-Observatoire des inégalités*, N°56 septembre 2012.

³ En dix ans, entre 1999 et 2009, le niveau de vie des 10 % les plus riches a progressé 13 fois plus que celui des 10 % les plus pauvres (respectivement de 8 190 euros et de 610 euros).

⁴ L'évolution des revenus des ménages dans les départements montre qu'ils ont augmenté de plus de 30 % entre 2001 et 2008 dans certains départements (Corse du Sud, Haute Corse, Gers), alors que leur progression n'a été que de 13 % dans d'autres (Seine-Saint-Denis).

évolutions, vérifiées à l'échelle départementale, sont encore plus marquées à l'échelle des villes ou des quartiers d'une même ville.

Une étude récente du Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale (Compas) — portant sur les cent plus grandes villes de l'Hexagone — révèle ainsi qu'elles rassemblent un tiers des ménages pauvres alors qu'elles ne regroupent qu'un cinquième de la population française. La part des ménages pauvres dans ces villes est très inégale puisque 46 % de la population roubaisienne vit en-dessous du seuil de pauvreté, alors que ce taux tombe à 7 % à Neuilly-sur-Seine ou à Versailles. Les disparités infra-urbaines entre les zones urbaines sensibles et les « ghettos de riches » sont également importantes et les écarts se creusent. Le constat du dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) est de ce point de vue accablant, puisque la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté y est 2,9 fois plus élevée que dans le reste du territoire.

Les inégalités territoriales sont également fortes en matière d'éducation⁵, que l'on considère les jeunes qui sortent du système scolaire sans diplôme ou la scolarisation des enfants de deux ans, censée favoriser la réussite scolaire — qui est globalement en recul au niveau national (de 34,3 % en 2000 à 13,6 % en 2010) — mais bien davantage dans certains départements où les besoins sont pourtant considérables (le taux est de 5,5 % dans les départements d'Ile-de-France et seulement de 0,9 % pour la Seine-Saint-Denis). Il en est de même de l'accueil des enfants de moins de trois ans en structure collective, avec 12 places pour 100 enfants au niveau national et une variation de 3 à 33 selon les départements.

La santé est confrontée au même mouvement puisque l'accès aux soins connaît de fortes disparités territoriales. L'offre est inégalement répartie puisque l'on dénombre en effet 4 médecins pour 1000 habitants en Ile-de-France mais seulement 2,4 en Picardie, par exemple, et tous les départements ne garantissent plus une large offre au tarif de la sécurité sociale, ce qui pénalise évidemment les ménages modestes obligés de dépenser plus pour se soigner (en acceptant des dépassements d'honoraires) ou de renoncer aux soins⁶. Une étude récente de l'association UFC-Que choisir⁷ souligne ainsi l'existence d'une véritable « fracture sanitaire » entre ceux qui peuvent se soigner au tarif de la sécurité sociale et ceux qui subissent les dépassements d'honoraires.

Les disparités territoriales sont également très marquées dans le domaine du logement, que l'on considère la structure de l'offre

⁵ Rapport sur la géographie de l'école publié en 2011 par le ministère de l'Éducation nationale.

⁶ Accès aux soins : de fortes disparités territoriales, *le Monde* du 11 juillet 2012.

⁷ Étude publiée le 16 octobre 2012.

immobilière, le niveau des prix sur les marchés immobiliers, la répartition du parc locatif social, la concurrence pour l'accès au logement ou encore les perspectives de mobilité résidentielle. Si des données territoriales concernant le logement et les marchés immobiliers existent, elles sont par contre lacunaires en ce qui concerne les différentes manifestations du mal-logement. **À la croisée des logiques économiques et sociales** (qui déterminent les capacités des individus à accéder à un logement et à s'y maintenir dans de bonnes conditions) **et des logiques de marché** qui structurent l'offre immobilière, **le mal-logement a pourtant une dimension territoriale évidente**. La situation économique et sociale des ménages comme celle des marchés immobiliers diffèrent en effet profondément d'un territoire à l'autre, et la diversité de leur agencement donne naissance à des manifestations singulières du mal-logement. L'analyse générale du mal-logement, proposée dans les derniers rapports, doit donc être complétée par une approche territoriale essentielle compte tenu de la diversité des situations locales et de la nécessité d'adapter l'action publique à une réalité complexe et mouvante. C'est à cet objectif que ce chapitre cherche à répondre en ouvrant une réflexion sur la diversité du mal-logement en regard de la disparité des territoires.

Un tel exercice a pour fonction première d'interpeller l'État pour qu'il soit sensible à la diversité des territoires et rende possible une action publique adaptée, mais aussi les collectivités locales dotées de responsabilités importantes en matière d'habitat pour que leur action réponde mieux à l'ensemble des enjeux qui s'expriment sur leurs territoires.

Le choix d'interpeller l'État, dont on souligne souvent l'impuissance au niveau local (renforcée par l'application de la RGPP qui a réduit la capacité d'intervention des services dans les départements), se justifie d'une part parce que l'État apparaît toujours comme la puissance organisatrice de la politique du logement⁸ (par les choix concernant la dépense de la collectivité publique même s'il y contribue de moins en moins, par l'élaboration des normes, etc.), et d'autre part, parce que s'annonce une nouvelle étape de la décentralisation qui est appelée à redéfinir les compétences des différentes collectivités publiques dans les domaines qui concourent à la politique de l'habitat (financement du logement, urbanisme, action sociale) et par là, la gouvernance des politiques locales de l'habitat.

L'interpellation de la Fondation Abbé Pierre s'adresse aussi aux collectivités locales qui sont désormais plus engagées dans le domaine de l'habitat, même s'il existe des écarts considérables entre leur

⁸ Nous distinguons ainsi le rôle de « l'État organisateur » de celui de « l'État acteur » souvent impuissant au niveau local.

niveau d'implication, les modalités de leur action et les moyens qu'elles y consacrent. Les échéances électorales de 2014 les concernant constituent un autre motif d'interpellation, puisqu'on ne peut imaginer qu'elles restent à l'écart des orientations définies dans le « Contrat social pour une nouvelle politique du logement » proposé par la Fondation Abbé Pierre aux responsables politiques nationaux à l'occasion des élections présidentielle et législatives de 2012.

Ce chapitre se propose donc de passer d'une lecture globale du mal-logement à une lecture territoriale et d'**introduire ainsi la question territoriale dans l'analyse du mal-logement**. Ce qui suppose :

- de prendre en compte la dimension territoriale de la crise du logement pour souligner les inégalités qu'elle génère (première partie),
- d'identifier des manifestations du mal-logement qui sont étroitement corrélées aux spécificités économiques, sociales, immobilières des territoires (deuxième partie),
- de souligner les obstacles au développement de politiques locales adaptées, dans la perspective de contribuer à les dépasser (troisième partie).

CRISE DU LOGEMENT ET TERRITOIRES

La région Ile-de-France, comme les grandes villes — du moins les plus grandes d'entre elles — sont les premières concernées par la crise du logement, telle que la Fondation Abbé Pierre la décrit depuis plusieurs années à travers ses rapports sur l'État du mal-logement en France : coût élevé, voire exorbitant, du logement à la location comme à l'acquisition, rareté de l'offre de logement accessible, insuffisance de l'offre d'hébergement, blocage des parcours résidentiels des ménages modestes et pauvres, etc.

Ces manifestations de la crise du logement sont particulièrement virulentes dans les villes aux marchés immobiliers tendus. Elles sont moindres ailleurs, mais le mal-logement s'y exprime alors sous d'autres formes (insuffisance de l'offre locative, dégradation de l'habitat, etc.). Les conditions d'accès au logement pour les ménages modestes, comme les possibilités de s'y maintenir, diffèrent alors profondément d'une ville à l'autre, d'une région à l'autre, comme en témoigne l'éventail des prix du logement à l'achat comme à la location. **Cette dispersion des prix immobiliers génère de profondes inégalités pour les ménages modestes** qui peuvent consacrer une part considérable de leur budget à se loger là où le coût du logement est le plus élevé, à moins qu'ils ne soient purement et simplement éjectés de ces secteurs. Ces différences territoriales qui se sont accentuées dans la période récente, sont particulièrement pénalisantes pour les salariés ne dépassant pas le Smic, les retraités modestes et a fortiori les bénéficiaires de minima sociaux. Elles sont insuffisamment prises en compte alors qu'elles sont une source d'inégalité majeure.

Une autre évolution particulièrement préoccupante concerne **le profond mouvement de recomposition des territoires** que la conjonction de la crise économique de 2008-2009 et de la crise du logement a renforcé. Des secteurs urbains, principalement les grands quartiers d'habitat social hérités de la période des Trente Glorieuses, se spécialisent dans l'accueil des plus modestes et des plus fragiles, alors que les zones situées à la périphérie des villes deviennent des terres d'élection pour les catégories intermédiaires. On assiste ainsi à une intensification des difficultés dans certains quartiers des villes, en même temps qu'une partie de leur population migre vers des périphéries de plus en plus lointaines.

Les couches populaires et plus généralement les ménages modestes, pour ceux qui n'ont pas trouvé refuge dans des logements sociaux ou dans certaines fractions du parc privé (quartiers anciens non restaurés, copropriétés dégradées), sont souvent évincés des villes. La pénurie de

logements à un coût compatible avec leurs revenus, comme l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent d'accéder à la propriété, les conduisent, selon les propos de Christophe Guilluy⁹ « *non pas de l'autre côté du périphérique, mais de l'autre côté des banlieues*¹⁰ ». Cette nouvelle classe populaire, constituée notamment des employés, des ouvriers, des retraités et de ceux qui sont souvent à 50 euros près pour boucler leur mois, constitue en quelque sorte une « France périphérique » qui se développe à côté d'une « France métropolitaine », celle des grandes villes avec leurs banlieues et qui s'est constituée à partir d'une double dynamique d'embourgeoisement et d'immigration.

Ces dynamiques territoriales ne sont pas nouvelles, mais elles ont été amplifiées par les effets conjugués de la crise économique qui s'est approfondie depuis 2008 et de la crise du logement qui rend plus difficile l'accès au logement. Elles contribuent à forger un nouveau cadre d'expression pour le mal-logement et à en faire apparaître des formes inédites.

Un mal-logement présent partout, mais d'intensité et de nature différentes selon les territoires

L'intensification de la crise du logement ces dernières années a focalisé l'attention sur les territoires les plus touchés par la hausse des prix de l'immobilier et la tension du marché du logement. Au risque de ne pas prêter une attention suffisante à la diversité des manifestations territoriales du mal-logement. Au risque de laisser penser également que les zones en déclin industriel ou démographique en étaient épargnées, que les villes moyennes et les petites villes en étaient davantage protégées que les plus grandes agglomérations. Au risque, enfin, d'abandonner des territoires et des populations à leurs difficultés.

L'approfondissement de la démarche engagée dans le précédent rapport permet de souligner que **le mal-logement est partout présent**. Dans la démarche proposée par la Fondation Abbé Pierre, la typologie des espaces résidentiels permettant de rendre compte de la diversité des manifestations du mal-logement, repose sur le traitement de données concernant les caractéristiques des marchés immobiliers, du parc de logement et de son occupation. Les données sur lesquelles elle se fonde sont déjà anciennes (dernière enquête Logement réalisée par l'Insee en 2006), mais permettent d'ouvrir une perspective intéressante au moment où l'action publique — qu'elle émane de l'État ou des collectivités locales — doit être plus sensible à cette diversité et mieux la prendre en compte.

⁹ Voir notamment ses ouvrages : « Atlas des nouvelles fractures sociales en France » (Autrement, 2004) et « Fractures françaises » (Bourin éditeur, 2010).

¹⁰ Entretien de Christophe Guilluy au journal *Le Monde* du 25 septembre 2012.

La typologie de l'espace résidentiel proposée ici prend en compte la taille de l'unité urbaine¹¹ et la cherté des marchés, les caractéristiques du parc immobilier (âge, type individuel ou collectif, taille des logements, statuts d'occupation) et de son occupation sociale (âge des ménages, composition familiale, répartition des CSP et niveaux de vie). Cette approche permet de construire une typologie de l'espace de la France métropolitaine en 13 catégories qui comprend, aux deux extrémités, les communes rurales (elles-mêmes différenciées selon qu'elles se situent dans le périmètre d'une aire urbaine ou non) et l'agglomération de Paris (en différenciant la ville centre de la banlieue) et, entre les deux, les villes classées selon leur taille (petites villes de moins de 20 000 habitants, villes moyennes de 20 000 à 100 000 habitants et grandes villes de plus de 100 000 habitants) et selon la cherté de leurs marchés (villes chères, à prix moyens et à prix bas).

Il devient ainsi possible de proposer une lecture des manifestations territoriales du mal-logement qui permet d'en mesurer la diversité et notamment d'observer que les situations de mal-logement ne sont pas limitées aux seuls secteurs marqués par la faiblesse de l'offre de logement accessible. Appréhendées à partir des critères d'inconfort et d'effort financier excessif¹², qui n'en donnent pourtant qu'une représentation limitée¹³, **les difficultés de logement sont présentes partout**, même si leur intensité est variable selon les territoires et si leurs manifestations diffèrent. Selon que l'on considère les critères de confort et de surpeuplement, ou d'effort financier excessif, ou un cumul de ces deux critères, on identifie des espaces résidentiels spécifiques.

Du point de vue de l'inconfort et du surpeuplement, ces situations n'apparaissent pas uniquement indexées sur la situation des marchés immobiliers. Certes, la pression du marché favorise leur développement (cas de l'agglomération parisienne et des grandes villes chères), mais elles apparaissent aussi dans les autres configurations résidentielles (notamment dans les communes rurales mais aussi dans les grandes villes à prix bas). C'est ainsi que les communes rurales isolées ou périurbaines et les villes à prix bas (notamment les grandes et les petites), qui représentent 36 % des résidences principales du pays, accueillent 46 % des logements sans confort (près de 360 000 logements). Au total, près de 3 millions de ménages (2 980 325 exactement) vivent en situation d'inconfort ou de surpeuplement.

Du point de vue de l'effort financier excessif (cf. la note de bas de page 12), ces situations ne recourent pas totalement les clivages observés à propos des mauvaises conditions de logement et les difficultés financières des ménages

¹¹ Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

¹² On considère que les ménages qui ont un niveau de vie résiduel inférieur à 500 € (quel que soit leur taux d'effort pour se loger) supportent un « effort financier excessif ». 4,260 millions de ménages étaient dans cette situation en 2006. Si on y ajoute ceux qui ont un niveau de vie supérieur à ce seuil avec un taux d'effort supérieur à 35 %, 2,360 millions de ménages supplémentaires se retrouvent en situation de fragilité financière du fait du poids de la dépense logement dans leur budget.

