



Chapitre 4

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

- UN LOGEMENT ABORDABLE POUR TOUS ?
- DES TERRITOIRES PLUS ÉQUITABLES ?
- UNE PROTECTION SOCIALE DE L'HABITAT
POUR LES PLUS FRAGILES ?

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

L'année 2013 a été riche en mesures concernant le logement et plus particulièrement la dimension sociale de la politique de l'habitat¹. Un foisonnement de textes qui marque l'importance accordée à la question et qui traduit la volonté de la traiter de manière plus globale.

Deux textes apparaissent particulièrement importants à nos yeux par leur ambition : le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et le projet de loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) encore en cours de discussion au Parlement à la fin de l'année 2013. **Le Plan quinquennal contre la pauvreté marque la volonté du Gouvernement de développer une approche transversale du traitement de l'exclusion**, en proposant d'agir sur divers volets : le pouvoir d'achat, l'emploi, l'école, la fiscalité, le logement... autant de dimensions sur lesquelles il importe effectivement d'agir. Ces mesures, même intégralement mises en œuvre, ne viendront évidemment pas à bout de la pauvreté et ne suffiront pas, à elles seules, à réduire l'écart qui s'est creusé entre les plus riches et les plus pauvres. Au moins, les différentes facettes de la pauvreté sont-elles prises en compte dans une démarche globalement cohérente. Mais les résultats dépendront, évidemment, des moyens disponibles, de la mobilisation de toute la chaîne des acteurs concernés et de la capacité de l'État à entraîner les collectivités territoriales dans la déclinaison des objectifs du plan sur tous les territoires.

Le projet de loi ALUR fait également preuve d'une ambition certaine en revisitant de nombreux domaines de la politique du logement. Il marque la volonté de réguler le marché locatif privé (dont les loyers ont explosé au cours de la dernière décennie), d'encadrer l'activité des professionnels de la gestion immobilière, de prévenir les expulsions locatives, de renforcer la réglementation des logements ou hôtels meublés ou de lutter contre les copropriétés dégradées². Si la Fondation Abbé Pierre souhaite que le texte évolue encore sur différents points d'ici la fin du débat parlementaire, elle constate également que quelques thèmes progressent difficilement : il en est ainsi sur la garantie universelle des loyers (GUL) qui pourrait perdre son ambition d'universalité ou du plan local d'urbanisme (PLU) dont on doute qu'il devienne systématiquement intercommunal au dépens de sa cohérence avec le programme local de l'habitat (PLH)...

La Fondation Abbé Pierre salue l'adoption de mesures structurelles mais elle ne peut toutefois attendre qu'elles produisent leurs effets auprès des ménages en grande précarité. Elle attire aussi l'attention sur le fait que les avancées prévues dans les textes dépendent de la volonté de

¹ Voir les principales mesures et annonces adoptées en 2013 en annexe de ce chapitre.

² Ce sujet étant traité dans le chapitre 2 de ce rapport.

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

les mettre en œuvre et des moyens humains et financiers mobilisés — dont la garantie qu'ils seront consentis demain n'est pas assurée, alors que la loi de finances pour 2014 présente un nouveau budget de rigueur.

Avant d'analyser les différentes dimensions de la politique du logement conduite en 2013, il importe de préciser le point de vue adopté pour forger cette appréciation. Plus qu'au programme d'action gouvernemental développé dans le discours du Premier ministre en juin 2012 (nous ne sommes pas les greffiers de l'action gouvernementale), nous nous référons au Contrat social pour une nouvelle politique du logement signé par l'actuel Président de la République³ et surtout à **l'évolution de la situation économique et sociale qui forge les besoins, à la situation du marché immobilier et à l'état de l'offre d'hébergement et de logement qui dicte les conditions auxquelles on y accède.**

De ce point de vue, **la situation demeure préoccupante⁴**, en particulier **du fait de la dégradation de l'emploi** qui s'est poursuivie tout au long de l'année 2013. Le chômage continue son inexorable progression : toutes catégories confondues, les demandeurs d'emploi sont désormais 5,4 millions de personnes à pointer à Pôle emploi (2 millions de plus qu'en 2008). Un niveau extrêmement préoccupant. Les contrats d'intérim et les CDD de courte durée sont les premiers touchés par la dégradation de l'activité économique. Si le CDI reste la norme (76,6 % des emplois), la part des embauches en CDD atteignait 82,4 % début 2013, niveau le plus élevé depuis dix ans⁵. La part des CDD de moins d'un mois est passée de 60 % début 2008 à 71 % au deuxième trimestre de 2013. Entre 2003 et 2013, leur nombre a doublé, passant de 1,8 à 3,7 millions de personnes. **Le travail « en miettes » gagne ainsi du terrain** et une frontière difficile à franchir s'instaure entre les statuts très précaires (missions d'intérim et CDD de très courtes durées) et ceux qui le sont un peu moins (les autres CDD).

