



Fondation  
Abbé Pierre  
pour le logement  
des défavorisés

# L'état du mal-logement en France

20<sup>e</sup>

RAPPORT ANNUEL

3 février 2015  
SOMMAIRE

❖ La synthèse du rapport

CHAPITRE 1 « Vivre aux portes du logement  
Détresse des personnes, défaillances des dispositifs »

CHAPITRE 2 « 1995-2015 – Pourquoi la France est-elle  
bloquée dans la crise du logement ? »

CHAPITRE 4 « 2014 : Ambitions réduites et revirements  
inquiétants pour la politique du logement »

❖ Les propositions

❖ Le tableau de bord de suivi  
des politiques du logement

❖ Les chiffres du mal-logement

❖ Le communiqué de presse

❖ Le bon de commande du rapport 2015



# LA SYNTHÈSE DU RAPPORT 2015 SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

## Vivre aux portes du logement Détresse des personnes, défaillances des dispositifs PREMIER CHAPITRE

**L**es centaines de milliers de ménages qui ne parviennent pas à se loger, que ce soit par leurs propres moyens ou avec l'aide de la collectivité, témoignent de l'ampleur actuelle du problème de l'accès au logement dans notre pays. Les formes d'exclusion les plus graves se sont développées, comme le montre l'augmentation de près de 50 % du nombre de personnes sans domicile fixe depuis 2001, et la dégradation du contexte économique et social depuis 2008 n'a fait qu'aggraver la situation.

Face à ce constat, l'intervention publique en faveur du logement des personnes défavorisées doit être réinterrogée. Après s'être déployée et enrichie depuis 25 ans pour aider les ménages les plus fragiles, **est-elle aujourd'hui adaptée pour répondre aux difficultés des personnes ?** Malgré d'importantes dispositions adoptées depuis 2007 (Dalo, « Logement d'abord », SIAO...), le problème de l'accès au logement est loin d'être réglé. Certes, ces dispositifs apportent chaque année des solutions pour de nombreux ménages, mais beaucoup restent aux portes du logement. Si bien que les dispositifs publics favorisant l'accès au logement et les professionnels qui les animent, en sont parfois réduits à devoir gérer la file d'attente et effectuer un tri impossible entre des personnes toutes prioritaires.

**L'analyse du fonctionnement réel des dispositifs d'aide, à partir de la perception et du vécu des personnes, apporte sur ces questions un éclairage précieux.** Nous avons donc fait le choix dans ce chapitre d'accorder une place essentielle à l'expérience des personnes elles-mêmes, à leurs parcours, leurs attentes et aux choix qu'elles opèrent, même s'ils sont très contraints.

### UNE EXCLUSION DU LOGEMENT AGGRAVÉE PAR LA CRISE

La période actuelle est marquée par le repli sur des formes de « non-logement » et par une détérioration très grave des conditions de vie des ménages (hébergement chez de tiers, squat, bidonvilles, surpeuplement, habitat indigne, privations...).

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

Bien que les capacités d'accueil en hébergement ou en logement se soient étoffées ces dernières décennies, elles restent saturées à tous les niveaux **face à l'accroissement des demandes** : 138 800 nuitées d'hébergement d'urgence attribuées par le 115 lors de l'hiver 2013-2014 sur 355 000 demandes, 467 000 logements sociaux attribués face à 1,8 million de demandes en attente, 75 000 personnes relogées après un recours Dalo sur 147 000 reconnues prioritaires...

Cette tension est exacerbée par une baisse importante de la mobilité : les personnes entrées dans les dispositifs en sortent de plus en plus difficilement. **Ce sont autant de places qui ne se libèrent pas pour d'autres ménages, la file d'attente s'allonge, comme les délais avant d'obtenir une réponse**, ce qui accentue encore la pression en particulier dans les territoires les plus tendus (dans certains départements, il faut attendre plus de 8 mois en moyenne pour obtenir une place en hébergement d'urgence et de stabilisation...).

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

**Le cercle du « non-logement » continue à s'élargir.** Nombre de solutions palliatives sont mobilisées, au prix bien souvent de conditions de vie très dégradées (risque d'expulsion, surpeuplement, absence d'eau chaude ou d'électricité, risque d'accidents liés au chauffage...). Trouvées **en dehors des dispositifs publics, elles prennent des formes plus ou moins visibles** : camping à l'année, hébergement chez des tiers, squats, bidonvilles, tentes et abris de fortune en bordure des routes ou dans les bois...

« L'intérêt du camping, c'est qu'il n'y a pas de taxe d'habitation. Le camping était à peu près entretenu. Mais le bungalow était vétuste. Le chauffage fonctionnait quand il avait le temps... ».  
**Monsieur N., en attente de logement social depuis deux ans, dans un bungalow à l'abandon dans un camping de l'Essonne.**

Dans l'attente d'une réponse à leur demande de logement, **des ménages se retrouvent bloqués dans des situations qui se détériorent** : l'habitat indigne continue à se dégrader et met en péril la santé et la sécurité des familles, le logement cher implique des restrictions de plus en plus drastiques sur les dépenses d'énergie, de santé et d'alimentation...

« Je repeins chaque année pour cacher les fuites et les moisissures, qui apparaissent dès l'hiver. Même nos vêtements pourrissent dans l'armoire. Les enfants me demandent tout le temps : « Pourquoi on n'invite pas nos copains ? », « Pourquoi on ne fête pas nos anniversaires ? »... Je ne peux pas inviter des enfants ici. »

**Madame T., locataire avec deux enfants (8 et 9 ans) d'un logement indigne dans l'attente depuis 2011 d'un relogement « Dalo ».**

Pour d'autres, **la moindre évolution** sur le plan professionnel ou personnel (naissance, décès...) **peut venir rompre leur fragile équilibre.** Au mieux, ces ménages sont piégés dans un logement qui n'est plus en adéquation avec leurs besoins ou leurs ressources financières. Au pire, ils se retrouvent à la porte de leur logement, sans solution de repli satisfaisante.

## Des profils qui se diversifient

Certaines situations émergent de façon plus massive, comme **les familles avec enfants** qui se retrouvent sans domicile : à l'hiver 2013-2014, elles ont déposé 174 000 demandes au 115 (soit 23 000 de plus qu'à l'hiver précédent), et sont prioritairement orientées vers des hôtels.

C'est aussi le cas **des jeunes** qui disposent bien souvent de ressources insuffisantes face à des marchés privés trop chers et aux exigences des propriétaires. Ils se confrontent souvent aussi à l'insuffisance des petits logements dans le parc social, et pour certains à des dispositifs d'aide sociale défaillants (fins brutales de prise en charge de l'Aide sociale à l'enfance, absence de RSA). Ils représentent un quart de la population sans domicile.

Parmi les plus exclus, on retrouve aussi de nombreux **demandeurs d'asile** pour qui les places d'accueil en CADA sont nettement insuffisantes, et qui sont loin de pouvoir se loger par leurs propres moyens, n'ayant pas accès à l'emploi et bénéficiant d'une allocation temporaire d'attente trop faible. De nombreuses **personnes en souffrance psychique** se retrouvent également à la rue plutôt qu'à l'hôpital suite à d'importantes réformes et à la rationalisation des coûts dans le secteur hospitalier qui a conduit à laisser des personnes sans prise en charge.

## QUAND LES DISPOSITIFS D'AIDE PROPOSENT DES RÉPONSES INSUFFISANTES

**Les dispositifs publics destinés à favoriser l'accès au logement des ménages en difficulté se sont empilés depuis un quart de siècle.** De nature et d'ampleur différentes, ils constituent aujourd'hui un ensemble complexe qui s'organise **autour de trois registres d'intervention** : élargir l'offre de logements sociaux à destination des plus fragiles (PLAI, contingent préfectoral, accords collectifs avec les bailleurs sociaux...) ; favoriser l'accès au logement des personnes en difficulté en sécurisant les bailleurs par l'accompagnement des ménages et le recours à des formules d'habitat transitoire (FSL, logement accompagné...) ; permettre l'accès à un hébergement d'urgence et d'insertion pour les plus démunis.

## Des dispositifs dans la « gestion de la pénurie »

C'est aujourd'hui sur ces dispositifs que pèse la pression d'une demande croissante et **toutes sortes de stratégies se déploient pour gérer une pénurie sous des formes diverses et très variables** d'un territoire à l'autre selon leur degré de tension. Restriction des aides, resserrement des critères d'éligibilité, mises en attente, tri des demandeurs... causent l'incompréhension, la frustration, voire le désarroi des personnes et des professionnels.

Ainsi, en dépit du principe de non remise à la rue et de continuité de la prise en charge, des structures d'hébergement organisent la rotation des personnes sans abri en adoptant des règles comme celle de « 3 nuitées dehors / 4 dedans ». Face à l'ampleur des besoins en domiciliation, des guichets de CCAS peuvent fermer plusieurs semaines le temps de traiter les demandes en stock. Le resserrement des critères d'accès au FSL a conduit à une diminution du nombre de ménages aidés dans plusieurs départements. En définitive, la portée des dispositifs est limitée, et un nombre important de ménages en difficulté se retrouve exclu du champ de l'aide publique.

Madame G. vivait dans un logement insalubre avec ses deux filles. Elle l'a quitté pour un logement privé dont le loyer est de 375 euros. Son taux d'effort de 40 % dépassant le seuil de 35 %, le Conseil général lui a refusé l'aide du « FSL accès » pour payer la caution de son appartement et les frais liés à son emménagement.

**Dans la « boîte noire » des dispositifs, le processus de tri semble suivre deux tendances :** une sélection « par le haut » qui consiste à répondre d'abord aux ménages qui présentent les meilleures garanties, ressources ou capacités à évoluer ensuite vers d'autres segments de l'offre ; une sélection « par le bas » lorsqu'il s'agit d'apporter des réponses en urgence en fonction du degré de vulnérabilité des personnes, en identifiant les situations les plus graves parmi celles qui sont toutes prioritaires.

Ainsi, bien qu'aucun seuil de ressources ne soit officiellement fixé, les motifs de « reste-à-vivre insuffisant » ou de « taux d'effort trop élevés » sont parfois à l'origine de refus d'attribution de logements sociaux, notamment dans les territoires tendus, et conduisent à l'exclusion de ménages modestes d'un parc qui leur est pourtant dédié. Dans certains CHRS, les personnes doivent faire la preuve de leur « capacité d'insertion socio-professionnelle » avant même d'être admises dans la structure.

À l'inverse, dans certains territoires, la sortie du plan hivernal et la fermeture des places ouvertes temporairement conduit à une priorisation des situations suivant des critères d'urgence plus ou moins formels (problèmes de santé, présence d'enfants en bas âge, isolement et absence de réseau d'entraide, signalements multiples...). Et les critères ont tendance à se resserer toujours plus dans certains territoires.

« Nous essayons d'être vigilants, notamment quand il y a un risque vital. Pour le reste, on laisse les gens là où ils sont : chez des tiers, en squat, en campement, à la rue... ».

**Acteurs de la veille sociale.**

Même logique lorsqu'il s'agit de reconnaître des ménages prioritaires au titre du Dalo : *« Contrairement à la lettre et à l'esprit de la loi qui fait obligation aux commissions de médiation d'apprécier les demandes au regard de critères objectifs, certaines commissions ne font pas abstraction de la situation générale du logement social ou de l'hébergement dans le département relevant de leur périmètre ; le caractère prioritaire s'en trouve relativisé »*<sup>1</sup>.

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

Ce qui se joue dans le fonctionnement des dispositifs peut être particulièrement difficile à vivre pour les demandeurs, sachant que leur vécu est trop souvent absent des analyses sur les processus d'accès au logement.

**Face à la complexité des dispositifs, des critères et des filières de priorité, les personnes sont souvent perdues.** L'illisibilité, accrue par le manque d'information, renforce le sentiment d'opacité et d'injustice de cette mise en concurrence, voire l'amertume à l'égard de demandeurs qui ont été jugés plus prioritaires que soi.

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

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

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

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

**Monsieur U. en attente d'un logement social depuis 2 ans en Moselle, logé en foyer (FTM).**

Les personnes sont engagées dans des procédures longues et complexes. Les démarches doivent être suivies, renouvelées, actualisées, sans interruption ni oubli. Le rôle des travailleurs sociaux est de les informer et de les accompagner, selon des modalités qui suscitent parfois des réactions contrastées : apprécié par certains, cet accompagnement peut être vécu par d'autres comme intrusif, voire comme une incitation à se désengager.

« C'est compliqué, compliqué... Je ne comprends pas tout ce que je fais, je ne parle pas très bien français. Alors, des fois, je fais un peu ce que l'on me dit de faire. »

**Femme de 34 ans, en couple avec 3 enfants, locataire du parc social à Paris**

Parfois, **les personnes renoncent aux aides apportées, ne sollicitent plus les dispositifs** et se replient sur toutes sortes de solutions individuelles. C'est le cas notamment en ce qui concerne l'hébergement d'urgence. Dans le Val-d'Oise, 50 % des usagers des dispositifs de la veille sociale n'appellent plus le 115, découragés de devoir toujours rappeler, usés par des temps d'attente trop longs, la rareté des réponses positives, leur caractère expéditif ou inadapté (d'après une enquête Espérer 95/SIAO urgence/Préfecture, mars 2014)...

« Cette musique [du 115] elle tue, même la nuit tu l'entends dans ta tête ».

« Les centres d'hébergement sont souvent loin des lieux de vie ou de domiciliation, mal desservis par les transports en commun. Certains centres sont véritablement insalubres : fuites d'eau, cafards, punaises de lit... »

**Personnes accueillies en Boutique Solidarité.**

Du découragement à l'abandon, de nombreuses personnes ne renouvellent pas (ou plus) leur demande de logement social.

« Au bout de tout ce temps, je n'y crois plus ! Je finis par me dire que je ne suis pas si mal ici. En pension de famille, je suis sans doute moins prioritaire. J'ai presque l'impression qu'il faudrait que je reparte à la rue pour être considéré comme prioritaire. »

**Monsieur I. hésite à renouveler sa demande de logement social pour la 9<sup>e</sup> année.**

Dans certains cas encore, les réponses sont si éloignées des attentes que certains demandeurs refusent la proposition qui leur est faite. **D'autres enjeux importants interviennent de fait dans les choix des ménages**, au-delà du strict besoin de se loger, **en lien avec leur projet de vie** : caractéristique de l'offre (adaptation à la taille du ménage, mauvais état, loyer élevé), son environnement (éloignement du travail ou de ses proches, quartier déprécié), les obligations et engagements liés à l'offre (accompagnement social...).

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

Couple, deux enfants, Loire-Atlantique

## En première ligne face aux personnes, des professionnels démunis

**Les travailleurs sociaux** ou les professionnels du champ du logement accompagné **ont des marges de manœuvre très limitées** et doivent composer avec la réalité d'une offre restreinte et souvent inadaptée. De plus, ils doivent faire face à des problématiques plus complexes (aggravation des situations, souffrance psychique...).

Le mille-feuille des dispositifs est dense, la coordination souvent insuffisante et les missions de plus en plus floues pour les acteurs chargés de les mettre en œuvre sur le terrain. Sachant que des particularités locales s'y ajoutent bien souvent... **La confusion est palpable.**

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

Un responsable de structure à propos de Solibail.

Cette complexité a bien sûr des conséquences directes pour les personnes, notamment lorsque celles-ci sont accompagnées de manière segmentée par un CHRS, la CAF, le Conseil général, une structure de l'insertion par l'activité économique... Par ailleurs, dans nombre de territoires, **les conditions de travail des intervenants sociaux se sont fortement dégradées, sous l'effet d'une diminution des moyens tant sur le plan humain que financier.** En matière d'accompagnement des ménages par exemple, les besoins sont loin d'être couverts.

« L'État se leurre à penser que les services sociaux des départements ont les moyens d'accompagner les ménages en hôtels. Certains restent là plusieurs années sans le moindre accompagnement. »

Responsable d'un SIAO francilien

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

Enfin, parce qu'ils savent que leurs chances sont minces d'offrir une solution satisfaisante aux personnes qu'ils accompagnent, **de nombreux intervenants sociaux dans les territoires les plus tendus finissent également par revoir les niveaux d'ambitions à la baisse.** Dans ces conditions, certaines demandes de logement ne sont pas toujours enregistrées ou sont transformées en demandes d'hébergement et des droits essentiels ne sont parfois pas activés.

« On a un grand sentiment de frustration.  
Par exemple, pour des problématiques  
de logement, on fait des demandes, mais on sait  
qu'elles n'aboutiront pas. Alors on propose  
une chambre dans un hôtel miteux. »

Jeune professionnelle en poste dans un Conseil général.

## REPENSER LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Alors que l'année 2015 marque le 25<sup>e</sup> anniversaire de la « loi Besson » du 31 mai 1990, qui a permis de structurer tout un champ d'interventions en faveur du logement des personnes les plus fragiles, il est important de revisiter aujourd'hui cette étape, et de comprendre pourquoi l'action publique dans ce domaine est finalement mise en échec dans de nombreux territoires. Et ceci malgré l'adoption de nombreuses mesures visant à la renforcer : loi Dalo en 2007, « Chantier prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri » en 2008-2012, Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri, « Refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement » à partir de 2009... Cet exercice n'a de sens que s'il est fondé sur une meilleure appréciation des réalités, des parcours et des attentes des personnes modestes et sur les expérimentations mises en œuvre par des associations, bailleurs sociaux, collectivités qui montrent qu'il est possible de mieux associer les personnes aux réponses qu'on leur apporte.

### Mieux comprendre les attentes et les parcours des ménages modestes

À porter uniquement le regard sur les dispositifs d'accès et leur fonctionnement, on perd de vue tous ceux qui y échappent, parce qu'ils ne les sollicitent pas ou plus. N'est-il pas paradoxal de constater qu'une grande partie de la demande de logement social n'est pas renouvelée et que la proportion de logements sociaux refusés par

les ménages a considérablement augmenté ? Que des demandeurs d'hébergement orientés par les SIAO ne donnent pas suite et que des personnes en situation de détresse ne recourent plus au 115 ? Ces phénomènes peuvent être le signe d'un refus de parcours administrés par la puissance publique et un appel à mieux prendre en compte la dimension qualitative de la demande.

La compréhension des attentes des demandeurs de logement social doit être intégrée dans les réflexions, tant la notion de « logement adapté » donne lieu à des interprétations divergentes : d'un côté les ménages raisonnent en termes d'habitat (le logement et son environnement), de l'autre les bailleurs organisent souvent les attributions à partir de critères relatifs au seul logement. Abandons et refus soulignent **la nécessité de prendre en compte toutes les dimensions attachées à l'occupation d'un logement** : la sécurité qu'il procure, mais aussi l'accès aux services et notamment à l'école dont la réputation détermine souvent le choix des familles, la reconnaissance sociale que procurent le logement et son quartier...

### Redonner leur place aux personnes dans les procédures

Pour redonner aux personnes toute leur place dans les procédures d'accès au logement, des pistes sont explorées par les acteurs de terrain, en matière d'attribution des logements sociaux, d'accès direct au logement pour les sans-domicile, d'accès aux droits.... Porteuses d'un changement de regard sur les personnes (considérées non plus comme des « bénéficiaires » ou des « usagers » -



pire, comme des « assistés » - mais à travers leurs ressources individuelles et leurs capacités à se mobiliser), ces évolutions pourraient bien aboutir à une meilleure efficacité de l'action publique et à un plus grand respect de la dignité des personnes.

Sur la demande de logement social, plusieurs territoires ont mis en place des systèmes de « cotation » afin d'apporter plus de transparence et de lisibilité aux demandeurs sur les processus d'attribution. Mais le décalage entre les attentes des ménages et les modalités d'attribution incite également à **renverser l'approche ordinaire des attributions**, comme à travers la « location choisie » : expérimentée dans plusieurs territoires, elle doit **permettre aux demandeurs de se positionner sur les logements qui se libèrent** (plutôt que de rechercher des demandeurs compatibles avec l'offre disponible) et leur donner ainsi la possibilité de participer au choix de leur logement.

**Une meilleure association** aux démarches les concernant **doit être également recherchée pour les personnes en grande précarité**. Il s'agit de proposer des formes d'habitat qui respectent leur dignité et leur bien-être, mais aussi un accueil et un accompagnement qui ne soit pas imposé ou intrusif (accueillir les personnes avec leurs addictions, leurs animaux, avec ou sans « projets »...). Il importe également de respecter le principe de non-abandon, de laisser du temps aux personnes pour s'approprier leurs démarches et de prévoir de manière effective leur participation. De nombreux projets menés par le secteur associatif invitent à **rompre les représentations de la vulnérabilité qui partent d'une approche « médicale » et palliative — qui ont longtemps prévalu — et à intégrer pleinement les individus** dans la manière dont est conçu leur accompagnement.

Enfin, à travers les renoncements des ménages qui ne sollicitent pas (ou plus) l'aide de la collectivité, c'est aussi **la question du « non-recours » qui doit être posée, et par conséquent celle des moyens consacrés par les pouvoirs publics à l'information et à l'accompagnement des ménages**. De l'ouverture des prestations et droits sociaux (APL, allocations familiales, tarifs sociaux de l'énergie, RSA, CMU ou AME...), à la revendication des droits liés à l'habitat, l'accompagnement doit être administratif mais aussi juridique. Car **on sait qu'il ne suffit pas d'ouvrir un droit pour que celui-ci devienne effectif**.

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

**L'amélioration de la réponse doit passer enfin par une mise à plat des dispositifs**. Qu'ils visent à faciliter l'accès au parc social pour les ménages les plus fragiles, ou qu'ils proposent des formules de « logement accompagné » ou encore des places d'hébergement, ces dispositifs ne constituent pas un ensemble cohérent, ne participent pas toujours de la même logique d'action, et sont le reflet d'un enchevêtrement de compétences entre les collectivités publiques et les divers acteurs impliqués dans leur mise en œuvre.

**L'amélioration de l'accès au logement social pour les plus modestes et fragiles représente un premier enjeu de taille** : au-delà de la production indispensable d'une offre de logements économiquement accessibles (dans le logement social mais aussi dans le parc privé à vocation sociale), cela passe également par l'amélioration des dispositifs destinés à leur garantir l'accès à l'offre Hlm, dans le cadre des procédures d'attribution, des contingents préfectoraux et des dispositifs contractuels (accords collectifs, accords entre État et Action Logement sur les logements réservés par les entreprises, conventions d'utilité sociale).

## CONCLUSION

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

Un autre enjeu important concerne la mise en cohérence des dispositifs du « logement accompagné », au sein des PDALHPD. Ce secteur, aux marges du logement (pour en faciliter l'accès aux personnes en difficulté) et à la frontière de l'hébergement (pour construire des passerelles vers le logement), constitue aujourd'hui un vaste ensemble dans l'arsenal de la lutte contre l'exclusion du logement. En réduire la complexité et gagner en efficacité dans ce domaine passe notamment par la capacité des PDALHPD (qui ont désormais intégré la dimension hébergement) à piloter l'action publique. Ils constituent en effet un lieu de programmation, d'impulsion et de pilotage qui dépendent fortement de la mobilisation des instances locales de l'État et des services des départements, en s'appuyant sur les acteurs locaux.

Un dernier enjeu renvoie au secteur de l'hébergement d'urgence ou d'insertion, très éclaté. Des marges de manœuvre sont attendues du côté d'une meilleure articulation entre les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion, notamment *via* les SIAO, lesquels doivent être mieux coordonnés avec les réponses locales en matière d'accès au logement. Mais certaines orientations politiques sont également de nature à transformer radicalement la qualité des réponses apportées aux personnes : **la sortie de la « gestion saisonnière » de l'urgence et la stabilisation des personnes, sont des préalables indispensables. Et, surtout, l'accès direct au logement doit devenir une priorité, sans passage obligé par toute la gamme de solutions transitoires, qui s'est développée au fil des décennies.**

Malgré les efforts engagés depuis tant d'années, **l'action publique ne parvient pas à traiter le problème de l'exclusion du logement** dans notre pays, **tout juste à l'endiguer et à en limiter les conséquences les plus violentes** — qui restent malgré tout présentes, comme en témoignent encore dramatiquement les décès de personnes vivant dans la rue. Cela nous invite collectivement à porter un regard attentif et critique sur les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour favoriser l'accès au logement des plus fragiles.

**Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, la tentation est grande de resserrer toujours plus les critères d'éligibilité aux aides**, de restreindre encore davantage la cible des populations visées par les différents dispositifs. Mais cette stratégie apparaît de bien « courte vue » : les situations de fragilité qui n'obtiennent aucune réponse de la part des pouvoirs publics finissent par s'aggraver, leurs conséquences de plus en plus lourdes (dans le domaine de la santé, de la scolarité, de l'exclusion sociale...) et les coûts toujours plus élevés pour **la collectivité, qui paie finalement au prix fort son insuffisante mobilisation en amont.**

Face à la complexité du système concourant à l'accès au logement, une meilleure architecture des dispositifs doit être recherchée. Mais plus fondamentalement encore, **il est impératif de dégager un principe d'action commun capable de redonner du sens à l'action publique** dans ce domaine. Faire converger les interventions qui favorisent l'accès au logement, atteindre l'objectif du « Logement d'abord » et faire le choix d'une gouvernance locale sont les clés d'une ambition mobilisatrice et d'un pilotage plus cohérent.

**Le logement ne doit plus être considéré comme la fin d'un parcours d'insertion vertueux, mais bien comme le support du retour à l'autonomie et à la reconstruction de soi.** L'accès direct à un logement à prix accessible, dans le parc social et privé, avec accompagnement si besoin, doit être la priorité, tandis que les formules d'urgence insatisfaisantes pour les personnes doivent être remises en cause. Cette nouvelle politique que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux, doit par ailleurs s'appuyer sur des mécanismes de prévention beaucoup plus efficaces pour éviter que les ruptures dans les parcours de vie des ménages (perte d'emplois, séparations conjugales, problèmes de santé...) se traduisent par des basculements dans des situations de grande fragilité ou d'exclusion.

Face à l'éclatement des compétences par ailleurs, il est nécessaire d'intégrer cette action en faveur du logement des défavorisés dans les politiques locales de l'habitat : les intercommunalités doivent devenir les pilotes de la politique du logement au niveau local en organisant l'ensemble de la chaîne des réponses.

Notre pays a besoin d'une action volontariste et déterminée, à tous les niveaux, pour permettre à chacun d'accéder à des conditions de vie dignes. **Plus que jamais, la solidarité doit être remise au cœur de l'action publique,** afin d'apporter aide et soutien à tous ceux qui en ont besoin, des personnes en situation de grande précarité aux catégories modestes qui rencontrent des difficultés. **Le cap est celui du droit au logement, un objectif qui invite à repenser l'essentiel, sans se perdre dans le dédale des dispositifs.** ■



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

## DEUXIÈME CHAPITRE

**A**vec son « Contrat social pour une nouvelle politique du logement », la Fondation Abbé Pierre a porté en 2012 des propositions ambitieuses issues d'un diagnostic partagé entre acteurs associatifs et experts du logement. Pendant deux ans, cette approche a été promue par le Gouvernement lui-même, dont bon nombre de mesures étaient directement inspirées de ce Contrat social. Pourtant, **la crise du logement persiste**, s'approfondit et s'étend à des couches de la population jusque-là épargnées. Certaines des avancées sociales annoncées ont eu du mal à se concrétiser, quand elles n'ont pas été détricotées en chemin, alors même qu'elles bénéficiaient d'un portage politique fort, d'un mandat électoral clair et d'un réel soutien dans l'opinion.

À l'occasion du vingtième rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, il s'agit dans ce chapitre de revenir sur les causes structurelles de la crise du logement et sur l'incapacité des pouvoirs publics à y répondre, en s'appuyant sur vingt années d'analyse du mal-logement. Nous ne cherchons pas à pointer du doigt un quelconque bouc-émissaire, ni même à isoler simplement un ou deux facteurs explicatifs, mais à identifier et analyser plusieurs grands verrous, d'ordres différents, dont nous avons pu percevoir la portée et le caractère déterminant en matière d'intervention politique.

Tout d'abord, **un verrou lié à la méconnaissance des besoins** en logement et de l'état réel du mal-logement en France, explique la difficulté à bien évaluer le déficit de logements et l'évolution fine des besoins. Ensuite, **un blocage financier**, lié à une critique des dépenses publiques régulièrement jugées superflues voire contre-productives, limite les capacités d'action des pouvoirs publics et des associations. Un blocage idéologique freine quant à lui la régulation des marchés immobiliers, au nom de la non-intervention de l'État et de l'auto-régulation des acteurs privés. **Le quatrième obstacle est institutionnel** : les compétences liées au logement et à l'urbanisme restent encore trop concentrées aux échelons national et communal, divisant la politique du logement entre centralisme aux moyens d'action limités sur le terrain et approche trop micro-locale dans laquelle peuvent s'enfermer les acteurs municipaux. La montée en puissance d'échelons intermédiaires dans le cadre de la décentralisation va dans le bon sens, mais ce mouvement vers une gouvernance urbaine à l'échelle des bassins de vie s'arrête souvent au milieu du gué, suscitant illisibilité et incertitudes. Enfin, une dernière série de facteurs plus politiques renvoie aux **rappports de force qui traversent le monde du logement** et contribuent à marginaliser les plus fragiles et les publics les plus invisibles dans les processus de prise de décision.

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

Ces vingt dernières années, la crise du logement a été accentuée par un manque d'anticipation des pouvoirs publics, qui ont sous-estimé **la croissance de la population et surtout celle du nombre de ménages**, l'éclatement des familles, la réduction de la taille des ménages, l'accroissement du nombre de familles monoparentales, la poursuite du vieillissement de la population, ou encore des phénomènes comme la bi-résidentialité. Outre ces évolutions démographiques, la pénurie de logements, révélée par des besoins sociaux mal perçus comme ceux des ménages en surpeuplement, a été elle aussi mal appréhendée.

### Une prise de conscience trop tardive dans les années 1990

Depuis les années 1970-1980, le décalage entre le niveau des besoins et le volume réel de la construction s'est régulièrement amplifié, sans alerter suffisamment les décideurs jusque dans les années 2000, expliquant le relâchement de l'effort de construction dans les années 1990 et la chute des aides publiques dans le secteur du logement social au cours des années 1980 et 1990. Ce retard général à déceler les premiers signes de la remontée de la crise du logement a été très difficile à rattraper ensuite. Bref, c'est au cours de la décennie d'attentisme des années 1990 que s'est préparée la décennie d'envolée des prix des années 2000.

### Encore aujourd'hui, une réalité mal connue

Cette myopie s'explique par les faiblesses d'une classe politique qui rechigne à faire du logement une priorité, mais aussi par un appareil statistique laissant dans l'ombre des pans entiers du mal-logement et livrant des données incomplètes datant de plusieurs années. Principale source des chercheurs, la dernière enquête nationale Logement (ENL) de **l'Insee se fonde ainsi encore sur les données de... 2006**, c'est-à-dire avant le déclenchement de la crise économique. À l'heure de « l'open data », nous en sommes encore aujourd'hui à citer les chiffres des expulsions avec le concours de la force publique de 2011.

De nombreux phénomènes émergents restent mal connus. **Combien de personnes vivent en squat ? Combien dorment à l'année au camping ?** Le sujet transversal des discriminations quant à lui ne fait pas l'objet d'enquêtes publiques régulières et encore moins de mesures quantitatives.

Le manque d'informations précises ne concerne pas que les personnes défavorisées. Aussi improbable que cela puisse paraître, **personne n'est véritablement en mesure de dire** de manière consensuelle aujourd'hui **quel est le niveau des loyers quartier par quartier**, type de logement par type de logement, à Nantes, Marseille ou Grenoble, **alors que la connaissance des loyers est censée se baser sur des données fiables, qu'elles servent ou non à leur encadrement.**

La difficulté d'accès des chercheurs ou des journalistes aux données les rend dépendants d'exploitations ponctuelles de ces informations par les services de l'administration d'État ou des acteurs économiques, ce qui pose à l'évidence un problème de transparence et d'indépendance de l'expertise.

## Une crise encore contestée aujourd'hui

Cette méconnaissance de la crise du logement a des conséquences sur la perception de son intensité, qui en vient à être régulièrement relativisée voire encore aujourd'hui contestée par certains auteurs ou élus locaux, comme on l'a vu parfois lors des dernières élections municipales. **D'aucuns sous-estiment le poids du logement dans le budget des ménages, ainsi que l'ampleur et la diversité des besoins** en logement, pour en tirer la conclusion que l'objectif de production de 500 000 logements par an serait superflu, que le rythme actuel de 300 000 constructions neuves par an serait suffisant.

Or, celui-ci ne répond même pas à l'accroissement du nombre de ménages, puisque **les projections de l'Insee estiment à près de 350 000 le nombre de constructions nouvelles nécessaires pour répondre à la simple évolution démographique et au renouvellement du parc**. Estimer que le rythme de construction actuel est suffisant revient donc à nier toute pénurie de logements, évaluée pourtant à environ 800 000 logements par de nombreux experts et acteurs du secteur.

Ce chiffre correspond à l'aggravation, chaque année, du déficit de logements construits par rapport aux besoins des nouveaux ménages et au besoin de renouvellement du parc, depuis le milieu des années 1970.

Si ce calcul peut être discuté et affiné, il n'en reste pas moins vrai que **les symptômes statistiques d'un déficit existent bel et bien, de manière très concrète, à travers la croissance de la population dite « hors ménages », vivant en habitat atypique (1,4 million de personnes), le taux de surpeuplement (qui touche 12,4 % des ménages en zones denses) ou encore la tension du marché dans la plupart des grandes villes et la file d'attente des demandeurs de logement social (1,8 million de ménages).**

## Ne pas répéter les mêmes erreurs : anticiper et affiner

En définitive, l'objectif de 500 000 logements neufs par an, issu d'un large consensus entre experts et associations, assumé ensuite politiquement au plus haut niveau, reste un bon cap général pour résorber la pénurie dans des délais acceptables. Il ne doit toutefois pas constituer un objectif chiffré de plus, à atteindre à tout prix et de n'importe quelle manière, c'est-à-dire en construisant n'importe où (même dans des zones sans besoins), n'importe quoi (même des logements de faible qualité notamment thermique), à n'importe quel prix (en décalage avec les capacités financières des ménages), au détriment d'autres objectifs de la politique du logement (comme la rénovation de l'ancien). Cet objectif doit agir comme une incitation à dépasser les niveaux habituels de la construction, en associant la société civile et les élus locaux à la prise en compte des besoins (bassin d'habitat par bassin d'habitat, type de logement par type de logement), en complétant les projections démographiques globales par des diagnostics fins des besoins en logements, y compris ceux qui ne sont pas exprimés explicitement, mal mesurés et peu solvables. À cet égard, l'enjeu d'une bonne gouvernance territoriale est essentiel.

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

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

### 42 milliards pour le logement ?

Un chiffre revient souvent dans les débats : 42 milliards, **soit 2,1 % du PIB**. Il s'agit du montant de **l'ensemble des dépenses publiques pour le logement**, issu des Comptes du logement. La dépense publique de logement aurait ainsi été multipliée par 2,6 entre 1984 et 2012, plaçant la France au premier rang des pays les plus dépensiers au monde. En réalité, l'utilisation dans le discours politique d'un chiffre totalisant l'ensemble des « aides » au logement mérite **une étape préalable de « déconstruction »**.

Force est de constater tout d'abord que, en euros constants — corrigés de l'inflation, la croissance des dépenses publiques depuis 1984 est moins exponentielle qu'au premier regard. La France dépensait 25 milliards en 1984, contre 42 en 2012 : une hausse de 68 % en 28 ans. Entre ces deux dates, le parc de logements s'est agrandi (de 21,4 à 34,2 millions d'unités), ce qui accroît assez

logiquement la dépense. **Par logement, l'État ne dépense guère plus en 2012** (1 230 euros par logement) **qu'en 1984** (1 170 euros par logement). Durant cette période, le pays s'est aussi enrichi. Si on ramène ces dépenses au PIB, les 2,1 % de 2012 sont même inférieurs aux 2,3 % de 1984.

Non seulement **la hausse des dépenses n'est pas si impressionnante**, mais le montant lui-même de 42 milliards est discutable. **Seuls les deux tiers relèveraient de la satisfaction des besoins en logement**. Le dernier tiers (soit 13,9 milliards d'euros) relève d'autres enjeux, principalement économiques, qui renvoient à la nécessité d'alimenter en activité le secteur du bâtiment, comme le taux réduit de TVA sur les travaux.

Enfin, même les dépenses publiques pour le logement qui ciblent des ménages modestes ne sont pas si évidentes à agréger. Ainsi, les aides à la personne, qui pèsent 17 milliards, sont de moins en moins basées sur le coût réel du logement lui-même **et remplissent de plus en plus une fonction de redistribution sociale**.

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

Les dépenses pour le logement répondent par ailleurs à de vraies nécessités, y compris budgétaires. En effet, le logement est un secteur qui génère plus de recettes fiscales (60,5 milliards d'après les Comptes du logement) qu'il n'induit de dépenses. Le solde positif pour les comptes publics est donc de 18,3 milliards en 2012.

Les dépenses publiques pour le logement contribuent de plus à minimiser les coûts économiques et sociaux liés au mal-logement, qu'il s'agisse des économies sur les dépenses de santé, de l'insertion sur le marché de l'emploi, sans parler des coûts économisés sur les réponses apportées en urgence aux situations de grande précarité.

Pourtant, la contrainte financière reste un obstacle récurrent à la mise en œuvre de politiques déclarées prioritaires. Nécessité de produire et capter davantage de logements à vocation sociale, explosion des demandes d'aides aux guichets des CCAS (centres communaux d'action sociale), des CAF (caisses d'allocation familiale), des FSL... Répondre à des besoins plus importants avec des budgets constants est une gageure, et **l'équation devient insoluble dans un contexte de réduction drastique de la dépense publique**. Sans moyens suffisants, les meilleures lois et les meilleurs dispositifs paraissent condamnés à l'impuissance.

La hausse des dépenses publiques traduit aussi des carences de régulation. Plutôt que d'encadrer les prix de l'immobilier, les pouvoirs publics se sont souvent contentés d'agir sur la demande, en la solvabilisant, au risque parfois d'alimenter la hausse des prix. En définitive, **ce n'est donc pas en rognant les dépenses publiques que l'on ramènera le marché à la raison**. D'où l'enjeu de la régulation du marché immobilier.

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

Une part importante de la construction neuve qui a été encouragée par les pouvoirs publics s'est faite à des niveaux de prix peu accessibles aux classes moyennes et populaires, sur chaque segment de l'offre de logements (accession à la propriété, locatif privé, locatif social), contribuant ainsi à des niveaux de prix bien supérieurs aux revenus des ménages. Elle résulte entre autres de **la relance des mesures de soutien à l'investissement locatif sans contreparties sociales suffisantes** intervenue à partir de 2003 avec le « Robien » puis le « Scellier » et dernièrement le « Pinel », mais aussi au poids croissant des PLS dans la production de logements sociaux au cours des années 2000.

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

Dans le parc privé existant, la puissance publique est trop peu intervenue. Le nombre de logements à vocation sociale conventionnés avec l'Anah a fortement chuté depuis 2009. Malgré certains résultats encourageants en matière d'incitation à la rénovation de l'habitat, les résultats ne sont pas encore à la mesure des enjeux, en particulier en ce qui concerne la rénovation des passoires thermiques. Ce manque d'intervention sur les marchés immobiliers et de ciblage sur les besoins sociaux **a mécaniquement accru les inégalités entre territoires**, sans que les mécanismes de péréquation soient suffisants pour les corriger.



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

La polémique récente sur l'encadrement des loyers prévu par la loi ALUR illustre à quel point **la régulation des marchés de l'immobilier reste un blocage, durci par les lobbies de l'immobilier**. La hausse des loyers depuis 2000 pénalise pourtant durement les ménages, et montre que le marché ne garantit pas une relation équitable car bailleurs et locataires ne sont pas sur un pied d'égalité, surtout face à une pénurie dans les zones tendues. Cette situation, en particulier en périodes de crise, justifierait que **l'État place des limites et contienne les dérives observées**.

Sous la forme prévue par la loi Alur, **l'encadrement n'annonçait pas une baisse généralisée des loyers mais devait permettre au moins d'écrêter les loyers les plus élevés**, qui trouvent malgré tout preneurs, par manque d'information des candidats à la location ou par manque d'alternatives. Ce ne serait donc pas l'asphyxie annoncée des bailleurs privés, tout au plus **la fin des abus les plus criants** dans les 28 agglomérations les plus tendues initialement concernées par la loi. En Allemagne, le contrôle des loyers n'a d'ailleurs pas empêché le développement du plus important parc locatif privé d'Europe. Encore faut-il vouloir mettre en œuvre cet encadrement, alors que le nouveau Gouvernement semble désormais tenté d'en limiter l'application.

## Le tabou foncier

Si la régulation des loyers a fait l'objet d'un débat dans le grand public, la question foncière reste limitée à un cercle plus restreint. Or, il s'agit là d'une clé majeure pour encourager la construction et maîtriser sa destination. Mais depuis les Trente Glorieuses, la puissance publique s'est déposée de certains de ses outils d'aménagement foncier, qu'il s'agisse des ZUP, qui ont disparu, ou des ZAC, qui se sont raréfiées avant d'être remobilisées ces dernières années.

**Les pouvoirs publics ont également de grandes difficultés à récupérer, par la fiscalité, la rente foncière** liée à une hausse des prix, alors que celle-ci résulte de leurs propres efforts, quand des terrains deviennent constructibles. La question foncière rejoint aussi celle de l'efficacité des documents d'urbanisme face aux réflexes de rétention foncière. Classer un terrain constructible n'aboutit pas toujours à une construction véritable. C'est pourquoi de nombreux acteurs ont plaidé pour **une taxation croissante dans le temps des terrains constructibles non-bâties**. Mais cette taxation reste globalement décroissante avec les années, démontrant que le sujet du lien entre fiscalité et propriété individuelle reste sensible.

## UN BLOCAGE INSTITUTIONNEL : UNE POLITIQUE TERRITORIALE DÉFAILLANTE

La difficile articulation entre la politique du logement conduite par l'État et les politiques locales de l'habitat apparaît comme une source majeure de **l'incapacité des politiques publiques à faire reculer le mal-logement** qui s'exprime avec une intensité et des modalités variables selon les territoires.

### Un État central aveugle aux territoires et un État territorial affaibli

Les moyens utilisés par l'État central pour mener son action conduisent souvent à une politique « hors sol », aveugle aux territoires, par exemple à travers les différentes mesures de soutien fiscal à l'investissement locatif, coûteuses et souvent mal ciblées géographiquement et socialement. C'est en partie pourquoi **la relance de la construction des années 2000 n'a pas suffi à détendre le marché**, tandis que le Plan de cohésion sociale de 2005 n'a pas assez tenu compte des besoins locaux.

De plus, **la capacité d'intervention de l'État au niveau local tend à reculer**, en raison d'un affaiblissement de ses services déconcentrés sous l'effet de coupes budgétaires régulières. Ce mouvement l'empêche de jouer pleinement son rôle de garant de la solidarité et de l'accès aux droits, tout simplement de l'application de la loi votée. **C'est en quelque sorte un État qui accompagne depuis une dizaine d'années le processus de décentralisation...** et qui risque de se trouver fort démuni pour garantir la mise en œuvre du droit au logement, tant que les collectivités locales n'auront pas pris le relais.

### Un décalage entre les objectifs nationaux et locaux

L'instabilité des différentes lois et des objectifs nationaux portés par les gouvernements successifs rend difficile la déclinaison locale des mots d'ordre nationaux. Cette difficulté est liée aussi à la coexistence de deux modalités différentes de fixation des objectifs territoriaux de la politique du logement : l'une « par le haut » à partir de la déclinaison territoriale des objectifs nationaux, l'autre « par le bas » à partir des territoires dans le cadre des programmes locaux de l'habitat. En 2013, par exemple, l'addition des objectifs de construction des logements sociaux des PLH était près de deux fois inférieure à ce qui aurait été nécessaire pour atteindre l'objectif national de 150 000 Hlm par an. **Sans compter que le niveau de construction effectif est souvent lui-même bien inférieur aux objectifs affichés** dans les PLH, notamment en raison du décalage entre les PLH et leur déclinaison par les communes.

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

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

Depuis la première vague de décentralisation, les politiques locales du logement souffrent d'un enchevêtrement instable de compétences, qui complique la mise en œuvre de projets devant à chaque fois mobiliser toutes les collectivités pour aboutir. À l'heure d'un Acte III de la décentralisation, qui n'en finit pas d'être annoncé, découpé, reporté, inversé, plus personne ne sait réellement qui fait et fera quoi, suscitant la méfiance et au final l'attentisme.

À cette complexité s'ajoute un autre problème de gouvernance majeur : les pouvoirs trop importants des communes en matière d'urbanisme, qui donnent **la possibilité aux maires de construire des logements... ou de les empêcher**. À tel point que la résistance de certains maires à l'urbanisation ou à la densification de leur commune est désormais identifiée comme un des principaux verrous français face à la crise du logement.

Depuis la fin des années 1990, ce pouvoir des maires a été rogné par la montée en puissance régulière des intercommunalités. Mais ce mouvement est freiné par des PLU qui restent majoritairement entre les mains des communes. Alors que le projet de loi Alur, en 2013, prévoyait le transfert automatique des PLU au niveau intercommunal, l'opposition de l'Association des maires de France (AMF), qui dispose de relais puissants au Sénat, a permis de laisser aux élus locaux la possibilité d'y déroger s'ils parviennent à réunir une minorité de blocage très accessible. Le PLU intercommunal avance, mais il restera donc de fait facultatif, alors qu'il fait l'objet d'un très large consensus parmi les spécialistes du logement.

## L'anomalie francilienne

Le cas de l'Ile-de-France, orpheline d'une politique du logement menée à l'échelle pertinente malgré une crise du logement qui y est la plus criante, est un triste exemple du blocage institutionnel qui freine la construction de logements. Sa principale caractéristique à ce jour est l'absence de gouvernance métropolitaine de la question du logement et donc l'extrême éclatement des politiques de l'habitat : près de 1 300 communes, 115 EPCI à fiscalité propre, dont 19 en première couronne.

Cet éclatement des centres de décision a entraîné **une libération du foncier insuffisante là où la construction de logements aurait été utile** : dans la zone la plus centrale, à proximité des emplois et des transports en commun et **un fléchage exagéré des trop rares terrains constructibles vers la construction de bureaux**. Logiquement, le prix des bureaux chute tandis que celui des logements est orienté à la hausse depuis une douzaine d'années.

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

Au-delà des raisons évoquées pour expliquer la faiblesse de l'action publique face au mal-logement, il convient de s'interroger sur les rapports de force dans le domaine du logement qui ne sont, à l'évidence, pas favorables aux personnes les plus fragiles.

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

Qui porte aujourd'hui les intérêts des personnes les plus fragiles ? Les mal-logés sont l'objet d'une couverture médiatique régulière, mais ne semblent pas constituer pour autant une force sociale, capable d'imposer ses vues et son agenda. Nombreuses et bien implantées, **les associations d'aide aux mal-logés, qui portent leurs préoccupations dans l'espace public, sont aujourd'hui fragilisées dans leur équilibre économique** : financements publics en baisse, place croissante des commandes publiques au détriment des subventions. Ces transformations compliquent pour beaucoup d'entre elles leur capacité à porter une parole critique indépendante.

### Des lobbies très écoutés

À l'inverse, les organisations représentatives des bailleurs privés, des promoteurs et agents immobiliers, des assureurs ou du bâtiment savent faire entendre leur voix, dans les médias ou auprès des pouvoirs publics. Les arbitrages rendus le 29 août 2014 dans le cadre du Plan de relance de la construction l'ont montré à propos de la GUL, de l'encadrement des loyers et des frais d'agence ou de la relance des incitations fiscales à l'investissement locatif.

**Le dialogue social** dans le secteur du parc privé **est insuffisant** en France, contrairement à ce qui se pratique en Allemagne, par exemple. Cette difficulté est accentuée par une surreprésentation des personnes physiques parmi les bailleurs privés. L'atomisation de la propriété aboutit à une face-à-face entre locataires et bailleurs peu professionnels, et empêche l'émergence d'un débat structuré et équilibré.

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

## Des inégalités qui ne sont pas suffisamment compensées par le droit

Entre ces intérêts souvent contradictoires et conflictuels, le droit devrait restaurer un certain équilibre, mais n'y parvient pas toujours. Le droit de la propriété, dominant depuis 1789, est généralement bien respecté. En revanche, les droits des personnes mal-logées sont plus fragiles. Le droit au logement a connu bien des avancées mais reste une construction récente. Même depuis que le droit au logement est devenu « opposable » dans certains cas en 2007, **les échappatoires se multiplient pour permettre aux acteurs impliqués de déroger à leurs obligations.** À tel point que plus de 55 500 ménages dont la situation a été déclarée « prioritaire et urgente » sont aujourd'hui en attente d'un relogement par les préfets. Si l'on descend encore dans l'échelle des droits, même la garantie minimale d'un hébergement, pourtant inscrite dans la loi, n'est pas respectée.