¹³ Voir les cinq dimensions du mal-logement présentées dans la première partie du chapitre 2 de ce rapport.

ne dépendent pas seulement du niveau de prix des marchés immobiliers. Les grandes villes chères sont très marquées par un effort financier excessif des ménages (19 % sont dans cette situation), compte tenu de la diversité sociale de leur population qui expose les plus modestes à cette difficulté. Mais, de façon surprenante, l'agglomération parisienne l'est proportionnellement moins (seulement 5 % de ménages supportant un taux d'effort excessif à Paris et 11 % en banlieue parisienne alors que la moyenne nationale est de 13 %). Cela tient au mécanisme de tri social opéré par le marché qui éjecte les plus modestes et réduit la plupart des ménages soumis à cet effort dans l'agglomération parisienne. Autre surprise : dans les grandes villes à prix bas, 27 % des ménages supportent un effort financier excessif, ce qui ne s'explique pas par la tension du marché immobilier, mais par la présence dans ces villes de ménages à bas revenus. Ce sont elles qui comptent le plus fort taux de ménages soumis à un tel effort. **Ce n'est donc pas seulement là où les prix sont les plus élevés que les difficultés liées à l'effort financier sont les plus fortes.**

En croisant les résultats relatifs au confort, au surpeuplement et à l'effort financier excessif, **le nombre de ménages concernés par une de ces difficultés au moins s'élève à 6,407 millions de ménages (soit près d'un ménage sur quatre) qui regroupent près de 16,256 millions de personnes.** Le surpeuplement et l'effort financier excessif expliquent 93 % des problèmes de logement. Mais ce constat, déjà inquiétant, doit être interprété avec prudence car il ne prend en compte qu'une partie des situations de mal-logement telles que la Fondation Abbé Pierre les recense.

NOMBRE DE MÉNAGES SOUMIS À DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT

Effort financier seul	3 426 664
Sans confort et/ou surpeuplement seuls	2 147 625
Ménages cumulant de ces deux difficultés	832 700
Total des ménages concernés par ces difficultés	6 406 989

Source : Insee - ENL 2006 – Exploitation Fondation Abbé Pierre.

Un tel résultat souligne les limites de l'approche très binaire défendue par le précédent ministre du Logement, fondée sur la distinction entre zones tendues et zones détendues. Si les situations de mal-logement sont très présentes à Paris et dans sa banlieue ainsi que dans les grandes villes chères (environ 30 % des ménages concernés), c'est de façon inattendue dans les grandes villes à prix bas qu'elles sont le plus présentes et concernent près de quatre ménages sur dix (39 %).

L'analyse menée par la Fondation Abbé Pierre — qui croise l'approche géographique de la tension des marchés immobiliers avec les résultats de l'enquête Logement (ENL) de 2006 — apporte de l'eau à ce moulin même si l'ancienneté des données, tant de l'ENL que des prix utilisés pour la typologie, constitue pour l'instant une limite très importante. Elle présente en particulier

l'intérêt de caractériser les différents types d'espaces résidentiels. Elle montre ainsi que **le mal-logement et ses modalités prennent des formes nettement différentes d'un type d'espace à l'autre** et permet, de ce fait, de construire une meilleure approche du lien entre tension et nature des besoins en logement.

TYPES D'ESPACES RÉSIDENTIELS SELON LES SITUATIONS DE DIFFICULTÉS DE LOGEMENT (%)

	Effort financier seul	Sans confort et/ou surpeuplt. seuls	Cumul de ces deux difficultés	% des situations de mal-logement
Communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale (considérées à prix bas)	7 %	7 %	1 %	15 %
Communes rurales périurbaines (considérées à prix bas)	10 %	6 %	1 %	16 %
Petites villes chères (moins de 20 000 habitants)	12 %	6 %	1 %	19 %
Petites villes à prix moyens (moins de 20 000 habitants)	12 %	7 %	1 %	20 %
Petites villes à prix bas (moins de 20 000 habitants)	10 %	6 %	1 %	17 %
Villes moyennes chères (20 000 à 100 000 habitants)	15 %	7 %	4 %	16 %
Villes moyennes à prix moyens (20 000 à 100 000 habitants)	17 %	5 %	3 %	25 %
Villes moyennes à prix bas (20 000 à 100 000 habitants)	13 %	6 %	2 %	21 %
Grandes villes chères (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	19 %	8 %	5 %	31 %
Grandes villes à prix moyens (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	13 %	8 %	3 %	24 %
Grandes villes à prix bas (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	27 %	6 %	7 %	39 %
Banlieue parisienne (considérée comme chère)	11 %	14 %	6 %	30 %
Paris (considérée comme chère)	5 %	22 %	5 %	32 %
Total général	13 %	8 %	3 %	24 %

Source : Insee – ENL 2006 – Exploitation Fondation Abbé Pierre.

Disparités territoriales et inégalités sociales

Si les situations de mal-logement n'épargnent finalement aucun territoire, les disparités territoriales ne sont pas supportées de la même manière par tous. La personne au Smic, le fonctionnaire, le chômeur indemnisé qui vit en Ile-de-France ou dans une grande métropole régionale, perçoit les mêmes rétributions ou indemnités que son homologue qui vit dans un autre territoire où la tension sur le marché immobilier et les coûts d'accès au logement sont moindres. L'impact sur son pouvoir d'achat des spécificités territoriales peut ainsi créer des écarts de niveau de vie très importants d'un point à l'autre du pays.

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement : un défi pour les politiques du logement

Vivre avec 2 720 euros pour un couple sans enfant (niveau de vie médian) n'est évidemment pas équivalent à Paris ou à Aurillac, dans le Cantal. De même, ces 2 720 euros ne représentent pas le même train de vie si le couple dispose d'un logement dont il a achevé de rembourser les échéances ou s'il doit payer un loyer dans le parc privé. Le même constat peut évidemment être fait pour des personnes vivant sous le seuil de pauvreté dans des situations géographiques différentes. Finalement, **quand les inégalités sociales et les inégalités territoriales se télescopent, la situation devient particulièrement inquiétante.**

L'analyse de la répartition des ménages les plus modestes (premier quintile des niveaux de vie) selon les statuts d'occupation, comparativement à celle des ménages des catégories intermédiaires (quintiles 2 et 3) ou plus aisées (quintiles 4 et 5), fait ressortir que les ménages les plus modestes bénéficient moins souvent que les autres des avantages qu'apporte la propriété d'un logement quand ne pèsent plus les charges de remboursement d'emprunt (27,7 % contre 36,5 % et 43,6 %). S'ils occupent dans des proportions plus importantes un logement locatif social (mais c'est là sa fonction), ils recourent aussi dans des proportions plus élevées au parc locatif privé et supportent ainsi des niveaux de loyer importants, compte tenu des augmentations de loyers enregistrées au cours de la dernière décennie et parfois des conditions d'habitat dégradées. Ce sont également eux que l'on retrouve dans les proportions les plus importantes dans les statuts d'occupation atypiques et précaires (confère la colonne « autres statuts » dans le tableau suivant). Bref, **les ménages les plus modestes sont ceux qui sont les moins protégés par le statut de propriétaire sans charge de remboursement, et les plus exposés aux dérives du secteur locatif privé.**

RÉPARTITION DES MÉNAGES PAR STATUT D'OCCUPATION EN FONCTION DES NIVEAUX DE VIE

Quintiles de niveau de vie	Propriétaire non accédant	Propriétaire accédant	Locataire HLM	Locataire privé	Autres statuts	Total
Premier quintile	27,7 %	6,5 %	28,5 %	27,1 %	10,2 %	100 %
Quintiles 2 et 3	36,5 %	17,4 %	20,2 %	21,1 %	4,9 %	100 %
Quintiles 4 et 5	43,6 %	28,1 %	8,2 %	16,3 %	4,0 %	100 %

Source : Insee - ENL 2006 - exploitation Fondation Abbé Pierre.

Leur situation apparaît d'autant plus préoccupante que **les ménages les plus modestes** (ceux du premier quintile des niveaux de vie) **habitent plus souvent dans les territoires les plus chers du point de vue immobilier que ceux qui appartiennent à des catégories moins modestes** (quintiles 2 et 3). Un sur quatre vit dans une grande ville chère¹⁴ et 44 % d'entre eux dans les secteurs géographiques où le coût du logement est le plus élevé. Ces localisations, qui leur offrent des perspectives d'accès à l'emploi — même s'il est faiblement

¹⁴ Suivant la définition donnée précédemment.

rémunéré et précaire — et aux services, sont pourtant pénalisantes. Les prix élevés de l'immobilier, auxquels ils sont particulièrement exposés, contribuent mécaniquement à la dégradation d'une situation économique déjà fragile et à la diminution de leur reste-à-vivre. Seuls les ménages les plus riches (quintiles 4 et 5) se retrouvent plus souvent dans des zones chères que les plus modestes (sauf dans les grandes villes chères) mais ils ont les moyens d'y vivre dans de bonnes conditions.

RÉPARTITION DES MÉNAGES ENTRE LES ZONES CHÈRES EN FONCTION DES NIVEAUX DE VIE			
	Quintile 1	Quintiles 2 et 3	Quintiles 4 et 5
Petites villes chères	4 %	5 %	6 %
Villes moyennes chères	2 %	3 %	3 %
Grandes villes chères	25 %	21 %	22 %
Banlieue parisienne	8 %	9 %	16 %
Paris	5 %	3 %	6 %
Total zones chères	44 %	41 %	53 %

Source : Insee - ENL 2006 - exploitation Fondation Abbé Pierre.

Quand on examine les statuts d'occupation des ménages les plus modestes, on note que **52 % des locataires très modestes du parc privé le sont dans les zones les plus chères**, là où les loyers ont le plus augmenté dans la période récente et sont les plus élevés. Ce qui traduit à l'évidence la faible liberté de choix qui est la leur quand ils cherchent à se loger. Sachant que si le parc Hlm en accueille une part importante, elle reste proportionnellement inférieure dans ces secteurs (49 %).

PROPORTION DES MÉNAGES LES PLUS MODESTES (QUINTILE 1) PAR STATUT D'OCCUPATION DANS LES ZONES CHÈRES

	Propriétaire non accédant	Propriétaire accédant	Locataire Hlm	Locataire privé	Autres statuts	Total
Petites villes chères			3 %	3 %		4 %
Villes moyennes chères			2 %	3 %		2 %
Grandes villes chères			28 %	35 %		25 %
Banlieue parisienne			13 %	6 %		8 %
Paris			3 %	5 %		5 %
Total zones chères	28 %	31 %	49 %	52 %	55 %	44 %

Source : Insee - ENL 2006 - exploitation Fondation Abbé Pierre.

Lecture : 52 % des ménages du premier quintile locataires du parc privé le sont dans des territoires marqués par un coût élevé des loyers.

Cette exposition des ménages les plus modestes au marché immobilier n'est compensée ni par des niveaux de salaires plus élevés (sauf dans des proportions limitées pour la région parisienne) ni par des barèmes d'aides prenant suffisamment en compte les disparités territoriales. Il y a là un sujet de préoccupation majeur qui devrait conduire à une réflexion sur l'adaptation territoriale des aides.

Dynamiques territoriales et mal-logement

Ce qui est aussi nouveau dans la période actuelle, celle qui s'ouvre avec l'amplification de la crise économique de 2008-2009, tient au fait que ses effets se conjuguent avec ceux de la crise du logement pour provoquer une profonde restructuration du territoire, à l'échelle des régions, des villes ou des banlieues. **Certains espaces subissent durement les conséquences de la dégradation du contexte économique et rien ne semble pouvoir arrêter le mouvement de décrochage qui les affecte**, qu'il s'agisse des anciennes villes industrielles ou à une autre échelle des grands quartiers d'habitat social de nos villes. **D'autres connaissent de profondes mutations sous l'effet de la mobilité résidentielle**, qui conduit les ménages modestes à s'éloigner des villes pour accéder à la propriété dans leurs périphéries. Une onde qui gagne parfois les espaces ruraux plus éloignés, où ces mêmes ménages et d'autres plus fragiles provoquent un changement social important. Trois situations territoriales typées illustrent le propos.

L'aggravation des inégalités dans les zones urbaines sensibles

Les quartiers d'habitat social, construits pour l'essentiel au cours des trente années de croissance de l'après-guerre, connaissent depuis plusieurs décennies déjà une lente dérive qui provoque, dans la période récente, un décrochage de plus en plus marqué par rapport à leur environnement. Le dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) souligne la forte aggravation des inégalités qui les frappe. Tous les indicateurs en témoignent.

Si le taux de chômage reste relativement stable depuis 2009 en milieu urbain en moyenne nationale, il explose depuis trois ans dans les quartiers les plus pauvres : le différentiel progresse pour atteindre 13,3 % en 2011, alors qu'il était voisin de 9 % entre 2005 et 2009. Le taux de chômage grimpe ainsi à 22,7 % en 2011, « *près de deux fois et demi supérieur à celui qu'on rencontre dans les agglomérations accueillant les quartiers* » selon les auteurs du rapport.

Toutes les tendances concernant le chômage au niveau national sont exacerbées dans les ZUS. Les femmes y sont nettement plus défavorisées que les hommes puisque « *moins d'une femme sur deux, âgée de 25 à 64 ans, est ainsi en emploi* ». Leur taux d'emploi a chuté de sept points depuis 2009, tandis qu'il demeure stable dans l'environnement ; et l'écart entre les genres y est deux fois plus marqué qu'ailleurs.

La situation des jeunes actifs est également préoccupante. Leur taux de chômage est très supérieur à celui des jeunes hors ZUS et il a continué à augmenter dans la période récente passant de 35 % à 38 % entre 2006 et 2011. Mais le point le plus inquiétant tient au fait que, faute de perspectives,

certaines renoncent à chercher du travail ou à s'inscrire à Pôle Emploi. Ainsi, la part des jeunes résidant dans les quartiers sensibles, qui ne sont ni en situation d'emploi, ni au chômage, ni en formation, est supérieure à 10 %. Au total, près d'un jeune sur deux est donc rejeté hors de l'emploi.

Le rapport souligne également que « *le rythme d'augmentation (du chômage) des seniors ne cesse d'évoluer depuis 2008* » dans les quartiers sensibles et que « *l'écart n'a jamais été aussi important avec les unités urbaines englobantes* » (il est de 12,1 points en 2011). La dégradation de la situation de l'emploi affecte aussi la tranche d'âge inférieure des 50-64 ans. La part des actifs en emploi dans cette catégorie n'a en effet cessé de diminuer (-2 points) depuis 2006 alors qu'elle progresse ailleurs sous l'effet de la réforme des retraites qui a poussé ces actifs à rester plus longtemps au travail.

Cette progression du chômage contribue au décrochage des revenus des ménages des zones sensibles sachant que depuis 2007, « *l'écart s'est constamment creusé* ». La situation s'aggrave aussi parce que les nouveaux emménagés ont des revenus inférieurs à ceux des personnes en place. Le différentiel est surtout important pour les locataires Hlm des Zus dont le revenu médian par unité de consommation est inférieur de 26 % à ceux des locataires en place¹⁵. S'il y a là un effet structurel lié à l'âge des nouveaux entrants, il y a aussi un effet quartier comme le notent les auteurs du rapport de l'Onzus.

On mesure ainsi combien, depuis 2008, les effets de la crise économique se sont ajoutés, pour les amplifier, à ceux de la ségrégation spatiale qui s'enracine depuis une trentaine d'années.