Fin 2011, ce sont aussi 3,7 millions de personnes qui sont allocataires d'un minima social, soit une hausse de 2,4 % (après une augmentation de 2,5 % en 2010), principalement due à l'augmentation du nombre d'allocataires du « RSA socle » (ils représentent à eux seuls 43 % de l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux).

La crise a, par ailleurs, engendré **une forte hausse de la pauvreté**. Entre 2008 et 2011, le nombre de personnes pauvres a augmenté de 890 000

³ Après avoir lancé un appel à la « Mobilisation générale pour le logement » en 2012, signé par plus de 156 000 citoyens et de nombreux acteurs du logement, la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires ont proposé aux candidats à la Présidence de la République de s'engager à mettre en œuvre une nouvelle politique du logement, une fois élu, en signant pour cela un « contrat social ». François Hollande l'a signé le 1^{er} février 2012.

⁴ Les données sur la situation économique et sociale sont pour l'essentiel tirées du numéro 329 d'*Alternatives Économiques*, novembre 2013.

⁵ « Explosion du nombre de CDD de moins d'un mois », *Le Monde*, novembre 2013.

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

et la pauvreté touche désormais 8,7 millions d'habitants, soit 14,3 % de la population française. **Un Français sur sept doit vivre avec moins de 977 € chaque mois.** Et parmi eux, c'est surtout le nombre de « très pauvres » (ceux qui disposent de moins de 50 % du revenu médian) qui s'accroît : ils sont 4,9 millions en 2011, soit 580 000 de plus qu'en 2008.

Nous ne disposons pas encore des chiffres officiels de la pauvreté pour les années 2012 et 2013, mais un certain nombre d'alertes en provenance des acteurs de terrain sont inquiétantes. Les dépenses départementales d'action sociale continuent de progresser dans le contexte pourtant contraint des budgets départementaux et les sollicitations auprès des associations de solidarité augmentent : près de 1 million de personnes accueillies par les Restos du Cœur au cours de l'hiver 2012-2013 (soit 11 % de plus en un an) ; près de 1,5 millions de personnes accueillies en 2012 par le Secours Catholique⁶ – qui constate une prédominance des impayés liés au logement et une augmentation de la part des ménages sans logement stable ; 77 % des CCAS ont observé une augmentation globale des demandes d'aides en 2013⁷, avec le logement comme premier motif de demande d'aides financières (loyer et énergie).

Cette forte augmentation de la pauvreté s'accompagne d'une hausse des inégalités. En 2010, les 10 % les plus riches possédaient 48 % du patrimoine, alors que les 50 % les moins riches n'en détenaient que 7 %⁸. Par ailleurs, les 10 % des ménages les plus pauvres ont vu leur pouvoir d'achat reculer de 3,4 % entre 2008 et 2011 et leur revenu médian a baissé au cours de la période (de 803 €/mois à 790 €/mois), alors que les plus riches ont vu leur pouvoir d'achat progresser de 3,5 % dans le même temps⁹. À l'évidence, les effets de la crise sont très inégalement répartis et touchent d'abord les plus modestes et les plus pauvres de nos concitoyens.

Ainsi, sur 10 ans, le Credoc observe une diminution spectaculaire de la proportion de Français qui ont le sentiment que « *le niveau de vie est pareil ou mieux* » (on est passé de 74 % à 50 % des Français ayant le sentiment que leur niveau de vie est « *pareil* » ou « *meilleur* ») et que « *le moral économique des ménages n'a jamais été aussi bas depuis 35 ans* »¹⁰. Et sur 30 ans, l'indice de qualité de vie dans le logement témoigne d'« *un cumul de situations défavorables en matière de logement en bas de l'échelle des revenus* ».