On constate donc dans la pratique que les droits formels des mal-logés et plus largement des locataires peinent à être traduits sur le terrain, en raison d'interprétations parfois restrictives par la justice et l'administration, qui craignent d'être débordées par les demandes. De plus, la capacité même de saisir la justice n'est toujours pas équitable, les réseaux associatifs d'accès au droit étant peu armés face à des besoins grandissants, et l'aide juridictionnelle restant très insuffisante.

## CONCLUSION

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

Près d'une vingtaine de lois ont été adoptées depuis le début des années 1980. Certaines ont permis des avancées réelles comme **la loi de 1989** qui organise l'équilibre entre bailleurs et locataires, ou **la loi Besson de 1990** qui instaure les premiers PDALPD et les FSL, **la loi de lutte contre les exclusions** de 1998, **la loi SRU** qui a imposé une meilleure répartition des logements sociaux, le plan de Cohésion sociale qui a permis de relancer la construction Hlm, et le Programme national de rénovation urbaine qui a mobilisé des dizaines de milliards pour les quartiers dits « sensibles ». Sans oublier la reconnaissance du Droit au logement opposable en 2007. **Depuis 1989, le chemin parcouru est considérable mais ces avancées sont mises en péril par l'affaiblissement des mécanismes de redistribution, la précarisation de pans entiers de la société et la hausse des prix de l'immobilier.**

À l'heure du bilan, notre regard rétrospectif ne doit pas succomber à une vision uniformisante de ces deux décennies. **De vraies tentatives d'améliorer le sort des mal-logés**, parfois avec un relatif succès, **ont alterné avec des périodes de désintérêt pour la question**. Mais les blocages identifiés dans ce chapitre ont régulièrement fait obstacle aux tentatives de réformes.

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



## Ambitions réduites et revirements inquiétants pour la politique du logement

### QUATRIÈME CHAPITRE

« **L'**année 2014 sera celle de l'accès à des solutions dignes pour les personnes sans domicile ou habitant dans des bidonvilles... Elle verra enfin la mise en œuvre d'un plan d'action en faveur du relogement des personnes reconnues prioritaires au regard du droit opposable au logement ». Ces propos de Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, lors de la remise du premier bilan du Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à Cergy le 24 janvier 2014, promettaient une année d'actions en direction des mal-logés.

Cependant, après les élections municipales, deux remaniements gouvernementaux, l'annonce de 50 milliards d'euros d'économies sur les dépenses publiques, la remise en cause de l'encadrement des loyers et de la Garantie universelle des loyers (GUL) et un nouveau plan de relance de la construction, **c'est au final à une année de ruptures et de revirements que nous avons assisté.** Les débats autour du « détricotage de

la loi ALUR », largement entretenus par certaines personnalités politiques et amplement relayés dans la presse, ont mobilisé beaucoup d'énergie et masqué **d'autres avancées importantes qui ont été négligées et retardées dans des domaines aussi essentiels** que les rapports locatifs, la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées, la prévention des expulsions locatives... La relance de la construction par le soutien et la libération du marché s'est imposée au détriment de la lutte contre l'exclusion du logement.

Ce revirement est d'autant plus inquiétant que le contexte économique et social se dégrade. La situation devient alarmante pour une part importante de la population exposée à des risques de rupture sociale, avec 8,5 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en 2012, un nombre de bénéficiaires du RSA qui atteint 2,4 millions en septembre 2014 (+ 6 % en un an), et des difficultés quotidiennes de paiement du loyer et des factures d'énergie qui engendrent des demandes d'aides en augmentation depuis six ans selon l'UNCCAS.

Au vu de ces constats, la Fondation Abbé Pierre considère que **les nouvelles orientations de la politique du logement fragilisent deux axes majeurs** : la lutte contre les inégalités face au logement et la réponse effective, nationale et locale, aux difficultés de logement des plus modestes.

## UNE POLITIQUE QUI NE CONTRIBUE PAS À RÉDUIRE LES INÉGALITÉS

Le logement est un des secteurs dans lesquels les inégalités sont les plus criantes. **La part des dépenses consacrées au logement est celle qui différencie le plus nettement les ménages<sup>1</sup>** : en 2011, pour les 20 % des ménages les plus modestes, elle est supérieure de 8,3 points à celle des 20 % les plus aisés. Une inégalité qui dépend aussi de la composition familiale, et qui pénalise avant tout les ménages modestes et les nouvelles générations.

**Les écarts s'expliquent principalement par le statut d'occupation** et le patrimoine à disposition pour subvenir à ses besoins : en 2010, les 10 % les plus aisés détiennent près de la moitié du patrimoine national (93 % pour les 50 % les plus riches), alors que la moitié la moins riche n'en possède que 7 %. L'héritage reste un facteur majeur de reproduction des inégalités, dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat immobilier : à Paris, par exemple, 44 % des ménages étaient en capacité d'acheter en 1998 ; ils ne représentent plus que 27 % en 2010<sup>2</sup>.

### La réduction du poids des dépenses de logement est-elle toujours un objectif ?

**Mesure particulièrement emblématique de la loi Alur, l'encadrement des loyers a subi des inflexions importantes au cours de l'année.** Face aux menaces d'acteurs économiques (propriétaires, investisseurs...), le Gouvernement semble faire marche-arrière. Son ambition se réduit aujourd'hui à une simple « expérimentation » à Paris, avant une hypothétique généralisation... Alors

que ce dispositif était déjà jugé limité par la Fondation au regard du niveau des loyers, il risque de laisser l'immense majorité des locataires à l'écart de la loi. Une loi qui ne prévoit pourtant aucune phase expérimentale et qui nécessite simplement d'être appliquée dès que possible en accélérant la mise en place des observatoires des loyers dans toutes les zones concernées. D'autant plus que, parallèlement, le décret annuel plafonnant les hausses de loyer à la relocation et au renouvellement du bail reste méconnu des locataires et ne permet pas une quelconque baisse des loyers excessifs.

**En matière de réduction du taux d'effort des ménages, certaines mesures vont toutefois dans le bon sens,** comme l'encadrement des frais d'agence, entré en vigueur en septembre 2014. Mais ses effets seront essentiellement limités aux zones tendues, surtout à Paris, et aux petits logements.

Par ailleurs, la réduction des charges liées au logement fait l'objet d'une attention renouvelée à travers le projet de loi relatif à la transition énergétique, en discussion au Parlement, qui prévoit une prise en compte de la performance thermique dans la décence des logements, des objectifs de rénovation orientés vers les ménages modestes, et un « chèque énergie » pour les plus démunis. Mais aucun financement public suffisant de ce chèque énergie n'est encore garanti par l'État, tandis que le « forfait charges » des aides personnelles au logement reste trop faible pour enrayer la précarité énergétique. Même bilan en demi-teinte pour le programme « Habiter mieux », recentré sur les propriétaires occupants les plus modestes, et dont la progression encourageante — environ 100 000 logements réhabilités depuis 2011 — reste toutefois bien inférieure aux besoins.

1. Enquête budget famille 2011, Insee, n°158, septembre 2014.

2. L'évolution du pouvoir d'achat immobilier selon l'âge des ménages, étude issue d'un partenariat entre la chaire de l'Université Paris Dauphine et le Crédit foncier, décembre 2014.



## L'aggravation des inégalités de patrimoine

**Alors que le patrimoine immobilier ne cesse de se concentrer entre les mains des plus aisés, certaines dispositions fiscales adoptées cette année renforceront cet état de fait**, comme l'abattement fiscal de 100 000 euros sur les donations de logements neufs et de terrains constructibles à ses descendants ou l'abattement exceptionnel de 30 % sur les plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir... Mais aussi, le retour à la possibilité de louer un logement acquis grâce au dispositif d'investissement locatif « Pinel » à ses ascendants ou descendants tout en profitant d'une réduction d'impôt, quand on sait que ce sont les ménages aisés qui investissent le plus.

Dans un souci de relance de la construction, **le nouveau dispositif « Pinel » va engendrer un surcoût financier** d'autant plus important qu'il engage les fonds publics sur plusieurs années (jusqu'à 12 ans), **pour un gain** espéré dans la production de logements **somme toute assez modeste**<sup>3</sup>, et une accessibilité financière des logements non garantie : la modification du zonage A/B/C qui l'accompagne a pour conséquence une augmentation des plafonds de loyers dans certaines villes, les rapprochant parfois des prix du marché<sup>4</sup>.

Ces mêmes plafonds s'appliquent au « logement intermédiaire », **nouvelle filière de production de logements aidés destinés aux classes moyennes, bénéficiant de moyens conséquents** (TVA à 10 %, exonération de TFPB sur 20 ans, 1,9 milliards d'euros annoncés par l'État, 1,2 milliards par la SNI et des investisseurs institutionnels...) et dont le développement pourrait concurrencer celui des logements sociaux.

3. 34 000 euros par logement contre 29 000 euros pour le « Duflo » avec un objectif de 50 000 logements contre 40 000.

4. De 10 euros/m<sup>2</sup> en zone B1 à 12,42 euros/m<sup>2</sup> en zone A, alors que le loyer moyen de marché est de 11,7 euros à Toulouse, 12,5 euros à Marseille, 13 euros à Lyon, et 13,4 euros à Lille, en août 2014 selon Clameur.

Relancer la construction est nécessaire, car les mises en chantier sont tombées cette année sous la barre des 300 000 logements, loin de l'objectif présidentiel de 500 000. Mais construire sans considération de prix et de localisation ne suffira pas à répondre aux besoins des ménages modestes.

### Face aux inégalités territoriales, des moyens d'action insuffisants

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans **la possibilité, ou non, pour les ménages de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants...** Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm et les copropriétés dégradées sont surreprésentés. La pauvreté s'y concentre avec des perspectives de mobilité restreintes, pour une raison simple : parc social ou parc privé, c'est là que se trouvent les logements les moins chers, seuls disponibles pour les ménages aux revenus les plus bas.

**Face à cela, la nouvelle politique de la Ville se met en place dans une géographie prioritaire « reserrée et unique »** pour concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté. Cette réforme de périmètre est essentiellement technique et constitue une nouvelle étape dans un mouvement de va-et-vient historique entre saupoudrage et recentrage des aides de la politique de la ville. Basées sur un critère unique, celui du revenu, les nouvelles zones se répartissent sur 1 300 quartiers (contre 2 300 jusqu'ici). La population concernée, globalement plus jeune et confrontée à des situations plus dégradées (fragilités en termes de configurations familiales, chômage, conditions de logement...), diminue de près de 40 %.

Dans ce cadre, **le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) est renouvelé** pour dix ans (2014-2024) dans 200 quartiers présentant les « dysfonctionnements urbains les plus importants ». Sa philosophie est plutôt positive : définition des objectifs au niveau de l'agglomération, diagnostics territoriaux et stratégie à long terme, meilleure déclinaison dans les PLH, intervention sur le parc privé, plus grande concertation avec les habitants... De louables intentions qui devront se traduire dans les actes, sachant que ce second programme se déploie dans un contexte budgétaire marqué par le désengagement de l'État, compensé par les fonds d'Action logement, permettant de mobiliser 5 milliards d'euros de dépenses publiques sur dix ans (contre 12 milliards pour le précédent PNRU).

**De son côté, l'article 55 de la loi SRU a démontré son efficacité, pour construire des logements sociaux mieux répartis géographiquement, mais son influence reste partielle.** Le relèvement du quota de logements sociaux par commune (de 20 à 25 % pour les plus tendues) est une avancée notable, comme le rythme de rattrapage ambitieux imposé par la loi en 2013. On sait toutefois que ces dispositions ne seront efficaces que si l'État procède à des contrôles stricts et aux sanctions nécessaires (constats de carence, pénalités financières, substitution du préfet...). En attendant, la part du parc privé accessible aux ménages à bas

revenus diminue<sup>5</sup>, et **la Fondation déplore que le chantier de la mobilisation du parc privé à des fins sociales ne soit toujours pas lancé**, alors qu'il est déterminant pour concilier droit au logement et mixité sociale à court terme.

## UNE POLITIQUE QUI N'EST TOUJOURS PAS À LA HAUTEUR POUR LES MAL-LOGÉS

Parallèlement à une meilleure redistribution, indispensable à la lutte contre la pauvreté, la perspective doit être celle du renforcement de l'effectivité des droits pour les personnes en difficulté sociale. **Toutes les associations ont reconnu les bonnes intentions du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté mais, depuis son adoption**, alors que la situation des personnes touchées par la pauvreté s'aggrave, **il semble que ce soit l'inertie qui domine.** Alors que François Hollande a rappelé cette année son engagement à poursuivre de façon inflexible ce train de mesures, la feuille de route annoncée pour 2014 n'a pas été tenue en matière d'hébergement et de logement.

### Une production de logements sociaux qui ne décolle pas...

La Fondation Abbé Pierre a salué les décisions favorables au logement social prises en début de quinquennat : TVA à 5,5 %, programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance

5. Passant de 33 % à 16 % du parc total entre 1988 et 2006, principalement en raison de la hausse des loyers (Rapport de « concertation sur les attributions de logements sociaux » remis à la Ministre du Logement en mai 2013).

(PLAI +), cession du foncier public... Mais, les résultats se font toujours attendre et la réduction des aides à la pierre ne laisse rien présager de bon pour les années à venir<sup>6</sup>. La promesse présidentielle en 2012 de doubler les aides à la pierre est bel et bien oubliée.

Avec 117 000 logements sociaux financés en 2013 et une estimation d'environ 110 000 en 2014, nous sommes bien loin de l'objectif annoncé de 150 000 logements sociaux. En outre, **les nouveaux logements sociaux produits sont de plus en plus chers**<sup>7</sup>. Une dérive qui contribue à exclure du parc des logements neufs un nombre croissant de demandeurs de logement social et à reléguer les locataires les moins favorisés dans les fractions les plus anciennes et vétustes du parc social. Or, pour ces derniers, le programme PLAI + peine à démarrer (seulement la moitié de l'objectif de 2 000 logements en 2014 a été atteint), principalement en raison d'engagements de l'État non garantis (comme le doublement du forfait charges des APL). Et si l'agenda Hlm 2015-2018 prévoit la production annuelle de 5 000 « PLAI-Hlm » à loyers très modérés, cette offre annoncée comme complémentaire ne s'ajoute finalement pas à la programmation initiale des PLAI, ce qui revient explicitement à remplacer une partie des financements de l'État par les fonds propres des organismes Hlm.

**Dans ce contexte de pénurie et d'inadaptation croissante de l'offre de logement social, l'objectif de transparence des procédures d'attribution des logements sociaux, porté par la loi ALUR, revêt un enjeu majeur** alors que les pratiques dans certains territoires sont encore très éloignées des prescriptions nationales, voire juridiquement discutables, sans susciter de réaction significative de la part de l'État.

6. Subvention supprimée pour le PLUS (contre 300 euros en 2014) et diminuée pour le PLAI (de 7 000 à 6 500 euros).

7. C'est le cas des PLS, mais aussi de 81 % des PLUS et 46 % des PLAI qui affichent des loyers supérieurs à ceux retenus pour le calcul des APL.

## La protection des locataires modestes : un pas en avant, un pas en arrière

Autre mesure phare de la loi Alur, à côté de l'encadrement des loyers, **la Garantie universelle des loyers est tout simplement abandonnée**, par souci d'économies budgétaires, et remplacée par deux dispositifs : la Caution locative étudiante (Clé) et un dispositif ciblé sur les salariés locataires du parc privé. À ce stade, c'est un important retour en arrière qui s'annonce, **les personnes non salariées n'étant plus couvertes**. Cette dérive d'un projet qui se voulait universel témoigne du manque de mobilisation des pouvoirs publics pour inventer un nouveau système de protection sociale du logement face aux aléas de la vie.

Le Gouvernement n'a pas été non plus à la hauteur des enjeux en matière de prévention des expulsions locatives : les expulsions sans relogement ont toujours lieu, les moyens destinés à la prévention demeurent insuffisants et les décrets d'application de la loi Alur sont toujours en attente. Alors qu'une évaluation publique des dispositifs de prévention a été lancée et qu'un pôle dédié à la prévention des expulsions devrait être créé au sein de la DIHAL, la Fondation Abbé Pierre espère que ces initiatives seront enfin porteuses d'une nouvelle dynamique dans ce domaine.

Enfin, les aides personnelles au logement, indispensables pour ceux qui les perçoivent, semblent devenir une variable d'ajustement des finances publiques, en dépit des conséquences sociales que cela génère. Gelées jusqu'en octobre 2014, elles ont fait l'objet d'une réforme technique en loi de finances qui ne garantira plus l'égalité entre bénéficiaires du RSA activité et du RSA socle à partir de 2016.

## L'incapacité à répondre à l'urgence : une année de plus

**En 2012, 141 500 personnes étaient sans domicile en France métropolitaine, soit une progression de 44 % en 11 ans.** Une personne sans abri sur deux déclare avoir quitté son dernier logement depuis plus de deux ans (une proportion qui augmente de 10 points par rapport à 2001), ce qui montre la difficulté persistante à se reloger.

Malgré la promesse de mettre fin à la gestion saisonnière des dispositifs d'hébergement, la sortie de l'hiver 2013-2014 a été marquée une fois de plus par la remise à la rue de milliers de personnes sans-domicile. Cet hiver, sont encore mobilisés des Algecos ouverts de minuit à 5 heures, gymnases, lits picots, places fermées le week-end en raison de baisses de financement... **Ainsi, se répète une gestion au thermomètre qui ne dit plus son nom.**

Cette situation aboutit à des tensions très fortes, notamment chez les gestionnaires du 115 et de l'urgence sociale. « **Le 115 n'orientant plus, il est un observatoire de la misère** », dénonçaient des acteurs de l'urgence sociale. Lorsqu'il n'apporte pas de réponse, il ne peut plus enrayer le développement du sans-abrisme.

Le principe de l'accueil inconditionnel, qui doit concerner toute personne en situation de détresse, quelle que soit sa nationalité, sa situation administrative, mais aussi sa situation socio-économique, sa situation de famille ou son état de santé, est ainsi mis à mal. Alors que des moyens suffisants, adaptés et durables devraient être dégagés, **la Fondation Abbé Pierre dénonce une gestion de la pénurie d'offre d'hébergement et de logement par le tri des personnes en détresse.**

**La situation reste aussi alarmante pour les habitants de bidonvilles,** malgré la circulaire du 26 août 2012. La mission nationale de résorption des bidonvilles, confiée à Adoma, dispose de moyens très limités au regard de la situation. **Tout en énonçant des principes d'accompagnement, c'est une politique toujours répressive qui prévaut,** plongeant des familles entières dans une précarité accrue avec des conséquences parfois dramatiques<sup>8</sup>. L'irrespect des droits fondamentaux des occupants par de nombreux acteurs, qu'ils agissent volontairement, par négligence ou impuissance, ne peut plus durer.

Le Droit au logement opposable reste quand à lui une promesse insatisfaite pour des dizaines de milliers de demandeurs : plus de 55 000 ménages prioritaires sont à loger aujourd'hui, dont 46 000 ont dépassé les délais d'attente réglementaires. Reprenant en substance les priorités du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté pour 2014, le Plan d'action pour le Droit au logement opposable<sup>9</sup> n'a été présenté que le 20 octobre 2014 par la Ministre du Logement (sans fixer d'objectifs territorialisés en Ile-de-France), alors qu'il y a aujourd'hui urgence à agir, à la fois pour rattraper les retards de relogement et pour se mettre en ordre de marche face à des recours dont le nombre progresse.

8. La LDH et European Roma Rights Centre (ERRC) ont recensé au cours des trois premiers trimestres de l'année 2014, 10 930 personnes ayant subi une évacuation forcée en France.

9. Parmi les mesures de ce Plan figurent notamment la mobilisation de l'ensemble des contingents, la mise en place d'une information et d'un accompagnement plus appropriés aux familles reconnues prioritaires, et la création en Ile-de-France d'une instance partenariale dédiée à la mise en œuvre du Dalo chargée d'examiner les cas difficiles ou bloqués.

Enfin, avec 67 % des aires d'accueil pour les Gens du voyage réalisées, treize ans après l'adoption de la loi du 5 juillet 2000, et seulement 871 terrains familiaux dix ans après la parution de la circulaire clarifiant leur statut... de toute évidence, **l'habitat des Gens du voyage est toujours aussi peu considéré.** Sans parler de la non-reconnaissance de la caravane comme logement, avec toutes les conséquences qu'elle peut avoir en termes de citoyenneté, de droits à l'habitat et d'aides en cas de difficulté. Il en va de même de l'abrogation complète de la loi du 3 janvier 1969 instituant un statut administratif dérogatoire pour les Gens du voyage qui, malgré les promesses de François Hollande et de Manuel Valls, est toujours attendue.

## Des outils de pilotage renforcés en faveur des défavorisés

Action interministérielle, observation, PDAL-HPD, SIAO... : les leviers d'action face à l'urgence sociale, rénovés en 2014, se mettent en place. Pour la Fondation Abbé Pierre, des perspectives existent à cet égard dans une mise en œuvre rigoureuse et ambitieuse de la loi Alur. **L'enjeu doit être centré sur la redynamisation et l'actualisation des dispositifs de prévention des situations d'urgence,** ainsi que sur la connaissance des besoins et l'adaptation des réponses.

Les nouveaux PDALHPD, couvrant dorénavant tout le champ des besoins en logement et en hébergement, sont l'occasion de fournir un meilleur support à la réalisation du « Logement d'abord » et de relancer une logique préventive auprès des personnes. Les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), en tant que plateforme unique départementale d'orientation et de régulation du secteur de l'hébergement et du logement d'insertion, devront être un nouveau lieu de priorisation des situations, et la Fondation Abbé Pierre souhaite, à cette occasion, que la pratique soit fondamentalement améliorée et plus conforme au droit.

**Mais ces dispositifs ne pourront attribuer plus de places que l'offre disponible, ni changer les logiques d'attribution et de parcours contraints des personnes sans une offre suffisante de logements,** seule en mesure d'offrir réellement le temps, la stabilité, le suivi et la sécurité dont les personnes ont besoin pour sortir de leurs difficultés.

## L'INDÉTERMINATION DES TERRITOIRES FACE AUX BESOINS SOCIAUX

Le paysage institutionnel en matière de logement est marqué depuis plusieurs années par une instabilité chronique. Des incertitudes persistent, d'autres sont apparues en 2014 (comme la disparition annoncée des départements) et ralentissent la prise en compte des problématiques de mal-logement et la mise en œuvre de réponses adaptées dans les territoires. En conduisant une décentralisation aussi morcelée en plusieurs projets de loi, sans réelle vision d'ensemble, le Gouvernement a pris le risque d'une dilution des responsabilités au détriment des plus fragiles. **Malgré ces incertitudes, le chantier est incontournable et comporte des avancées notables.**

### L'inexorable montée en compétence des EPCI, malgré un cadre législatif encore « à la carte »

L'année 2014 aura été marquée par plusieurs lois essentielles : la loi MAPTAM, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la loi Alur et le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Tous ces textes marquent le renforcement continu du rôle des intercommunalités dans les politiques de l'habitat et de la ville, tout en faisant évoluer parallèlement celui des départements et des régions. **Les conditions d'une réorganisation cohérente des différents pivots de la politique du logement** (urbain, foncier, production et entretien, social, environnemental) ont évolué et **peuvent, indéniablement, permettre d'adapter davantage l'action publique** aux différents types de territoires, et à leurs spécificités.

**Des marges de progression importantes s'ouvrent, mais restent toutefois très dépendantes de la volonté politique des collectivités de s'y engager** qui, en outre, peut être bridée par la contrainte

budgétaire. Dans ce contexte, la Fondation Abbé Pierre craint que les inégalités se renforcent encore entre les territoires, les uns consacrant une part de leurs maigres moyens à remédier à des situations particulièrement difficiles, sans grande perspective de sortie, tandis que d'autres investiraient de manière conséquente dans leur développement économique et urbain, sans inclure suffisamment les plus modestes.

### Dans l'incertitude, le risque de l'attentisme

Le mouvement à l'œuvre de décentralisation « à petits pas » présente deux défauts majeurs : celui d'entretenir **un flou dommageable autour de responsabilités capitales pour aider les personnes en difficulté de logement**, et celui de provoquer l'attentisme face à des mouvements constants d'allers-retours entre annonces et mesures réellement adoptées.