Les candidats modestes à l'accession à la propriété contraints de s'éloigner de la ville

Le développement de l'accession à la propriété s'est accompagné, au cours des deux dernières décennies, d'un important mouvement de péri-urbanisation et ce sont essentiellement les ménages les plus modestes qui ont trouvé ainsi les moyens de devenir propriétaires. Le rapport 2011 sur l'État du mal-logement a consacré un chapitre à l'accession à la propriété et a traité cette question de la fragilité des propriétaires contraints de s'éloigner de la ville. En 2007, un tiers des 255 000 ménages ayant acquis un logement neuf avaient des ressources comparables à celles des postulants au logement social (inférieures au plafond PLUS). Mais la majeure partie de ces ménages — 54 000 sur 85 000, soit près de 2 sur 3 — a accédé à la propriété en zone C (rurale ou semi-urbaine), là où les prix sont les plus faibles, contribuant ainsi à l'étalement urbain dont les effets environnementaux, économiques et sociaux n'ont pas été véritablement maîtrisés.

¹⁵ Il est de 18 % dans la partie hors Zus des unités urbaines comprenant une Zus.

Pour bon nombre d'accédants modestes à la propriété, le rêve se transforme parfois en illusion quand il ne devient pas cauchemar. **Les ménages**, qui ont quitté les grands ensembles et leur environnement ou qui ont été rejetés des centres-villes pour des raisons économiques, **se sont endettés parfois lourdement** pour réaliser leur rêve **sans prendre toujours en compte les coûts liés au fonctionnement de la maison** (notamment le coût de chauffage) **ou aux déplacements**, que ce soit pour accompagner les enfants ou pour se rendre au travail. Le moindre incident, une période de chômage, une variation inattendue dans un budget limité... peut entraîner d'importantes difficultés. Et ce qui se présentait comme une promotion devient une impasse dont il s'avère difficile de sortir.

La production de maisons individuelles destinées aux familles, à l'initiative de promoteurs privés dans des contextes réglementaires pas trop contraignants — souvent exclusive de toute autre forme de construction (notamment de logements sociaux) —, a constitué le vecteur du développement de l'accession à la propriété de ménages modestes dans les secteurs périurbains de plus en plus éloignés. Ce type d'habitat, dédié avant tout à des familles avec enfants, ne permet pas de répondre à la demande émergente, qu'elle tienne au desserrement des ménages — jeunes en recherche de décohabitation, séparations familiales... — ou à l'augmentation du nombre de ménages constitué d'une seule personne. Faute d'une offre locative privée ou publique, la réponse à ces demandes ne peut se faire qu'au prix d'un retour vers des secteurs urbains où l'offre est plus diversifiée.

LE PAYS D'AIX - UN PARC DE GRANDS LOGEMENTS EN PROPRIÉTÉ INADAPTÉ AUX NOUVEAUX ET FUTURS BESOINS

Le PLH de la Communauté du pays d'Aix-en-Provence souligne les déséquilibres d'un développement du marché qui s'est essentiellement réalisé à partir des besoins de familles (grands logements) et de la réponse à un mode de vie (le logement individuel). Le parc est peu diversifié : il tire les prix vers le haut et ne permet déjà plus de répondre à la demande locative.

Les observations les plus récentes montrent que de plus en plus de ménages quittent le Pays d'Aix : soit pour retourner vers Marseille, où ils travaillent, et bénéficier d'un logement à un coût parfois plus accessible, tout en diminuant des allers-retours quotidiens devenus éprouvants (une heure en période de pointe). Soit pour se retirer encore plus loin dans l'arrière-pays provençal, jusque vers les Alpes de Haute-Provence, afin de bénéficier de coûts de logement plus adaptés à leurs revenus. En outre, la réflexion prospective montre que la taille des ménages ne cesse de baisser. *« La quasi-totalité des communes du pays d'Aix (hors Aix-en-Provence et Vitrolles) présente un parc de logements essentiellement composé de maisons individuelles occupées par leurs propriétaires. Cette forte proportion de grands logements, notamment en individuel, tire les prix vers le haut et cette structure du parc apparaît de moins en moins adaptée pour répondre aux besoins des ménages dont la taille moyenne n'a cessé de baisser. La production récente de logements a amplifié ce déséquilibre. »*

Le remodelage de l'espace rural sous l'effet de l'arrivée de nouvelles populations

Quand on évoque la crise contemporaine du logement et ses caractéristiques, le monde rural n'est généralement pas convoqué. Pourtant, l'offre de logement y est parfois inadaptée, la vacance s'y développe, affectant d'abord les logements dégradés et dépourvus de confort. Les coûts de l'immobilier sont certes plutôt faibles hors des secteurs à vocation touristique, mais le parc locatif est limité et certaines catégories sociales — notamment les jeunes — trouvent difficilement à se loger. L'espace rural ne souffre pas pour autant d'atonie. Il est au contraire engagé dans un mouvement de recomposition sous l'effet conjugué du vieillissement d'une partie de la population et de mouvements migratoires spécifiques selon les zones géographiques.

Les zones rurales sont d'abord confrontées à l'évolution de la situation des populations résidentes : agriculteurs et artisans, exposés au vieillissement comme à la précarisation de leurs ressources, jeunes qui ne peuvent bien souvent décohabiter, faute de logements adaptés à leurs besoins dans les bourgs ruraux. Plus globalement, **les zones rurales sont confrontées à la situation de propriétaires occupants impécunieux vivant dans un habitat inconfortable, voire insalubre** parfois, à l'absence d'une offre locative abordable et adaptée aux modes de vie des ménages jeunes. Les zones rurales sont également exposées aux problèmes que pose l'accueil des personnes démunies ayant quitté les villes pour se « réfugier » à la campagne.

Le parc vétuste et inconfortable des campagnes devient en effet une solution de repli pour nombre de ménages des villes dont les revenus ne suffisent plus pour accéder à un logement. Ces néo-ruraux, aux caractéristiques spécifiques, peuvent se révéler être des ménages que la vie dans les quartiers de relégation — et leurs ressources issues pour l'essentiel de prestations sociales — ont conduit à se retirer à la campagne (200 000 à 300 000 personnes auraient été dans cette situation à la fin des années 1990¹⁶). Il peut s'agir également de ménages ayant des ressources un peu moins modestes, voire moyennes, qui choisissent de s'éloigner de la proche banlieue pour loger leur famille ou fuir un voisinage qu'ils ne veulent subir et se retrouvent dans des espaces marqués par leur tradition rurale.

Le Conseil économique et social de Midi-Pyrénées a mis l'accent, à l'occasion d'une étude sur le logement en milieu rural, sur ce mouvement de « reconquête » du parc de logements vétustes et vacants des communes rurales de la région. Un mouvement de grande ampleur, puisqu'en moins d'une dizaine d'années ce sont 100 000 logements qui ont été remis sur le marché sous la pression de la demande issue de l'agglomération toulousaine¹⁷.

¹⁶ Didier Vanoni, Elisabeth Auclair, « Le logement et l'insertion en milieu rural des exclus de la ville », Recherche sociale n°145, 1998.

¹⁷ « L'habitat locatif en milieu rural : un levier pour le développement durable des territoires ? », CESR Midi-Pyrénées, rapporteur B. Brunet, 2002.

Enfin, **les migrations résidentielles contribuent au remodelage d'un espace rural qui apparaît désormais autant comme un territoire de repli que comme l'héritier d'un mode de vie spécifique.** De petits bourgs se trouvent ainsi confrontés à une mutation relativement invisible mais radicale. C'est ainsi que dans les Cévennes¹⁸ — mais d'autres régions connaissent le même phénomène — certains villages ont vu, en peu de temps, s'installer de nouvelles populations : les vacanciers dotés de ressources importantes qui achètent de vieilles fermes pour les transformer en résidences secondaires, les jeunes en mal d'un mode de vie alternatif mais aussi des populations qui vivent de l'aide sociale et trouvent à se loger dans des bâtisses grossièrement retapées et transformées en appartement par les propriétaires locaux, et enfin des salariés modestes qui fuient les grandes agglomérations de la région, viennent chercher la tranquillité et des prix encore abordables, et qui, faute d'emplois sur place, font soir et matin de longs trajets. Cette dernière catégorie se retrouve généralement dans des lotissements banals à l'écart des vieux villages. Ce bouleversement sociologique, qui crée de nouvelles formes de coexistence, élargit aussi considérablement les problématiques du mal-logement dans ce type d'espace. À l'inconfort et l'insalubrité qui caractérisent généralement l'habitat rural s'ajoute désormais une diversité de manifestations : sans-abrisme, concurrence dans l'accès à l'offre la moins chère, précarité de l'occupation tant pour les ménages vivant de l'aide sociale que pour ceux qui disposent de ressources plus stables et plus élevées mais doivent faire face à la charge de l'accession à la propriété (même si le logement est modeste) et à des frais de transport qui progressent régulièrement.

¹⁸ Sumène, à maux couverts, *Le Monde* du 25 septembre 2012.

LES FIGURES TERRITORIALES DU MAL-LOGEMENT DANS UNE FRANCE À PLUSIEURS VISAGES

Le remodelage des espaces résidentiels s'inscrit dans un mouvement plus large de restructuration des territoires à l'échelle nationale. **Les villes, agglomérations, bassins d'emploi et régions ne connaissent pas les mêmes évolutions et — avec la crise économique et financière de 2008-2009 — les disparités entre territoires s'aggravent, donnant ainsi naissance à de nouvelles formes d'inégalités.**

Les travaux conduits notamment par Laurent Davezies¹⁹, ont fait apparaître une France à plusieurs visages et permis de souligner que la région parisienne et les grandes métropoles régionales, qui concentrent des activités de pointe et génèrent des emplois qualifiés, ont plutôt bien résisté à la crise, de même que les territoires où l'emploi public est très présent et ceux qui dépendent du tourisme. En revanche, les bassins d'emplois industriels, déjà en difficulté, ont beaucoup souffert, ainsi que ceux qui vivent d'abord des transferts sociaux ou des pensions de retraités. **Inégaux face à la crise, les territoires résistent plus ou moins selon le modèle d'organisation économique qu'ils ont adopté ou dont ils ont hérité.** Ceux qui reposent sur une base productive (fondée sur des revenus provenant en grande partie de l'exportation de biens et de services vers d'autres territoires) ont été plus durement touchés que ceux qui reposent sur une base résidentielle (dominée par la consommation, le tourisme et les pensions des retraités) ou sur une base métropolitaine caractérisée par une grande mixité de ressources et incluant des activités à haute valeur ajoutée.

L'analyse de ces distinctions territoriales souligne que la prospérité locale ne dépend pas, ou plus seulement, de la base productive du secteur considéré. Dans ses divers travaux²⁰, Laurent Davezies a mis l'accent sur le poids des revenus autres que productifs dans l'économie locale : les prestations sociales, l'emploi public, mais aussi les ressources dites « résidentielles » qui recouvrent notamment les dépenses des touristes et des retraités,

¹⁹ L'espace national recouvre en fait cinq catégories de territoires : les territoires à dominante productive, les territoires à dominante publique, les territoires à base sociale, les territoires à base résidentielle, les grandes villes et les métropoles. Ce sont les agencements des différentes sources de revenus que génèrent ces diverses économies territoriales (flux liés à la production, à la consommation, à la redistribution publique), qui permettent de définir ces cinq types de territoires dans lesquels les perspectives de développement, les spécificités sociales et le rapport au logement sont différents. Catégorisation proposée par Philippe Estèbe sur la base des travaux de Laurent Davezies (« la crise et nos territoires : premiers impacts », Rapport pour l'ACDF, la CDC et l'Institut CDC pour la recherche) dans « la France et ses territoires », *Alternatives Économiques*, Hors série poche n°50, juin 2011.

²⁰ Notamment dans « La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses », La République des Idées, Le Seuil, 2008.

mettant ainsi en lumière une « *circulation invisible des richesses* ». De même, les salaires des employés de la fonction publique ont, dans certaines zones, permis d'amortir les effets de la crise.

Par ailleurs, la solidarité entre territoires ne passe pas seulement par des mécanismes de redistribution publique. Elle passe aussi par les déplacements des individus « *en fonction des moments du cycle de vie et assez indépendamment de leur appartenance régionale*²¹ » pour étudier, travailler, prendre sa retraite ou se rapprocher d'un soutien familial. Chaque année, 10 % des Français déménagent et un actif sur deux change de résidence au moment de son départ en retraite. La mobilité des individus et des ménages est donc une donnée économique fondamentale, qui participe activement à la circulation de la richesse, mais aussi à la recomposition des territoires. Cette mobilité est toutefois inégale suivant les catégories sociales, les plus modestes étant particulièrement pénalisées par le coût du logement dans les territoires dynamiques qui pourraient leur fournir un emploi mais sont inaccessibles. Ils n'ont souvent d'autre solution que de se déplacer vers des territoires à peine moins déprimés que ceux dont ils sont issus. D'une façon générale, la mobilité, qui pourrait permettre de dissocier l'avenir des populations de celui des territoires, est hypothéquée par les statuts d'occupation du logement qui — notamment quand il s'agit de la propriété — constituent des facteurs d'immobilité.

Si les inégalités territoriales ont toujours existé, la crise les a fait exploser. Les données globales sur l'emploi ou le chômage (entre 2007 et 2009, la France a perdu 380 000 emplois — à 92 % des emplois masculins — et le chômage s'est accru d'un million de personnes) dissimulent d'énormes disparités entre territoires. **Des disparités qui pourraient bien s'accroître encore à l'avenir, si les dépenses sociales et publiques (sous l'effet de la crise de la dette des États) ne jouent plus leur rôle d'amortisseur et ne permettent plus la solidarité et l'équilibre entre les territoires.**

L'Insee vient ainsi de dresser une carte de l'attractivité économique des territoires²² définie comme leur capacité à attirer des ressources de l'extérieur. Cette attractivité peut être soit productive (avec l'arrivée d'emplois du secteur privé hautement qualifiés) soit résidentielle (les arrivées de retraités, de touristes et de « navetteurs » résidant dans une zone et travaillant dans une autre générant revenus et emplois locaux). Il en ressort l'image d'une fracture territoriale qui s'approfondit entre les territoires dynamiques d'un côté, et ceux qui s'enfoncent dans le chômage et où monte le vote populiste, de l'autre. Laurent Davezies y voit les prémices d'une « *crise qui vient*²³ ».

Ces réflexions sur la restructuration de l'espace national peuvent être mobilisées pour proposer une lecture du mal-logement concernant d'un

²¹ Laurent Davezies, op. cit.

²² « L'attractivité économique des territoires », Insee Première, n°1416, octobre 2012.

²³ « La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale », La République des Idées, Le Seuil, 2012.

côté les territoires dynamiques, qu'ils le soient du fait de leur attractivité économique ou résidentielle, et d'un autre côté, les territoires en déclin industriel ou démographique. **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 logement²⁴, il y a le mal-logement des territoires attractifs et celui des territoires en déclin.** Ces deux approches, l'une sociale, l'autre spatiale, se répondent et se complètent. C'est ainsi que la dégradation de la situation des catégories intermédiaires est surtout manifeste dans les territoires dynamiques et qu'ils sont le siège des manifestations d'exclusion du logement les plus violentes. Mais le mal-logement est partout présent et prend des formes spécifiques tant dans les territoires en déprise industrielle que dans les zones rurales.