C'est dans ce contexte que se déploient les nouvelles orientations de la politique du logement en France. Et c'est à l'aune de leur capacité à

⁶ Statistiques d'accueil 2012 du Secours Catholique.

⁷ Baromètre de l'action sociale locale 2013, Unccas, septembre 2013.

⁸ Enquête patrimoine de l'Insee.

⁹ L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans, Credoc, décembre 2012.

¹⁰ Credoc, op. cit.

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

prendre en compte cette réalité sociale, de plus en plus inégalitaire, et à limiter les effets de la crise pour les plus fragiles qu'il faut aussi juger les nouvelles mesures qui se mettent progressivement en place. Pour conduire cette réflexion, nous cherchons à répondre aux questions qui font écho au contenu du Contrat social pour une nouvelle politique du logement :

- Le logement est-il vraiment abordable pour les plus modestes ?
- Les territoires offrent-ils les mêmes chances à tous ?
- La politique de l'habitat contribue-t-elle à procurer une protection aux plus fragiles ?

Notons que compte tenu de l'importance des mesures de décentralisation contenues dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ou dans la loi ALUR, nous avons fait le choix de consacrer une partie du chapitre 5 de ce rapport à cette question.

UN LOGEMENT ABORDABLE POUR TOUS ?

Entre 2005 et 2011, les revenus des ménages (avant impôt) ont augmenté dans des proportions moins importantes que les dépenses de logement¹¹. Les dépenses dites « contraintes »¹² atteignent aujourd'hui 35 % de leur budget, contre seulement 20 % il y a 30 ans. La marge de manœuvre financière s'amointrit et les restrictions apparaissent sur un nombre toujours plus important de postes de dépenses. Un récent sondage Ipsos¹³ révèle que 42 % des personnes interrogées bouclent tout juste la fin du mois avec leurs revenus, un tiers seulement parvenant à mettre de l'argent de côté (34 %) et près d'un quart vivant sur ses économies ou à crédit (23 %).

Depuis un quart de siècle, le déficit de la construction constitue un des facteurs majeurs de la crise du logement que la France connaît. Mais l'inadaptation de l'offre émanant du parc existant en est une autre composante, d'autant plus préoccupante que la situation des ménages continue à se dégrader, les expose à la précarité et rend pressante la nécessité de développer une offre réellement accessible. Disposer d'un logement abordable, c'est-à-dire accessible et d'un coût compatible avec les ressources des ménages — y compris des plus modestes — est plus que jamais un impératif.

Il faut donc se réjouir de l'ambition affichée par le Gouvernement, et rappelée à plusieurs reprises¹⁴, de favoriser la construction de 500 000 logements par an dont 150 000 logements sociaux. Mais les conditions ne semblent toujours pas remplies pour qu'elle se réalise rapidement au regard d'une production globale qui ne décolle pas (seulement 346 000 logements ont été mis en chantier en 2012, et selon les premières estimations l'année 2013 ne devrait pas dépasser de beaucoup les 330 000).

On peut également se satisfaire du changement de postulat qui fonde certaines nouvelles mesures adoptées en 2013 : **le marché n'est plus considéré, à lui seul, comme la meilleure façon d'assurer la bonne adéquation entre l'offre et la demande** et des mesures de régulation du secteur locatif privé ont été adoptées, ou sont en cours de discussion, fin 2013. Mais on peut regretter que les pouvoirs publics ne cherchent pas davantage, parallèlement, à mobiliser des logements privés à des fins sociales, alors que les aides personnelles au logement perdent leur capacité à solvabiliser les ménages modestes.

¹¹ Les comportements de consommation en 2011, Insee première n°1458, juillet 2013.

¹² L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans, Credoc, décembre 2012. Par dépenses contraintes, le Credoc entend celles dont les ménages doivent s'acquitter chaque mois et sur lesquelles ils ont peu de possibilité d'arbitrage à court terme : le logement, l'énergie, l'assurance, la taxe d'habitation, le téléphone.

¹³ « Les Français et le logement : lucides ou résignés ? », Sondage Ipsos, octobre 2013.

¹⁴ Notamment dans le Plan de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion sociale et le Plan d'investissement pour le logement.