Plusieurs annonces et réactions sont venues brouiller cette année le mouvement de décentralisation. Les 50 milliards d'euros d'économies annoncés par le Gouvernement font craindre que le processus de décentralisation ne soit guidé par une recherche de réduction des dépenses publiques. Ensuite, l'intervention de maires a une nouvelle fois empêché la généralisation du PLU intercommunal, la loi Alur optant pour une minorité de blocage facile à réunir. Puis, les nouvelles équipes municipales, mises en place après **les élections, ont marqué pour certaines un désengagement important par rapport au logement social.**

**Certaines métropoles ont également manifesté de fortes réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement et la réponse à apporter aux situations d'urgence**, avec un débat qui s'est cristallisé autour de la compétence de l'hébergement et dont les personnes en difficulté font les frais là où le service public de l'hébergement en est affecté.

**L'annonce de la disparition des Conseils départementaux, relativisée depuis, a relancé le débat sur leur rôle.** Pour certains, la recherche d'économies et de simplification passe par la suppression d'un échelon territorial. Pour d'autres, une conception du « département appui » se dégage, en renfort d'agglomérations qui ne sont pas encore prêtes ou de communes qui ne sont pas suffisamment actives (par choix ou par nécessité).

Quant aux régions, le projet de loi NOTRe pourrait permettre, là où il existerait une volonté politique, de lancer une véritable démarche de planification régionale dans le domaine de l'habitat, fondée sur les besoins des territoires.

## Intention nationale et réalité locale : le rôle de l'État

**La décentralisation est nécessaire mais, sans garde-fous, elle porte en elle le risque d'une aggravation des inégalités territoriales.** Les dispositifs de péréquation sont à cet égard essentiels. Malgré une progression encourageante, les montants en jeu, comparés aux budgets des collectivités locales, restent marginaux. De plus, cette hausse de la péréquation intervient à un moment où sont drastiquement réduites les dotations de l'État à toutes les collectivités, y compris les plus démunies

Par ailleurs, si la politique territoriale du logement reste trop faible à bien des égards, **le rôle de l'État doit aussi être questionné du point de vue de sa présence locale, des moyens dont il se dote au niveau local pour impulser et contrôler l'intervention publique** en faveur des plus modestes. Sans homogénéité de l'architecture institutionnelle sur l'ensemble du territoire national, il conserve un rôle crucial.

**La réforme de l'État** annoncée par le Gouvernement **doit mener au renforcement de sa position stratégique, au plan national et local, et non à une défausse sur les collectivités** des tâches qui lui incombent. L'État doit être porteur d'objectifs de solidarité et veiller à ce que ceux-ci soient effectivement déclinés dans les territoires. Il doit jouer son rôle de garant de la bonne mise en œuvre des obligations de résultat, en donnant aux collectivités les moyens de les mettre en œuvre et en se préservant les moyens de le faire à leur place en cas de défaillance.

## 2014 : ANNÉE BLANCHE POUR LA PUISSANCE PUBLIQUE... ET POUR LES MAL-LOGÉS

« Il faut aussi se féliciter du changement de postulat qui fonde les nouvelles mesures adoptées en 2013. Le marché n'est ainsi plus considéré comme la seule et la meilleure façon d'assurer la bonne adéquation entre l'offre et la demande ». Ainsi se concluait l'an dernier l'évaluation par la Fondation Abbé Pierre de la politique du logement du gouvernement en 2013. Un an plus tard, force est de constater qu'à la moitié de ce quinquennat, **l'année 2014 restera comme une année de bascule** : il faut désormais « libérer » et « soutenir » le marché, dans l'espoir qu'il suffise à satisfaire les besoins en logement des ménages.

Les quelques avancées de l'année sont bien réelles, mais sont la plupart du temps le résultat de démarches initiées en début de mandat, avant 2014. C'est pourquoi la mise en œuvre des multiples dispositions de la loi Alur est un impératif, pour que les chantiers ouverts se poursuivent rapidement. Mais la préservation des avancées de début de mandat ne sera pas suffisante. Les déconvenues de 2014 doivent nous tenir en alerte et la Fondation Abbé Pierre restera vigilante.

Remettre le cap politique sur les ambitions du début de quinquennat devrait s'accompagner d'une ouverture du débat sur les marges de manœuvre financières qui sont indispensables à leur mise en œuvre. Pour financer des logements réellement sociaux, pour capter des logements privés, pour sortir les ménages modestes de la précarité énergétique en rénovant leur logement, pour prévenir les expulsions et offrir une garantie universelle contre les impayés, pour accompagner les grands

précaires et pour tant d'autres actions qui ne sont pas menées faute de ressources, **la question des moyens budgétaires n'est pas la seule en jeu mais est incontournable. Espère-t-on vraiment faire mieux avec moins**, alors que le nombre de personnes sans domicile a explosé entre 2001 et 2012, que tous les indicateurs sociaux sont au rouge et que les dispositifs d'accès au logement sont toujours plus engorgés ?

Nous avons perdu trop de temps à revenir sur des avancées débattues parfois depuis des années. Ces retours en arrière découragent les acteurs et rendent le cap gouvernemental illisible. **L'année 2015 ne peut pas être à nouveau une année blanche pour l'action publique, sous peine d'être une nouvelle année noire pour les ménages en difficulté de logement.** Car pour eux, pendant la remise en cause d'avancées législatives, la crise du logement continue. ■





# LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

## INTRODUCTION

« Le Contrat social pour une nouvelle politique du logement », publié par la Fondation Abbé Pierre avant la dernière élection présidentielle, proposait en 2012 une ambitieuse refonte de la politique du logement. Il avait été signé sans réserve par l'actuel président de la République.

Les réformes menées depuis près de trois ans nous amènent à faire le bilan des engagements tenus et à actualiser nos propositions. Certains points ont réellement avancé, comme le passage des quotas de logements sociaux de la loi SRU de 20 à 25 % dans les agglomérations tendues. D'autres ont été engagés mais restent au milieu du gué, comme l'encadrement des loyers. Quelques engagements, enfin, ont été tout simplement reniés : qu'il s'agisse en particulier du doublement des aides à la pierre du logement social ou de la Garantie universelle des loyers. Au final, les objectifs du Contrat social sont bien loin d'être atteints, que l'on pense aux 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux à construire par an, au respect de la loi Dalo ou à la prévention des expulsions.

C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre tient à rappeler et actualiser ses propositions, régulièrement défendues auprès des différents ministres, des parlementaires, des élus locaux et mises en débat dans l'espace public. L'action à mener pour

résorber la crise du logement nécessite un volontarisme politique fort, inscrit dans la durée, à tous les niveaux du secteur du logement et de l'immobilier, et souvent des moyens financiers supplémentaires. La production de logements neufs est indispensable pour répondre au dynamisme démographique français et à la pénurie de logements. Mais il ne s'agit pas de construire pour construire : les 500 000 nouveaux logements par an doivent correspondre à la demande, d'un point de vue géographique et social, avec des logements abordables, en particulier dans les zones tendues.

Cet objectif doit s'accompagner d'une action pour libérer le foncier constructible et réguler les marchés immobiliers, en particulier les loyers du parc privé. Et s'appuyer sur une gouvernance locale de l'urbanisme et du logement cohérente et clarifiée, à l'échelle des agglomérations.

Au-delà de ces objectifs généraux, une politique du logement plus juste doit se soucier en priorité des plus défavorisés, rendre impératifs le relogement des ménages prioritaires Dalo et la mise en œuvre du « logement d'abord », ainsi qu'une véritable prévention des expulsions locatives et des évacuations de terrains, squats ou bidonvilles sans solution digne.

# 1

## PREMIER PILIER Produire davantage de logements accessibles

La France manque de logements, et sa démographie dynamique risque d'accroître cette pénurie si la construction reste à des niveaux aussi bas qu'en 2014 (moins de 300 000 logements construits). Mais on ne répondra pas à la pénurie en construisant n'importe où, et à des prix inaccessibles pour les ménages à la recherche d'un logement. Cette relance de la construction à prix plafonnés ne pourra être accomplie finement qu'avec l'implication des autorités locales au niveau des bassins d'habitat. Elle nécessite également un cadre national, aujourd'hui insuffisant. Les avantages consentis jusqu'ici au secteur du logement social, comme la TVA à 5,5 % ou la fin du prélèvement automatique sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, la baisse du taux de livret A et le rehaussement de son plafond sont positifs, mais insuffisants, comme le montre le recul en 2014 du nombre de logements sociaux financés (environ 110 000, contre 117 000 en 2013, loin de l'objectif de 150 000).

**ADOPTER UNE LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE** comme le fut le Plan de Cohésion sociale entre 2005 et 2009, garantissant aux acteurs du logement une visibilité à moyen terme pour lancer des programmes de logements vraiment sociaux et des logements dans le parc privé adaptés (pensions de famille...) et accompagnés (foyers...), tout en participant à relancer le logement en général. Cette loi viserait à atteindre l'objectif de 150 000 logements vraiment sociaux (hors PLS) par an, sous plafonds de loyers APL, dont 60 000 PLAI, avec un ciblage territorial fin répondant aux besoins exprimés localement. Cette ambition suppose une augmentation des aides à la pierre conformément à la promesse présidentielle de les doubler, alors qu'elles diminuent cette année et disparaissent même pour les logements PLUS en-dehors des crédits pour la surcharge foncière. Cette baisse de subventions n'est pas compensée par l'appel à projet « PLAI adapté » lancé fin 2013 qui, malgré son objectif réduit (2 000 logements en 2013-2014), n'a été atteint qu'à moins de 50 %, du fait d'un pilotage fluctuant par le ministère, de renoncements budgétaires (sur le doublement du forfait charges des APL) et des arbitrages locaux qui ont pénalisé les projets.

## LIBÉRER DES TERRAINS CONSTRUCTIBLES

...❖ en instaurant une fiscalité croissante dans le temps sur la plus-value réalisée au moment de la vente des terrains constructibles, afin de décourager leur rétention, de partager cette plus-value avec les collectivités bâtisseuses et d'améliorer l'exécution des documents d'urbanisme,

...❖ en mobilisant les terrains publics plus rapidement, avec des décotes plus fortes en les fléchant vers des programmes de logements sociaux et très sociaux,

...❖ en multipliant également des mécanismes innovants de démembrement de la propriété des sols et du bâti, dont il existe aujourd'hui diverses formes : propriété publique, baux emphytéotiques, coopératives d'habitants, organismes fonciers solidaires...

**MODULER LA DOTATION GÉNÉRALE DE FONCTIONNEMENT** (DGF) des collectivités en fonction des efforts de construction de logement, notamment de logements sociaux, de manière à encourager les EPCI et les maires bâtisseurs.

## SUSCITER UNE OFFRE SUPPLÉMENTAIRE DE LOGEMENTS INTERMÉDIAIRES

... sans les substituer aux logements sociaux. Ramener les investisseurs institutionnels vers le logement, en conditionnant leurs avantages fiscaux actuels, qui devraient être liés à la détention d'une part minimum de logements intermédiaires dans leur patrimoine. Conditionner les avantages fiscaux de type « Pinel » à des contreparties sociales plus fortes (plafonds de ressources et de loyers, recentrage sur les zones tendues, interdiction de louer à ses propres descendants...).

## RELANCER UNE ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ SÉCURISÉE POUR LES MÉNAGES MODESTES

... en instaurant un mécanisme qui permette aux accédants qui rencontrent des difficultés de reprendre provisoirement le statut de locataire, tout en restant dans le même logement.

## ADOPTER UN CAP LISIBLE DE LONG TERME EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT.

Tous les acteurs du logement partagent l'idée que le secteur a besoin de stabilité et de prévisibilité du cadre législatif et institutionnel. Cet impératif ne doit pas inciter à l'immobilisme mais au contraire à préparer des réformes structurelles avec un cap lisible pour les années à venir.

## 2

# DEUXIÈME PILIER Réguler les marchés et modérer les coûts du logement

Produire n'est pas suffisant. La production prend du temps et reste minime par rapport au parc existant qui constitue la principale source de solution de logement. Elle peut aussi alimenter la hausse des prix en l'absence de mécanismes de modération des prix de sortie et des loyers des logements neufs. La régulation des marchés et l'encadrement de la rente foncière serviront aussi à relancer à long terme la construction, car la chute actuelle des mises en chantier de logements est due non seulement à la crise économique, qui rogne le pouvoir d'achat des acheteurs et locataires potentiels, mais aussi à des prix du foncier restés à un niveau très élevé.

**ENCADRER LES LOYERS** pour les faire revenir à un niveau plus acceptable. L'encadrement prévu dans la loi Alur doit être appliqué au plus vite, dès que les observatoires locaux seront en place, chantier qu'il faut faire aboutir rapidement. Mais le dispositif voté semble trop timide pour provoquer une réelle baisse des loyers, au-delà de ceux qui sont les plus abusifs. Le cadre législatif de l'encadrement des loyers devra sans doute être amendé à terme pour le rendre plus ambitieux, et éviter qu'il n'entérine les loyers très élevés actuels, en particulier ceux des petites surfaces. Les loyers à la relocation doivent rester strictement encadrés, à travers le décret annuel reconduit depuis août 2012, dont l'application doit être contrôlée. Le mécanisme doit être complété par une taxe sur les loyers les plus abusifs, en appliquant et en élargissant la « taxe Apparau » sur les micro-logements, de manière à dissuader les bailleurs de pratiquer de tels niveaux de loyer.

**CAPTER 100 000 LOGEMENTS DU PARC PRIVÉ À LOYERS MODÉRÉS PAR AN** soit environ 5 % des logements privés mis en location chaque année. Cette mobilisation pourrait être formalisée notamment par le conventionnement des logements avec l'Anah et les dispositifs d'intermédiation locative. Elle nécessite aussi la reconnaissance d'un statut de « bailleur privé d'intérêt général », pour le bailleur qui mettrait ses logements à loyer social et très social à disposition de publics modestes, en contrepartie d'avantages fiscaux proportionnels à l'effort social consenti et d'une gestion locative garantie. La mobilisation du parc privé a l'avantage de produire rapidement une offre accessible qui ne dépende pas de l'implantation du parc social

et qui soit bien répartie géographiquement, de manière à ce que toutes les communes aient à court terme des capacités d'accueil des publics modestes, indépendamment de leur taux de logements sociaux. Elle est donc un complément indispensable à la loi SRU et une des réponses pour le relogement des ménages prioritaires Dalo.

### **BAISSER LES LOYERS DE CERTAINS HLM**

en les reconventionnant, c'est-à-dire en les passant par exemple de PLS à PLUS, ou de PLUS à PLAI ce qui suppose un refinancement des bailleurs. Adapter les loyers du parc public aux ressources des ménages, en incitant les bailleurs sociaux à pratiquer une remise sur le loyer des ménages dont le taux d'effort est important, grâce notamment aux fonds du supplément de loyer de solidarité (SLS).

**REVALORISER LES APL**, supprimer le mois de carence, et doubler le forfait charges qui s'est déconnecté des coûts réels de l'énergie.

### **MOBILISER AUTANT QUE POSSIBLE LE PARC VACANT.**

La taxe renforcée sur les logements vacants a montré son efficacité, mais doit être complétée par des réquisitions si nécessaire, et servir d'appui pour promouvoir des outils de mobilisation du parc privé (bail à réhabilitation, conventionnement, AIVS, sous-location...). Les collectivités devraient aussi pouvoir enclencher une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de vacance prolongée et injustifiée d'un logement.

### **DONNER LA PRIORITÉ À LA RÉNOVATION DES PASSOIRES THERMIQUES DES MÉNAGES MODESTES**

en fléchant vers eux au moins les deux tiers des 500 000 rénovations thermiques prévues chaque année (130 000 Hlm et 200 000 logements privés). Consacrer des moyens financiers et humains supplémentaires au programme « Habiter mieux » de l'Anah destiné à la rénovation thermique des logements des ménages modestes. Développer les sociétés de tiers-financement pour déclencher les opérations de rénovation les plus complexes, notamment en copropriété. Déployer un « bouclier énergétique », abondé à la hauteur des besoins par l'État et versé par le biais des aides au logement, pour aider les 5 millions de ménages précaires énergétiques à faire face à leurs factures, qu'ils soient locataires ou propriétaires-occupants. Inclure la performance thermique dans la décence avec une échéance à moyen terme, pour éviter de faire perdurer la mise en location des logements trop énergivores. Fortement mobilisés, les budgets des FSL pour les aides à l'énergie doivent aussi être accrus.

### **MIEUX ENCADRER LES FRAIS D'AGENCE**

qui sont à la charge des locataires en cas de déménagement, pour que les frais facturés ne soient pas proportionnels au niveau de tension de la zone, mais correspondent à des actes précis réalisés au profit du locataire (conseils, recherche active de logements), et non ceux accomplis à la place du bailleur (visite, état des lieux, contrat de bail...).

# 3

## TROISIÈME PILIER

### Prévenir et combattre les facteurs d'exclusion par le logement

La régulation globale des marchés du logement ne doit pas faire oublier l'urgence d'intervenir contre le mal-logement : 3,5 millions de personnes sont concernées, dont 141 500 personnes sans domicile fixe. Pour elles, il est impossible d'attendre encore : il faut donc dès à présent trouver des solutions de logement adaptées, dans le parc social ou privé.

Pour les ménages en fragilité de logement, qui pourraient basculer dans le mal-logement à tout instant, des mécanismes de prévention sont nécessaires et bénéfiques pour toute la société, de manière à éviter les coûts économiques et sociaux du mal-logement. Ces coûts sont souvent supérieurs aux efforts supplémentaires à réaliser pour respecter le droit au logement opposable et prévenir le sans-abrisme, les expulsions locatives et les évacuations de terrains, squats ou bidonvilles sans solution digne.

#### PRIVILÉGIER UN ACCÈS DIRECT À UN LOGEMENT POUR LES PERSONNES SANS DOMICILE

qui le souhaitent, dans la philosophie du « Logement d'abord », plutôt qu'un parcours sinueux en hébergement, en hôtel ou en statut dérogatoire au bail de droit commun, qui est non seulement inadapté aux personnes mais aussi coûteux pour la collectivité. Organiser un plan de sortie des hôtels, dans lesquels les familles restent pendant des mois (parfois des années) dans des conditions indignes et sans aucun accompagnement social. Donner la priorité aux solutions autonomes et durables de logement (notamment les Pensions de famille) plutôt que le renouvellement sans fin de l'hébergement d'urgence. En attendant, le chantier de l'humanisation des centres d'hébergement doit se poursuivre, de même que la rénovation des foyers de travailleurs migrants, en y associant davantage leurs habitants eux-mêmes. Accroître le nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) pour répondre aux besoins des personnes qui engagent des procédures de demande d'asile et leur permettre de bénéficier d'un accompagnement adéquat. Interdire toute mise ou remise à la rue sans solution.

### **RESPECTER STRICTEMENT LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE**

(Dalo) et reloger en urgence les plus de 55 000 ménages d'ores et déjà reconnus prioritaires et non relogés à ce jour. Il s'agit de mobiliser à la fois le parc social (en faisant appel à tous les contingents de logements sociaux, en particulier celui d'Action Logement à hauteur de la loi, et celui de l'État, et en substituant les préfets aux bailleurs sociaux si nécessaire) et le parc privé (à travers un plan de captation de logements privés). Fixer des objectifs de relogement territorialisés en Ile-de-France, qu'une cellule d'urgence doit être chargée de faire appliquer strictement.

### **PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES LE PLUS EN AMONT POSSIBLE**

en intervenant dès les premiers impayés signalés, en proposant si nécessaire au locataire un accompagnement global et aux bailleurs concernés une indemnisation. Aucune expulsion ne doit être mise en œuvre sans solution de relogement adapté aux besoins et aux moyens des ménages. Il faut intervenir au plus tôt pour favoriser le maintien dans le logement des locataires en difficulté temporaire (via un apurement de la dette) ou prévoir leur relogement. Les évacuations de squats, terrains et bidonvilles ne doivent pas non plus être mises en œuvre sans solution digne pour leurs occupants.

### **INSTAURER UNE VÉRITABLE GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS UNIVERSELLE**

appliquée à tous les baux, permettant une indemnisation de tous les bailleurs en cas d'impayés, en échange d'une suppression de la caution locative. Ce nouveau droit à la garantie des risques pour les bailleurs se substituerait aux assurances privées de type GLI, à la Clé et à la GRL, si bien que la garantie publique devrait être assise sur une contribution des bailleurs, de l'État et d'Action Logement.

### **RÉSORBER LES 420 000 LOGEMENTS INDIGNES**

et les copropriétés dégradées en appliquant au plus vite les nouvelles dispositions de la loi Alur. Il faut pour cela attribuer des moyens ambitieux à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour financer la réhabilitation des habitations les plus dégradées, et donner aux opérateurs des moyens adaptés aux besoins pour l'accompagnement social et technique des ménages propriétaires ou locataires victimes d'habitat indigne. La lutte contre les marchands de sommeil et propriétaires indélicats doit être rendue plus efficace, notamment en donnant à la justice les moyens de s'y impliquer davantage.



## **LANCER UN PLAN DE SENSIBILISATION ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

dans le parc social comme dans le parc privé, à l'accession comme à la location pour révéler (« testings »...) et sanctionner les discriminations. Poursuivre le chantier des procédures d'attribution de logement social pour une plus grande implication des demandeurs dans le choix du logement qu'ils habiteront et une plus grande transparence et impartialité du système de décision. Des expérimentations de location choisie, cotation et d'anonymisation des demandes se développent : il sera bientôt temps d'envisager leur généralisation. Les bailleurs doivent également mieux expliciter les raisons des refus de demandes de logement social, notamment aux motifs de « ressources insuffisantes » et de la « mixité sociale ».

Faire appliquer sans délai la loi du 5 juillet 2000 sur **LES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE** en substituant le préfet aux maires en cas de nécessité, et développer les terrains familiaux permettant de répondre aux besoins d'ancrage des gens du voyage. Reconnaître la caravane comme un logement.

## **METTRE L'ACCENT SUR L'ACCÈS AUX DROITS DES PERSONNES MAL-LOGÉES**

ce qui passe par un renforcement des moyens des associations qui pratiquent l'accompagnement aux droits liés à l'habitat, des aides juridictionnelles accrues et un large effort de communication sur des dispositifs trop peu utilisés (logement social, Dalo, FSL...). Pour aider les personnes en grande précarité à accéder aux services de base, soutenir et développer les accueils de jour et rendre effectif le droit à la domiciliation.

Pour renforcer sa portée et empêcher qu'il soit éternellement second par rapport au droit de propriété ou à la libre administration des collectivités locales, **INSCRIRE LE DROIT AU LOGEMENT DANS LA CONSTITUTION.**

# 4

## QUATRIÈME PILIER Construire une ville équitable et durable

La hausse des prix de l'immobilier et les dynamiques spontanées du marché du logement ont tendance à évincer les classes populaires des quartiers les plus recherchés. Le rôle de la puissance publique dès lors n'est pas seulement de produire des logements mais aussi de combattre la spécialisation sociale et fonctionnelle des villes, pour éviter la relégation des plus modestes dans les quartiers les plus reculés et dans les formes d'habitat les plus vétustes. L'État et les collectivités disposent d'outils et de moyens d'agir face à ces processus de long terme...

**FAIRE APPLIQUER L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU** conformément à la loi de 2013 qui l'a renforcé, en limitant la part des PLS dans les logements construits. Les élus locaux doivent être plus vivement incités à la respecter, en doublant le prélèvement par logement manquant des communes visées par cette disposition, en plus des pénalités qui ne pèsent que sur les communes dites « en carence » et dont le quintuplement prévu dans la loi n'est pas automatique. Les préfets doivent se substituer aux maires qui refusent de respecter leurs objectifs.

Compléter l'article 55 de la loi SRU, relatif à un quota de logements sociaux par commune, par des **OBJECTIFS CHIFFRÉS DE MOBILISATION DU PARC LOCATIF PRIVÉ, COMMUNE PAR COMMUNE** conformément à une répartition qui serait réalisée par les EPCI. Les objectifs seraient contraignants mais les moyens d'y parvenir laissés à l'appréciation des collectivités en fonction de leur situation locale (réquisition de logements vides, préemption, expropriation, baux emphytéotiques, conventionnements Anah, gestion locative adaptée, sous-location...).

## **GÉNÉRALISER LES SECTEURS DE MIXITÉ SOCIALE (SMS) DANS LES PLU**

pour permettre la construction systématique d'un pourcentage de logements sociaux dans chaque programme immobilier, afin d'en assurer la construction et la répartition dans le diffus dans tous les quartiers de la ville.

## **Mener un SECOND PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE**

ambitieux, qui tire les leçons des réussites et des limites du premier PNRU, en confiant son pilotage local à l'échelon intercommunal, en cessant de privilégier les démolitions quand une réhabilitation est possible et en associant les habitants à la définition et la mise en œuvre des projets, ce qui implique de laisser un temps suffisant pour la participation des citoyens en amont des décisions. Prévoir le respect strict du « 1 pour 1 » et le remplacement des logements démolis par des PLAI à hauteur de 75 % à l'échelle de l'agglomération. Cela nécessite un budget de l'État adapté en complément des financements d'Action Logement.

