

# 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 resserrer 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'écarter 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 « Duflot » 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 « resserrée 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. ■

