



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

En septembre 2011, la Fondation Abbé Pierre a lancé une « Mobilisation générale pour le logement » visant à faire du logement un des enjeux majeurs de la campagne présidentielle et du programme gouvernemental.

Le 1<sup>er</sup> février 2012, François Hollande a signé le « Contrat social pour une nouvelle politique du logement », s'engageant ainsi à mettre en œuvre les propositions de la Fondation Abbé Pierre et de ses partenaires.

Ces propositions constituent le socle minimal des réformes structurelles à engager rapidement et simultanément.

Elles sont formulées autour de 4 axes fondamentaux de la politique du logement à mettre en œuvre :

- la production de logements,
- la régulation des marchés,
- la justice sociale et la solidarité
- la construction de villes équitables et durables.



# tableau de suivi

La Fondation Abbé Pierre s'est engagée à suivre la mise en œuvre de ces engagements. Comme annoncé, elle publie dans son rapport annuel un bilan de l'action menée depuis l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement.

••• 2013 ANNÉE 1

# 1

## PREMIER ENGAGEMENT

# « Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent »

## OBJECTIF

❖ PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE 500 000 LOGEMENTS PAR AN, DONT 150 000 LOGEMENTS LOCATIFS VRAIMENT SOCIAUX.

- Donner une place prépondérante aux aides à la pierre.
- Consolider et renforcer le système public de production de logements sociaux.
- Ajuster les aides fiscales aux contreparties sociales.

## MESURES ADOPTÉES

### LOGEMENT SOCIAL

❖ Le budget 2013 pose l'objectif de 150 000 logements sociaux : 69 000 PLUS (55 000 en 2012) / 33 000 PLAI (22 500 en 2012) / 48 000 PLS (42 500 en 2012).

❖ La part de l'État dans les aides à la pierre augmente de 50 M€ pour atteindre 550 M€. Le montant de la subvention par logement baisse encore : 400 €/lgt PLUS (600 € en 2012) et 7 500 €/lgt PLAI (9 800 € en 2012). L'État mobilise en outre des recettes extra budgétaires : 950 M€ provenant d'Action logement, issus d'un prêt qu'il doit souscrire auprès de la CDC, seront reversés aux bailleurs sociaux sous forme de prêts bonifiés.

❖ Les taux de TVA sont réformés par la 3<sup>e</sup> LFR 2012 qui prévoit de faire passer le taux intermédiaire (qui concerne les activités de construction) de 7 % à 10 % en 2014.

❖ Les livrets d'épargne populaire, qui contribuent au financement du logement social, voient leurs plafonds rehaussés.

(décrets du 18/09/2012, décret du 24/12/12)

- Le livret A passe de 15 300 € à 19 125 € à compter du 1/10/2012, puis 22 950 € à compter du 1/01/2013,

- Le LDD passe de 6 000 € à 12 000 € à compter du 1/10/2012.

❖ Le prélèvement sur le potentiel financier des organismes Hlm est supprimé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013 par la loi relative à la mobilisation du foncier public.

### INVESTISSEMENT LOCATIF

❖ La LFI 2013 crée un nouveau dispositif d'investissement locatif poursuivant l'objectif de mobiliser les fonds privés pour la réalisation de 40 000 logements à niveau de loyer intermédiaire dans les communes souffrant d'un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (zones A et B1) et dont les plafonds de loyer et de ressources sont inférieurs à ceux du « Scellier social » (entre le PLS et le PLI), en contrepartie d'une réduction d'impôt sur 9 ans (18 % en Métropole et 29 % dans les territoires d'Outre-mer).

(Article 199 novovicies du CGI).

### ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

❖ La 3<sup>e</sup> LFR 2012 recentre le PTZ+ sur les ménages plus modestes en assouplissant les conditions du différé de remboursement, porté à 100 % pour améliorer la solvabilité des emprunteurs des deux premières tranches de revenus, et en baissant les plafonds de ressources pour son bénéficiaire (décret du 29 décembre 2012). Le coût de la mesure ne devrait pas excéder 810 M€. Elle reste centrée sur la production neuve.

## COMMENTAIRES

Les objectifs de production vraiment sociaux augmentent (102 000 PLUS et PLAI contre 77 500 en 2012), mais ils sont encore très insuffisants pour répondre aux besoins. Le nombre de PLAI n'atteint pas le quart de la production, alors que les PLS représentent encore le tiers des objectifs. Le montant de la subvention, pourtant indispensable à l'équilibre financier des opérations et nécessaire pour faire sortir des logements à des loyers compatibles avec les ressources des ménages, baisse encore. La remontée et la déclinaison locale des besoins ne sont toujours pas organisées et aucune loi de programmation n'est prévue (type plan de cohésion sociale) pour sécuriser les financements et donner la visibilité attendue par les acteurs.

Le relèvement des plafonds des livrets d'épargne populaire, dont les effets sont très dépendants de la conjoncture (durée de mobilisation des prêts, hausse des coûts de production, pression du système bancaire), est opportun si la hausse de la collecte est prioritairement affectée à la

réduction du coût des logements produits en bonifiant davantage les prêts accordés aux bailleurs sociaux.