## **POURSUIVRE LE RENFORCEMENT DES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION**

horizontale entre collectivités et verticale de la part de l'État, dans la modulation de ses dotations financières. Les nouvelles métropoles, en particulier celle du Grand Paris, doivent permettre d'accroître la mise en commun des ressources fiscales très inégales selon les communes ou départements qui les composent.

## **REDISTRIBUER LA RENTE FONCIÈRE, EN SURTAXANT LES TRANSACTIONS DES BIENS IMMOBILIERS LES PLUS CHERS.**

Cette « Contribution de solidarité urbaine » doit avoir pour but de résorber les inégalités territoriales en ponctionnant la hausse des prix les plus élevés des quartiers riches pour financer la rénovation des logements et la production de logements abordables dans les quartiers qui en manquent.

## UNIFIER LA GOUVERNANCE LOCALE DU LOGEMENT, DE L'URBANISME

(PLU, permis de construire, droit de préemption...) et de l'hébergement au niveau des EPCI. Les compétences actuelles, malgré un mouvement d'affirmation des métropoles, restent trop éclatées, au risque de déresponsabiliser les acteurs, de complexifier la gouvernance du logement et de susciter des phénomènes de concurrence entre communes voisines pour attirer les emplois et rejeter les populations modestes. Ce changement d'échelle doit s'accompagner d'une démocratisation des EPCI, dont les représentants doivent être élus au suffrage universel direct.

## CONCLUSION

Au-delà des mesures précises énoncées, plusieurs fils rouges parcourent ces propositions et doivent inspirer chaque décision : donner la priorité aux plus exclus sans tomber dans une politique résiduelle ou palliative qui négligerait l'universalité des droits et la régulation des marchés, prévenir le plus en amont possible les ruptures sociales, clarifier la gouvernance locale et simplifier les multiples dispositifs qui s'accumulent au détriment de la lisibilité de l'action publique et de l'accès aux droits, privilégier une approche interministérielle pour assurer la cohérence des politiques publiques, résister à la tentation court-termiste de réduire toujours plus les moyens financiers et humains des dispositifs sociaux, et enfin associer les personnes à l'évaluation de leurs besoins et à la mise en œuvre des politiques publiques les concernant.

Enfin, à côté des solutions propres au logement, il convient de rappeler qu'il restera extrêmement difficile d'assurer le droit au logement de tous tant que certains publics seront privés de ressources décentes. C'est-à-dire tant que les minima sociaux, en particulier le RSA, ne seront pas revalorisés et ouverts aux 18-25 ans, et tant que certaines catégories de personnes comme les demandeurs d'asile ne verront pas rétabli leur droit au travail. Il est socialement insoutenable de laisser dans notre société des centaines de milliers de personnes survivre avec quelques centaines d'euros par mois, voire moins.





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

... 2015

# tableau de bord

DE SUIVI  
DES POLITIQUES DU LOGEMENT

# LE TABLEAU DE BORD 2015 DE SUIVI DES POLITIQUES DU LOGEMENT

**L**a forte croissance démographique que connaît la France, conjuguée à la progression importante du nombre de nouveaux ménages (séparations conjugales, recompositions familiales, allongement de la durée de vie...), génèrent des besoins en logements de plus en plus élevés. La demande potentielle de logements devrait atteindre entre 330 et 360 000 logements par an jusqu'en 2020, sachant que ces prévisions ne tiennent pas compte du déficit qui s'est cumulé depuis de nombreuses années (estimé autour de 800 000 logements), ni des besoins liés au non-logement ou au mal-logement. Différentes estimations convergent autour de l'objectif de 500 000 logements à construire chaque année. Cet objectif a été repris par le Président de la République, et décliné dans la feuille de route du Gouvernement pour la période 2013-2017.

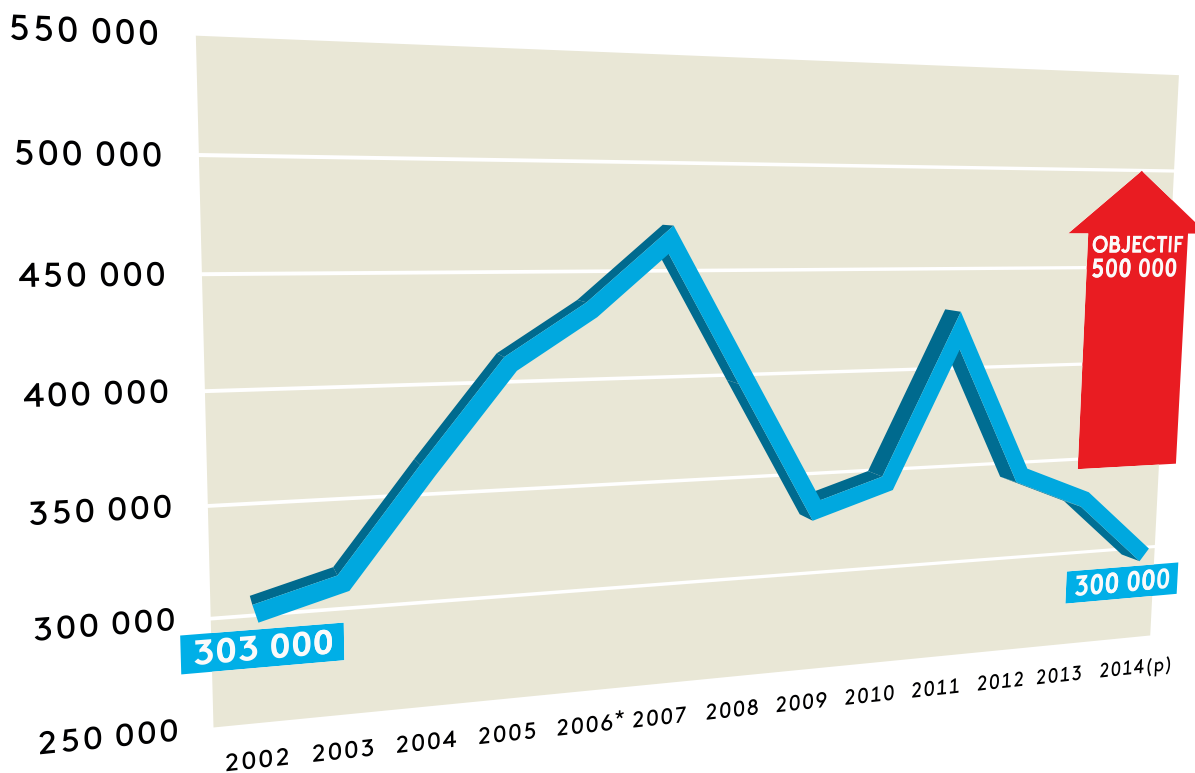
## Une offre neuve insuffisante et inadaptée

Après une année-record pour la construction en 2007 (avec près de 466 000 mises en chantier), le nombre de logements construits a nettement décliné jusqu'à atteindre moins de 350 000 logements en 2009. La progression de 2011 n'aura été que de courte durée ; la construction est orientée depuis à la baisse, et chuterait même à environ 300 000 d'après les premières estimations disponibles pour 2014.

### Logements mis en chantier

2002-2014 / DAEI/SOes

\* inclut les DOM à partir de 2006

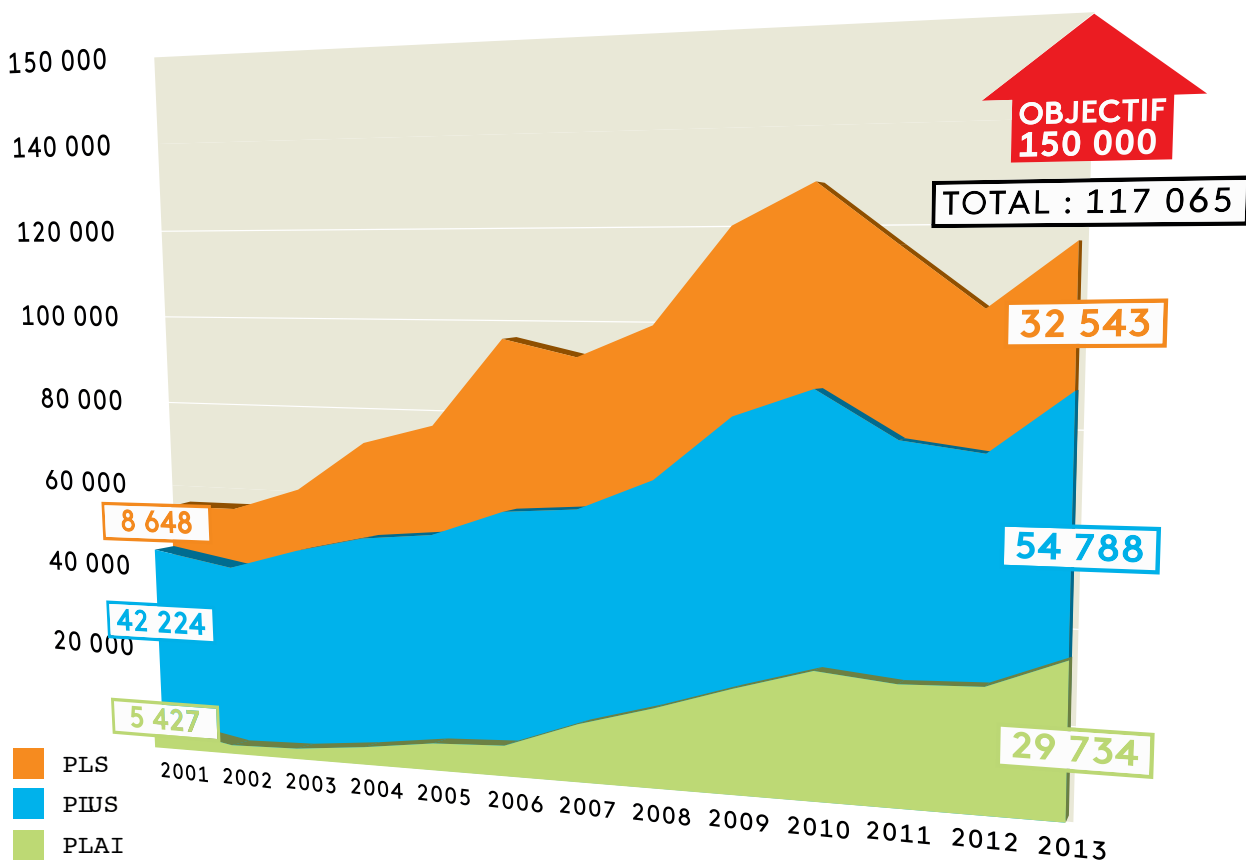


Présentation du

**Rapport 2015 sur l'état du mal-logement** en France

## Logements sociaux financés (hors ANRU)

2001-2013 / Ministère du Logement



### LOGEMENTS SOCIAUX : MALGRÉ UNE HAUSSE DE LA PRODUCTION, L'OFFRE DEMEURE INSUFFISANTE ET INADAPTÉE

Alors que la production de logements sociaux a fortement augmenté depuis le début des années 2000, elle est restée toujours insuffisante pour répondre aux besoins des ménages modestes et de tous ceux qui sont fragilisés par le coût du logement dans le parc privé (hausse des loyers, des charges...). Après avoir progressé jusqu'en 2010 (notamment sous l'effet du Plan de cohésion sociale 2005-2009), le nombre de logements sociaux financés était à nouveau orienté à la baisse jusqu'en 2012. Il est remonté en 2013 à un niveau de 117 000 logements sociaux (encore loin de l'objectif de 150 000) et les premières estimations 2014 indiquent une nouvelle chute à 110 000 logements sociaux environ. Par ailleurs, l'examen détaillé des différents types de logements sociaux financés montre que la hausse enregistrée depuis

2001 est due pour beaucoup à la progression de l'offre « intermédiaire » de PLS (à hauteur de 39 %), bien que celle-ci soit inaccessible à la grande majorité des demandeurs. Entre 2001 et 2013, leur nombre a été multiplié par 3,8, contre seulement 1,8 pour les « véritables » logements sociaux (PLUS et PLAI). Si l'écart tend à se réduire depuis quelques années, la part des PLS dans les financements accordés en 2013 reste toujours plus importante (28 %) que celle des PLAI (25 %) — alors que 66 % des entrants dans le logement social remplissent les conditions de ressources pour y accéder<sup>1</sup>.

1. Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, « Loyer Hlm, droit au logement et mixité sociale », avril 2012.



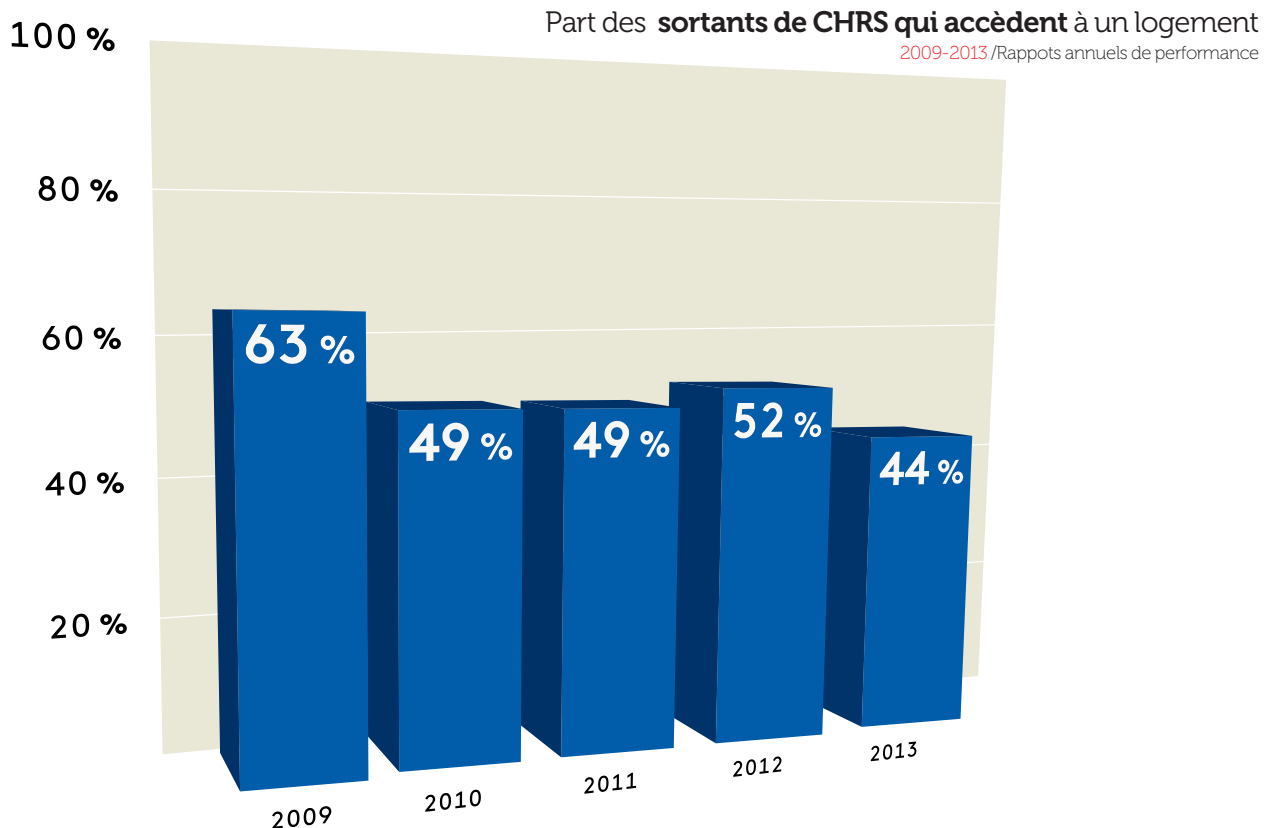
## LE « LOGEMENT D'ABORD », ENCORE LOIN D'ÊTRE EFFECTIF

Impulsée en 2009, la logique du « Logement d'abord » vise à favoriser l'accès direct à un logement pour les personnes sans domicile, avec accompagnement adapté le cas échéant en fonction des besoins. Saluée sur le principe par l'ensemble des acteurs, sa mise en oeuvre est toutefois loin d'être effective aujourd'hui, en l'absence notamment d'une offre suffisante de logements à loyers accessibles.

En 2013, la part des sortants de CHRS qui ont pu accéder à un logement est de seulement 44 % (dont 15 % qui ont accédé à un logement accompagné et 29 % à un logement autonome). Par ailleurs, alors que les pensions de famille apportent une solution durable à des personnes en situation d'exclusion, leur proportion par rapport aux places d'hébergement

reste modeste (seulement 14 % en comparaison du nombre de places mobilisées en hébergement d'insertion, de stabilisation et d'urgence).

Le manque de dispositifs adaptés en matière d'accompagnement social vers et dans le logement est aussi pointé. Un appel à projet « 10 000 logements accompagnés » a été lancé en 2013 pour inciter les bailleurs à s'engager dans cette voie qu'il s'agira de suivre attentivement dans les mois et les années à venir. Par ailleurs, l'intermédiation locative, qui représente plus de 15 600 places fin 2013, doit être développée davantage : seulement 5 300 places ont été créées en 2013 pour un objectif de 6 500.



## La dimension territoriale de la crise et la lutte contre la ségrégation spatiale

Les perspectives résidentielles apparaissent très contraintes pour les locataires du parc Hlm, la marche à franchir pour passer du parc locatif social au parc locatif privé étant beaucoup trop élevée pour de nombreux ménages aux ressources modestes. Pour être logé dans le parc privé, un locataire du parc Hlm devrait consentir des niveaux de loyer en moyenne 1,5 fois supérieurs à ceux du parc social, l'écart allant de 32 % dans une agglomération de moins de 20 000 habitants, à 120 % dans l'agglomération parisienne (enquête Logement de 2006). Le taux de rotation au sein du parc Hlm a par ailleurs régulièrement diminué depuis 2000 ; il est même repassé sous la barre de 10 % depuis 2012 (9,9 % en 2013, contre 12 % en 2000), réduisant d'autant la mise à disposition de logements sociaux pour de nouveaux ménages.

**Les faibles perspectives de mobilité résidentielle sont particulièrement préoccupantes dans les Zones urbaines sensibles.** Si l'offre importante de logements sociaux dans ces territoires permet d'accueillir de nombreux ménages modestes, seules les personnes disposant de ressources significatives peuvent poursuivre par la suite leur parcours social et résidentiel ailleurs, tandis que les autres se retrouvent bloquées, comme « assignées à résidence ».

### PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE : UN BILAN MITIGÉ

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) engagé sur la période 2004-2013 arrive à son terme. Il avait pour objectif d'améliorer et diversifier l'offre de logements dans les Zones urbaines sensibles, tout en favorisant les par-

#### OPÉRATIONS DE RÉNOVATION URBAINE PROGRAMMÉES, ENGAGÉES ET RÉALISÉES AU 31 DÉCEMBRE 2013

	LOGEMENTS DÉMOLIS	LOGEMENTS RECONSTRUITS	LOGEMENTS RÉHABILITÉS	LOGEMENTS RÉSIDENTIALISÉS	TOTAL DE LOGEMENTS CONCERNÉS
Total de la programmation	150 340	141 950	337 180	362 400	<b>991 870</b>
Opérations engagées (2004-2013)	134 810	122 120	305 210	313 740	<b>875 880</b>
Opérations livrées (2004-2013)	119 040	90 310	253 250	208 900	<b>671 500</b>
Taux d'engagement des opérations	90 %	86 %	91 %	87 %	<b>88 %</b>
Taux de livraison des opérations	79 %	64 %	75 %	58 %	<b>68 %</b>

Source : Anru.

cours résidentiels des ménages. À fin 2013, le taux de réalisation des opérations atteint 68 % en moyenne, avec des variations importantes entre les démolitions (réalisées à hauteur de 79 %), les reconstructions (à 64 %), les réhabilitations (à 75 %) et les résidentialisations (à 58 %).

Si le PNRU 1 a contribué à améliorer les conditions d'habitation dans de nombreux quartiers, on regrette qu'il n'ait pas suffisamment pris en

compte les difficultés sociales et économiques des ménages (les volets relatifs aux politiques sociales ou à l'emploi ayant été les grands « oubliés » de cette politique dans de nombreux territoires). Par ailleurs, l'échelle d'intervention communale n'a pas toujours permis de favoriser une plus grande mixité sociale dans les agglomérations lors des relogements, et a pu sur certains territoires gripper les processus d'attribution pendant plusieurs années.

## La mobilisation insuffisante du parc existant en direction des ménages pauvres et modestes

Face à l'ampleur de la demande sociale, la construction neuve ne peut répondre à elle seule aux besoins. Le parc existant représente un gisement de logements important, qui n'est pas suffisamment mobilisé (captation des logements vacants, conventionnement du parc privé, réhabilitation du parc de logements vétustes ou indignes...).

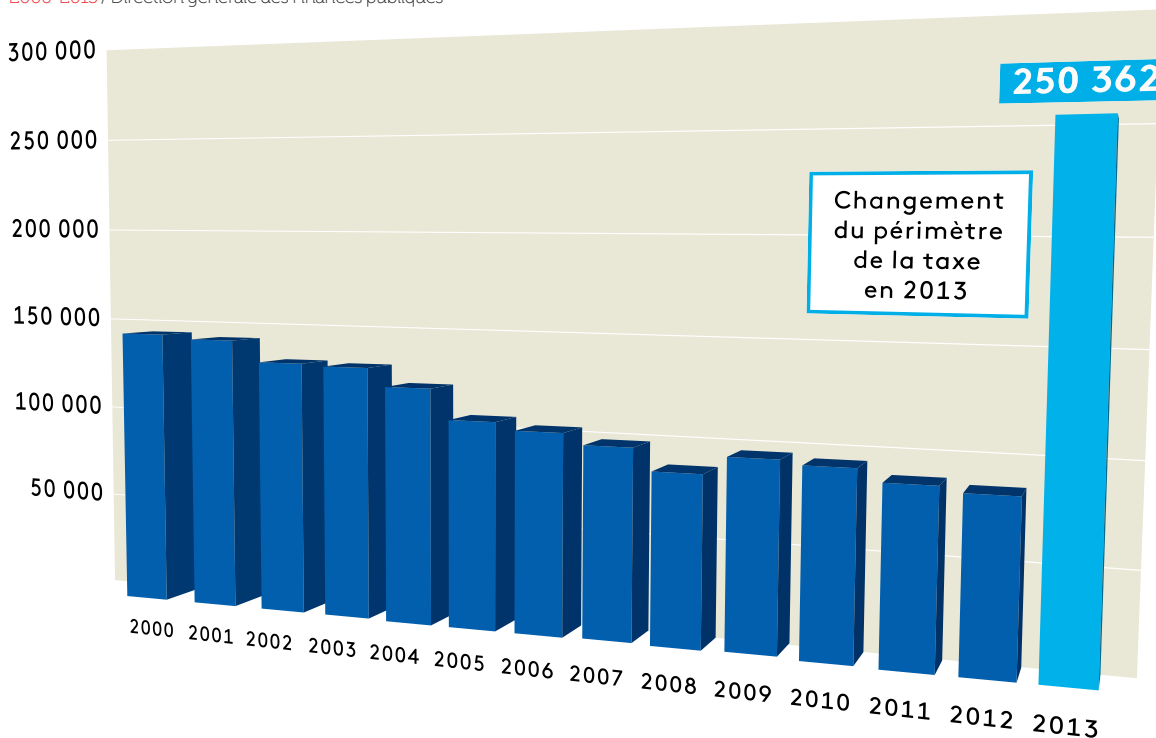
### L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LA VACANCE

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a instauré une Taxe sur les logements vacants (TLV) afin d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché de la location. Ayant montré son efficacité dans les 8 agglomérations où elle était mise en oeuvre, elle a été renforcée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 : son périmètre a été étendu à une trentaine d'agglomérations, son application concerne désormais les logements va-

cants depuis un an (contre 2 ans auparavant) et son taux a été augmenté. L'extension du champ d'application de la TLV a naturellement conduit à une augmentation substantielle du nombre de logements imposables entre 2012 et 2013 (de 86 300 à 250 300), et de fait à une augmentation du rendement de la taxe : 200 792 avis d'imposition ont été émis en 2013 (contre 68 356 en 2012) permettant la mise en recouvrement de 129,9 M€ (contre 38,4 M€ en 2012).