Territoires attractifs, marchés immobiliers tendus et mal-logement

Les territoires porteurs d'une dynamique économique favorable, attractifs en terme d'emplois qualifiés — ou parce qu'ils disposent de qualités naturelles (littoral, massifs montagneux) —, sont confrontés à d'énormes tensions immobilières et soumettent les personnes les plus modestes qui y vivent à des difficultés de logement parfois insurmontables. De telles situations se retrouvent évidemment en région parisienne et dans les grandes métropoles régionales, mais aussi dans les zones frontalières et touristiques. Le dynamisme dont font preuve ces territoires est évidemment positif, mais il est source d'énormes difficultés pour les ménages modestes et, *a fortiori*, pour les personnes en situation de fragilité, s'il ne s'accompagne pas d'une intervention publique résolue en matière de logement permettant de répondre à la diversité des besoins sociaux.

Métropoles aux marchés immobiliers tendus : modèle-type de la crise du logement

Les principales métropoles françaises proposent aujourd'hui les zones d'emploi les plus dynamiques et leur moteur de développement repose sur une double base, productive et publique, dans la mesure où elles accueillent notamment les emplois productifs qualifiés, mais également ceux de la fonction publique. Ces territoires, autour des plus grandes villes de France (Paris, Lyon, Rennes, Nantes, Toulouse, Montpellier, Lille...), sont ceux qui ont également connu les plus fortes croissances démographiques ces 10 ou 20 dernières années, en accueillant de nombreux ménages venus de l'extérieur — notamment des jeunes ménages diplômés — dans les grandes villes qui proposent une offre universitaire d'excellence et une offre d'emplois de haut niveau technologique.

²⁴ Voir la 2^e partie du premier chapitre du rapport 2012 sur l'État du mal-logement, page 27 et suivantes.

La tension créée sur les marchés immobiliers par ce solde migratoire positif a alimenté le dynamisme immobilier et le renchérissement du coût du logement. Il en résulte un double processus. L'un est celui de la péri-urbanisation, le marché local du logement s'élargissant aux communes périphériques — semi-rurales et rurales — qui ont connu des croissances souvent spectaculaires²⁵. L'autre, induit par la tension des marchés immobiliers, conduit à une spécialisation du peuplement des grandes villes, qui proposent historiquement une typologie de logements particulière, avec une proportion importante de locatif privé et social. Se maintiennent ainsi dans ces villes des populations modestes et précaires qui n'ont d'autre choix que le logement social ou le parc privé de faible qualité bien souvent et/ou très cher, pendant que le parc privé de qualité n'est plus accessible qu'aux ménages disposant de revenus supérieurs.

Les formes de mal-logement dans ces grandes villes sont connues : les difficultés d'accès au logement se traduisent par une pression forte sur le logement social et des délais d'attente toujours plus longs ; l'augmentation du nombre de personnes sans logement propre (sans-abri, personnes hébergées en institution ou chez des tiers, phénomènes de squat...) pèse sur le secteur de l'hébergement et du logement temporaire dont les capacités d'accueil, même en progression, restent notoirement insuffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins ; une partie du parc locatif privé fait office de parc social de fait, mais propose des conditions de vie médiocres, voire indignes.

LA SITUATION TENDUE DE L'ÎLE-DE-FRANCE SUR LE FRONT DU MAL-LOGEMENT

Le cas de la région Ile-de-France est le plus emblématique. Le poids de la « région capitale » fait qu'on retrouve sur ce territoire l'ensemble des difficultés de logement et des formes de mal-logement recensées par la Fondation Abbé Pierre. Mais globalement, ces difficultés peuvent être ramenées au double phénomène de rareté et de cherté de l'offre, avec des conséquences en chaîne sur les conditions de logement des ménages franciliens :

- Un blocage croissant des mobilités résidentielles sur l'ensemble du territoire. Les durées d'installation dans le parc social ne cessent ainsi d'augmenter, année après année, jusqu'à se rapprocher de celles traditionnellement longues enregistrées chez les propriétaires (respectivement 13,1 ans et 16,4 en 2006). Le taux de mobilité dans le parc Hlm ne cesse d'ailleurs de diminuer, passant de 9,2 % en 2000 à 6,2 % en 2009, soit une perte sèche de 30 000 attributions annuelles, qui n'est pas compensée par les 135 000 logements sociaux supplémentaires produits annuellement sur la période 2000/2009.
- Ces difficultés d'accès à un parc bon marché conduisent de nombreux ménages — notamment les plus fragiles — à de douloureux arbitrages. Près d'un ménage francilien sur cinq vit ainsi une situation de surpeuplement ; ce chiffre s'élève même à plus de 1 sur 3 lorsque l'on considère les seuls locataires du parc privé. Plus de 260 000 logements

²⁵ Les effets de cette croissance périphérique soutenue par l'accession à la propriété de ménages modestes, sont évoqués dans la première partie de ce chapitre.

locatifs privés sont encore en mauvais état ou sans confort, accueillant les ménages les plus fragiles (bas revenus, familles monoparentales, étrangers) qui ne trouvent pas à se loger dans le parc social classique. Parallèlement émerge la problématique des copropriétés dégradées²⁶, qui touche un parc plus récent que celui alimentant l'habitat indigne.

Dans ces conditions, c'est sans surprise que l'Ile-de-France concentre les 2/3 des recours Dalo enregistrés en France, avec 162 287 dossiers en 4 ans²⁷, alors qu'elle ne représente par ailleurs qu'1/5 de la population nationale. Les difficultés d'accès obligent les ménages à user de ce recours ultime... qui n'est pas pour autant gage de relogement : seuls 36 % des ménages reconnus prioritaires et urgents ont effectivement été relogés²⁸.

Au sein même des agglomérations attractives, la structure du parc immobilier — souvent héritée de l'histoire industrielle des territoires — alimente et conforte des phénomènes de ségrégation territoriale. C'est ainsi que le développement industriel de l'est parisien s'est accompagné d'une forte concentration de l'habitat social et d'un déséquilibre est-ouest en la matière, pendant que les grands quartiers concernés par la Politique de la ville et aujourd'hui en rénovation urbaine se trouvent également dans le nord parisien, à proximité des grandes implantations d'usines mécaniques.

Ces déséquilibres dans la répartition de l'habitat social sont difficiles à réduire au sein des agglomérations dynamiques dans lesquelles ils représentent une des manifestations de la division sociale de l'espace qui s'est progressivement instaurée. Quand s'y ajoute le départ vers les périphéries des candidats à l'accession à la propriété, tous les ingrédients conduisant à un renforcement de la ségrégation spatiale sont réunis.

LE GRAND LYON : UNE ILLUSTRATION DES DÉSÉQUILIBRES TERRITORIAUX

Le Grand Lyon représente une métropole dans laquelle la répartition territoriale des habitants selon leur statut d'occupation est particulièrement marquée :

- les propriétaires occupants sont principalement présents à la périphérie de l'agglomération, ainsi qu'à l'ouest ;
- les locataires du secteur privé sont majoritaires dans les quartiers centraux de Lyon (le centre de l'agglomération concentre 70 % du parc privé de l'agglomération) ;
- les quartiers d'habitat social sont concentrés dans les premières couronnes est et sud, malgré l'effort important de rénovation urbaine et une augmentation sans précédent de la production de logement social (elle a été multipliée par 3 au cours des 10 dernières années, et celle des PLA-I par 4).

Corollaire à la tension et à l'augmentation des prix sur le marché du Grand Lyon, l'aire de marché de l'agglomération lyonnaise s'étend sur un territoire toujours plus large. En son sein,

²⁶ En 2006, 1 100 copropriétés franciliennes étaient dans un dispositif de requalification (OPAH copro ou plan de sauvegarde). Cf. IAU, « La lutte contre l'habitat indigne et dégradé en Ile-de-France », in Note rapide, n°576, octobre 2011.

²⁷ Auxquels il convient d'ajouter 23 492 recours au titre de l'hébergement.

²⁸ 16 851 relogements effectués sur 47 112 dossiers prioritaires et urgents.

chacune de ses fractions est différemment attractive, et la population se distribue en fonction de son statut économique et de ses revenus : le centre reste le pôle le plus dynamique pour tous, l'espace périurbain est attractif pour les ouvriers et professions intermédiaires et l'ouest de la première couronne pour les cadres et les professions intermédiaires.

Les mouvements résidentiels renforcent ainsi les phénomènes ségrégatifs et accentuent la spécialisation de plus en plus forte des parcs de logement. L'accession à la propriété, notamment pour les primo-accédants aux moyens financiers limités, se fait le plus souvent dans le parc existant et hors du Grand Lyon. Ces ménages tentent ainsi d'éviter le renchérissement des coûts locatifs, pour ceux qui le peuvent : en effet, 46 % des ménages dont les ressources se situent à moins de 40 % des plafonds Hlm sont locataires du parc privé. Or, celui-ci a perdu sa vocation sociale : seulement 6 % du parc privé a un loyer de niveau Hlm, contre 50 % en 1990. Les accédants les plus modestes, qui ne choisissent pas de s'installer dans la périphérie, se replient quant à eux sur des copropriétés déjà fragiles ou dégradées.

Un même processus se retrouve dans d'autres grandes agglomérations riches et dynamiques, porteuses d'activité, qui voient leur développement s'accompagner des manifestations les plus connues de la crise du logement (faiblesse de la mobilité dans le logement social, surpeuplement, augmentation de la demande de logement social) et d'un départ vers la périphérie de plus en plus lointaine des catégories modestes (mais encore solvables) de la population, les marchés du logement de la ville-centre et de sa première couronne étant devenus inaccessibles.

L'AGGLOMÉRATION NANTAISE, UN DYNAMISME ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE QUI CRÉE DE NOMBREUX BESOINS NON SATISFAITS

En moins de 20 ans, la population de l'agglomération nantaise a augmenté de 15 %, passant de 505 000 habitants en 1990 à 580 000 en 2006. 80 % des nouveaux habitants sont issus d'autres départements français. La ville-centre fait figure de pôle de croissance pour toute l'agglomération : grâce à un effort de construction (50 % de la production neuve à l'échelle de l'agglomération lors du dernier PLH), un taux de croissance de l'emploi soutenu (+ 1,7 % par an) et un parc locatif important, elle capte les deux tiers des nouveaux arrivants.

Le diagnostic du PLH 2010-2016 note cependant la déconnexion croissante entre les prix de l'immobilier et les revenus des ménages. Depuis 10 ans, les prix de l'immobilier ont progressé trois fois plus rapidement que les revenus des ménages de l'agglomération, ce qui contribue à accroître les difficultés financières des plus modestes d'entre eux. Le parc de Nantes Métropole présente un taux de vacance faible (4,2 % en 2006), inférieur à la moyenne nationale (6,3 %), révélateur de ce fait de la pression existante sur les marchés de l'habitat et notamment sur le secteur locatif dont la fonction d'accueil est fortement sollicitée dans une agglomération attractive. Cette tension conduit les ménages les plus modestes à se reporter sur le logement social. Depuis 2008, le volume de la demande locative sociale ne cesse de progresser. Parmi ces demandeurs, 50 % n'ont pas de logement propre et sont hébergés (en institution ou chez des tiers), ce qui représente un pourcentage bien supérieur à la moyenne des villes comparables. Dans le même temps, les accédants les plus modestes sont repoussés au-delà de l'agglomération, suivant en cela un schéma bien établi.

Des secteurs résidentiels, touristiques ou frontaliers qui excluent les ménages les plus modestes

Ce modèle de développement des grandes agglomérations, par la péri-urbanisation d'une part, par la spécialisation du peuplement des villes-centres d'autre part, tend à se généraliser. Ce modèle, dont les caractéristiques sont plus ou moins marquées selon les lieux, ne tient pas seulement à l'attractivité productive du territoire, mais dépend aussi de ses caractéristiques intrinsèques — le littoral, la frontière... — qui produisent des particularités sur le marché local de l'immobilier, donnant naissance à des figures singulières du mal-logement.

Ainsi les zones littorales, par leur attractivité, créent des phénomènes spécifiques de concurrence sur le marché du logement, entre les résidences secondaires et le marché des résidences principales, qui pénalisent les ménages les plus modestes en raréfiant et renchérissant l'offre disponible, pendant que la production neuve — principalement orientée vers la demande de catégories aisées — leur devient tout à fait inaccessible.

UN TERRITOIRE DONT LE DÉVELOPPEMENT RELÈVE AVANT TOUT DE SON ATTRACTIVITÉ : L'AGGLOMÉRATION CÔTE BASQUE ADOUR (BAYONNE, BIARRITZ...) ET SES ENVIRONS

L'attractivité résidentielle génère une forte tension immobilière dans l'agglomération Côte Basque Adour : les prix des logements neufs ont connu une augmentation moyenne de 47 % ces 6 dernières années. Dans le département, le foncier se révèle hors de prix en zone tendue, mais abordable dans les zones rurales. L'offre proposée en neuf, sur les secteurs attractifs et côtiers, s'adresse donc essentiellement à des acheteurs déjà détenteurs d'un logement qu'ils peuvent revendre, ou à des investisseurs (locatifs ou résidence touristique). De nombreux ménages de l'agglomération n'ont donc d'autre choix que d'accéder à la propriété à sa périphérie.

Ce type de territoire repose sur un système socio-économique résidentiel, c'est-à-dire principalement tourné vers la satisfaction des besoins des ménages (alimentation, commerce, loisirs et santé). Ce modèle économique propose plutôt des emplois à faible valeur ajoutée, peu rémunérateurs, qui contribuent à l'augmentation du nombre de salariés pauvres et modestes. Or, ces derniers ne trouvent plus sur le territoire l'offre de logement adaptée à leurs revenus, si ce n'est dans le parc social, concentré à Bayonne et Biarritz, qui plus est insuffisant pour répondre aux besoins, ou alors dans le secteur locatif privé de mauvaise qualité.

La production de logements au début des années 2000 a alimenté cette dynamique. Le bilan du PLH rappelle par exemple qu'entre 2005 et 2007, 94 % de la production de logement relevait de l'initiative privée, pendant que 3 % seulement étaient des logements sociaux financés en PLUS. Or, la majorité (58 %) des ménages de l'agglomération dispose d'un revenu inférieur aux plafonds Hlm. Confrontés à la faiblesse de la production de logements intermédiaires en accession comme en location, les ménages modestes (les

jeunes, les familles modestes et les classes moyennes) n'ont bien souvent d'autre solution que dans la périphérie proche ou lointaine. Le marché immobilier et foncier agit alors ici comme un tamis social qui ne conserve que les ménages les plus aisés dans les espaces centraux et les plus valorisés de l'agglomération.