Le nouveau dispositif d'investissement locatif, un peu plus social, est sans doute nécessaire pour soutenir la production globale. Mais les anciens dispositifs fiscaux sans contrepartie sociale coûtent toujours plus cher et hypothèquent la capacité des finances publiques à soutenir la réalisation de logements réellement sociaux.

Avec le PTZ+, la place de l'investissement des particuliers dans le logement reste prépondérante, mais aucune mesure n'est destinée à faire revenir les investisseurs institutionnels dont les capacités d'investissement sont pourtant bien plus importantes.

Dans ces conditions, la Fondation interroge fortement le respect par le Gouvernement de son engagement à produire chaque année 500 000 logements, dont 150 000 sociaux. À ce jour, le compte n'y est pas.

# 1

## PREMIER ENGAGEMENT

# « Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent »

### OBJECTIF

#### ❖ RÉDUIRE LES COÛTS DE PRODUCTION.

- Une loi foncière pour reconsidérer les modalités d'administration des sols et maîtriser leur valeur.
- Des économies sur la chaîne de production.
- Le développement de l'habitat coopératif.

### MESURES ADOPTÉES

#### FONCIER

❖ Abrogation de la loi n°2012-376 du 20 mars 2012 instaurant un dispositif de majoration automatique de 30 % des droits à construire sur l'ensemble du territoire national (mesures transitoires jusqu'en 2016 pour les communes qui se sont déjà engagées).

❖ La loi relative à la mobilisation du foncier public prévoit une décote pouvant atteindre 100 % de la valeur d'un terrain public (État et établissements publics) cédé en vue de la réalisation de logements sociaux.

### COMMENTAIRES

Au sens du Contrat social, une véritable politique foncière englobe l'observation, le recensement, la captation et la planification des sols grâce à un réinvestissement de la collectivité, la prise en compte de manière générale de la destination des sols dans leur prix de vente, un développement plus significatif des modes de dissociation du foncier et du bâti et la redistribution des plus-values foncières. La mobilisation du foncier public va dans le bon sens, mais restera nettement insuffisante si le régime global d'administration des sols n'est pas revu pour favoriser la réalisation de logements à vocation sociale.

Certes, l'instauration d'un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière est à l'étude et une grande concertation a été lancée par la ministre du Logement sur le foncier,

l'urbanisme et l'aménagement devant déboucher sur des mesures à paraître dans la loi relative au logement annoncée en 2013... mais les premières mesures destinées à lutter contre la rétention foncière prévues par la LFI 2013 ont été censurées par le Conseil constitutionnel.

La loi sur le logement annoncée en 2013 devrait en outre contenir un chapitre consacré aux autres formes de propriété, dont l'habitat coopératif qui se concentre sur l'utilité sociale de l'occupation d'un logement, son accessibilité financière et la participation des habitants. À l'instar d'autres pays, il est temps d'asseoir ces principes dans un cadre juridique et fiscal favorable, tout en garantissant l'apport de compétences nécessaires à l'aboutissement des projets et à la sécurisation des habitants.

## OBJECTIF

### ◆ MOBILISER LES LOGEMENTS EXISTANTS.

- Un plan quinquennal de conventionnement de 100 000 logements locatifs.
- Remettre sur le marché les logements vacants.

## MESURES ADOPTÉES

### CONVENTIONNEMENT DU PARC LOCATIF PRIVÉ

◆ Le budget 2013 indique un objectif de conventionnement de 12 900 logements conventionnés via l'Anah. Le financement de l'agence est revu : ses ressources sont dorénavant issues du produit de la vente des quotas d'émission de gaz à effet de serre (jusqu'à 590 M€), d'une fraction de la taxe sur les logements vacants (jusqu'à 21 M€) et des recettes issues des certificats d'énergie (estimées à 17 M€).

### MOBILISATION DES LOGEMENTS VACANTS

◆ Les taux de la taxe sur les logements vacants ont tout d'abord été relevés dans la 2<sup>e</sup> LFR 2012 (*loi du 16 août 2012, article 8*) :

- 12,5 % la 1<sup>re</sup> année d'imposition (au lieu de 10 %),
- 15 % la 2<sup>e</sup> année d'imposition (au lieu de 12,5 %),
- 20 % à partir de la 3<sup>e</sup> année (au lieu de 15 %).

◆ La LFI 2013 renforce encore la taxe, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 (*article 232 du Code général des impôts*) :

- un logement est considéré vacant au bout d'1 an d'inoccupation (au lieu de 2 ans),
- le logement doit être occupé au moins 90 jours pour ne pas être considéré comme vacant (au lieu de 30 jours),
- le taux est conservé à 12,5 % la 1<sup>re</sup> année, mais passe à 25 % dès la 2<sup>e</sup> année,
- le champ d'application géographique de la taxe est étendu à des villes plus petites (aux zones d'urbanisation continue de + de 50 000 hab. où il existe un déséquilibre important de l'offre),
- la soumission des logements vacants à la taxe d'habitation sur le reste du territoire est rendue possible dès 2 ans de vacance (au lieu de 5 ans).
- Le régime de la « réquisition avec attributaire » est modifié par la loi relative à la mobilisation du foncier public : la réquisition est rendue possible dès 12 mois d'inoccupation d'un logement (au lieu de 18 mois) et l'engagement du propriétaire d'effectuer les travaux nécessaires pour mettre fin lui-même à la vacance est encadré. Un arrêté du 14 décembre 2012 actualise le prix de base au m<sup>2</sup> des locaux ainsi réquisitionnés. [...]