### Logements soumis à la **taxe sur la vacance**

2000-2013 / Direction générale des Finances publiques



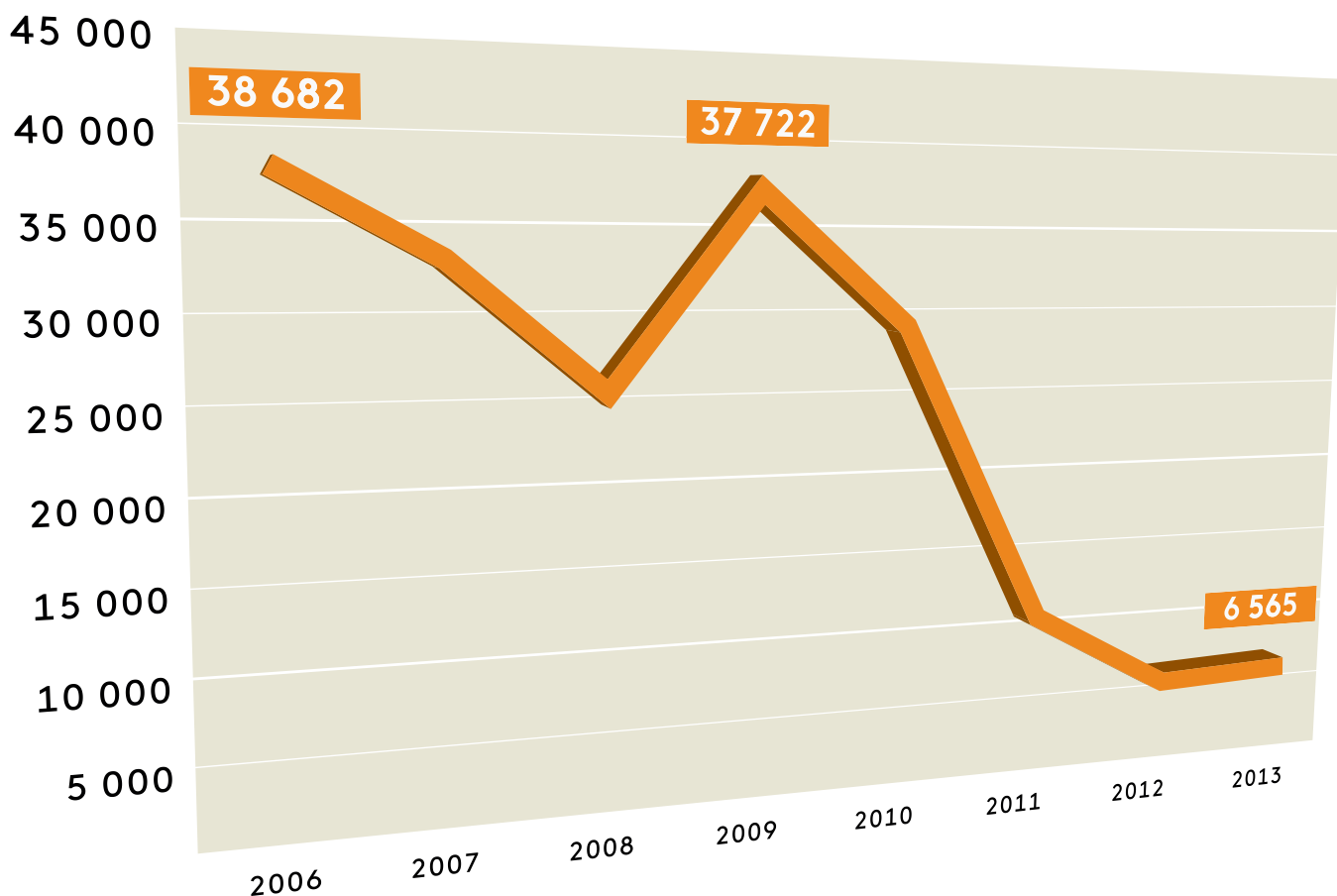
## CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVÉ : UN DÉCLIN SANS PRÉCÉDENT

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc locatif privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions accordées par l'Etat aux propriétaires bailleurs (ceux-ci étant alors tenus de pratiquer des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché pendant 9 ans et de loger des personnes sous plafonds de ressources). L'Anah estime à 140 000 le nombre de logements conventionnés aujourd'hui dans le parc privé. Les

nouveaux conventionnements apparaissent toutefois particulièrement faibles plafonnant autour de 38 000 dans les meilleures années alors que 1,5 million de nouvelles locations ont lieu chaque année dans le parc locatif privé. Ils ont particulièrement chuté depuis 2009 et se situent en 2013 à environ 6 500 logements. Parmi eux, l'offre « très sociale » (LCTS) demeure extrêmement limitée (528 logements en 2013).

### Logements privés conventionnés à « loyers maîtrisés »

2006-2013 / Anah



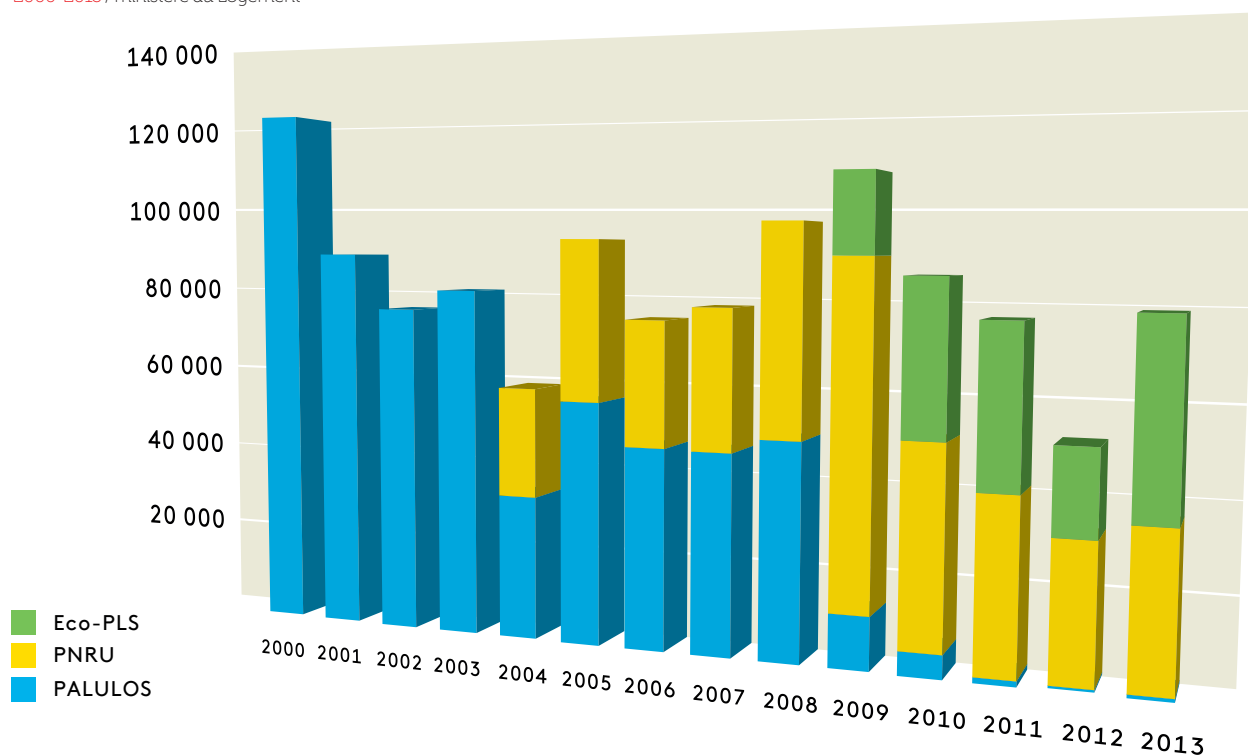
## AMÉLIORATION DU PARC EXISTANT : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Dans le parc locatif public, le nombre de logements réhabilités se situe aujourd'hui à un niveau inférieur à celui de 2000. La suppression de la Palulos a contribué à ce déclin (moins de 700 logements concernés en 2013, contre 123 000 en 2000). Depuis 2004, la réhabilitation du parc social est portée aussi par le Programme national de rénovation urbaine, tourné essentiellement vers les quartiers en ZUS (34 600 logements réhabilités en 2013). Le désengagement de l'Etat en

matière d'aides directes est très net en ce qui concerne la réhabilitation de l'offre publique : il est compensé par les fonds d'Action logement et par des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts. Ceux-ci permettent notamment des réhabilitations thermiques de logements sociaux depuis la création des « éco-prêts logement social » (Eco-PLS) en 2009 : plus de 43 800 logements ont été rénovés grâce à ce prêt en 2013.

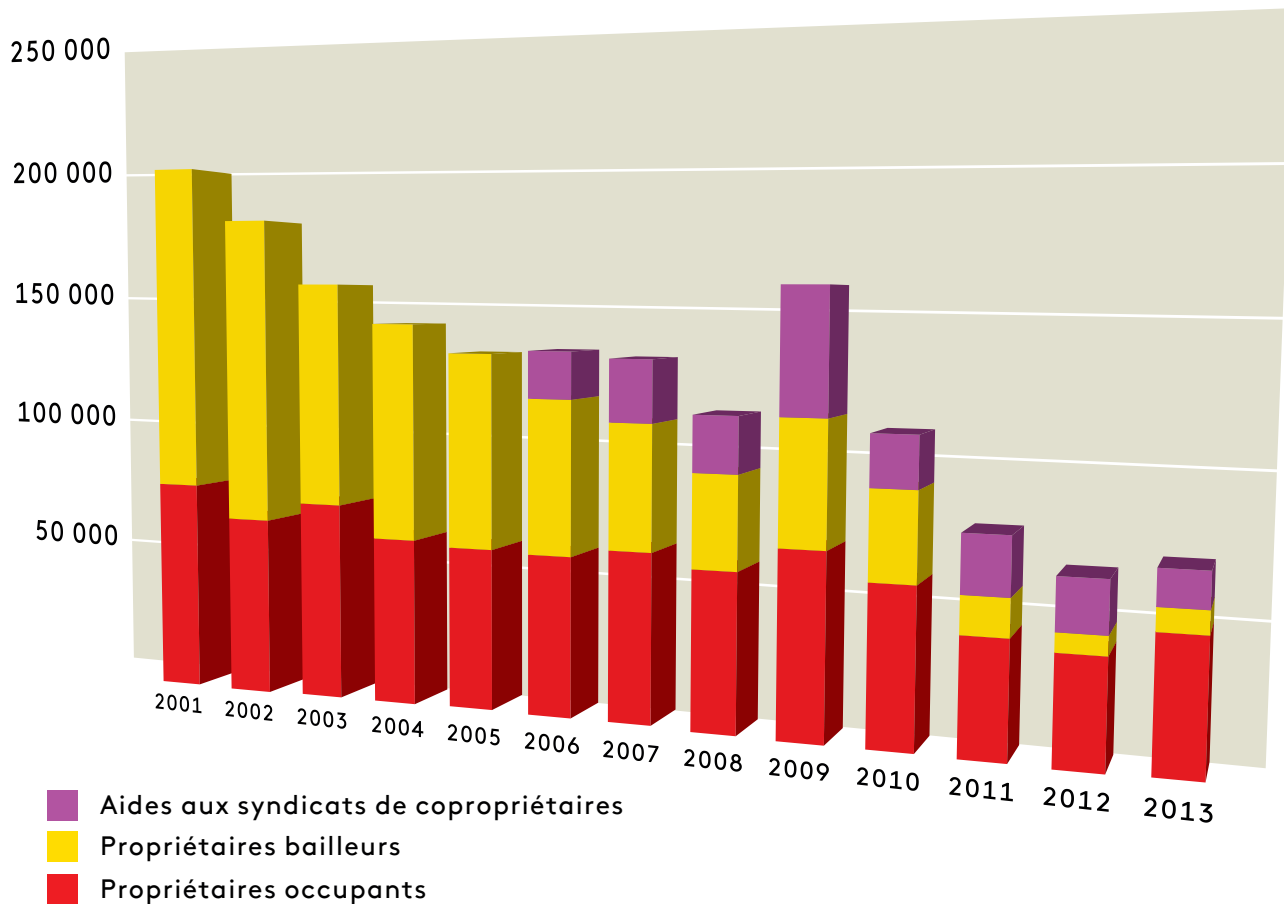
### Logements réhabilités dans le parc locatif public

2000-2013 / ministère du Logement



## Logements réhabilités dans le parc locatif privé

2001-2013 / Anah



Du côté du parc locatif privé, l'amélioration de l'offre est elle aussi en baisse régulière depuis plus de 10 ans (à l'exception de l'année 2009, marquée par des crédits supplémentaires dans le cadre du Plan de relance). Après avoir atteint son niveau le plus bas de la décennie avec 60 700 logements améliorés en 2012, le nombre d'aides à l'amélioration de l'Anah est reparti très légèrement à la hausse en 2013 (+ 8 % en un an)

pour s'établir à 65 400 logements. Ce niveau reste toutefois bien éloigné des quelque 200 000 logements améliorés en 2001.

## LOGEMENTS SUBVENTIONNÉS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

(propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010T	2011	2012	2013
<b>Nombre de logements subventionnés</b>	<b>6 293</b>	<b>5 853</b>	<b>7 181</b>	<b>10 369</b>	<b>13 358</b>	<b>17 746</b>	<b>15 256</b>	<b>11 573</b>	<b>12 650</b>
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	20 000	15 000	13 500	22 400
Taux de réalisation	84 %	45 %	53 %	77 %	89 %	89 %	101 %	86 %	56 %

Source : Anah.

Alors que de récentes estimations ministérielles font état de 420 000 logements indignes dans notre pays (à partir de Filocom 2011), les efforts se sont intensifiés en matière de lutte contre l'habitat indigne entre 2005 et 2010, passant de 6 300 à 17 700 logements subventionnés.

Après avoir chuté à moins de 12 000 logements en 2012, l'intervention en matière de lutte contre l'habitat indigne est repartie légèrement à la hausse en 2013 avec 12 650 logements subventionnés, mais elle n'atteint que 56 % de l'objectif assigné.

Par ailleurs, alors que l'Anah a récemment estimé à plus d'un million le nombre de logements dans des copropriétés potentiellement fragiles, seuls 11 679 logements en 2013 se sont vus accorder une subvention par l'Anah dans le cadre des programmes de type OPAH copropriétés, plans de sauvegarde ou volets « copropriété » des dispositifs programmés.

## LOGEMENTS EN COPROPRIÉTÉS TRAITÉS PAR L'ANAH

(programme OPAH, plan de sauvegarde, volets copropriétés des dispositifs programmés).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Logements subventionnés dans le cadre d'un programme de copropriétés</b>	<b>19 961</b>	<b>23 974</b>	<b>22 755</b>	<b>46 270</b>	<b>19 668</b>	<b>20 853</b>	<b>18 745</b>	<b>11 679</b>
Dont OPAH copropriétés	8 955	10 764	7 285	15 209	8 720	6 887	5 894	4 128
Dont plans de sauvegarde	10 306	12 029	10 291	24 748	6 207	10 733	10 114	3 681
Dont volet copropriétés des dispositifs programmés (OPAH, OPAH-RU, OPAH-RR et PIG)	700	1 181	5 179	6 313	4 741	3 233	2 737	3 870

Source : Anah.



## Flambée du coût du logement et fragilisation des ménages

La progression des prix de l'immobilier et des niveaux de loyer s'est accélérée au cours des 15 dernières années, aggravant considérablement la situation des ménages les plus modestes et fragilisant des pans de la population qui étaient jusqu'alors épargnés par la crise du logement.

### UNE HAUSSE NON RÉGULÉE DU COÛT DU LOGEMENT

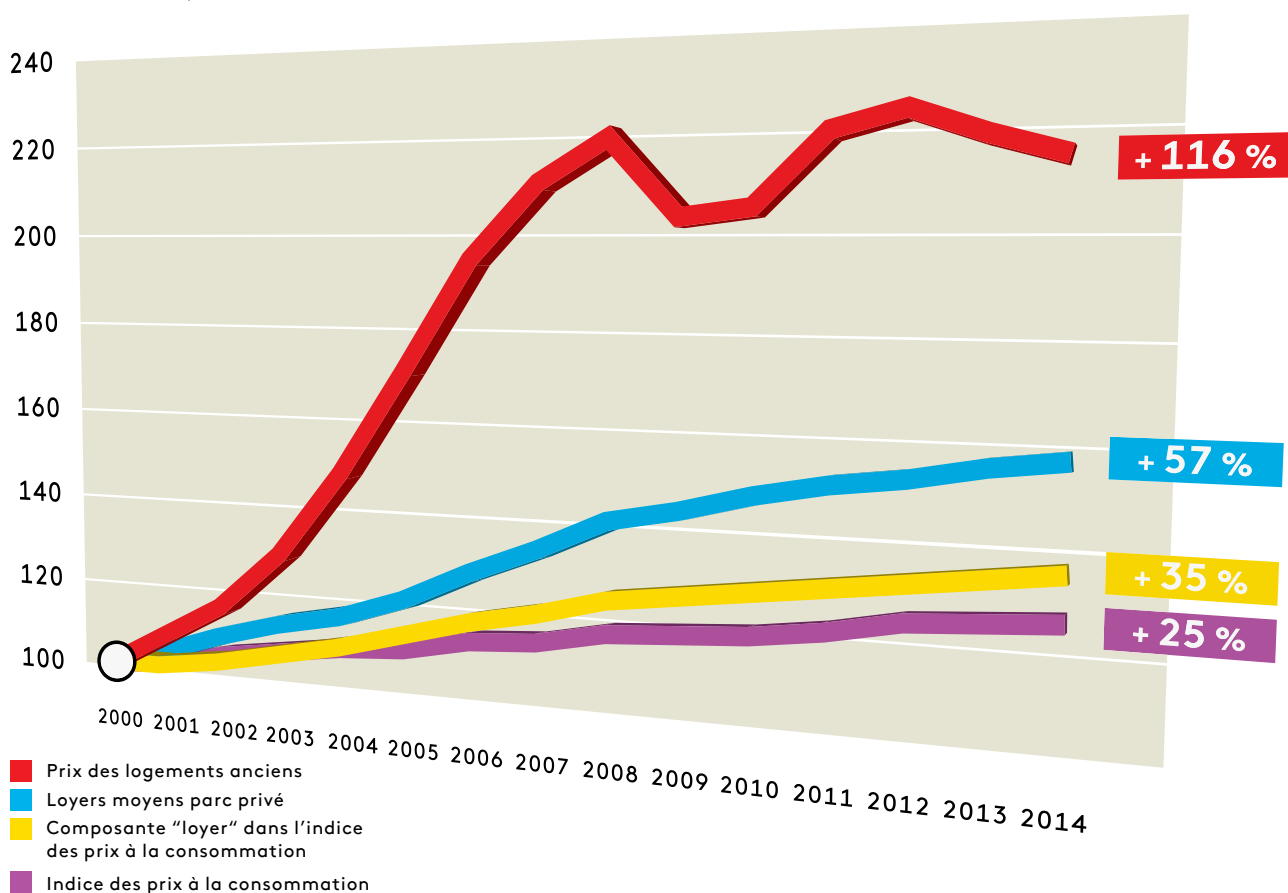
Sur la période 2000-2014, l'indice du prix des logements anciens a plus que doublé (+ 116 %) et la composante « loyer » dans l'indice des prix à la consommation a augmenté de + 35 %, dans des proportions donc supérieures à la moyenne de l'ensemble des prix à la consommation (+ 25%).

Pour rendre compte des loyers réellement payés par les ménages dans un certain nombre d'agglomérations<sup>2</sup>, il est possible de s'appuyer sur les données publiées par l'Olap qui indiquent, elles, une augmentation de + 57 % sur la même période.

2. 11 agglomérations de province enquêtées par l'Olap de 2000 à 2013, 6 à partir de 2014.

Évolution des **prix des logements**, des **loyers** du parc privé et des **prix à la consommation** (base 100 en 2000)

2000-2014 / Insee, Olap.



## Aides personnelles au logement : les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Les aides personnelles au logement (APL, ALF ou ALS) ont un rôle essentiel à jouer pour aider les ménages à supporter le poids des dépenses de logement. Cependant, une large part de ces aides est aujourd'hui absorbée par la flambée du coût du logement.

Le nombre de bénéficiaires des aides a continué d'augmenter en 2013 pour atteindre 6,3 millions d'allocataires, dans un contexte de dégradation de la situation sociale et économique dans notre pays.

**Indispensables, ces aides ne permettent plus toutefois de couvrir suffisamment le poids des dépenses de logement supportées par les ménages.** Les causes principales étant des actualisations de barèmes<sup>3</sup> insuffisantes. En 2013, 71 % des allocataires doivent supporter des niveaux de loyers supérieurs ou équivalents aux loyers-plafonds pris en compte

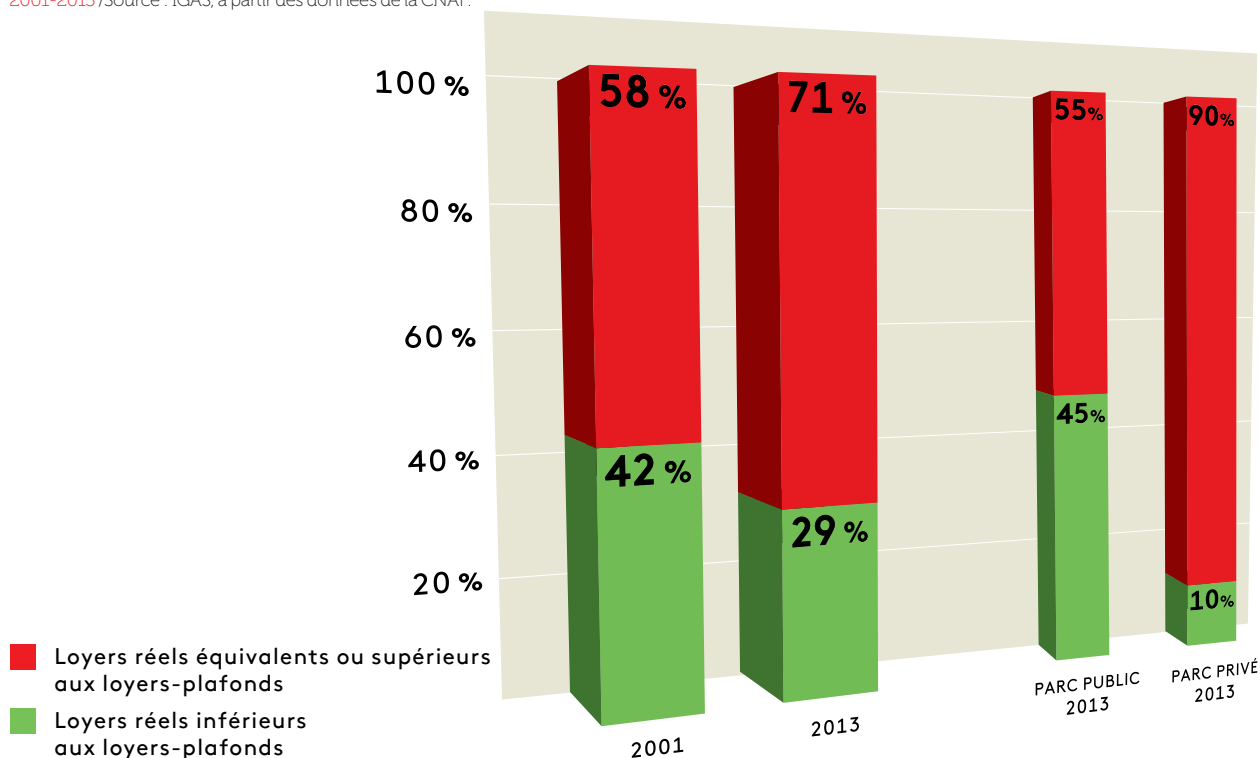
3. Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006, et du forfait charges entre 2002 et 2007.

dans le calcul de l'aide (ils étaient 58 % dans ce cas en 2001). Le décrochage est particulièrement net dans le parc privé, où 90 % des allocataires sont concernés. Le parc social n'est pas épargné, puisque 55 % des allocataires sont confrontés à des loyers supérieurs au plafond APL, en particulier dans les logements construits récemment.

À noter enfin que la fongibilité des aides, leur manque de réactivité lors de changements de situations et le fait qu'elles baissent parfois brutalement lors d'une reprise d'activité de l'allocataire, créent une instabilité pour les ménages, d'autant plus préjudiciable qu'ils disposent de ressources modestes.

### Loyers réels par rapport aux loyers-plafonds des aides personnelles au logement

2001-2013 / Source : IGAS, à partir des données de la CNAF.