Par ailleurs, l'économie du tourisme produit ses propres figures de mal-logés, les travailleurs saisonniers ayant de plus en plus de mal à se loger dans des conditions décentes. Dans le marché tendu de la Côte Basque, les logements qui leur sont accessibles ont quasiment disparu, y compris, dans certains cas, ceux mis en location par l'employeur. La Maison de l'emploi de l'agglomération bayonnaise, qui a mis en place en 2010 une « Maison des saisonniers », estime que plus de 10 % d'entre eux ont du mal à se loger. Si certains sont orientés vers les Foyers des jeunes travailleurs — ou des associations —, d'autres sont contraints dans l'urgence de se loger en auberges de jeunesse quand ils peuvent y trouver une place.

Les zones frontalières connaissent également une situation difficile, dans la mesure où leur marché immobilier est marqué par la présence de travailleurs transfrontaliers, généralement aisés, qui choisissent cependant de loger du côté français de la frontière pour des raisons de commodités, de coût du logement ou de qualité de l'offre immobilière. Cette présence augmente la tension sur le marché local et contribue à l'inflation des loyers et des coûts d'acquisition. Cette situation se retrouve aussi bien en Alsace qu'en Lorraine, Franche-Comté ou Haute-Savoie, à proximité de pays « riches », à haut niveau de salaires (Allemagne, Luxembourg, Suisse). Elle crée les conditions d'une société à deux vitesses, dans la mesure où les salariés du côté français n'ont pas le même pouvoir d'achat que ceux travaillant de l'autre côté de la frontière ; la concurrence sur le marché local du logement se fait généralement au détriment des salariés locaux.

L'AGGLOMÉRATION D'ANNEMASSE, UN CONTEXTE TRANSFRONTALIER QUI PARTICIPE AU RENCHÉRISSEMENT DE L'IMMOBILIER

Avec ses 31 200 habitants, la ville d'Annemasse constitue le centre d'une agglomération urbaine de plus de 75 000 habitants, adossée à Genève. Intégrée dans un territoire transfrontalier plus vaste de 750 000 habitants, cette agglomération se caractérise par un rythme de croissance démographique annuelle de 1,4 % sur les dix dernières années, soutenue en grande partie par un solde migratoire largement positif et par l'important dynamisme économique et démographique du Canton Genevois.

Le territoire annemassien attire un nombre important de populations extérieures au département, provenant essentiellement de Suisse et concentrées sur les communes d'Annemasse, Gaillard, Ville-la-Grand et Ambilly. En effet, la croissance du Canton Genevois est confrontée à une pénurie endogène de logement due à des restrictions réglementaires limitant fortement la construction. Dans ce contexte, la construction de logement et l'extension du bassin d'habitat se sont opérées principalement du côté français de la frontière, pour des populations disposant de revenus élevés qui contribuent à tirer les prix du foncier et de l'immobilier vers le haut.

L'écart de salaire entre les travailleurs frontaliers et les autres explique pour partie l'évolution vers une société à « 2 vitesses » où les inégalités sont très marquées puisque sont surreprésentés dans l'agglomération les ménages aux ressources très faibles et les très hauts revenus, au détriment des classes moyennes qui fuient vers les franges de l'agglomération plus accessibles. Quant aux familles les plus modestes et aux jeunes, ils sont confrontés à d'énormes difficultés pour se loger.

La ville d'Annemasse, qui concentre les ménages aux revenus les plus bas (le revenu net déclaré moyen par foyer fiscal en 2009 y est de 1 925 € net par mois alors qu'il est de 2 330 € pour l'agglomération), peine à retenir les familles à revenus modestes ou intermédiaires, qui quittent le cœur de l'agglomération pour les zones périurbaines, voire rurales, accélérant ainsi le mouvement de diffusion résidentielle.

Malgré un effort récent de construction de logements sociaux sur l'agglomération²⁹ et un arrêt de la construction des PLS depuis 2009, le parc social demeure insuffisant et sa composition reste en décalage, tant avec les ressources des ménages (86 % des 3000 demandeurs disposent de revenus inférieurs à 60 % des plafonds PLUS) qu'avec leur composition (un demandeur sur trois souhaite un T4 ou T5, alors que ces logements ne représentent que 21 % du parc social et présentent une faible rotation). Le parc social est aussi très inégalement réparti puisqu'il se situe à 80 % sur les communes d'Annemasse et de Gaillard. Il constitue, notamment le quartier situé en zone urbaine sensible, avec certaines fractions du parc collectif privé (11 copropriétés en difficultés ou identifiées comme fragiles sur l'agglomération), le principal lieu d'accueil des ménages les plus modestes.

Les deux exemples ci-dessus illustrent la diversité des situations alimentant la spirale inflationniste immobilière et le décrochage entre la dynamique d'un marché immobilier local et les revenus des ménages à la recherche d'un logement. **Dans un contexte de marché structuré, avant tout, autour de la satisfaction des besoins des populations les plus aisées, les plus modestes se retrouvent « hors marché », concentrés dans les zones les plus dépréciées du territoire** ou éloignés en deuxième ou troisième couronne des agglomérations pour les plus solvables d'entre eux, qui peuvent porter un projet d'accession.

²⁹ L'agglomération est délégataire de la compétence des aides à la pierre depuis 2006.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU MAL-LOGEMENT DANS LES TERRITOIRES ATTRACTIFS

- Tension du marché immobilier, inflation des prix, en locatif privé comme en accession, qui provoque une insuffisance de l'offre à un coût accessible, génère une concurrence dans l'accès au logement et accentue la ségrégation territoriale.
- Élargissement des difficultés de logement aux catégories intermédiaires et aux couches moyennes obligées de réduire leurs ambitions en matière de logement (localisation, taille du logement) et d'accepter des conditions de surpeuplement.
- Difficulté pour les ménages modestes d'accéder à la propriété dans le cœur des agglomérations, ce qui les oblige à le faire à la périphérie des villes.
- Absence de domicile personnel pour de nombreuses personnes, développement de formes précaires d'habitat (l'hébergement chez des tiers par exemple), recours à des solutions de fortune, pression sur le secteur de l'accueil d'urgence et de l'hébergement d'insertion.
- Finalement, on retrouve dans ces territoires attractifs, plus qu'ailleurs, un empêchement de nombreux parcours résidentiels, une ségrégation spatiale alimentée par les dynamiques du marché immobilier et une inadéquation croissante entre les ressources des ménages demandeurs de mobilité et l'offre disponible.

Territoires en déclin, obsolescence du parc immobilier et mal-logement

La fracture territoriale s'élargit entre les zones attractives aux marchés immobiliers tendus et les territoires en déclin industriel (villes d'anciennes industries) ou démographique (secteurs ruraux ou de petites villes éloignées des pôles de développement). Ce qui caractérise finalement ces territoires tient au fait qu'ils se trouvent à l'écart et se situent en marge des dynamiques économiques et des flux résidentiels. La faible pression sur le marché immobilier, le coût relativement modéré du logement qui ailleurs constitueraient des atouts, ne mettent pas ces territoires à l'abri de réelles difficultés sur le front du logement : la vacance est synonyme de déclin et de perte de valeur de l'immobilier pour des propriétaires bien souvent modestes, et le coût modéré du logement est encore trop élevé pour des ménages aux ressources plus faibles qu'ailleurs. Le mal-logement prend alors dans ces territoires une dimension et une couleur particulières.

Des territoires marqués par une histoire industrielle révolue

Dans les secteurs en déprise économique, la détente des marchés immobiliers ne se traduit pas nécessairement par l'absence de difficultés de logement : si l'accès au logement est parfois plus facile, les conditions de logement

proposées peuvent en revanche se révéler de bien moindre qualité, pendant que la précarisation d'une partie de la population alimente les situations de mal-logement. Cette réalité recouvre celle des villes ou territoires qui ont longtemps vécu de l'activité industrielle, aujourd'hui en déclin, et conservent un patrimoine immobilier hérité de leur histoire ouvrière. Construit pour accueillir une main d'œuvre souvent peu qualifiée, il se « spécialise » aujourd'hui dans l'accueil des populations précaires ou très modestes.

Dans les territoires anciennement industriels du Nord et de l'Est, l'histoire économique et sociale génère des formes spécifiques de mal-logement. L'existence d'un parc social important mais en partie déprécié (logements « industriels » du Nord et du Pas-de-Calais, par exemple) se conjugue avec l'existence d'un parc privé locatif de mauvaise qualité, dont la rénovation exige des efforts considérables de la part de la collectivité publique. Cette spécialisation sociale de certains territoires contribue à accentuer certaines formes de mal-logement (parc privé vétuste, parc social déprécié...) alors que la structure historique de leur parc de logement ne leur permet pas d'en contrecarrer efficacement les effets.

LES EFFETS DE LA DÉINDUSTRIALISATION : LA VILLE DE MULHOUSE, UNE « SPÉCIALISATION » DANS L'ACCUEIL DES PRÉCARITÉS DANS UN CONTEXTE RÉGIONAL DYNAMIQUE

Marquée par la fin de l'activité du textile et les difficultés rencontrées par le secteur de l'automobile, la ville de Mulhouse est confrontée à une hausse et une concentration importante des précarités, alors que la périphérie de son agglomération comme les agglomérations avoisinantes (Strasbourg, Colmar, Bâle, Fribourg) connaissent *a contrario* une réelle attractivité. Taux de pauvreté plus de deux fois supérieur à celui enregistré nationalement (32 % contre 15 %) ³⁰, des CSP intermédiaires ou supérieures plus rares à Mulhouse qu'au niveau de l'agglomération (18 % contre 23 %), un taux de chômage près de deux fois supérieur à celui du département avec 22,9 % contre 11,6 % en 2009 (et 15,5 % au niveau de l'agglomération). Finalement, 73 % de la population est éligible au logement social à Mulhouse (65 % dans l'agglomération).

Les marchés immobiliers de la ville de Mulhouse et de l'agglomération portent la trace de ces distinctions économiques et sociales :

- un écart sensible des prix immobiliers entre Mulhouse et son agglomération tant à l'acquisition (avec respectivement 2 355€/m² et 2 754€/m² pour un appartement neuf en 2009) qu'à la location ;
- une concentration des locataires à Mulhouse (62,3 % de locataires) et des propriétaires sur le reste de l'agglomération (54 % de propriétaires pour l'agglomération). Le parc Hlm se concentre sur la commune de Mulhouse, qui avec 26,9 % de logements sociaux (17,8 % pour l'agglomération) dispose des 2/3 de l'offre intercommunale ;

³⁰ Premières estimations du taux de pauvreté des plus grandes communes de France, Compas Études, n°2, août 2012.

- ...et des dynamiques particulières sur Mulhouse, avec l'existence d'un « second marché », destiné aux précaires — notamment migrants de l'Est — avec des achats d'immeubles par des « propriétaires occupants bailleurs ».

Ainsi, malgré l'absence de tension sur les marchés locaux de l'habitat, la « spécialisation » de Mulhouse dans l'accueil des ménages défavorisés se traduit par des situations lourdes de mal-logement : habitat dégradé, précarité énergétique, secteur de l'hébergement engorgé... mais aussi par une aggravation des difficultés de maintien dans le logement (le nombre d'impayés, de dossiers de surendettement et de procédures d'expulsion ne cesse d'augmenter) et par la saturation des dispositifs d'hébergement.

ROUBAIX : QUAND LA DÉPRÉCIATION DU PARC IMMOBILIER EST UN OBSTACLE À L'ATTRACTIVITÉ RÉSIDENIELLE

Avec un taux de pauvreté de 42 %, Roubaix est une des villes les plus pauvres de France. Le passé industriel de la ville pèse à la fois sur la situation socio-économique de ses habitants ainsi que sur la structure du parc immobilier et son occupation. Le parc locatif privé accueille 24 % des ménages. En grande partie composé de l'ancien habitat des ouvriers du textile, il présente toujours un confort médiocre - malgré des efforts importants de résorption de l'habitat insalubre - ainsi qu'un haut niveau de vacance. Le parc social est très développé (36 % de locataires Hlm sur la ville) ; peu cher (en dehors de la production récente), il accueille les ménages les plus paupérisés de l'agglomération et fait l'objet d'une forte demande.

La croissance économique et démographique de la métropole lilloise profite peu aux habitants de Roubaix, et cela malgré une politique de développement économique très volontariste qui permet à la commune d'être le deuxième pôle d'activité de l'agglomération : mais compte tenu du décalage entre l'offre d'emploi et le profil de la demande, peu de Roubaisiens profitent des 43 000 emplois existants sur la commune. Malgré une politique d'amélioration de l'habitat active, la commune reste encore peu attractive pour les classes moyennes de l'agglomération et elle continue de souffrir des conséquences de la déprise économique, qui n'a pas permis de transformer suffisamment l'offre immobilière de la ville pour relancer son attractivité résidentielle.

Les territoires marqués par la désindustrialisation se caractérisent ainsi par certains éléments, qui pèsent sur leur capacité à transformer les conditions d'habitat et contribuent à alimenter une spirale de spécialisation dans l'accueil de la précarité :

- leurs parcs de logements présentent quelques spécificités comparables : fort taux de logements sociaux anciens, peu attractifs, maintien d'une offre meublée héritée du passé ouvrier, part importante de parc privé vétuste voire dégradé ou indigne faisant office de parc social de fait ;
- ils abritent des populations très modestes aux ressources limitées qui ne disposent généralement pas d'autres solutions pour se loger ;
- intégrés dans des bassins d'habitat aux dynamiques plus favorables (l'Alsace pour Mulhouse, Lille Métropole pour Roubaix), ces caractéristiques

immobilières et sociales font de ces deux villes des lieux d'accueil des populations en situation de précarité : grandes familles précaires, primo-arrivants, familles monoparentales, jeunes sans ressources... Une action publique pourtant volontariste (à Roubaix en tout cas) reste pour l'instant impuissante à inverser ces dynamiques et en corriger les effets les plus forts ; sachant que le bon niveau d'intervention pour permettre aux solidarités de s'exercer n'est à l'évidence pas celui de la commune mais bien celui du bassin d'habitat.

En Seine-Saint-Denis, c'est à l'échelle d'un département que se retrouve l'ensemble de ces problématiques, amplifiées par le contexte francilien de pénurie de logement et de tension sur le secteur de l'hébergement ainsi que par l'insuffisance chronique d'une gouvernance capable d'engager des réponses structurelles de rééquilibrage territorial.

Le département de Seine-Saint-Denis se caractérise avant tout par la précarité socio-économique de la population : si Paris et les Hauts-de-Seine se placent respectivement au premier et deuxième rang des départements français pour leur niveau de vie, la Seine-Saint-Denis se classe, elle, en 92^e position. De tous les départements de métropole, la Seine-Saint-Denis est celui où les ménages sont les plus dépendants des prestations sociales et en particulier des prestations familiales³¹. Ce département présente aussi d'autres spécificités en matière de population, dans la mesure où il accueille de nombreux ménages étrangers, dont une partie en situation irrégulière (en 2007, un diagnostic de la Ddass sur l'hébergement estimait à 300 000, soit 20 % de la population, le nombre de personnes en situation irrégulière).