# 1

## PREMIER ENGAGEMENT

« Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent »

### [...] COMMENTAIRES

Le Contrat social revêt une dimension systémique et sa signature revenait à reconnaître que les priorités sont multiples. La mobilisation du parc existant, au regard de son ampleur, son coût et son état, ne peut pas être reléguée au second plan. Or, l'objectif de développement d'une offre locative abordable dans le parc privé est extrêmement faible. On a pourtant su conventionner près de 39 000 logements en 2006.

La Fondation estime donc que l'objectif peut (et doit) être beaucoup plus ambitieux et appelle pour cela la création dès 2013 d'un nouveau dispositif de conventionnement plus incitatif qui pourrait prendre appui sur le plan de rénovation thermique des logements, le traitement de l'habitat indigne, mais aussi sur le renforcement de la taxe sur les logements vacants.

L'inventaire des bâtiments vides, lancé à la fin de l'année 2012, et les lettres envoyées aux préfets dans les zones les plus tendues (IdF, Rhône-Alpes, PACA) témoignent de l'engagement de procédures de réquisition de bâtiments appartenant à des personnes morales. La portée symbolique de cette mesure est forte, bien que temporaire et à l'ampleur forcément limitée. La Fondation constate que la réquisition avec attributaire obéit à un régime satisfaisant pour ses bénéficiaires : plafonds de ressources et de loyers au niveau du PLAI et statut protecteur (bail « loi de 89 », toutefois d'une durée d'un an, et obligation de relogement à terme). Dans la situation actuelle, elle vient opportunément renforcer les capacités de relogement des plus démunis.

# 2

## DEUXIÈME ENGAGEMENT « Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement »

### OBJECTIF

#### ❖ RÉGULER LES MARCHÉS.

- Encadrer les loyers.
- Peser sur les plus-values immobilières.
- Encadrer les pratiques professionnelles.

### MESURES ADOPTÉES

#### ENCADREMENT DES LOYERS

❖ Un décret limite la hausse des loyers à la relocation et au renouvellement des baux à l'indice de référence des loyers (*décret du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989*).

❖ Le budget 2013 prévoit le soutien de l'État à la création de 75 observatoires locaux du logement dans les agglomérations de + de 50 000 hab. et une coordination nationale.

#### PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES

❖ Une surtaxe sur les plus-values immobilières les plus élevées (hors résidence principale et

terrains à bâtir) est prévue dans la 3<sup>e</sup> LFR 2012. Elle est destinée à compenser la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, à contribuer au financement du programme de rénovation urbaine mis en œuvre par l'Anru et au financement du développement et de l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux. Pour créer un « choc d'offre », la mesure ne s'appliquera qu'aux plus-values de cession réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. La recette attendue est de l'ordre de 150 millions d'euros.

❖ La loi relative à la mobilisation du foncier public prévoit la création d'un outil statistique national (confié à l'Insee) regroupant et croisant les différentes données relatives au marché du logement, avant le 31 décembre.

### COMMENTAIRES

Le décret limitant la hausse des loyers à la relocation est un signe positif, mais ne répond que très partiellement à la proposition émanant du Contrat social. Pris pour une durée d'un an, son efficacité est limitée pour le locataire, notamment en l'absence d'indication de l'ancien loyer, et la hausse des loyers reste possible dans les zones les plus chères (dernier IRL à 2,15 %).

Un système législatif de maîtrise des loyers, et de baisse possible, est annoncé dans la loi sur le logement pour 2013. Cette deuxième étape est indispensable. Il est nécessaire que le Gouvernement poursuive dans cette direction, sans remettre en cause les protections du locataire et en couvrant les logements meublés pour éviter tout contournement.

La mise en place des observatoires locaux du logement sera expérimentée cette année sur 17 territoires pilotes et leur généralisation est envisagée en 2014. La réserve d'un financement par l'État dédié à leur développement démontre que la démarche est engagée en vue de la connaissance et de la transparence des marchés.

La ministre a annoncé vouloir revoir la réglementation applicable aux professionnels de l'immobilier pour donner des garanties supplémentaires au consommateur et instaurer une instance de régulation du secteur. Il est attendu de cette réforme un meilleur encadrement des pratiques abusives facilitées par la tension des marchés et des rémunérations qui participent à l'inflation des prix.

# 2

## DEUXIÈME ENGAGEMENT « Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement »

### OBJECTIF

#### MAÎTRISER LE COÛT DU LOGEMENT.

- Renforcer les aides personnelles au logement.
- Lutter contre la précarité énergétique.