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

Rendre le logement abordable renvoie à quatre dimensions de l'action publique qui sont étroitement liées les unes aux autres quant à leur finalité, qui consiste à faciliter l'accès au logement en rendant son poids dans le budget des ménages plus supportable :

- un soutien à la production de logements à vocation sociale,
- une intervention pour modérer les loyers des logements privés et limiter les excès du marché,
- une action sur le parc existant notamment pour réduire le coût des charges,
- et une meilleure solvabilisation par les aides personnelles au logement.

1 - Un soutien affirmé à la production de logements à vocation sociale

Le Gouvernement a choisi de privilégier la production de logements sociaux, pour la porter à 150 000 logements par an. L'objectif est ambitieux puisque le nombre de logements financés, qui avait atteint un peu plus de 130 000 logements en 2010, est retombé à environ 116 000 en 2011 avant de connaître une nouvelle contraction en 2012 avec près de 103 000 logements sociaux financés. Pour atteindre les objectifs gouvernementaux, c'est 47 000 logements sociaux de plus qui devraient être financés tous les ans. La demande de logement social, quant à elle, ne faiblit pas avec 1 735 282 demandes actives au 1^{er} septembre 2013 (près de 50 000 demandes en plus par rapport à 2011).

Avec seulement un quart de la demande satisfaite chaque année, **cette production est une nécessité au regard de la crise du logement dans laquelle notre pays s'enfoncé depuis de nombreuses années**. Cependant, l'unanimité autour de l'objectif et l'affichage qu'en fait l'actuel Gouvernement ne suffisent pas à garantir qu'il soit atteint et ce suffisamment longtemps pour rattraper le déficit accumulé.

De nombreuses mesures ont été adoptées en 2013 pour soutenir la production de logements sociaux

La première mesure, portée par la loi du 18 janvier 2013¹⁵, prévoit la « mise à disposition » de terrains publics, vendus aux collectivités locales avec une décote pour favoriser la construction de logements sociaux. Sa mise en œuvre est lente, puisque seules quelques cessions avaient été réalisées fin 2013 dans les villes de Caen, Paris, Bordeaux, Mérignac, Grenoble et Toulouse. Toutefois, les décotes sont réelles puisque comprises entre 25 % et 75 % du prix des terrains, selon le nombre de logements sociaux proposé dans le projet global d'aménagement de la collectivité.

¹⁵ Loi relative à la Mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social.

Le Pacte d'objectifs et de moyens, signé le 8 juillet 2013 entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat, prévoit d'atteindre les objectifs de construction et de rénovation en 2015 et de développer les missions sociales des organismes Hlm (développement d'une offre adaptée et de logements accompagnés, coopérations entre bailleurs et associations...). Il organise aussi la mutualisation volontaire entre bailleurs sociaux qui devrait permettre de redéployer 280 millions d'euros supplémentaires par an en faveur de la construction. Pour souligner l'importance des engagements pris, un Comité de suivi est mis en place et s'est réuni une première fois en octobre 2013, sous l'autorité de la Ministre du Logement.

Certaines mesures sont en effet venues améliorer le **financement du logement social**, qu'il s'agisse de la très attendue TVA à taux réduit (5,5 %) pour la construction et la réhabilitation thermique, de la baisse du taux du Livret A visant à faciliter le financement des opérations¹⁶, de l'augmentation des plafonds du Livret A et du LDD qui permet de mobiliser des ressources supplémentaires pour le logement social ou encore de la prorogation de l'abattement de la taxe foncière en ZUS. Indéniablement, des éléments de relance sont là. Et au regard des efforts consentis à son égard, il importe à la Fondation Abbé Pierre que le monde Hlm soit pleinement au rendez-vous en 2014 pour atteindre les objectifs de production.

Seule ombre au tableau et elle est d'importance : la diminution de la ligne fongible des aides à la pierre et à la surcharge foncière inscrite au budget de l'État pour 2014, en baisse de 10 %, qui passe de 500 millions d'euros en 2013 à 450 millions d'euros en 2014¹⁷. Cette réduction va accentuer la pression sur les budgets des collectivités locales et sur les fonds propres des organismes Hlm, déjà fortement sollicités ces dernières années et qui sont aujourd'hui, les uns comme les autres, soumis à de fortes contraintes.