Malgré un taux de logement social très important (36,3 %) et une augmentation de la production de logements sociaux ces dernières années, l'offre ne parvient pas à couvrir la demande. « *Le fichier régional de la demande en logements sociaux recensait 54 203 demandeurs originaires de Seine-Saint-Denis en mars 2011. Parallèlement, le taux d'attribution des logements sociaux était de 6,6 % en 2009 d'après l'enquête Attribution, ce qui correspond environ à 13 150 attributions réalisées* »³². Par ailleurs, **le parc privé du département remplit une fonction très sociale affirmée** : « *49 % des ménages dont les revenus sont inférieurs à 30 % des plafonds Hlm, soit près de 50 000 ménages, vivent dans le parc privé* ». Une part conséquente de ce parc est de qualité médiocre, voire indigne (estimée à environ 10 % du parc privé, soit 7 % des résidences principales), et les problématiques d'habitat indigne et insalubre, de copropriétés dégradées, sont prépondérantes dans le département.

D'autres situations de mal-logement résultent de ce décalage extrême entre l'offre de logement et les besoins de la population, qu'il s'agisse du surpeuplement des logements ou du recours à l'hébergement chez des tiers, particulièrement marqué dans le département. À toutes ces difficultés endogènes du département s'ajoute une pression liée aux besoins

³¹ Niveaux de vie des Franciliens, des inégalités fortes malgré la redistribution par l'impôt et les prestations sociales, Alapage, Insee Ile-de-France, mai 2008.

³² Le logement et l'hébergement en Seine-Saint-Denis, DRIHL Seine-Saint-Denis, ADIL de la Seine-Saint-Denis, novembre 2011.

d'accueil et d'hébergement de la capitale, qui rejaillit pour partie sur les départements avoisinants et particulièrement sur ceux qui ont une offre d'accueil en direction des sans-logis et mal-logés. L'état des lieux réalisé en 2011 par la DRIHL 93 et l'ADIL 93 sur le logement et l'hébergement en Seine-Saint-Denis, signale ainsi que les nuitées d'hôtel financées par l'État pour la mise à l'abri des personnes sans logement sur demande du 115 ont été multipliées quasiment par 6 en 3 ans (entre 2008 et 2011), passant d'environ 200 à 1 300 nuitées journalières.

Dans ce contexte, trois profils de ménages en mal de logement ressortent plus particulièrement : les familles avec 3 enfants (ou plus) pour lesquels l'offre en logement se révèle limitée, les jeunes, de plus en plus confrontés aux difficultés de décohabitation, les étrangers, dont on oublie/refuse d'objectiver les besoins qu'ils représentent, alors même que la Seine-Saint-Denis constitue le principal département d'arrivée sur le territoire français.

Des régions rurales, peu dynamiques et aux marchés du logement détendus

Les régions rurales relativement éloignées des grands pôles de développement connaissent des problématiques spécifiques de mal-logement, qu'il s'agisse des départements ruraux ou des zones qui ne sont pas touchées par le mouvement de périurbanisation qui relègue des ménages aux revenus intermédiaires et modestes aux périphéries des agglomérations les plus dynamiques. Dans ces territoires, l'absence de pression sur le marché immobilier se traduit positivement par des prix moins élevés qu'en secteur tendu ; mais aussi par un taux de vacance relativement conséquent, et le parc de logement est souvent vétuste, doté de conditions de confort médiocres, habité par des propriétaires parfois impécunieux, souvent vieillissants, qui n'ont pas les moyens d'une remise aux normes.

Le faible coût des biens immobiliers permet encore, dans ces zones, l'accession à la propriété de ménages modestes. En revanche, leur très faible solvabilité et le niveau de vétusté des biens acquis peuvent se cumuler pour créer des situations d'endettement et/ou de conditions de vie dégradées (problème de chauffage, d'isolation...), qui peuvent se traduire également par des situations aigües de précarité énergétique.

Dans le centre Bretagne, l'activité économique repose essentiellement sur l'agriculture. Relativement à l'écart des villes moyennes les plus proches (Loudéac, Quimper...), ainsi que des principaux pôles d'emploi, leur démographie reste relativement atone, voire en régression depuis une trentaine d'années — sous l'effet de l'exode rural — à peine compensée ces dernières années par l'arrivée de ménages, souvent jeunes et modestes, attirés par une offre foncière et immobilière peu chère. La communauté de communes du Kreiz-Breizh (28 communes, 21 000 habitants autour du bourg principal qu'est Rostrenen) en offre une bonne illustration.

Faute d'un renouvellement de la population ces dernières années, ce territoire connaît un vieillissement considérable. 45 % des ménages sont des retraités et 33 % de la population a

plus de 60 ans (dont 15 % de la population ayant 75 ans et plus)³³. Cela explique pour partie la forte proportion de ménages d'une personne (38 % des ménages en 2009). Le territoire accueille peu de familles avec enfants.

Cette zone rurale située à l'intersection de trois départements bretons apparaît comme la plus pauvre de Bretagne. Les ménages y disposent de ressources particulièrement faibles : le revenu déclaré moyen était de 1 500 € par mois en 2009, mais 10 % de la population gagnaient moins de 500 €/mois (1^{er} décile), tandis que les 10 % les plus riches gagnaient seulement plus de 2 400 € par mois.

Le marché de logement de ce territoire présente les caractéristiques d'un territoire rural et peu dense :

- malgré une diminution du nombre d'habitants, le parc de logements augmente régulièrement, sous l'effet du desserrement des ménages,
- il se caractérise par une forte proportion de propriétaires occupants (76,5 %) et moins d'1/5 de locataires du parc privé, mais aussi par une forte vacance (11 % contre 7 % au niveau national),
- le parc est majoritairement composé d'habitations individuelles (93 %), expliquant la proportion importante de grands logements (74 % de logements de 4 pièces ou plus),
- le taux de résidences secondaires est élevé (17 % du parc).

Sous l'effet d'un prix du foncier encore accessible et des taux d'intérêt relativement bas pratiqués par les banques, des ménages modestes ont pu obtenir un crédit et acquérir un logement dans les années 2000. Ce qui pourrait correspondre à une démocratisation de l'accession cache une réalité plus problématique :

- l'acquisition d'un logement dans les zones rurales par les ménages les plus modestes renforce le marquage social du territoire, d'autant que la fragilité des situations financières peut conduire au surendettement des ménages,
- la présence de ménages pauvres, propriétaires ou non (jeunes en difficulté, retraités au minimum vieillesse...), qui occupent un logement inconfortable voire insalubre en zone rurale ou dans les centres bourgs, constitue une autre dimension du mal-logement sur le territoire de cette communauté de communes, comme dans les autres zones rurales costarmoricaines.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU MAL-LOGEMENT DANS LES TERRITOIRES EN DÉCLIN, À L'ÉCART DES DYNAMIQUES ÉCONOMIQUES ET DES FLUX DÉMOGRAPHIQUES

- Une concurrence limitée dans l'accès au logement, mais une partie significative du parc de logement qui présente des conditions d'habitat médiocres.
- Des prix d'acquisition relativement bas et une relative modération des loyers, mais les taux d'effort des occupants demeurent élevés compte tenu de la faiblesse et de l'irrégularité des revenus d'un grand nombre de ménages.

³³ Sur l'ensemble du département des Côtes d'Armor, 141 foyers sont recensés comprenant 6 086 places d'hébergement. 85 % de ces places d'hébergement concernent des foyers pour personnes âgées.

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement : un défi pour les politiques du logement

- Un parc immobilier peu attractif qui accueille des ménages confrontés à la précarité, qu'il s'agisse des logements sociaux ou du parc privé dans les territoires en déprise économique ou des logements occupés par des propriétaires impécunieux dans les zones rurales.
- Des territoires marqués par un cercle vicieux : les logements de faible qualité qui attirent des ménages modestes et fragiles, ce qui renforce leur fonction sociale... mais la fige, compte tenu de l'absence d'alternative pour les reloger dans de bonnes conditions.

LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES TERRITORIALES ADAPTÉES

La lutte contre le mal-logement implique une meilleure prise en compte des disparités territoriales de façon à développer des stratégies adaptées aux spécificités des territoires et aux formes qu'y prend le mal-logement. Cette perspective se heurte d'abord à la difficulté que rencontre l'État pour les appréhender.

Pour adapter l'action publique en faveur du logement social aux réalités territoriales ou pour assurer une plus grande sélectivité de ses apports dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, l'État a élaboré des outils pour allouer les ressources disponibles aux territoires en fonction des besoins qui s'y manifestent. Pour cela, il s'appuie sur deux zonages spécifiques. Un zonage réglementaire « historique », mis en place lors de la réforme de 1977 et revisité à plusieurs reprises, la dernière, très légère, remontant à 2005. Il comporte quatre zones extrêmement sommaires fondées sur la taille des agglomérations (plus de 100 000 habitants) et la mise en exergue d'un nombre très limité de situations spécifiques (l'agglomération parisienne et l'Ile-de-France, les villes nouvelles, le genevois français, le sud de l'Oise...)³⁴.

Il s'agit d'une approche strictement réglementaire du logement social qui régit diverses dimensions de l'activité des bailleurs (montant de la subvention, niveau des loyers, plafonds de ressources des locataires). Il en résulte des différences sensibles d'une zone à l'autre, mais les écarts en matière de plafonds sont très loin de rendre compte des écarts observés au sein du territoire (c'est ainsi, par exemple, que le loyer maximum du PLUS au centre de l'agglomération parisienne ne varie que de 30 % par rapport à celui des petites villes à marché détendu, très loin à l'évidence de l'écart de loyer entre ces deux types de zones).

Un tel zonage s'est révélé insuffisant lors de la mise en place du Plan de cohésion sociale de 2005, quand le Gouvernement a souhaité cibler géographiquement la production de logements sociaux pour mieux répondre aux besoins. Plutôt que de réformer le zonage historique (toute réforme de ce zonage ayant à la fois des conséquences budgétaires et sociales difficilement maîtrisables) ou de construire un nouvel outil, il a été choisi, dès 2005, de caler les objectifs de répartition géographique des financements du logement social sur le zonage créé en 2003 pour régir les modalités d'application des

³⁴ Voir la présentation détaillée de ce zonage en annexe de ce chapitre.

aides fiscales à l'investissement locatif, dit « zonage ABC » ou, depuis 2009, « zonage Scellier »³⁵.

Le contour des zones qui sont aujourd'hui au nombre de cinq, a été élaboré par l'administration centrale sur la base d'indicateurs de tension qui reflètent une hiérarchie des prix de marché en location et en transactions. L'application du « zonage ABC » pour le pilotage national des priorités géographiques en matière de production de logements locatifs sociaux repose donc, comme le note la Cour des comptes³⁶, sur une hypothèse **qui « revient à considérer que les prix élevés sur le marché locatif privé indiqueraient au même endroit un besoin en construction de logements locatifs sociaux »... Et aussi que là où les prix ne sont pas élevés, ce type de besoin n'existe pas ou est faible**. L'analyse développée dans les pages précédentes montre que cette hypothèse est contestable.

Au-delà de la difficulté à prendre en compte les disparités territoriales pour orienter le soutien à la construction locative sociale, deux autres difficultés majeures font obstacle au développement de politiques territoriales adaptées :

- le découplage entre les priorités de la politique du logement de l'État et celles des collectivités locales et la difficulté de l'État à accompagner le processus de territorialisation de la politique du logement,
- le difficile dépassement par les collectivités locales du découpage des compétences institué par le processus de décentralisation, pour être à la hauteur des enjeux sur leur territoire et lutter efficacement contre les différentes manifestations du mal-logement.

Du côté de l'État : une difficulté à accompagner le processus de territorialisation de la politique du logement

Depuis une trentaine d'années (les premières lois de décentralisation ont été votées en 1982 et 1983), l'État a impulsé un mouvement de territorialisation de la politique de l'habitat qui a été accéléré depuis 2004 avec l'acte II de la décentralisation. Il a ainsi appelé les collectivités locales à prendre de nouvelles responsabilités en la matière. Pour autant, l'État dispose toujours des leviers essentiels de la politique du logement même si ses capacités d'intervention au niveau local déclinent, alors que les collectivités territoriales déploient des responsabilités et des compétences nouvelles en matière de logement.

Les précédents rapports de la Fondation Abbé Pierre — et notamment le dernier — ont souligné l'apparition d'une rupture dans ce processus, qui

³⁵ Voir la présentation détaillée de ce zonage en annexe de ce chapitre.

³⁶ Rapport de la Cour des comptes 2012, p. 492.

se manifeste par la déconnexion entre la politique de l'État et celle des collectivités locales qu'il avait jusqu'alors accompagnées dans leur prise de responsabilité en matière d'habitat. Cette déconnexion se manifeste à travers plusieurs évolutions qui font obstacle au développement de politiques locales du logement.

1 - Une première difficulté tient à **la divergence entre les préoccupations des collectivités locales**, dont le champ d'intervention est défini par la répartition des compétences établie par la décentralisation (la délégation des aides à la pierre ayant renforcé leur responsabilité dans le développement et l'adaptation de l'offre locative sociale), **et celles de l'État** qui tendent à se focaliser sur des priorités qui fluctuent dans le temps : le développement de l'accession à la propriété, les aides aux propriétaires occupants en matière d'amélioration de l'habitat pour ces dernières années. Du fait de ce choix, des champs d'action pourtant essentiels à l'échelle locale — comme l'aide aux propriétaires bailleurs privés ou les aides à l'amélioration du parc Hlm ont ainsi été privés de moyens d'action. **Les priorités affichées depuis le changement de majorité intervenu au printemps 2012**, qu'il s'agisse de la relance de la construction locative sociale ou encore du programme de réhabilitation visant à réduire le coût d'usage du logement, **infléchissent la politique antérieure** au profit de priorités sociales, **mais il reste à doter ces orientations des moyens nécessaires à leur mise en œuvre** et à s'assurer qu'elles suscitent l'adhésion des collectivités locales et qu'elles seront donc relayées.

Mais au-delà de ce premier constat, le découpage sectoriel de l'action publique en matière de logement par l'État rend difficile une approche locale globale et cohérente, d'autant que le rythme et la temporalité de l'action de l'État et de celle des collectivités locales ne coïncident pas. Le temps de l'action ministérielle (de deux à trois ans en moyenne depuis une vingtaine d'années) contrainte par des choix budgétaires annuels, d'un côté, le temps des mandats des collectivités locales et des programmes locaux de l'habitat, de l'autre.