### MESURES ADOPTÉES

#### AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le budget 2013 est en augmentation de 337 M€ (avec recettes extra-budgétaires). L'indexation des aides sur l'IRL est rétablie.

#### PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

En matière de performance énergétique des bâtiments, les objectifs du Gouvernement ont plusieurs fois été réaffirmés : un plan d'isolation

thermique d'un million de logements par an, dont 600 000 logements anciens.

Le bénéfice des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité a été étendu aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (environ 400 000 foyers sont concernés, soit 830 000 personnes supplémentaires).

*(Arrêté du 21 décembre 2012 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité)*

### COMMENTAIRES

Le rétablissement de l'indexation des aides au logement sur l'IRL ne permettra pas de rattraper le décrochage avec les loyers réellement supportés par les ménages. Si l'on ajoute à ce constat le phénomène de « non-recours » et la fongibilité des indus, il apparaît que l'allocation logement, en plus de ne plus être suffisamment solvabilisatrice, devient une source potentielle d'instabilité budgétaire pour ses bénéficiaires, ce qui interroge profondément l'efficacité des politiques publiques et de notre système de protection sociale. La Fondation appelle instamment à une revalorisation significative des aides (au moins à court terme, le temps que les mesures structurelles destinées à limiter le coût du logement fassent leur effet), à l'amélioration de leur couverture et à la sécurisation de leur versement.

Le plan d'isolation thermique doit être engagé dès 2013 et nous ne disposons toujours pas d'éléments permettant d'affirmer qu'il sera véritablement ciblé sur les occupants les plus fra-

giles, propriétaires ou locataires, et qu'il sera assorti de contreparties sociales. La proposition de loi destinée à instaurer une tarification progressive de l'électricité et du gaz, discutée au parlement et soutenue par le Gouvernement, ne revêt pas une dimension sociale à la hauteur des enjeux : aucune mesure concrète n'est proposée pour faire reculer la précarité énergétique et les occupants de logements anciens qui n'ont pas les moyens ou la possibilité de rendre leur logement performant, ne sont pas pris en compte. Un nouvel aménagement des tarifs sociaux sera insuffisant : il est nécessaire de mettre en œuvre un véritable bouclier énergétique. Tout en intervenant massivement et prioritairement sur les « passoires thermiques », il paraît urgent de soutenir financièrement les ménages modestes en doublant le forfait « charges » des aides au logement et d'en ouvrir le bénéfice aux propriétaires occupants modestes qui ne peuvent prétendre aux allocations logement.



# 3

## TROISIÈME ENGAGEMENT « Plus de justice sociale et de solidarité »

### OBJECTIF

❖ PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES.

### MESURES ADOPTÉES

❖ Circulaire du 26 octobre 2012 relative aux modalités de mise en œuvre du Droit au logement opposable et à la gestion des expulsions locatives par les préfets.

### COMMENTAIRES

Une mission sur la garantie des risques locatifs et un système de caution solidaire pour les jeunes est confiée à l'IGF et au CGDD en vue de généraliser un mécanisme de sécurisation locative. La garantie universelle tant promise se fait attendre, alors que la « GRL » dans son modèle actuel ne se développe pas, que le Locapass disparaît progressivement et que les enveloppes dédiées aux FSL ne permettent plus de soutenir tous les ménages en impayés.

La circulaire aux préfets sur la gestion des expulsions locatives, après avoir été annoncée pendant des semaines, n'est parue qu'à quelques jours seulement du début de la trêve hivernale. Elle n'aura donc eu quasiment aucune efficacité en 2012. De plus, les expulsions sans solution ont continué jusqu'au 31 octobre, révélant l'incapacité de l'État à assurer le suivi et le contrôle de ses instructions. Le maintien d'une politique essentiellement répressive (plutôt que préventive) est incompréhensible pour la Fondation car le

coût des expulsions pour la collectivité est considérable. L'État doit tirer les conséquences du renforcement du droit au logement sur le déroulement de la procédure d'expulsion et l'octroi du concours de la force publique. La loi sur le logement annoncée en 2013 devra garantir ce changement de logique et se donner les moyens de le mettre en œuvre ; elle devra également définir un équilibre satisfaisant entre le droit au logement et les principes relevant du droit de propriété et de l'exécution des décisions de justice.

L'évaluation de la prévention des expulsions locatives, prévue en juin 2013, est nécessaire dans un domaine où la politique publique est insuffisante et incohérente, voire inefficace. La Fondation rappelle que des propositions existent et n'attendent qu'à être mises en œuvre. Alors que le nombre de décisions d'expulsions ne cesse de croître, il est grand temps de donner toute sa place à une réelle prévention des expulsions.

# 3

## TROISIÈME ENGAGEMENT « Plus de justice sociale et de solidarité »

### OBJECTIF

❖ ADAPTER LE BUDGET DES AIDES ET L'ACCOMPAGNEMENT AUX BESOINS.

### MESURES ADOPTÉES

❖ La LFI 2013 ouvre le bénéfice des mesures d'accompagnement vers et dans le logement financées par le FNAVDL à toute personne en difficulté de logement (au lieu des seules personnes reconnues prioritaires dans le cadre d'un « recours Dalo »).