## LES TAUX D'EFFORT DES MÉNAGES

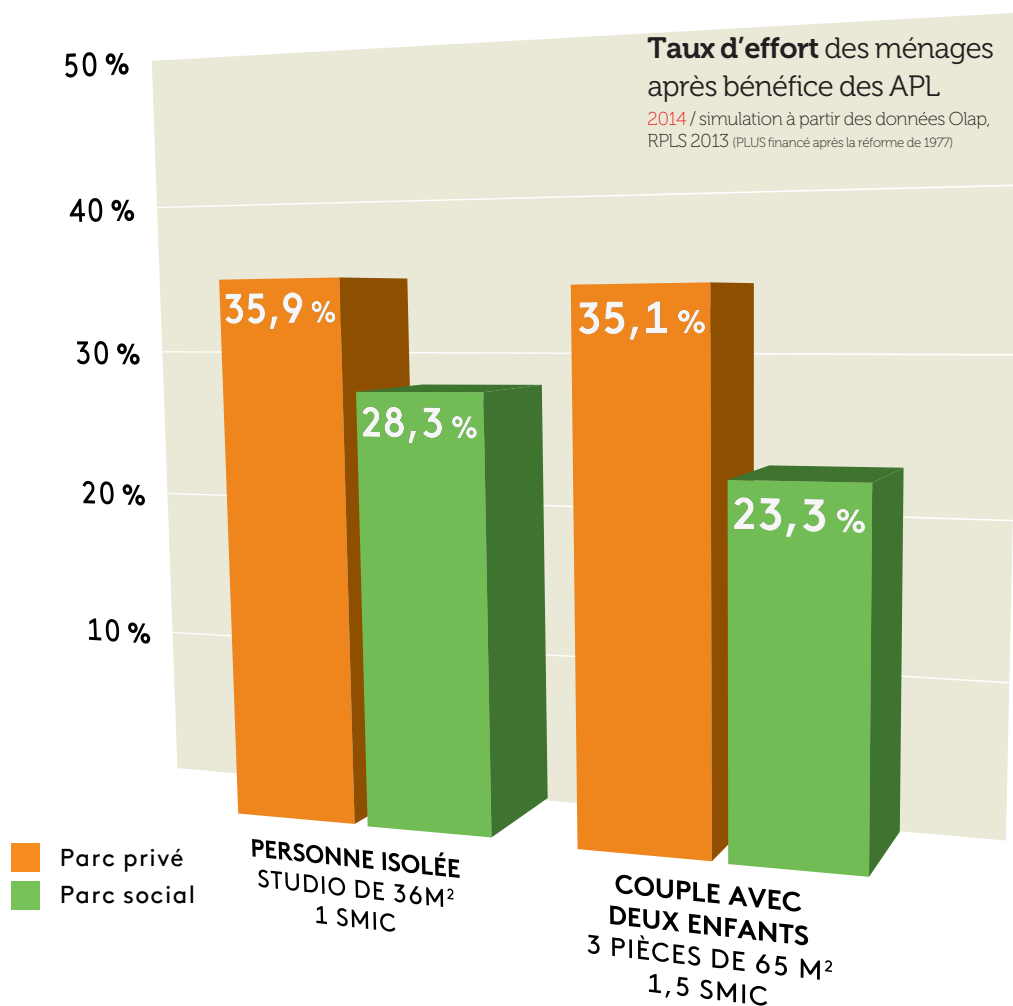
Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, la Fondation Abbé Pierre calcule chaque année leurs taux d'effort<sup>4</sup>, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (à partir des loyers publiés en 2014 par l'Olap dans 6 agglomérations de province) et dans le parc social (à partir des loyers moyens issu de RPLS 2013).

Après déduction de l'aide au logement, le taux d'effort en 2014 atteint :

❖ pour une personne isolée, avec un salaire équivalent à 1 Smic : 28,3 % dans le parc social et 35,9 % dans le parc privé,

❖ pour un couple avec 2 enfants, avec un salaire équivalent à 1,5 Smic : 23,3 % dans le parc social et 35,1 % dans le parc privé.

4. Taux d'effort = (montant du loyer + charges – aide au logement) / revenu mensuel.

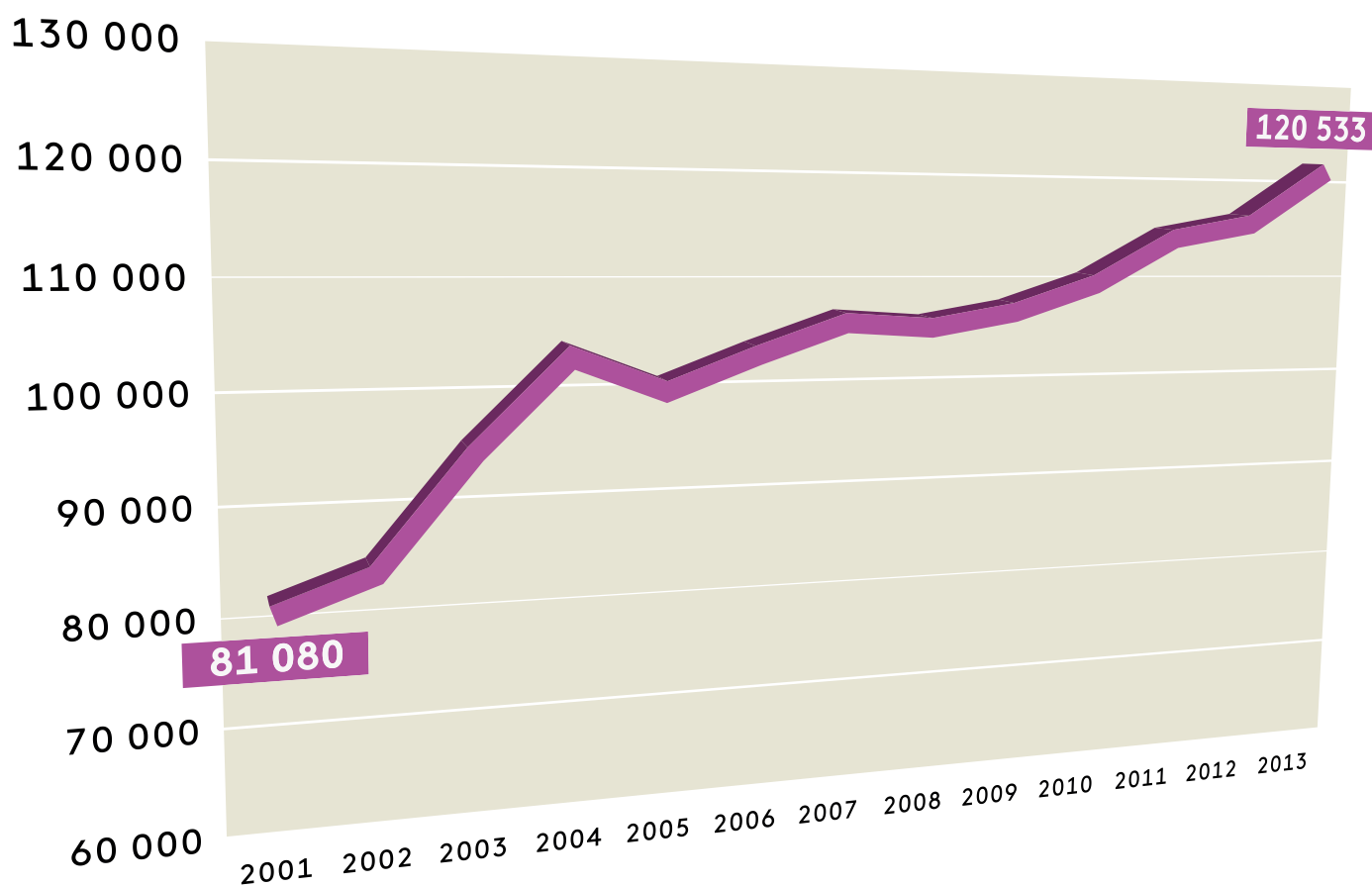


## L'EXPULSION LOCATIVE : CONSÉQUENCE DE LA FRAGILITÉ DES MÉNAGES

Souvent fragilisés à l'extrême par le poids des dépenses de logement, plus de 152 000 ménages ont été assignés en justice pour impayés de loyer en 2013 ; près de 126 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 120 000 pour impayés de loyers ou défaut d'assurance. La hausse des procédures pour cause d'impayés locatifs est de 49 % depuis 2001.

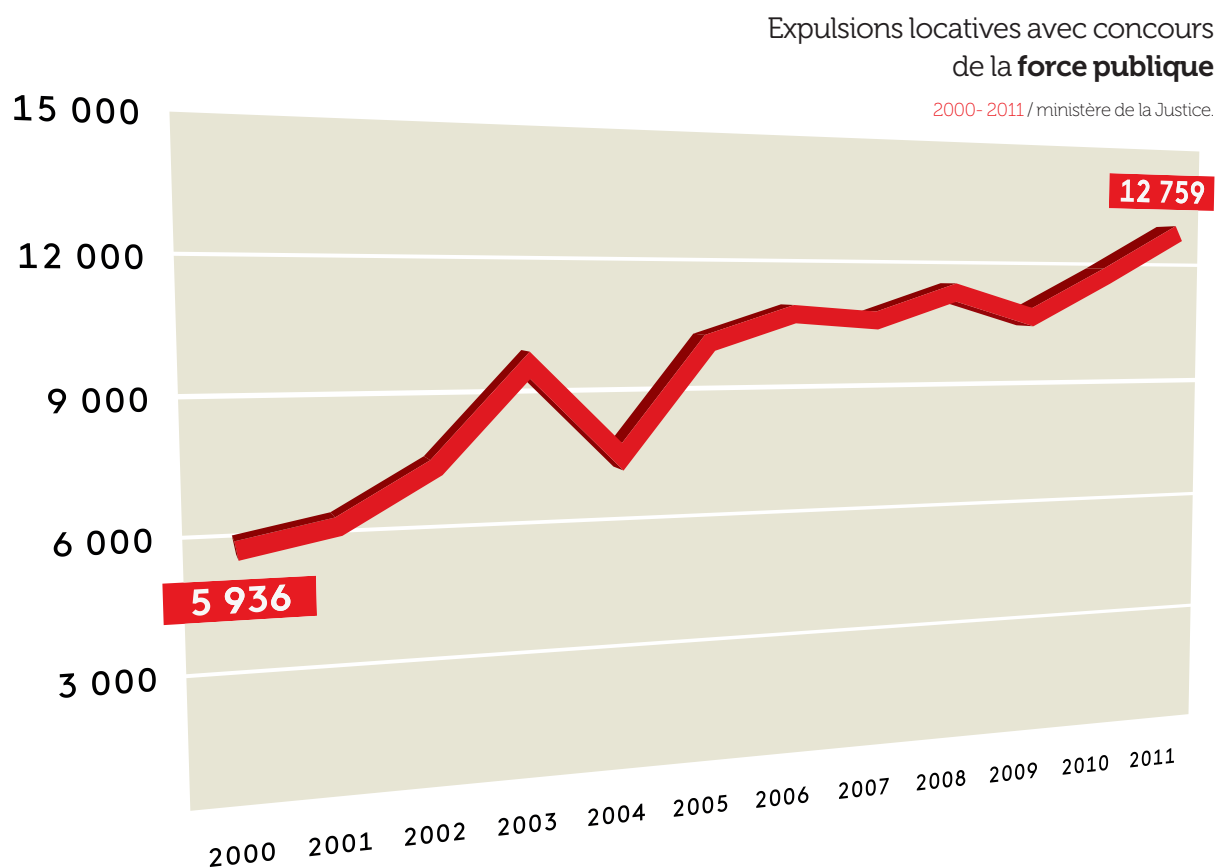
### Décisions de justice pour **impayés de loyers**

2001-2013 / ministère de la Justice



La mise en œuvre plus systématique des procédures d'expulsion, traduit un durcissement très préoccupant du traitement de ces situations de fragilité. Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion du domicile avec le concours de la force publique, les données manquent pour mesurer l'évolution du phénomène : nous n'avons pas pu obtenir de données actualisées de la part du ministère de l'Intérieur pour 2012 et 2013, ce

que nous regrettons vivement compte tenu de l'importance de ces informations. Pour la période 2001-2011, la mise en œuvre des procédures a connu une hausse régulière : les autorisations d'accorder le concours de la force publique ont augmenté de 66 %, et les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont doublé.



## UN EFFORT INSUFFISANT DE LA COLLECTIVITÉ EN FAVEUR DU LOGEMENT

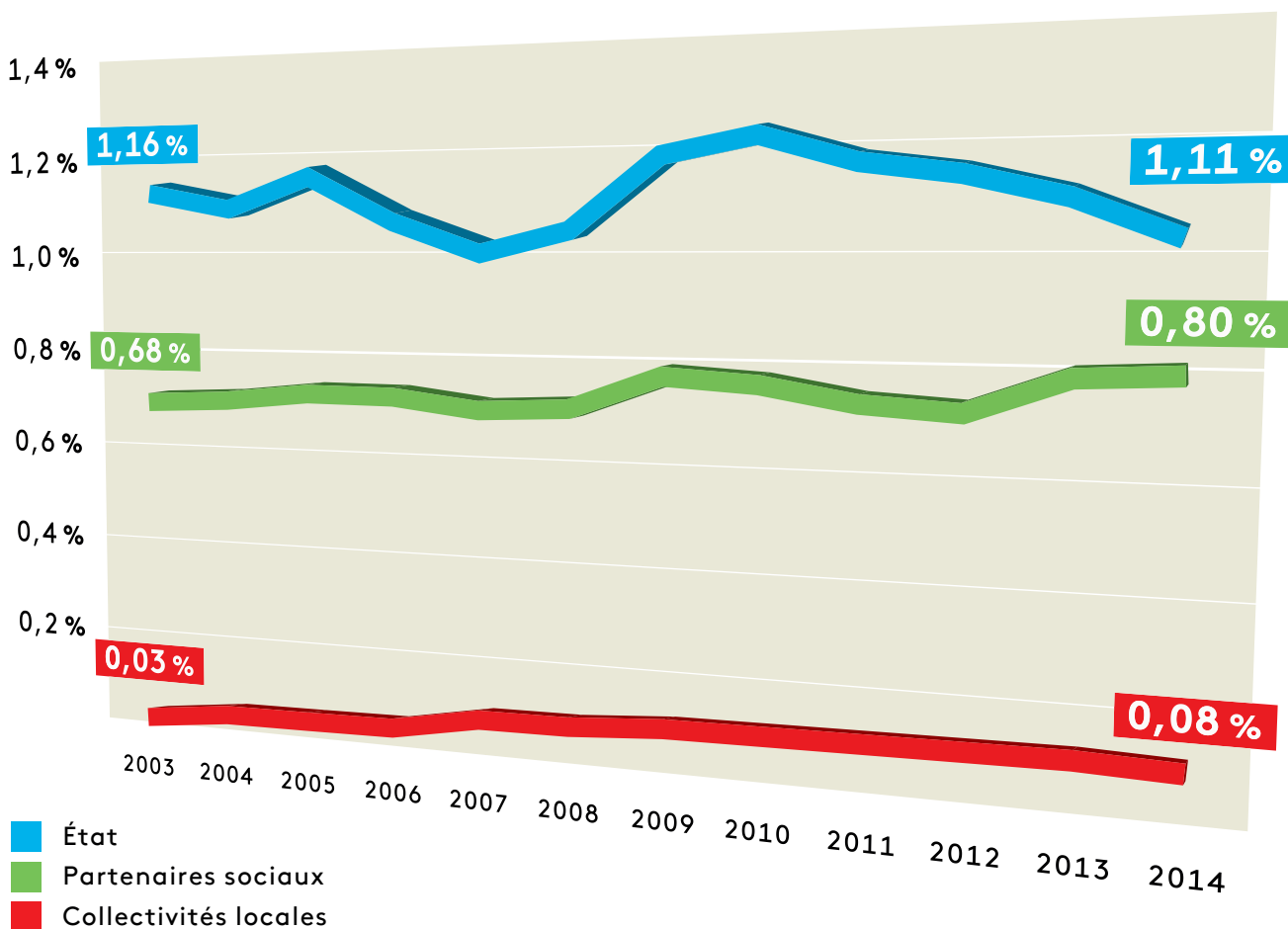
### DÉPENSES DE LA COLLECTIVITÉ : UNE AUGMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL

Entre 2003 et 2014, la part des dépenses de la collectivité publique consacrée au logement a globalement progressé, passant de 1,87 % du PIB à 1,99 % (soit 41,3 milliards d'€). Toutefois, on remarque que cette progression est supportée es-

sentiellement par les partenaires sociaux (+ 53 % en valeur), et les collectivités locales (+ 242 % en valeur), tandis que la part de l'État se situe en 2014 quasiment au même niveau qu'en 2003, après 4 années de baisses significatives.

#### Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en % du PIB)

2003-2014 / ministère du Logement : dépenses ordinaires et crédits de paiement mandatés jusqu'en 2005 ; CP mandatés jusqu'en 2012 ; CP en LFI pour 2013.



## APPLICATION DES LOIS : QUAND LA PUISSANCE PUBLIQUE S’AFFRANCHIT DE SES OBLIGATIONS

### LOI SRU POUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l’offre de logements sociaux sur l’ensemble du territoire, l’article 55 de la loi SRU impose aux communes déficitaires en logement social de s’engager à rattraper leur retard, et à atteindre 20 % de logements sociaux dans leur parc en 20 ans. Ce taux a été porté à 25 % et le périmètre des communes soumises a été élargi par la loi du 18 janvier 2013, passant de 927 en 2012 à 1141 en 2014 dont 761 qui doivent désormais atteindre 25 % de logements sociaux.

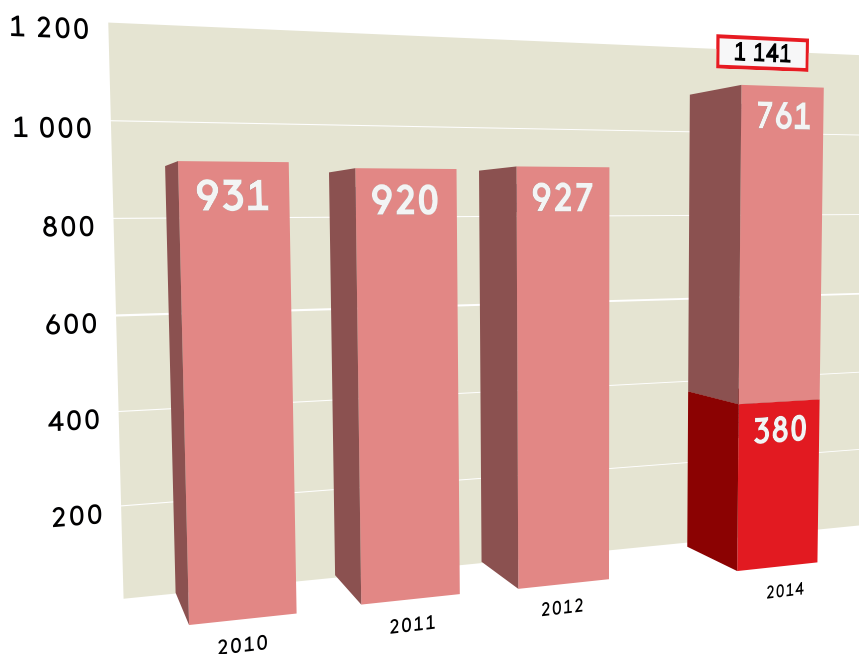
Dans l’attente des résultats du bilan triennal 2011-2013, les bilans des précédentes périodes indiquent une progression dans le respect par les communes de leurs obligations de production (objectif atteint à hauteur de 49 % en 2002-2004, 55 % en 2005-2007 et 63 % en 2008-2010).

En 2008-2010, 130 537 logements sociaux ont été produits, soit 37 % de la production nationale.

Pourtant, l’effort des communes reste toujours trop inégal, puisque sur cette période, elles étaient 364 à s’affranchir — entièrement ou en partie — de leurs obligations (54 % d’entre elles avaient réalisé moins de la moitié de leur objectif de rattrapage<sup>5</sup>), tandis que de nombreuses autres communes choisissaient de financer essentiellement des PLS, inaccessibles aux ménages pauvres et modestes<sup>6</sup>.

5. À cet égard, ce sont les communes les plus déficitaires (dotées de moins de 5 % de logements sociaux) qui s’affranchissent le plus de leurs obligations : elles représentent plus d’un tiers des communes n’ayant pas satisfait leur objectif et n’ont réalisé que 65 % de leur objectifs.

6. Une étude de la Fondation Abbé Pierre réalisée en 2011 a montré que, sur l’ensemble de l’offre produite en 8 ans par les communes soumises à la loi SRU, un tiers des logements correspondait à une offre « intermédiaire » (PLS), tandis que la part des logements « très sociaux » (PLAI) plafonnait à 14 %. Source : Palmarès 2011 des communes soumises à la loi SRU (étude réalisée sur 734 communes soumises à l’article 55 de la loi SRU de 2002 à 2009).



Communes soumises à l’article 55 de la loi SRU

2010-2014 / ministère du Logement.

■ Communes devant atteindre 20 % de logements sociaux  
■ Communes devant atteindre 25 % de logements sociaux

Alors que la loi du 5 juillet 2000 avait fixé un cadre d'action précis et contraignant pour la prise en compte de l'accueil des « Gens du voyage » (élaboration d'un schéma départemental d'accueil, obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans après adoption du schéma départemental), le législateur a régulièrement assoupli ces obligations en reportant le délai de réalisation des aires d'accueil par les communes. Les schémas départementaux ont récemment fait l'objet d'une révision revoyant à la baisse les prescriptions en matière d'accueil : de 41 400 places prescrites, l'objectif est passé à 38 794.

Le cumul à fin 2013 porte à 29 226 le nombre de places en aires d'accueil ayant fait l'objet d'un engagement financier (soit 75 % des 38 794 places prescrites dans les schémas départementaux). Ce retard est encore plus prononcé si l'on considère les places en aires d'accueil aménagées effectivement disponibles, soit 25 886. De ce point de vue, ce sont seulement 67 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées.

#### BILAN DE RÉALISATION DES AIRES D'ACCUEIL POUR LES GENS DU VOYAGE (À FIN 2013)

	NOMBRE DE PLACES
Objectifs des schémas départementaux d'accueil	38 794
Engagements financiers	29 226
Réalisations	25 886

Source : ministère du Logement.



## LOI DALO : UNE MISE EN APPLICATION TOUJOURS INSUFFISANTE

Depuis le 1er janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable permet à six catégories de ménages mal-logés de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département, pour leur permettre d'accéder à un accès au logement ou à une place d'hébergement. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors recevoir une proposition de la part du préfet et peuvent, le cas échéant, déposer un recours contentieux contre l'État défaillant auprès du Tribunal administratif.

Pour l'année 2013, 91 091 recours logement et hébergement ont été déposés, ce qui porte le cumul à 457 800 recours pour la période 2008-2013. Si l'activité des commissions de médiation a progressé, avec 99 058 décisions rendues en 2013, la

majorité de ces décisions correspond à des rejets (53 %) alors que la part des décisions favorables n'est que de 38 %.

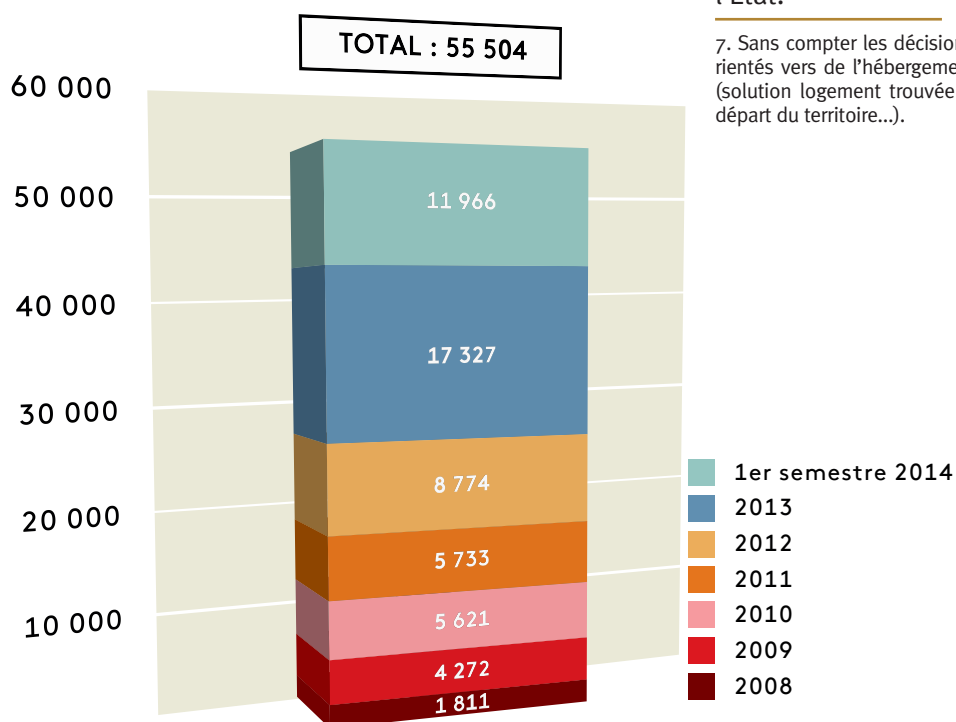
Parmi les ménages ayant déposé un recours «logement», plus de 75 000 ont été relogés suite à une offre dans le cadre du Dalo (données à fin juin 2014). Le graphique ci-dessous indique par ailleurs que 55 500 ménages restent aujourd'hui à reloger, dont certains qui ont fait l'objet d'une décision favorable il y a plus de 5 ans (c'est le cas de 1 800 ménages reconnus prioritaires en 2008, mais toujours non relogés à fin juin 2014). Parmi les ménages en attente de relogement, plus de 49 800 ont dépassé les délais règlementaires sans avoir reçu de proposition de la part des préfets. Dans ce contexte, l'activité contentieuse liée aux non-relogements continue de se développer : en 2013, 7 417 recours spécifiques Dalo ont été déposés auprès des tribunaux administratifs, et parmi les jugements rendus, 82 % ont donné satisfaction aux requérants. Cela s'est traduit en 2013 par le paiement de 25,1 millions d'euros d'astreintes par l'État.