La nécessité de produire une offre sociale plus adaptée aux revenus des ménages

Le décalage entre le niveau de ressources des demandeurs de logement social (environ les deux tiers avaient des revenus inférieurs aux plafonds PLUS et quasiment un tiers inférieurs aux plafonds PLAI, en 2012) et les loyers des logements sociaux neufs pose un problème majeur. Il ne faut pas oublier que la hausse de production de logements sociaux ces dix dernières années tient beaucoup à l'augmentation de l'offre « intermédiaire » (à savoir les PLS qui en représentent 40 %). Les objectifs de production de logement définis pour 2013 et 2014 visent encore 48 000 PLS, pour 69 000 PLUS et 33 000 PLAI¹⁸. Les

¹⁶ Afin de ne pas pénaliser la production de logement social par le maintien du taux du livret A à un niveau supérieur à celui obtenu en application de la formule réglementaire de calcul (mesure destinée à limiter les effets sur les épargnants), il a été décidé que le fonds d'épargne compenserait la différence de taux des prêts consécutive par le versement d'une prime exceptionnelle de 120 M€ aux bailleurs sociaux.

¹⁷ La subvention de l'État pour un logement en PLAI passe à 300 € (400 € en 2013, 800 en 2011) et à 7 000 € pour un PLUS (10 760 € en 2011).

¹⁸ Contre 42 500/55 000/22 500 en 2011 et 2012.

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

résultats de financements de logements sociaux pour 2013 ne sont pas encore connus précisément à la fin de l'année 2013, mais les estimations tournent autour de 110 000 unités. Au-delà du chiffre total de logements financés, il conviendra de rester attentif à la part que prendra le PLS dans la production globale à une période où, même les logements financés en PLUS sont devenus inaccessibles à une part non négligeable des demandeurs.

En Isère, la révision du PDALPD a fait ressortir que les ménages ayant des revenus inférieurs à 40 % des plafonds Hlm (PLUS) ne pouvaient supporter un loyer supérieur à 5 €/m², alors que les loyers des logements neufs produits dans le département se situent autour de 5,5 €/m²¹⁹. En Ile-de-France, seuls 20 % des logements mis en service entre 2005 et 2010 avaient un loyer inférieur à 6 €/m², sachant que 80 % des mises en service se sont faites aux niveaux plafonds (entre 5 et 6 €/m²)²⁰.

Le décalage est tel qu'il oriente le plus souvent les ménages les plus modestes vers les fractions les plus anciennes du parc social, celles qui offrent les loyers les plus bas mais qui sont aussi celles qui sont situées dans les territoires de la politique de la Ville. Il est ainsi paradoxal que la construction de logements sociaux contribue au renforcement, voire à la reproduction d'une spécialisation des quartiers d'habitat social que l'on cherche par ailleurs à combattre.

Cette contradiction a poussé la Ministre du Logement et de l'Égalité des territoires à lancer un appel à projet pour la production de « logements très sociaux à bas niveau de quittance ». Si ses ambitions quantitatives restent insuffisantes comparées aux besoins, il répond toutefois à une attente forte des associations qui souhaitent faire évoluer l'accessibilité financière du logement social. L'objectif est d'atteindre « 3 000 PLAI » adaptés et en diffus (hors résidences sociales et pensions de famille) en 2015, réservés à des ménages cumulant des difficultés financières et d'insertion sociale dont la situation justifie une gestion locative adaptée. La dépense contrainte liée au logement sera réduite avec un loyer minoré (inférieur ou égal aux plafonds APL) et une aide personnelle au logement majorée par le doublement du forfait charges. Financé par le Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux, grâce à la majoration du prélèvement sur les « communes SRU » en carence, ce programme apporte des ressources nouvelles pour des opérations en construction neuve, en complément du financement PLAI, en acquisition/amélioration ou en bail à réhabilitation.

Cependant, nous sommes encore loin des priorités préconisées par le rapport élaboré pour préparer le Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté²¹ : un minimum de 40 % de PLAI dans la production sociale globale et une

¹⁹ Le loyer maximum supportable par des locataires ayant des ressources inférieures à 20 % des plafonds ne pouvant, quant à lui, dépasser 4 €/m².

²⁰ « L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France », CESER Ile-de-France, septembre 2013.