(Article L. 300-2 du CCH)

### COMMENTAIRES

Peu de mesures ont été prises pour améliorer le soutien des personnes en difficulté. L'ouverture du FNAVDL ne compensera ni l'absence d'ajustement financier des FSL aux besoins, ni l'inadaptation de l'accompagnement face à l'accumulation croissante des difficultés auxquelles les personnes sont confrontées.

### OBJECTIF

❖ ADAPTER LES CAPACITÉS ET LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES PLUS DÉMUNIS.

- Reconfigurer l'offre d'hébergement.
- Développer l'offre locative sociale dans le parc privé « hors marché ».

### MESURES ADOPTÉES

❖ Le Gouvernement a dégagé, fin 2012, une rallonge de 50 M€ répartie entre les crédits de la veille sociale, de l'hébergement d'urgence et de la prise en charge des demandeurs d'asile.

❖ Des mesures prioritaires pour l'Ile-de-France en matière d'hébergement d'urgence ont été annoncées pour compléter l'offre d'hébergement, sur l'accès au logement et l'amélioration de la gouvernance.

❖ Le Premier ministre demande aux préfets, dans une circulaire du 17 octobre 2012, d'établir des projets territoriaux d'ici la fin du mois de janvier 2013.

❖ La circulaire annuelle relative à la mobilisation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion pendant l'hiver 2013 est parue dès le 23 octobre 2012.

❖ Une note du ministère de l'Intérieur du 13 novembre 2012 aux préfets de région porte sur la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et une circulaire du 9 novembre 2012 prévoit les appels à projet destinés à créer 1 000 places de CADA en 2013.

❖ La circulaire interministérielle du 4 janvier 2013 énonce les premières dispositions prises pour 2013 après la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :

- la création de 4 000 nouvelles places en CADA et de 5 000 nouvelles places d'hébergement d'urgence,
- la création de 9 000 places en logement adapté (pensions de famille et intermédiation locative) afin de favoriser l'accès direct au logement, ainsi

que le renforcement des moyens d'accompagnement des personnes dans les résidences sociales et le développement de l'accompagnement vers et dans le logement,

- un plan d'urgence pour reloger 15 000 ménages reconnus prioritaires dans le cadre d'un « recours Dalo » et développer une offre à bas niveau de loyer dans le diffus (en mobilisant tous les contingents de logement social et le parc privé).

Cette circulaire organise l'élaboration de projets territoriaux destinés à répondre à l'urgence de la

sortie d'hiver. Ils devront être prolongés par un diagnostic territorial portant sur toutes les situations de mal logement à prendre en charge. Ces engagements représentent un effort budgétaire supplémentaire de 100 M€, s'ajoutant au budget prévu pour 2013 qui consolide la rallonge débloquée fin 2012.

❖ Une loi est venue modifier le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

*(loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012)*

## COMMENTAIRES

La gestion de la fin de l'hiver 2012 a été chaotique : annonces du maintien des places hivernales, suivies d'annonces de fermeture, finalement seuls trois centres sont restés ouverts à Paris. Après une rallonge budgétaire « classique » fin 2012, la démarche engagée va toutefois dans le bon sens en matière de repérage des besoins et d'évaluation des dispositifs : sont annoncés des projets territoriaux devant définir des « hypothèses précises » de sortie de la « politique du thermomètre », puis une évaluation des besoins et des solutions devant apporter une vision d'ensemble des difficultés de logement (« de la rue au mal-logement en passant par l'habitat indigne »), territoire par territoire.

La Fondation soutient le plan d'action pour l'année 2013 proposé par le rapport préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion qui doit permettre l'adoption de mesures structurelles pour répondre aux besoins en respectant leur dignité et dont une partie fait l'objet d'engagements de la part de l'État. Les orientations annoncées par le Gouvernement peuvent participer au lancement d'une dynamique nouvelle dès 2013, à condition d'être rapidement

prises en œuvre. Mais à ce stade, rien ne garantit encore un changement de pratiques sur le long terme et l'inscription dans un plan quinquennal d'une action publique cohérente fondée sur une approche globale du mal-logement fait encore défaut.

Pour atteindre l'objectif du « logement d'abord », permettre aux personnes de s'y maintenir et améliorer significativement les réponses aux plus démunis, la Fondation juge indispensable d'intervenir plus fortement encore et sur le long terme, à la fois :

❖ sur le développement de l'offre locative dans le parc privé à des loyers abordables *via* le bail emphytéotique, le bail à réhabilitation, le mandat de gestion et la sous-location, tout en garantissant dès aujourd'hui une capacité suffisante d'hébergement,

❖ sur le redimensionnement et l'amélioration des systèmes préventifs, du travail social, de la solvabilisation des ménages, de l'accompagnement social (qui permettra notamment d'apporter une attention particulière aux « grands exclus »), et de la participation des personnes à la définition et au suivi de leurs projets.

# 3

## TROISIÈME ENGAGEMENT « Plus de justice sociale et de solidarité »

### OBJECTIF

✦ ÉRADICHER L'HABITAT INDIGNE.