7. Sans compter les décisions de réorientation (recours logement réorientés vers de l'hébergement) et les demandes devenues sans objet (solution logement trouvée avant le passage en commission, décès, départ du territoire...).

### Ménages prioritaires Dalo non relogés au 30 juin 2014

2008-2014 / InfoDalo (suivi de cohorte), données arrêtées au 30 juin 2014.

Absence de données des Bouches-du-Rhône de 2008 à 2012.



# LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT EN 2015

## 3,5 millions de personnes mal logées

	NOMBRE DE PERSONNES
<b>PERSONNES PRIVÉES DE DOMICILE PERSONNEL</b>	
- DONT PERSONNES SANS DOMICILE (1)	141 500
- DONT PERSONNES EN RÉSIDENCES SOCIALES EX NIHILO (HORS FTM ET FJT) (2)	19 485
- DONT RÉSIDENCES PRINCIPALES EN CHAMBRES D'HÔTELS (3)	38 000
- DONT HABITATIONS DE FORTUNE : CABANE, CONSTRUCTION PROVISoire, PERSONNES VIVANT À L'ANNÉE EN CAMPING OU EN MOBIL-HOME... (3)	85 000
- DONT PERSONNES EN HÉBERGEMENT « CONTRAINT » CHEZ DES TIERS (4)	411 000
<b>TOTAL</b>	<b>694 985</b>
<b>PERSONNES VIVANT DANS DES CONDITIONS DE LOGEMENT TRÈS DIFFICILES (5)</b>	
- DONT PRIVATION DE CONFORT	2 123 000
- DONT SURPEUPLEMENT « ACCENTUÉ »	800 000
<i>moins les personnes cumulant inconfort et surpeuplement</i>	-145 000
<b>TOTAL</b>	<b>2 778 000</b>
<b>« GENS DU VOYAGE » QUI NE PEUVENT ACCÉDER À UNE PLACE DANS LES AIRES D'ACCUEIL AMÉNAGÉES* (6)</b>	<b>51 632</b>
<b>TOTAL des personnes mal logées (a)</b>	<b>= 3 524 617</b>

### SOURCES

- (1) Insee, Enquête Sans domicile 2012.  
 (2) DGCS à fin 2013.  
 (3) Insee, Recensement de la population 2006.  
 (4) Insee, Enquête nationale Logement 2002.  
 (5) Insee, ENL 2006.  
 (6) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère du Logement, à fin 2013.  
 (7) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Insee, ENL 2006.  
 (8) ENL 2006, calcul Insee à partir d'une variable DGALN, ministère du Logement.  
 (9) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Ined et de l'Insee - ENL 2002.  
 (10) Anah/Dgaln d'après Filocom 2009, MEDDE d'après DGFiP, Fichier d'aide au repérage des copropriétés fragiles.  
 (11) 1<sup>er</sup> rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), 2014.  
 (12) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère de l'Intérieur, 2009-2011.  
 (13) Système national d'enregistrement de la demande de logement social, au 1<sup>er</sup> juillet 2014.

### INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES

\* Sachant que les Schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage établissent un objectif à 38 794 places en aires d'accueil pour répondre à l'ensemble des besoins (objectif réévalué suite à l'adoption des schémas révisés), et que 25 886 places étaient disponibles fin 2013, on peut estimer que 12 908 familles n'ont pas accès à une place en aire d'accueil aménagée, soit 51 632 personnes (en appliquant un ratio de 4 personnes par famille).

\*\* 695 648 enfants de 18 ans ou plus sont retournés vivre chez leurs parents ou grands-parents (après avoir occupé un logement indépendant pendant plus de 3 mois). En retirant ceux qui sont encore étudiants, ceux qui n'ont pas le projet d'habiter dans un logement indépendant et ceux qui en ont le projet et les moyens financiers, et en retirant également le « noyau dur » de personnes en hébergement contraint chez des tiers, déjà comptabilisé parmi les 3,5 millions de personnes mal-logées, on peut estimer que 240 599 personnes sont « résignées » par rapport à leur situation d'hébergement chez leurs parents ou grands-parents.

\*\*\* Au cours des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles (2009 à 2011), il y a eu 126 261 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice (certains décidant de quitter leur domicile, sous la contrainte de la procédure et avant l'intervention des forces de l'ordre). Si l'on extrait de ces ménages les 35 081 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2009 à 2011, on trouve le résultat suivant : 126 261 - 35 081 = 91 180 ménages qui se sont retrouvés au cours de ces trois années dans des situations extrêmes de fragilité.

## Plus de 5 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

	NOMBRE DE PERSONNES
<b>PROPRIÉTAIRES OCCUPANT UN LOGEMENT DANS UNE COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ (356 626 LOGEMENTS) (7)</b>	<b>729 636</b>
<b>LOCATAIRES EN IMPAYÉS DE LOYER (494 200 MÉNAGES) (7)</b>	<b>1 252 000</b>
<b>PERSONNES EN SITUATION DE SURPEUPLEMENT « AU SENS LARGE », HORS SURPEUPLEMENT « ACCENTUÉ » (8)</b>	<b>3 224 000</b>
<b>PERSONNES EN HÉBERGEMENT « RÉSIGNÉ » (HORS HÉBERGEMENT CONTRAINT)** (9)</b>	<b>240 599</b>
<i>Moins les doubles comptes (personnes cumulant plusieurs situations de fragilité)</i>	- 292 000
<b>TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)</b>	<b>= 5 154 235</b>
<i>Moins les doubles comptes entre les deux tableaux (personnes cumulant situations de mal-logement et de fragilité)(c)</i>	- 575 000
<b>TOTAL GÉNÉRAL (a+b+c)</b>	<b>= 8 103 852</b>

### SACHANT PAR AILLEURS QUE :

**Près d'1,1 million de logements en copropriétés sont potentiellement fragiles** d'après une récente étude de l'Anah (10). Cette donnée n'a pas pu être intégrée dans le tableau ci-dessus en raison d'un risque de doubles-comptes important avec les autres catégories de ménages fragiles. La publication prochaine de l'ENL 2013 devrait permettre d'actualiser ces informations, comme de nombreux autres indicateurs présentés ici.

**5,1 millions de ménages** sont en situation de précarité énergétique dans leur logement, soit environ 11 millions de personnes (11).

**70 000 ménages propriétaires et accédants** étaient en situation d'impayés pour le paiement de leurs charges ou le remboursement de leur emprunt immobilier au moment de l'enquête (5).

**91 180 ménages** ont occupé un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice ayant prononcé l'expulsion entre 2009 et 2011\*\*\* (12).

**Sans oublier que 1,8 million de ménages** ont une demande de logement social en attente (13).

Statistiquement, ces derniers chiffres ne peuvent être cumulés (risques de doubles-comptes, chiffres concernant des ménages et non des personnes...), mais leur ampleur indique que l'on peut estimer aujourd'hui que :

**10 millions de personnes sont touchées, de près ou de loin, par la crise du logement.**

# LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT 2015

**3,5** millions de personnes non ou très mal logées, plus de 5 millions en situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement... Les problèmes de logement s'expriment sous des formes multiples (sans domicile et absence de logement personnel, mauvaises conditions d'habitat, difficultés pour se maintenir dans son logement...) et à des degrés divers, que la Fondation Abbé Pierre cherche à mettre en lumière dans un état des lieux chiffré.

Pour cela, elle est tributaire des données existantes au niveau national, et regrette qu'aujourd'hui, de nombreuses situations échappent en partie à la connaissance statistique (personnes en « squats », cabanes, camping à l'année, bidonvilles...). Si des pistes d'amélioration importantes ont été formulées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) dans son rapport de juillet 2012 sur « Le mal-logement »<sup>1</sup>, celles-ci doivent à présent donner lieu à des investigations concrètes. La Fondation Abbé Pierre plaide notamment pour que le rythme des enquêtes de l'Insee puisse être intensifié dans le domaine du logement, sachant que 11 ans auront séparé l'enquête Sans-domicile 2001 de celle de 2012 ; et que les premiers résultats de l'enquête Logement de 2013-2014 ne sont pas disponibles à ce jour pour actualiser des données datant de 2006 (voire 2002 en ce qui concerne les hébergés chez des tiers).

## 3,5 MILLIONS DE PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES

**Parmi les 3,5 millions de personnes confrontées à une problématique aigüe de mal-logement, près de 695 000 personnes sont privées de domicile personnel.**

1. Afin d'améliorer l'état de la connaissance publique sur le mal-logement, le Conseil national de l'information statistique a mis en place un groupe de travail en juillet 2010 avec les services producteurs de données, chercheurs, acteurs et associations concernés par la problématique du logement. La Fondation Abbé Pierre a participé activement au groupe de travail qui s'est réuni autour du CNIS en 2010 et 2012.

Une publication de l'Insee en juillet 2013<sup>2</sup> indique que **141 500 personnes sont « sans domicile »** en France métropolitaine au début de l'année 2012, soit une progression de 44 % par rapport à l'enquête de 2001. Parmi elles, on recense 81 000 adultes accompagnés de 30 000 enfants, qui ont utilisé au moins une fois les services d'hébergement ou de restauration dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, auxquelles s'ajoutent 8 000 sans-domicile dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile. La Fondation Abbé Pierre y ajoute une partie des personnes accueillies dans les résidences sociales (qui ne font pas partie du panel enquêté par l'Insee), soit celles qui occupent les 19 485 places en résidences sociales *ex nihilo*<sup>4</sup> disponibles à fin 2013.

Parmi les 695 000 personnes souffrant d'une absence de logement figurent également toutes celles qui ont recours à des formes d'habitat extrêmement précaires : baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés... **85 000 personnes résident dans ces « habitations de fortune »** d'après le recensement de la population de 2006, dont les trois quarts vivent dans des constructions provisoires ou des mobil-homes (sans possibilité de mobilité).

Par ailleurs, le recensement de la population a permis d'établir à **38 000 le nombre de personnes vivant à l'année dans des chambres d'hôtel**, le plus souvent dans des conditions d'habitat très médiocres (absence de sanitaires, aucune installation permettant de faire la cuisine...).

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

3. Au sens de l'Insee, une personne est dite « sans domicile » si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid). Sans être « sans domicile » au sens de l'Insee donc, certaines personnes peuvent ne pas avoir de logement personnel : celles qui ont passé la nuit précédant l'enquête dans un foyer, à l'hôpital, en prison, dans un squat, qui sont hébergées chez un particulier...

4. Sur 97 425 places en résidences sociales « classiques » disponibles au 31 décembre 2013 (hors maisons-relais et pensions de famille), la DGCS indique que 20 % relèvent de création *ex nihilo* (hors résidences sociales issues de la transformation des Foyers de travailleurs migrants et de Foyers de jeunes travailleurs).

N'ayant pas les moyens financiers d'accéder à un logement indépendant, de nombreuses autres personnes sont enfin hébergées chez un parent, un ami ou une connaissance. D'après les résultats de l'enquête Logement de 2002 (le module « hébergement » ayant été supprimé de l'ENL 2006), l'Insee indique qu'un « noyau dur » de 79 000 personnes, âgées de 17 à 59 ans, résident chez des ménages avec lesquels elles n'ont aucun lien de parenté direct. Il convient pour la Fondation Abbé Pierre d'ajouter à ce « noyau dur » tous les **enfants adultes contraints de revenir chez leurs parents ou grands-parents**, faute de pouvoir se loger de façon autonome (soit 282 000 enfants de plus de 25 ans)<sup>5</sup> ainsi que les personnes, âgées de 60 ans ou plus, qui sont hébergées chez un tiers suite à une rupture familiale, un deuil, des difficultés financières ou de santé (soit environ 50 000 personnes). Au total, ce sont donc **411 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers, faute de solution de logement adaptée à leurs besoins.**

**À côté des personnes exclues du logement, le mal-logement renvoie aussi aux mauvaises conditions d'habitat.** À partir de l'enquête Logement de 2006, l'Insee estime aujourd'hui, sans doubles comptes, que **2 778 000 personnes vivent dans des logements inconfortables (2,1 millions de personnes) ou surpeuplés (800 000 personnes).** Par analogie avec les critères retenus par la loi Dallo, sont alors considérés comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine. Le surpeuplement « accentué » renvoie pour sa part aux logements auxquels il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de « peuplement normal »<sup>6</sup>. L'identification des doubles comptes par l'Insee permet désormais de mettre en lumière les situations de personnes confrontées à un cumul de difficultés : en 2006, 28 000 ménages (soit 145 000

personnes) vivent ainsi dans des logements qui sont à la fois inconfortables et surpeuplés.

Enfin, **de nombreuses familles de Gens du voyage** figurent également parmi les victimes du mal-logement, lorsqu'elles disposent de revenus modestes et rencontrent alors des difficultés importantes pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. Dans le cadre des schémas départementaux, 38 794 places en aires d'accueil doivent être financées par les communes, mais 12 908 places manquaient toujours à l'appel fin 2013, ce qui se traduit par des situations d'extrême précarité pour toutes les familles qui ne peuvent accéder à une aire et à des conditions de vie décentes, soit environ 51 600 personnes.

## PLUS DE 5 MILLIONS DE PERSONNES SONT FRAGILISÉES PAR RAPPORT AU LOGEMENT

Derrière les formes les plus graves de mal-logement et d'exclusion du logement, se cachent de nombreuses autres situations de réelle fragilité, auxquelles sont confrontées plus de 5 millions de personnes.

Il en est ainsi des ménages qui, bien que propriétaires, se retrouvent fragilisés dans des copropriétés en difficulté. D'après une exploitation de l'enquête Logement de 2006 réalisée par la Fondation Abbé Pierre, environ **730 000 personnes sont confrontées à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés importants et nombreux.** Notons que cette estimation ne concerne que les copropriétaires occupants (c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages en copropriété) et que d'autres données ont été récemment publiées par l'Anah portant sur plus d'un million de logements en copropriétés potentiellement fragiles, que nous n'avons pas pu retenir ici sans risques de recoupements avec d'autres catégories.

5. Hors étudiants et ceux qui ont tout juste achevé leurs études.

6. La norme de « peuplement normal » prévoit au minimum une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple, une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant.

Par ailleurs, de nombreux locataires sont fragilisés par l'augmentation des coûts du logement : d'après l'enquête Logement, 1 252 000 personnes étaient en impayés locatifs en 2006. Un chiffre bien antérieur à la crise économique, survenue en 2008-2009, et dont on peut craindre aujourd'hui qu'il ne soit plus inquiétant encore.

Sans qu'elles ne relèvent d'une forme aigüe de mal-logement, de nombreuses situations de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers retiennent par ailleurs notre attention et renvoient à des problématiques massives. C'est ainsi le cas des 3,2 millions de personnes en situation de surpeuplement « au sens large » (c'est-à-dire qui vivent dans des logements où il manque une pièce par rapport à la norme de « peuplement normal » au sens de l'Insee — hors surpeuplement « accentué »).

C'est le cas également des hébergés chez des tiers : au-delà des personnes en hébergement « contraint » (tel que défini par l'Insee soit 282 000 jeunes de plus de 25 ans, comptabilisés ci-dessus parmi les 3,5 millions de mal-logés), apparaît un cercle plus large de personnes hébergées, soit quelque **240 000 enfants de 18 ans ou plus qui ont dû retourner vivre chez leurs parents ou grands-parents, faute de ressources suffisantes pour accéder à un logement autonome**, se retrouvant en quelque sorte « résignés » par rapport à leur statut d'hébergé.

À partir de ces différentes données, il apparaît aujourd'hui qu'au total 8 millions de personnes sont en situation de mal-logement ou de fragilité dans leur logement (hors doubles comptes). Sachant que parmi ces 2 millions de personnes, 1 million sont concernées par un cumul de difficultés.

## AU TOTAL, 10 MILLIONS DE PERSONNES SONT TOUCHÉES PAR LA CRISE DU LOGEMENT

De nombreuses autres situations de fragilité existent, mais ne peuvent être comptabilisées ici (risques de recoupements, chiffres concernant tantôt des ménages, tantôt des personnes...). Les données

suivantes constituent cependant d'importants signaux d'alertes, que l'on ne peut ignorer :

❖ **près d'1,1 million de logements en copropriétés fragiles** classés en « catégorie D », soit la catégorie au plus fort potentiel de fragilité, d'après une étude de l'Anah réalisée en décembre 2012 par le CETE Nord-Picardie ;

❖ **5,1 millions de ménages en situation de précarité énergétique**, d'après le premier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) en 2014,

❖ **70 000 propriétaires et accédants en situation d'impayé** pour le remboursement de leur emprunt immobilier ou le paiement de leurs charges, d'après l'ENL 2006 ;

❖ **91 180 ménages ont occupé un logement sans droit ni titre dans leur logement** suite à une décision de justice d'expulsion, d'après un calcul de la Fondation Abbé Pierre à partir des données du ministère de l'Intérieur entre 2009 et 2011 (dernières données disponibles),

❖ Sans oublier que **près de 1,8 million de ménages étaient en attente d'une réponse à leur demande de logement social au 1er juillet 2014**, d'après les données du Système national d'enregistrement.

Au vu de ces chiffres, la Fondation Abbé Pierre estime que le total de 8 millions de mal-logés et de personnes fragiles est un minimum. Et que ce sont sans doute plus **de 10 millions de personnes qui subissent en réalité les conséquences de la crise du logement aujourd'hui** (production de logements insuffisante et inaccessible aux plus modestes, flambée des coûts du logement et des charges, blocage de la mobilité résidentielle...).

Si les progrès réalisés par la statistique publique contribuent aujourd'hui à une meilleure « objectivation » des effets de la crise du logement sur les ménages, la Fondation Abbé Pierre continue de signaler les importantes **zones d'ombre et la trop faible actualisation des données** qui entravent aujourd'hui la connaissance du mal-logement, de son ampleur et de ses évolutions.

# COMMUNIQUÉ DE PRESSE



## L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT 2015 DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

### LA FONDATION ABBÉ PIERRE PRÉSENTERA SON 20<sup>e</sup> RAPPORT SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE LE MARDI 3 FÉVRIER PROCHAIN À LA PORTE DE VERSAILLES – HALL 3-2

**Par son 20<sup>e</sup> rapport sur « L'État du mal-logement en France », qu'elle rendra public le 3 février prochain, la Fondation Abbé Pierre entend remettre les personnes mal-logées au cœur du débat public, à l'heure où les échecs des politiques du logement révèlent un pays qui peine à se mobiliser pour les plus défavorisés.**

Si des dispositions institutionnelles ont été déployées depuis une vingtaine d'années, loi Dalo, SIAO, création du «logement d'abord»... l'exclusion par le logement a atteint une ampleur qui interpelle plus que jamais, en particulier dans un contexte de stigmatisation croissante des personnes en difficultés. Avec la publication de son 20<sup>e</sup> rapport sur « L'État du mal-logement en France », la Fondation Abbé Pierre mettra notamment en lumière les situations des personnes démunies, confrontées à des (non) réponses des pouvoirs publics qui les entraînent dans un véritable parcours du combattant.

Ce nouveau rapport reviendra également sur vingt années de mal-logement, pour s'interroger sur les blocages qui empêchent de faire reculer la crise du logement. Avec son Contrat social, la Fondation avait porté en 2012 des propositions ambitieuses issues d'un diagnostic partagé entre

acteurs associatifs et experts du logement. Depuis lors, cette approche a été acceptée et promue par le Gouvernement lui-même — dont bon nombre de mesures étaient directement inspirées de ces propositions — avant d'être progressivement et en partie remises en question. La crise du logement est toujours aussi criante, et certaines des avancées sociales annoncées ont eu bien du mal à se concrétiser, quand elles n'ont pas été détricotées en chemin, alors même qu'elles bénéficiaient d'un mandat électoral clair et d'un réel soutien dans l'opinion. Pourquoi cette résistance ? Le manque de volonté politique et de financements publics n'est pas seul en cause. En s'appuyant sur les leçons de vingt rapports sur le mal-logement, il s'agira donc de revenir sur les causes structurelles de la crise du logement.

Et comme chaque année, le rapport de la Fondation Abbé Pierre dressera le tableau de bord du mal-logement ainsi qu'un suivi des politiques du logement de l'année écoulée, pour dégager, au-delà du suivi du Contrat social de 2012, de nouvelles propositions.

Présentation du

**Rapport 2015 sur l'État du mal-logement** en France



# BON DE COMMANDE



## L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT 2015 DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE



La Fondation Abbé Pierre publie cette année son 20<sup>e</sup> rapport sur « L'État du mal-logement en France ». 20 ans après, elle ne s'imaginait pas devoir dresser un aussi dur constat de la situation actuelle. Une occasion de s'interroger sur les blocages structurels, sociaux ou idéologiques, qui produisent aujourd'hui une situation toujours aussi pénible pour plusieurs millions de nos concitoyens, dont plus de 3,5 millions sont mal logés ou même en errance...

Ces personnes, dont on parle finalement davantage à coups de statistiques, la Fondation a voulu montrer leur quotidien de forçats de l'abri, se heurtant aux manques criants de réponses à leurs besoins et à des labyrinthes institutionnels froids ou kafkaïens (malgré les nombreuses mesures mises en œuvre ces dernières années, telles la loi Dalo, le « logement d'abord », le SIAO, etc...), oubliant que derrière chacun de ces millions de ménages, il y a des enfants, des femmes, des vieillards, des hommes, tordus de souffrance et de peur du lendemain, quand ce n'est pas du soir même.

Aujourd'hui, la crise du logement est toujours aussi criante. Et, malgré des intentions politiques qui prêtaient à l'optimisme, certaines des avancées sociales annoncées ont eu bien du mal à se concrétiser quand elles n'ont pas été détricotées en chemin... alors même qu'elles bénéficiaient d'un soutien politique, d'un mandat électoral clair et d'un réel relais dans l'opinion. Pourquoi cette résistance ? Le manque de volonté des acteurs et des financements publics n'est pas seul en cause.

En s'appuyant sur les leçons de ces vingt ans d'action et d'inaction et sur son Contrat social pour une nouvelle politique du logement qui reste en jachère malgré la signature présidentielle, la Fondation Abbé Pierre s'interroge et interpelle à nouveau les pouvoirs publics de tous niveaux dans les responsabilités qui sont les leurs. Pour la vingtième fois. Mais elle garde des raisons de croire qu'elle continuera à dépasser les résistances au profit du plus grand nombre.

JE SOUHAITE COMMANDER GRATUITEMENT LE RAPPORT ANNUEL « L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE 2015 »

(UN EXEMPLAIRE PAR COMMANDE. REMPLIR LE BON DE COMMANDE EN LETTRES MAJUSCULES)

MADAME, MONSIEUR \_\_\_\_\_

ORGANISME \_\_\_\_\_

ADRESSE \_\_\_\_\_

CODE POSTAL \_\_\_\_\_

VILLE \_\_\_\_\_

TÉLÉPHONE/TÉLÉCOPIE \_\_\_\_\_

BON DE COMMANDE À RENVOYER À L'ARTÉSIENNE - ZI DE L'ALOUETTE - 62802 LIÉVIN CEDEX.

TÉL. 03 21 72 78 90. FAX. 03 21 72 78 91. COURRIEL À [artésienne@artésienne.com](mailto:artésienne@artésienne.com)