²¹ « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés », rapport d'Alain Régner et Christophe Robert préparatoire à la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre 2012.

production PLUS sous les plafonds pris en compte pour l'APL d'ici la fin du plan quinquennal, 5 000 logements en maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) et 12 000 logements accompagnés par an (l'accord avec l'USH en prévoit 10 000).

Les obstacles à la production de logements sociaux

La mise en œuvre des objectifs ambitieux de logements sociaux se heurte à un certain nombre de difficultés. Nous en retiendrons trois.

1 - Un premier obstacle réside dans la difficulté à financer la production d'une offre de logement abordable autrement que sur **des ressources exceptionnelles et aléatoires** (les contributions des communes en carence au regard des obligations de production de logements sociaux par exemple), ou que sur la mobilisation toujours croissante des ressources des collectivités locales et des organismes Hlm — qui compense le désengagement financier de l'État, sans pour autant réduire le montant des loyers. Les fonds propres apportés par les organismes Hlm sont de plus en plus alimentés par les cessions de patrimoine (près de 8 000 logements vendus annuellement à des ménages) qui contribuent à consolider l'autofinancement global des organismes (à hauteur de 35 %, contre 13 % en 2006)²², mais en contrepartie d'une perte immédiate de recettes et au détriment de l'entretien et de l'amélioration du parc pour les locataires.

Avec la baisse continue des subventions de l'État, la production manque toujours de moyens (que le patchwork de mesures fiscales et de ressources extra budgétaires ne compense pas) pour atteindre des objectifs dont la soutenabilité n'est pas garantie dans le temps. C'est pourquoi, **la Fondation Abbé Pierre martèle la nécessité d'une loi de programmation pluriannuelle reprenant les objectifs affichés par le Gouvernement**, afin de poser un cadre d'intervention et de financement stable, à l'image du plan de cohésion sociale qui, malgré ses défauts, a bien été le moteur d'une relance de la production sociale dans notre pays.

2 - Les coûts de la construction ainsi que l'abondance et la complexité des normes constituent un autre obstacle au développement de la construction de logements sociaux. Sur la période 2003-2013, l'indice du coût de la construction a crû de 39,1 %. **Le prix de revient des logements aurait presque doublé entre 2000 et 2011**, selon huit organisations professionnelles du secteur de la construction²³, pour qui l'impact des évolutions réglementaires sur la progression des prix des logements est compris entre 25 % et 35 %²⁴. Pour

²² « L'analyse rétrospective de la situation financière des bailleurs sociaux depuis 2006 et projections à moyen terme », *Perspectives*, Caisse des dépôts et consignations, septembre 2013. Sur la période 2006-2011, la mise de fonds propres pour soutenir la construction a triplé, passant de 5 k€/logement à plus de 15 k€, principalement en raison de la hausse du prix de revient des opérations (140 k€/logement en 2011 contre 100 k€ en 2006).

²³ Communiqué du 11 décembre des huit signataires : USH, FPI, FFB, Capeb, UMF, Fed Epl, Snal et Untec.

²⁴ Pour le parc Hlm, la progression des coûts ne serait pas différente, bien que le taux réduit de TVA influe de manière favorable : aucune différence significative sur les prix et leurs évolutions n'est relevé, précisent les huit organisations.

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

mieux évaluer l'effet des exigences réglementaires sur les coûts de construction, une évaluation globale du corpus réglementaire est prévue et un moratoire de 2 ans sur la création de nouvelles normes techniques de construction a été instauré afin de donner aux acteurs « *la stabilité juridique nécessaire pour relancer la construction* »²⁵.

3 - Un autre obstacle à la réalisation de logements sociaux réside dans leur difficile articulation avec les politiques locales de l'habitat qui constituent pourtant des relais incontournables. La Fondation Abbé Pierre avait déjà souligné dans son précédent rapport que les objectifs affichés par les 30 plus grandes agglomérations françaises, dans leurs PLH, étaient globalement très en-deçà de ce qu'il serait nécessaire de produire pour atteindre ceux affichés au plan national. La difficulté demeure et renvoie aux ambitions globalement trop limitées de certaines collectivités locales, mais aussi à la difficulté à mobiliser localement les moyens fonciers, financiers et techniques nécessaires à la production de logements sociaux. De ce point de vue, la loi du 18 janvier 2013 — utile à bien des égards — ne peut suffire à assurer la réalisation de l'objectif national.