### MESURES ADOPTÉES

✦ L'action de l'Anah est renforcée autour de six axes : la lutte contre l'habitat indigne, le traitement des copropriétés dégradées (pôle copropriété mis en place), la lutte contre la précarité énergétique, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie, la production d'un parc de

logements à loyers maîtrisés, l'humanisation des centres d'hébergement.

✦ Circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illégitimes.

### COMMENTAIRES

La question financière et le développement des outils opérationnels est incontournable pour procéder au repérage des logements indignes (le problème est trop souvent ignoré, faute d'être visible) et à leur remise en état. Or, la Fondation constate que peu d'initiatives ont été prises à ce stade pour conforter l'action de lutte contre l'habitat indigne et qu'il va falloir, au surplus, pallier de façon urgente à l'interruption des prêts des SACICAP (ou PROCIVIS), filiales actionnaires du Crédit immobilier de France, qui met en danger l'aboutissement des projets de sortie d'insalubrité.

Parallèlement, la Fondation juge indispensable d'engager en priorité deux chantiers pour faciliter l'éradication de l'habitat indigne : la gouvernance, avec une délégation des pouvoirs de police à l'intercommunalité (hors IdF) et l'organisation d'une mutualisation des interventions à ce niveau ; la simplification des procédures pour améliorer leur efficacité, en étudiant les modalités de leur fusion et d'intégration de critères de performance énergétique.

Quoiqu'il en soit, les autorités administratives ont le devoir d'intervenir et de mener les procédures à leur terme, tout en garantissant le relogement des occupants. Si la collectivité estime ne pas avoir les

moyens de remettre en état des logements à la place des propriétaires défaillants, les occupants ne doivent pas en subir les conséquences, et le maintien de familles dans des conditions d'habitat dangereuses n'est pas envisageable.

La circulaire relative à l'évacuation des campements illégitimes apporte un cadre de référence à l'intervention des préfets. La méthode proposée va dans le bon sens dans la mesure où elle rappelle que l'anticipation est fondamentale et que les outils de droit commun doivent être ouverts aux occupants des bidonvilles. Mais sa mise en œuvre est mitigée dans le sens où l'obligation des préfets de respecter le droit au logement et à un hébergement et de garantir la sécurité des occupants est parfois placée au second plan, alors que la première des sécurités est de proposer aux familles à la rue un hébergement correct et la possibilité de vivre et travailler dignement. En outre, la Fondation constate que non seulement les évacuations sans solution n'ont pas cessé, mais que la stigmatisation de leurs occupants s'est poursuivie au point de provoquer des violences à leur encontre, comme à Marseille. L'État ne doit pas laisser faire.

## OBJECTIF

❖ DROIT À L'HABITAT ET À LA MOBILITÉ POUR LES GENS DU VOYAGE.

## MESURES ADOPTÉES

❖ Circulaire du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.

❖ Note du ministère de l'Intérieur du 9 novembre 2012 à l'attention des préfets suite à la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012

déclarant contraire à la Constitution le carnet de circulation, la peine d'emprisonnement des personnes circulant sans carnet, l'obligation de justifier de 3 ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrit sur une liste électorale.

## COMMENTAIRES

Le discours du Premier ministre en clôture de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté le 11 décembre 2012 annonce que le statut des Gens du voyage sera bientôt à l'étude à l'Assemblée nationale. Pour la Fondation, des mesures fortes doivent également être prises en ce qui concerne l'accueil et l'habitat des personnes vivant en caravane, et l'égalité de traitement en matière de droit au logement, passant par :

❖ une offre d'habitat qui couvre les besoins quantitatifs et qualitatifs et un droit de recours,  
❖ la simplification des règles d'urbanisme pour faciliter l'installation des personnes et garantir l'accès aux services et aux équipements,  
❖ l'accès aux aides (allocations logement, précarité énergétique, amélioration de l'habitat),  
❖ l'accès aux dispositifs de prévention et d'insertion par le logement (notamment l'accompagnement social lié au logement).

# 4

## QUATRIÈME ENGAGEMENT

### « Construire une ville équitable et durable »

#### OBJECTIF

##### ❖ MIXITÉ URBAINE ET SOCIALE.

- Renforcer les obligations de la loi SRU.
- Instauration de secteurs de mixité sociale systématiques en zones tendues.

#### MESURES ADOPTÉES

❖ La loi relative à la mobilisation du foncier public élève à 25 % le taux minimum de logements sociaux dans les « communes SRU » à atteindre d'ici 2025 (tout en le maintenant à 20 % dans celles ne nécessitant pas un effort supplémentaire), renforce les sanctions en prévoyant une majoration du prélèvement financier opéré sur les communes en carence (pouvant aller jusqu'à son quintuplement) et instaure, pour ces dernières, une obligation minimale de logements sociaux

dans les programmes de construction de logements d'une certaine superficie.