L'instabilité des priorités de l'État en matière de logement est pénalisante pour les politiques locales de l'habitat. C'est ainsi que la réorientation des aides de l'Anah en direction des propriétaires occupants se fait au détriment de la création d'une offre locative à caractère social, qui fait défaut dans les villes mais aussi dans les bourgs ruraux. Cette instabilité des orientations nationales est particulièrement remarquable à propos des objectifs de production de logements sociaux, même quand ils ont été fixés dans les conventions de délégation de la compétence des aides à la pierre prévues pour six ans. Les objectifs contractuels fixés en début de période se trouvent très souvent modifiés. L'exemple de l'agglomération de Voiron (Isère) est de ce point de vue éclairant puisque les objectifs de la convention ont été modifiés plusieurs fois en quelques années à l'initiative de l'État : il a d'abord conduit la communauté d'agglomération à adopter des objectifs initiaux

supérieurs à ceux du PLH alors qu'ils avaient été validés en Comité régional de l'habitat (CRH). Puis il a rapidement modifié la donne en imposant une révision à la hausse de ces objectifs pour tenir compte des impératifs de mise en œuvre du Plan de cohésion sociale. Et plus récemment, en 2012, il a modifié le régime des subventions pour le logement social (en les réduisant à quasiment rien en zone 3 qui concerne toutes les communes de l'EPCI sauf une) tout en maintenant les objectifs, réduisant ainsi les possibilités de réalisation.

Cet exemple illustre **le recentrage des aides de l'État pour le logement social** sur les territoires qu'il juge prioritaires, indépendamment des besoins que portent les collectivités locales ou de ceux qui ne s'expriment pas selon la même géographie prioritaire.

2 - Une autre difficulté est liée à **la tension qui résulte de l'existence de deux modalités de fixation des objectifs territoriaux de la politique du logement**. D'un côté, un processus d'élaboration des objectifs des politiques locales de l'habitat à partir du territoire qui aboutit à fixer le volume et la qualité de la construction locative sociale dans les programmes locaux de l'habitat en fonction de l'estimation des besoins, mais aussi des capacités d'intervention (enveloppes financières mobilisables, terrains disponibles, volonté politique des communes). D'un autre côté, la déclinaison territoriale des objectifs nationaux qui ont aussi toute leur légitimité, même si celle-ci est différente de celle qui préside aux choix des élus locaux.

Cette tension est évidemment plus prégnante dans une période marquée par le volontarisme politique de l'État. Ce fut le cas en 2005 avec le Plan de cohésion sociale qui fixait un objectif de construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans. La Fondation Abbé Pierre avait alors souligné — sur la base d'une enquête auprès des plus grandes agglomérations françaises — que la somme des objectifs recensés dans les programmes locaux de l'habitat ne représentait qu'environ 60 % de l'objectif national. L'État fut alors conduit à demander aux collectivités locales, délégataires des aides à la pierre, d'inscrire des objectifs supérieurs à ceux initialement prévus dans les conventions de délégation. C'est à nouveau le cas aujourd'hui quand le nouveau Gouvernement prévoit la construction de 150 000 logements sociaux et la réhabilitation thermique de 500 000 logements existants par an, ce qui dépasse de très loin les objectifs inscrits dans les programmes locaux de l'habitat.

3 - Alors que la territorialisation de la politique de l'habitat apparaît comme une condition majeure de son efficacité, **on a assisté au cours des dernières années à la banalisation du financement du logement, à l'augmentation de la part des logements « décontingentés » comme le PTZ et à l'accroissement des aides fiscales à l'investissement qui n'ont aucune attache avec le territoire** et sont distribuées indépendamment des priorités locales (De Robien, Scellier...). Cette évolution, qui se développe de façon implacable,

contribue à rompre les liens entre le financement du logement et le territoire. Elle conduit ainsi en quelque sorte au développement d'une politique « hors sol » qui met en question l'action des collectivités locales les plus engagées en matière de logement.

On peut ajouter à cela que les aides personnelles au logement, qui constituent le levier principal d'ajustement entre les caractéristiques de l'offre et celles de la demande (elles représentent 16 milliards d'euros versés à plus de 6 millions de ménages, ce qui en fait la prestation sociale la plus importante en direction des ménages modestes), sont également distribuées de façon quasi uniforme sur l'ensemble du territoire, indépendamment des conditions de fonctionnement des marchés immobiliers. Ce qui contribue au développement de dispositifs locaux (FSL, divers fonds d'aide spécifiques) qui cherchent à pallier les insuffisances et les limites du mécanisme général des aides personnelles, sans toutefois y parvenir.

Du côté des collectivités locales : une implication inégale, un champ d'intervention limité

Si la plus grande implication des collectivités locales dans le domaine du logement constitue une avancée aux effets positifs, le processus en cours révèle des limites dont certaines ont déjà été mises en évidence dans les derniers rapports.

1 - Malgré des avancées significatives, **l'implication des collectivités locales demeure inégale** et pose la question de la mise à niveau de l'intervention de celles qui « traînent les pieds » en matière de logement. Jusqu'alors, l'État est essentiellement intervenu sous forme d'incitation parfois avec succès — comme ce fut par exemple le cas avec la loi Chevènement en 2000 qui invitait les communes à se constituer en intercommunalité et à prendre obligatoirement la compétence habitat (comme la compétence politique de la ville). L'État intervient également sur le mode du contrôle, mais celui-ci demeure le plus souvent relativement formel (notamment pour la validation des PLH en Comité régional de l'habitat à l'occasion de l'examen des demandes de délégation de compétence des aides à la pierre). Les services extérieurs de l'État sont affaiblis par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et rencontrent des difficultés pour maintenir leur niveau d'expertise et être des interlocuteurs exigeants dans le dialogue avec les collectivités locales qui, pour les plus dynamiques d'entre elles, ont développé des services compétents et mis en place des observatoires locaux leur permettant d'avoir une vision éclairée de l'état des besoins, de l'activité immobilière mais aussi du fonctionnement des marchés immobiliers.

Quant à l'exercice de la contrainte, l'État ne l'exerce que faiblement. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à l'application de l'article 55 de la loi SRU.

Malgré le bilan globalement positif de la loi en terme quantitatif (306 000 logements sociaux ont été financés dans les communes concernées entre 2002 et 2010, soit 153 % de l'objectif de 200 000 logements sociaux pour la période), toutes les communes assujetties à l'obligation de construire n'y contribuent pas à hauteur de la charge qui leur incombe. De fait, plus d'un tiers des 940 communes soumises à l'obligation de la loi SRU n'ont pas rempli leurs objectifs pour la période 2008-2010 (soit 349 communes représentant 37 % du total des communes assujetties). Pour autant, le rappel à la loi se fait de façon discrète voire feutrée et le nombre de communes qui font l'objet d'un constat de carence de la part des préfets est en retrait par rapport au nombre de celles qui ne respectent pas leur obligation de construction et le montant des pénalités est trop faible pour être dissuasif, du moins jusqu'à l'application de la nouvelle loi « relative à la mobilisation du foncier public et aux obligations de production de logement social ».

Face à un État trop souvent défaillant, face à des communes trop souvent en retrait, **la contractualisation des objectifs de production inscrits dans les programmes locaux de l'habitat entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes** représente un support important pour assurer une meilleure répartition territoriale de la construction locative sociale. La démarche tend heureusement à se développer dans le sillage d'intercommunalités qui ont ouvert la voie en la matière (les agglomérations de Rennes et de Lyon notamment) mais elle n'est généralement pas assez contraignante. Elle complète utilement l'approche réglementaire et normative de l'article 55 de la loi SRU. Mais l'une et l'autre de ces approches ne doivent pas être opposées. Car c'est bien souvent parce qu'il existe cette obligation de construire partout des logements sociaux que la question de leur répartition territoriale a pu être mise à l'agenda des responsables politiques locaux.

2 - Les conditions nécessaires au développement local de la construction locative sociale ne sont généralement pas réunies. Elles ne le sont pas quand la structure de la production arrêtée au niveau national ne correspond pas à l'état de la demande qui s'exprime localement. C'est ainsi que les objectifs de production du Plan de cohésion sociale qui faisaient la part belle aux logements financés en PLS (environ un tiers de la production) se sont heurtés à la réalité de la demande locale de logement social. Les programmes locaux de l'habitat qui avaient intégré ces objectifs sont réorientés pour mieux tenir compte du revenu des ménages depuis 2009 : la part de PLS a été restreinte et limitée à la production de structures collectives (étudiants, personnes âgées...) et la construction de PLAI progresse. Mais il aura fallu plusieurs années pour que les collectivités locales (pas toujours soutenues par l'État) puissent infléchir la production de logements sociaux afin qu'elle corresponde mieux à l'état de la demande à laquelle elles sont confrontées.

Un même décalage apparaît aujourd'hui entre les objectifs de construction affichés par le nouveau Gouvernement et les conditions de leur mise en

œuvre au niveau local. Si le cadre de mise en œuvre n'évolue pas, on peut en effet douter de la capacité des opérateurs sociaux, non seulement à porter de 120 000 à 150 000 le niveau annuel de financement du logement social, mais même de son maintien au niveau atteint en 2011. Si celle-ci a pu malgré tout se développer ces dernières années, c'est parce que les collectivités locales et les organismes Hlm ont pris le relais de l'État dont les apports en subvention au financement du logement social ont connu une décreue importante. Les EPCI ont globalement augmenté leurs contributions, compensant ainsi partiellement la diminution des subventions de l'État, mais parfois aussi des Régions et des Départements depuis 2010-2011. Les organismes Hlm sont alors contraints de puiser dans leurs fonds propres pour assurer le financement des opérations et ils sont devenus les premiers contributeurs financiers hors prêts : 14 % du financement d'une opération financée en PLUS en 2011, contre 13 % pour l'ensemble des subventions (dont 7 % en provenance des collectivités locales). Notons que les taux relativement bas des prêts ont également contribué à améliorer le montage financier des opérations en 2010 et 2011.

Toutes les conditions qui ont permis une progression de la construction locative sociale, montrent leurs limites. Pour ne prendre que l'exemple des fonds propres des organismes, leur apport au financement des opérations (construction neuve et réhabilitation) a fortement progressé pour passer de 5 % en 2000 à 12 % dix ans plus tard. Leur mobilisation est désormais telle qu'elle représente 2,4 milliards d'euros en 2009. Le produit de la vente de logements sociaux permet de dégager des marges pour agir, mais elles demeurent limitées : les 8 000 logements vendus en 2011 par les organismes Hlm ont permis de dégager des recettes brutes d'environ 400 millions d'euros. Ce qui montre qu'il ne peut s'agir là que d'un apport complémentaire³⁷.

À côté des difficultés liées au financement du logement social, d'autres évolutions représentent une source d'inquiétude pour le développement de la construction locative sociale. La part de la construction réalisée dans le cadre d'opérations d'aménagement est en forte diminution sans que les politiques foncières aient pris le relais pour assurer l'alimentation en terrains. L'exemple de l'agglomération grenobloise illustre cette tendance puisque la production dans le cadre de ZAC s'est effondrée passant des 2/3 en 2004 à 4 % en 2011. De même, on peut s'inquiéter de la part prise par la construction en VEFA et de la dépendance de la construction de logements sociaux par rapport à la promotion privée, dont on peut s'attendre à ce qu'elle recule avec la diminution de l'investissement locatif privé.

Selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), les organismes d'Hlm ont déposé des demandes d'agrèments pour 21 404 logements achetés en VEFA à des promoteurs en 2011, nombre en hausse de 35 % en un an. Ce qui représente

³⁷ D'autant que le véritable gain économique est nécessairement inférieur au produit brut de la vente car il conviendrait de déduire de ce dernier le montant actualisé des capacités d'autofinancement qu'aurait dégagé, à terme, l'exploitation des logements vendus.

27 % de la production des ESH et 26 % de celle des offices publics (OPH)³⁸. Certains territoires en ont fait le mode dominant de la production de logements sociaux comme le montre l'exemple de l'Isère : la production en VEFA progresse régulièrement et plus d'un logement sur trois est produit dans ce cadre à l'échelle départementale (36 %) mais bien davantage dans certaines agglomérations (60 % dans celle de Voiron, 77 % dans celle de Bourgoin) et un peu moins dans l'agglomération grenobloise (28 %).

La mise en place des conditions locales de développement de la construction locative sociale, que cela concerne le volet financier, le volet urbain ou le volet foncier, est donc loin d'être assurée dans la plupart des agglomérations françaises. Seules certaines d'entre elles (Rennes, Nantes, Grand Lyon...) ont mis en place des outils de planification urbaine performants — création de ZAC, harmonisation des documents d'urbanisme et d'habitat, stratégie foncière... — qui assurent l'avenir de la production de logements sociaux sur leurs territoires.

3 - La question de la répartition des compétences constitue une autre source d'interrogation car elle structure très fortement l'action des collectivités locales en matière de logement. L'acte II de la décentralisation en 2004 a renforcé la capacité d'intervention des EPCI pour développer et adapter l'offre de logement à vocation sociale sur leur territoire, comme il a contribué à la spécialisation des différents niveaux de l'organisation de la République en matière de logement. De ce fait, on assiste à un renforcement du rôle assigné aux EPCI pour élaborer et conduire des politiques locales de l'habitat (à travers leurs PLH) mais sans régler la question de l'articulation avec les autres collectivités en charge de compétences essentielles en la matière (l'urbanisme réglementaire et opérationnel aux communes, l'action sociale aux départements), ce qui rend difficile le développement de politiques locales de l'habitat ambitieuses qui, au-delà de la production de logements locatifs à vocation sociale, pourraient chercher à réguler le marché immobilier local et à protéger les plus vulnérables. Si le développement de grandes métropoles prévu par la prochaine loi de décentralisation conduit à leur déléguer de nouvelles compétences de l'État (mise en œuvre du Droit au logement opposable par exemple) et des Départements (en matière d'action sociale), on peut s'interroger sur le rapport qu'elles entretiendront avec les communes, toujours dotées de compétences importantes malgré la création envisagée de plans locaux de l'urbanisme intercommunaux.

Ce dernier sujet est une source de préoccupation majeure pour la Fondation Abbé Pierre. L'interrogation porte sur la façon dont les politiques locales de l'habitat, à travers leurs programmes locaux et les dispositifs d'action, prennent en compte **les préoccupations liées aux populations les plus fragiles**, à la façon dont elles intègrent la question de l'accueil d'urgence, de l'hébergement, du logement d'insertion et plus généralement les

³⁸ Données présentées par le Courrier du Logement, n°601 du 18 juin 2012.

préoccupations inscrites dans les plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Trop souvent ces différentes politiques, impulsées par l'État, apparaissent au niveau local comme **des politiques orphelines** — d'autant que les contraintes pesant sur les budgets publics conduisent chaque collectivité à se replier sur ses compétences obligatoires.

L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT

L'ambition de promouvoir l'égalité des territoires affirmée par le président de la République lors de sa campagne électorale, reprise par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, déclinée dans le titre du ministère en charge du logement³⁹ **apparaît comme une nouveauté moins par l'objectif qu'elle dessine** (diverses politiques y contribuent) **que par sa dimension mobilisatrice et sa capacité à constituer un cadre de référence pour l'action publique.** En affichant cet objectif d'égalité des territoires, les mots changent — et si cette transformation sémantique permet de donner à l'action publique en direction des territoires délaissés une connotation positive, tant mieux — mais le problème demeure. Et il y a urgence à intervenir, car on sait que les territoires fragiles sont ceux qui sont le plus durement touchés par la crise.