La mobilisation du parc privé à des fins sociales demeure insuffisante

La production neuve de logements sociaux ne suffira pas à répondre à la demande sociale et doit donc être accompagnée du développement ambitieux d'un parc locatif privé à vocation sociale. Or, le conventionnement de logements privés connaît un véritable effondrement : alors qu'1,5 million de nouvelles locations se font chaque année d'après le CGEDD²⁶, seulement 6 200 logements à « loyers maîtrisés » ont été mobilisés en 2012, contre près de 38 000 en 2009²⁷.

Le bilan de la réquisition des logements vacants, engagée par le Gouvernement au début de l'année, confirme quant à lui la complexité de la démarche, qui, bien qu'étant nécessaire dans la situation de crise que nous vivons, ne peut à elle seule constituer une politique massive de mobilisation du parc privé²⁸. En Ile-de-France, sur 90 000 logements repérés par l'administration fiscale, 70 000 ont été identifiés comme potentiellement concernés par la procédure de réquisition et 7 500 logements ont été ciblés dans des immeubles comportant plus de 10 logements vacants. Fin mars 2013, les repérages et constats sur place ont permis d'évaluer la situation de 5 053 logements : 228 sont démolis, 240 des commerces ou bureaux occupés, 389 ont été jugés trop vétustes et impropres à l'habitation, 3 784 remis en location ou sur le point de l'être, tandis que 412 font l'objet d'une intervention de l'État.

²⁵ Plan d'investissement pour le logement.

²⁶ La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence, CGEDD, juin 2013.

²⁷ Voir les données détaillées dans la seconde partie du chapitre 3.

²⁸ Mobilisation des logements vacants : bilan d'étape, dossier de presse du ministère du Logement, avril 2013.

La Fondation Abbé Pierre soutient qu'un effort important doit être engagé pour mobiliser des logements privés et leur donner une finalité sociale. Les initiatives conduites en ce sens par le mouvement associatif (AIVS, Clés, Sires) montrent que c'est possible. Des propriétaires acceptent, en effet, de baisser leurs loyers en échange d'une sécurisation de leur démarche (garantie de paiement du loyer et de remise en état du logement, accompagnement des locataires par une gestion locative adaptée), d'aides à la réhabilitation de leur logement ou d'avantages fiscaux suffisamment incitatifs.

Le rapport du CGEDD cité précédemment préconise d'encourager la mobilisation du parc privé qui présente « *l'avantage de permettre la production rapide de logements à loyer maîtrisé avec des objectifs spécifiques dans les communes en carence* ». En clôture de la journée parlementaire consacrée au bilan du Droit au logement opposable fin 2013, la Ministre du logement a annoncé réfléchir « *aux voies permettant de capter des logements immédiatement disponibles sur le marché : conventionnement Anah très social, intermédiation locative « pérenne »...* et être résolue à trouver des réponses le plus rapidement possible. La démarche mérite d'être saluée comme le changement de paradigme qu'il implique. **Dans ces conditions, la mobilisation de logements privés à des fins sociales pourrait devenir un objectif en soi**, complémentaire de la production de logements sociaux et justifié notamment par son insuffisance dans certaines communes. Elle devrait de notre point de vue s'accompagner d'une révision en ce sens des avantages apportés aux propriétaires bailleurs. Comme il serait intéressant de coupler cet objectif avec la politique de rénovation thermique. Mais en la matière, tout reste encore à faire.

2 - La volonté politique de modérer les loyers des logements locatifs privés

Les prix de vente des logements anciens ont plus que doublé en dix ans. Le niveau des loyers dans le parc privé a progressé de 55 % entre 2000 et 2013 ; une hausse que la progression plus lente des loyers observée cette année, voire leur recul sur certains territoires, ne compense pas. Environ un ménage locataire du secteur libre sur cinq consacre plus de 40 % de son revenu à son logement et, entre 2005 et 2011, le taux d'effort des locataires s'est accru de 2,5 points²⁹. Inévitablement, le nombre de ménages en situations d'impayés a connu une augmentation significative dans le parc privé (+ 82 % entre 2000 et 2006 et 118 % pour les bénéficiaires des allocations personnelles au logement³⁰).

²⁹ France, Portrait social, Insee, Édition 2013.