(Article L. 302-9-1-2 du CCH)

❖ La même loi prévoit un rapport de la ministre du Logement sur les modalités de mise en œuvre et de généralisation de la règle dite des « trois tiers bâtis » consistant à favoriser, dans les opérations de construction de logements, un tiers de logements sociaux, un tiers de logements intermédiaires et un tiers de logements libres.

#### COMMENTAIRES

La « loi SRU » visant à assurer une meilleure répartition spatiale des logements sociaux s'est révélée efficace, tout en donnant un objectif lisible et maîtrisable. La Fondation approuve le passage à 25 % de logements sociaux dans les communes où les besoins sont les plus intenses, ce qui répond à un engagement du Contrat social.

Elle regrette cependant que le quintuplement du prélèvement financier sur les communes en carence ne soit qu'un plafond et une option pour le préfet. La création d'un fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (article L. 302-9-3 du CCH) doit

être saluée car il est un signe de la prise de conscience par le Gouvernement de la nécessité de se concentrer sur la production très sociale de logements. Toutefois, le seul produit de la majoration du prélèvement sera insuffisant pour une production significative en ce sens.

La loi prévoit un rapport sur des dispositifs de mobilisation du parc privé dans les communes en carence, notamment l'intermédiation locative et un droit de priorité locatif. Il est indispensable que les mesures législatives nécessaires pour obliger les communes en carence à pallier l'absence de logements sociaux sur leur territoire figurent dans la loi annoncée pour 2013.

## OBJECTIF

### ❖ ÉGALITÉ ET SOLIDARITÉ ENTRE ET DANS LES TERRITOIRES.

- Instaurer une contribution de solidarité urbaine.
- Prolonger la rénovation urbaine des quartiers et traiter les copropriétés en difficulté.

## MESURES ADOPTÉES

❖ Le ministère du Logement est aussi celui de l'Égalité territoriale.

❖ La 3<sup>e</sup> LFR 2012 prévoit la création d'un fonds de 170 millions d'€ pour aider les départements les plus en difficulté à exercer leurs missions de solidarité.

❖ Circulaire du Premier ministre du 5 décembre relative à l'élaboration de conventions d'objectifs pour les quartiers populaires entre le ministère de la Ville et les ministères concernés par la politique de la Ville.

## COMMENTAIRES

Deux missions sont lancées parallèlement : l'une sur la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires, l'autre sur l'égalité des territoires.

La Fondation regrette que la proposition d'une contribution de solidarité urbaine, outil fiscal destiné à corriger l'absence de mixité dans les quartiers les plus chers et à favoriser la production de logements à vocation sociale dans ces mêmes quartiers, n'ait pas encore été saisie par le nouveau Gouvernement.

Concernant la politique de la Ville, une concertation opérationnelle doit être conduite, dont les conclusions seront tirées début 2013 pour donner lieu à un projet de réforme. La Fondation ne peut qu'approuver l'objectif de s'assurer de la mobilisation effective de toutes les politiques de droit commun et de ne pas se contenter des moyens spécifiques déployés par le ministère de la Ville

pour améliorer la qualité de vie dans les quartiers populaires. Mais son impact est difficile à apprécier en l'absence d'éléments sur les engagements précis et leur nature. D'autant qu'il est parallèlement annoncé que les moyens spécifiques seront davantage ciblés dans le cadre de la révision du zonage de la politique de la ville. La complémentarité et l'équilibre entre droit commun et moyens spécifiques doivent être garantis, sans quoi cette nouvelle politique ne produira pas plus d'effet que les dernières, alors que l'Onzus souligne une fois de plus l'aggravation de la situation des quartiers en ZUS.

La Fondation attend, par ailleurs, une prolongation de la rénovation urbaine des quartiers qui se fonde sur de nouvelles exigences : une reconstruction hors site et hors ZUS de la majorité des logements démolis, le développement d'une offre plus importante de logements très sociaux, [...]

# 4

## QUATRIÈME ENGAGEMENT « Construire une ville équitable et durable »

### [...] COMMENTAIRES

mieux tenir compte de la taille des ménages dans la production nouvelle, un renforcement de la dimension sociale des projets et l'inscription de ses objectifs dans les PLH.

Concernant les copropriétés, la loi sur le logement annoncée en 2013 devrait contenir un volet destiné à adapter la loi du 10 juillet 1965 pour permettre la réalisation des travaux de performance énergétique, le repérage, la prévention et le traitement des copropriétés dégradées.

La profession de syndic doit faire l'objet d'un meilleur encadrement et plusieurs sujets doivent encore être débattus : un compte séparé obligatoire pour chaque copropriété, les règles de rémunérations, le contrôle et la déontologie de la profession. La Ministre prévoit également

d'encadrer, par modification législative, la possibilité de mise en copropriété et de congé-vente par le bailleur (*communiqué de presse du cabinet du 12 juillet 2012*). La Fondation estime que si de telles mesures doivent impérativement figurer dans la prochaine loi sur le logement, elles ne doivent pas occulter le retard intolérable pris dans le traitement des copropriétés dégradées. C'est pourquoi, elle appelle à une intervention urgente des pouvoirs publics, qui ne dépend pas que des modifications législatives à venir. Une attention particulière doit être portée aux occupants, propriétaires et locataires, et des moyens doivent être donnés au portage qui fait partie des outils considérés comme pertinents pour redresser des copropriétés.