L'égalité des territoires, un enjeu pour les politiques locales de l'habitat

La crise financière et économique des années 2008-2009 **et la crise de la dette** qui s'est davantage révélée en 2011, **ont provoqué un approfondissement des disparités entre territoires, qu'il s'agisse des régions, des agglomérations ou des quartiers,** et l'émergence de nouvelles fractures territoriales. Ces dernières sont d'autant plus inquiétantes que les ressources publiques, qui ont permis jusqu'à maintenant de limiter les écarts et d'assurer une progression différenciée mais générale des niveaux de vie des différentes régions, pourraient faire défaut à l'avenir. Le fléchissement des dépenses publiques et sociales, qui ont favorisé la solidarité et l'équilibre entre territoires, est non seulement prévisible mais engagé. La situation se durcit et un nouveau régime d'inégalités territoriales se met en place : **la France des métropoles et des territoires résidentiels attractifs tirera vraisemblablement son épingle du jeu** (mais avec des dégâts collatéraux pour certaines catégories de population), **tandis que les territoires marqués par le déclin industriel, ou qui se trouvent à l'écart des flux économiques et résidentiels, risquent de connaître un avenir difficile.** Les manifestations et l'intensité du mal-logement diffèrent selon ces territoires.

³⁹ Le décret du 24 mai 2012 relatif aux attributions de Cécile Duflot note que le ministre de l'Égalité des territoires et du Logement « veille à la réduction des inégalités territoriales, notamment en matière de logement ».

Les marchés immobiliers des territoires attractifs sont particulièrement tendus et deviennent inaccessibles aux ménages les plus modestes. L'insuffisance de l'offre de logement à un coût supportable crée une concurrence pour l'accès au logement, notamment pour le logement social, et conduit les ménages des catégories intermédiaires et moyennes à se déplacer vers les périphéries des villes pour accéder à la propriété tandis que les plus modestes sont confinés dans les parties dépréciées du parc immobilier (ZUS, copropriétés en difficulté), et tandis que de nombreuses personnes fragiles n'ont pas de domicile personnel et sont obligées de recourir à des solutions précaires, voire indignes. Finalement, **on retrouve dans ces territoires attractifs, plus qu'ailleurs, un empêchement des parcours résidentiels, une ségrégation spatiale alimentée par les dynamiques du marché immobilier** et une inadaptation croissante de l'offre disponible aux ressources des ménages.

Les territoires en déclin sont marqués par d'autres formes de mal-logement. Une partie de leur parc immobilier (l'habitat ouvrier dans les zones d'ancienne industrie, l'habitat des propriétaires modestes en zone rurale) est obsolète et engagée dans une spirale de dépréciation que les interventions publiques peinent à enrayer. Ces territoires **sont souvent soumis à un cercle vicieux : la faible qualité des logements**, héritée de leur histoire économique et sociale, **et leur coût abordable attirent des ménages modestes et fragiles**, ce qui renforce leur spécialisation sociale mais la fige compte tenu de l'absence d'alternative pour les ménages qu'ils accueillent.

La dimension territoriale du mal-logement vient ainsi redoubler sa dimension sociale mise en évidence dans le dernier rapport qui distinguait le mal-logement des précaires et des pauvres menacés d'exclusion, de celui des couches populaires et moyennes fragilisées par l'évolution rapide du coût du logement depuis une dizaine d'années.

Le développement de politiques territoriales de l'habitat capables de répondre aux manifestations diversifiées du mal-logement est alors confronté à l'approfondissement des inégalités territoriales et à la diversité des manifestations et de l'intensité du mal-logement.

La situation est d'autant plus délicate que les responsables politiques sont confrontés au **décalage entre le niveau et les caractéristiques de la demande et la situation de l'offre immobilière qui a été forgée par l'histoire économique et sociale des territoires**, les mutations des profils de la demande étant beaucoup plus rapides que celles qui concernent le logement.

Ce décalage résulte, en partie, de l'implantation historique du logement social très liée à l'origine, au développement industriel et urbain de la France et amplifiée durant les Trente Glorieuses. L'essentiel du parc se

trouve dans les régions industrielles des 19^e et 20^e siècles, tandis que la demande potentielle de logement s'affirme dans le grand Sud et vers l'Ouest de la France.

Un autre obstacle au développement de politiques territorialisées de l'habitat réside dans **l'élargissement de l'espace urbanisé qui s'opère sous l'effet de la mobilité résidentielle**. Aujourd'hui, les trois quarts de la croissance démographique se jouent à l'extérieur des périmètres où s'élaborent et se mettent en œuvre les démarches de planification et les politiques de l'habitat, de sorte que les conditions ne sont guère réunies pour construire des réponses à hauteur des besoins, notamment en termes d'offre abordable et d'urbanisation durable.

L'échelle d'intervention de l'action publique doit tenir compte de cette évolution qui souligne les limites des cadres d'action existants. Les politiques territorialisées de l'habitat s'expriment à travers des Programmes locaux de l'habitat mis en œuvre par les intercommunalités, communautés d'agglomération ou communautés de communes. Mais **ces politiques sont confrontées au processus de mobilité résidentielle qui contribue à élargir l'espace dans lequel se reconstruisent les relations entre le domicile et le travail**. Avec le départ de la ville des catégories modestes et moyennes pour accéder à la propriété d'un logement, on ne peut plus seulement construire une politique locale de l'habitat en réponse aux besoins locaux qui s'expriment dans les limites des agglomérations sans prendre en compte **les stratégies résidentielles des ménages qui font éclater le cadre territorial des programmes locaux de l'habitat**. La politique publique de l'habitat « *ne doit pas seulement intervenir, comme le souligne Daniel Behar, sur un espace fermé qui générerait des besoins locaux mais sur un système ouvert défini par la diversité des stratégies résidentielles des ménages*⁴⁰ ». C'est sur ces dynamiques que les politiques doivent agir, en s'attachant à identifier les interdépendances entre situations des territoires et trajectoires sociales différenciées.

Dès lors, il faut **repenser les mécanismes de solidarité** qui sont la clé pour promouvoir l'égalité des territoires, pour les doter des moyens d'adapter le parc de logement à la diversité des besoins et leur donner des perspectives de développement. Une telle ambition oblige à ne pas laisser les collectivités locales seules face à leurs difficultés et à renforcer le rôle de l'État (ou d'un échelon supra-communal) pour assurer une plus juste redistribution des moyens financiers, renforcer les mécanismes de solidarité entre territoires et promouvoir une gouvernance plus adaptés des politiques locales de l'habitat aux enjeux de la période. **La clé de l'égalité se situe dans la solidarité** et celle-ci ne peut s'exercer dans un cadre territorial trop contraint et trop limité.

⁴⁰ « Faut-il vraiment territorialiser la politique de l'habitat ? », Daniel Béhar, Habitat et Société, septembre 2010, n°59.

Les politiques locales doivent être en capacité de traiter le mal-logement

La mobilisation de tous les acteurs pour répondre à l'enjeu du mal-logement et en réduire les effets les plus délétères ne se heurte pas seulement au carcan de la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'organisation de la République. Certes, on peut attendre des clarifications de la réforme annoncée de la décentralisation et que la cohérence de l'action publique en sorte renforcée. Mais autant que la répartition des compétences, c'est le logement qui est par nature porteur de complexité. Complexité des enjeux qui lui sont associés (économique, urbain, immobilier, social...), complexité du système d'acteurs qui concourt au développement de l'offre immobilière et à sa gestion.

Pour la Fondation Abbé Pierre, deux objectifs partagés devraient guider l'action publique :

- orienter l'intervention de tous les acteurs pour répondre aux mêmes priorités,
- intervenir sur toutes les dimensions du mal-logement.

Orienter l'action de tous les acteurs vers les mêmes priorités

Agir pour réduire les difficultés que rencontrent nos concitoyens les plus fragiles, nécessite de traiter la crise du logement à la hauteur de l'enjeu et des souffrances qu'elle représente. Une politique volontariste en la matière passe par une action élargie concernant les quatre axes du « Contrat social pour une nouvelle politique du logement », même si ceux-ci se déclinent différemment en fonction des spécificités territoriales.

Il faut **produire suffisamment de logements accessibles**, partout où des besoins existent, car **les personnes les plus fragiles sont les premières victimes de la pénurie de logement**, les premières à être obligées de se tourner vers des formes précaires voire indignes d'habitat, de solliciter un hébergement chez un tiers, de recourir à des solutions de fortune et parfois de n'avoir d'autre solution que la rue.

Il faut **réguler les marchés et maîtriser le coût du logement**, car la dérive des prix du logement au cours des dix dernières années a contribué à fragiliser les catégories intermédiaires jusqu'aux couches moyennes et à élargir ainsi le cercle des personnes confrontées au mal-logement.

Il faut assurer **plus de justice sociale et de solidarité en développant des actions spécifiques en direction des plus fragiles**, car il ne suffira pas de rétablir les équilibres sur le marché du logement, de maîtriser le coût du logement pour les protéger des aléas de la vie. Si la politique

du logement ne peut se réduire à afficher de la sollicitude envers les défavorisés, **l'inflexion des orientations générales de la politique du logement pour mieux répondre aux besoins sociaux, ne supprimera pas la nécessité d'une action spécifique en faveur des plus fragiles.**

Il faut construire **une ville équitable et durable car on ne peut se satisfaire de la dérive de certains quartiers ou même de certaines villes**, qui se spécialisent pour les uns, dans l'accueil des populations les plus aisées, et pour les autres dans l'accueil des ménages les plus fragiles et ne jouent plus leur rôle de tremplin vers des territoires plus valorisés et vers une vie meilleure.

Les politiques locales de l'habitat doivent contribuer à la mise en œuvre de ces quatre dimensions de l'action publique en cohérence avec l'action de l'État, des Départements en charge de l'action sociale et des Régions, même si l'implication des ces dernières est plus ténue. Les politiques locales de l'habitat ne peuvent limiter leur objectif au développement, à la réhabilitation et à la meilleure répartition du logement social sur leur territoire, mais contribuer à la mise en œuvre des priorités du « Contrat social pour une nouvelle politique du logement » que nous avons rappelées. Les leviers d'intervention à activer seront évidemment fonction des problématiques sociales et de mal-logement identifiées sur et par les territoires, ce qui pose par ailleurs la question de l'observation et des moyens mis en œuvre pour la mener localement dans la durée, lesquels font aujourd'hui singulièrement défaut.

Intervenir sur toutes les manifestations du mal-logement

Les dimensions du mal-logement déclinées par la Fondation Abbé Pierre⁴¹ permettent de souligner la diversité des attentes auxquelles doivent répondre les politiques et de mieux identifier les différentes composantes de la demande sociale de logement : demande de logement ou d'hébergement, demande de sécurisation pour accéder à un logement, d'amélioration des conditions d'habitat, de protection pour y demeurer, de pouvoir en partir pour une situation meilleure en terme de logement, de statut, de localisation.

L'action des collectivités locales, complémentaire de celle de l'État, doit permettre d'intervenir sur ces différents registres qui appellent des réponses de nature différente. **À chaque manifestation du mal-logement correspondent des modalités d'action spécifiques :**

⁴¹ Elles sont déclinées dans la première partie du chapitre 2 de ce rapport.

Disparités territoriales, diversité du mal-logement

L'approche territoriale du mal-logement : un défi pour les politiques du logement

à l'absence de logement...	des actions concernant l'accueil et l'hébergement, le développement de formes adaptées de logement
aux difficultés d'accès...	la production d'une offre accessible, des mécanismes de solvabilisation suffisamment puissants, des politiques d'attribution adaptées
aux mauvaises conditions d'habitat...	des politiques d'amélioration de l'habitat, de lutte contre l'habitat indigne
aux difficultés de maintien...	des dispositifs de sécurisation et de protection, une régulation des prix, des loyers et une action sur les charges, la lutte contre la précarité énergétique
à l'inégalité des perspectives de mobilité...	le développement d'un parc accessible bien réparti sur l'ensemble du territoire, la prise en compte des demandes de mutation.

Ce rapide repérage des politiques qui peuvent être mobilisées pour traiter les différentes manifestations du mal-logement souligne l'ampleur de l'intervention publique à conduire, la réponse au mal-logement ne passant pas uniquement par la construction de logements sociaux.

En tout état de cause, l'action publique en faveur du logement ne saura être réellement efficace et adaptée qu'en s'appuyant sur une observation rigoureuse de la réalité du mal-logement au niveau local. Car si l'on n'agit bien que sur ce que l'on connaît, la diversité des formes et des manifestations du mal-logement dans les différents territoires, exige dès à présent la réalisation de diagnostics⁴² locaux approfondis, sur les situations à prendre en charge, ainsi que l'offre et les réponses existantes, sachant qu'une attention toute particulière doit être rapidement accordée à la situation des DOM. C'est la responsabilité de tous, qu'elle que soit l'issue de la future réforme territoriale, que d'y contribuer. Et c'est bien sûr la responsabilité suprême de l'État de garantir dans ce contexte, les conditions de mise en œuvre de la solidarité nationale, dans un souci de justice sociale envers nos concitoyens les plus fragiles.

⁴² Telle est la première recommandation du rapport « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés » : établir avant la fin du 1^{er} trimestre 2013, des diagnostics locaux identiques dans chaque département qui embrassent la totalité des situations à prendre en charge (de la rue au mal-logement en passant par l'habitat indigne), en s'appuyant sur la typologie de la grille européenne ETHOS, et de l'offre et des réponses existantes sur le territoire. Ce rapport est issu de la mission confiée à Alain Régnier et Christophe Robert et qui a été remis au Premier ministre à l'occasion de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012.

Annexe présentant le zonage retenu pour la distribution par l'État des aides au logement social ou à l'investissement locatif

Le zonage locatif social

La zone I réunit l'agglomération de Paris et les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France.

La zone I bis, à laquelle s'appliquent des plafonds de loyers supérieurs à la zone I, a été créée pour tenir compte du niveau de tension supérieur de Paris et de ses communes limitrophes.

La zone II comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, le « Genevois français » à la frontière suisse, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise.

La zone III correspond au reste du territoire métropolitain.

Extrait du rapport de la Cour des comptes 2012, « Le logement Social : les priorités géographiques » p. 489

Le zonage de l'investissement locatif ou zonage Scellier

Zone A bis : Paris et des communes proches de Paris. Cette zone est identique à la zone I bis pour les offres de prêt émises avant le 1^{er} juin 2011 ; elle a été étendue pour les offres de prêt émises après le 1^{er} juin 2011 ;

Zone A : départements de la petite couronne, une partie des communes des départements de la grande couronne les plus proches de Paris, certaines communes de l'Ain et de Haute-Savoie (proches de Genève), des Alpes-Maritimes et du Var (sur le littoral, de Hyères à Menton) ;

Zone B : des communes de la grande couronne, des agglomérations de plus de 50 000 habitants considérées comme tendues, certaines communes où les loyers étaient élevés, les îles non reliées au continent, les départements et territoires d'outre-mer, le pourtour de la Côte d'Azur. La zone est subdivisée en **zone B1** et **zone B2** selon la taille de l'agglomération (plus de 150 000 habitants) et l'intensité de la tension ;

Zone C : le reste du territoire.

Extrait du rapport de la Cour des comptes 2012, op. cit. p. 492