# GOUVERNER

## OBJECTIFS

- ❖ L'ÉTAT DOIT FIXER LE CAP ET LA LOI POSER LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE NATIONALE.
- ❖ L'ÉTAT EST GARANT DU DROIT AU LOGEMENT ET DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE.
- ❖ AU NIVEAU LOCAL, CRÉATION D'UNE AUTORITÉ ORGANISATRICE ET RÉGULATRICE DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT.
- ❖ LA PARTICIPATION DES HABITANTS.

## MESURES ADOPTÉES

❖ Deux déclarations communes (l'une de l'État et des Grandes villes et agglomérations, l'autre de l'État et des départements) actent des engagements partagés en matière d'action sociale et de logement : mobilisation des collectivités pour

atteindre l'objectif national de construction, renouvellement urbain, évolution des documents d'urbanisme, soutien financier de l'État...

❖ Lettre d'engagement mutuel entre l'État et Action logement signée le 12 novembre 2012.

## COMMENTAIRES

À l'issue du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (*dossier de presse du 18 décembre 2012*) est annoncé le lancement d'une évaluation de la territorialisation de la politique du logement pour janvier 2013. La Fondation espère que celle-ci permettra de renforcer l'action publique locale et d'atténuer les effets de la RGPP qui a considérablement affaibli l'État et réduit le pilotage et le suivi des instructions nationales.

Un nouvel acte de décentralisation est censé venir conforter le rôle des collectivités locales dans le logement et l'action sociale. L'avant-projet de loi de décentralisation propose d'instaurer un cadre de dialogue entre l'État et les collectivités (Haut conseil des territoires et conférences territoriales) et de développer les compétences intercommunales en matière de logement (PLU intercommunaux, responsabilité du droit au logement, gestion des réservations, versement des aides à la pierre), tout en prévoyant un cadre spécifique pour l'IdF. Ces propositions sont conformes aux attentes de la Fondation, mais les débats parle-

mentaires risquent d'être houleux, et il est attendu des élus qu'ils adoptent dans l'enceinte parlementaire la même position que celle tenue envers l'État : l'exigence d'une organisation et d'une répartition claire, sur le long terme, des compétences, moyens, outils de régulation et responsabilités.

Comme l'attestent les différentes déclarations communes, l'État a ouvert le dialogue avec les représentants des collectivités et Action logement. Les premiers engagements sont actés. Les préfets de région et de département ont la charge d'examiner avec les collectivités locales les modalités de leur mise en œuvre sur le terrain. La participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration des politiques publiques est annoncée comme un élément de réforme de la gouvernance à venir (*discours du Premier ministre de clôture de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté le 11 décembre 2012*). La Fondation Abbé Pierre sera vigilante à ce que les annonces soient réellement suivies d'effet.

# conclusion

---

**2012** apparaît comme une année de transition. Les mesures sont mises à l'étude et s'affinent. Plusieurs missions, consultations, concertations ont été lancées et les travaux de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté commencent à donner lieu à des décisions.

Des engagements concernant les deux premiers axes du Contrat social ont fait l'objet de dispositions : la limitation de la hausse des loyers de relocation et le renforcement de l'obligation de construction de logements sociaux dans certaines communes. La cession du foncier public doit, en outre, venir soutenir des projets de construction. Bien que témoignant de l'engagement d'une politique du logement plus orientée vers les besoins sociaux de la population, ces premières mesures demeurent insuffisantes pour y répondre dans leur ensemble et notamment ceux des ménages les plus modestes.

De fortes inquiétudes persistent sur la capacité à tenir l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux (dont la proportion de PLAI reste encore insuffisante), alors même que la mobilisation du parc privé n'est pas à la hauteur des enjeux qu'il représente dans un contexte de fragilisation économique et sociale qui s'aggrave.

Concernant le troisième axe qui appelle à plus de justice sociale et de solidarité, certaines mesures adoptées en urgence, bien que positives, n'apportent pas de résultats suffisants pour garantir le respect des principes fondamentaux sur lesquels doivent se fonder la politique du logement et de l'hébergement et aider durablement les ménages qui souffrent du mal-logement.

Quant à la politique de la Ville, la réforme en cours ne permet pas d'apprécier si une solidarité effective sera assurée dans les territoires qu'elle couvre, mais aussi entre tous les

territoires, et si les quartiers populaires continueront à être suffisamment soutenus, à l'issue d'un bilan du PNRU qui met en évidence l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir pour garantir une réelle citoyenneté en tous lieux.

La nécessité de donner une cohérence à l'action et de l'inscrire dans une loi de programmation permettant de garantir ses moyens sur plusieurs années s'impose désormais.

Les réformes déterminantes doivent donc encore avoir lieu. Le Gouvernement doit impérativement mettre le logement en haut de la pile de ses priorités et poser le cadre favorable à la poursuite des objectifs du Contrat social et à la mobilisation de tous les acteurs.

Le **changement** promis doit intervenir dès 2013.