³⁰ Pour plus de détails, voir le chapitre 3.

L'objectif de régulation du marché immobilier, inscrit comme l'une des priorités du Contrat social pour une nouvelle politique du logement, vise à répondre à la dérive des prix immobiliers tant en accession qu'en location, que l'on observe depuis le début des années 2000. Cet objectif a été partiellement repris par le Gouvernement pour le marché locatif privé, qui joue une fonction d'accueil manifeste (plus du quart de ce parc est remis en location chaque année du fait de la mobilité des locataires), notamment pour les populations les plus modestes.

Dès le mois d'août 2012, le nouveau Gouvernement a adopté un décret (reconduit en 2013) limitant les hausses de loyer dans le parc privé de certaines agglomérations³¹. Cette possibilité, inscrite dans la loi du 6 juillet 1989 régulant les rapports locatifs, n'était jusque-là mise en œuvre que dans l'agglomération parisienne (39 agglomérations sont désormais concernées, en Métropole et Outre-mer) et ne visait pas les relocations.

Le projet de loi ALUR vient systématiser la prise d'un tel décret, dès lors que la situation sur le marché locatif le justifie, et donne une base légale à un dispositif plus large de modération des loyers. Il prévoit la fixation par le préfet d'un loyer de référence dans les zones tendues du territoire, calé sur le loyer médian constaté sur une zone géographique. Le préfet a la possibilité de fixer un « loyer de référence majoré » servant de plafond aux baux (jusqu'à + 20 % du loyer médian) et un « loyer de référence minoré » (jusqu'à - 30 % du loyer médian). Le projet de loi crée également un « complément exceptionnel de loyer » pour les logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort « exceptionnelles par leur nature et leur ampleur par rapport à des logements de même type et dans le même secteur ». **Cette démarche d'encadrement des loyers s'appuie sur l'instauration d'observatoires des loyers prévue par la loi.** « *Ce dispositif vise à obtenir un miroir des loyers* », explique Daniel Goldberg³² : « *Il ne s'agit pas de les baisser administrativement, de s'engager dans une économie administrée (...), [mais] au moins de justifier les écarts* ».

Si l'on peut penser que la « grogne » des représentants des gestionnaires immobiliers, observée ces derniers mois, ne portait pas tant sur le dispositif d'encadrement des loyers en lui-même (bien que la Fnaim juge cette mesure « archaïque ») que sur l'encadrement de la profession et d'autres mesures que la loi instaure (GUL, comptes séparés pour les petites copropriétés), la Fnaim a malgré tout suspendu sa participation aux 18 observatoires des loyers existants, puis l'Unis a appelé les membres de son réseau à en faire de même — accusant le projet d'encourager une déresponsabilisation des locataires et de transformer les acteurs privés « *en agents administratifs d'un service public du logement* ». Cette campagne orchestrée par les

³¹ Décret n° 2013-689 du 30 juillet 2013 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

³² Rapporteur à l'Assemblée Nationale, lors des débats.

professions immobilières est difficilement acceptable pour la Fondation Abbé Pierre, comme l'a souligné Patrick Doutreligne, son Délégué général, en novembre 2013 : « *L'immobilier est une poule aux œufs d'or. Nous ne voulons pas tuer la poule. Nous voulons partager les œufs. Les promoteurs et les agents immobiliers ont eu leur période dorée avec des avantages extravagants* ». D'autant que les mesures dénoncées restent modérées³³ et que les mécanismes du marché ont apporté la preuve, ces dix dernières années, de leur incapacité à s'autoréguler.

L'encadrement des loyers est une mesure politiquement courageuse, mais la Fondation se doit d'interroger le mécanisme proposé. Il apparaît, en l'état du texte, que les loyers les plus chers baisseront, sauf application du complément exceptionnel de loyer qui doit rester rare, mais dont on ne voit pas encore bien les conditions de l'exceptionnalité. La prise en compte de la surface du logement pour la fixation des loyers de référence pourra malgré tout avoir une incidence sur les petits logements très chers dans lesquels se retrouvent de nombreux ménages modestes. Parallèlement, les loyers les moins chers augmenteront (ceux qui sont inférieurs au loyer de référence minoré), heureusement de manière progressive, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les loyers « manifestement sous évalués ». À l'intérieur de cette fourchette, le risque est toutefois important que le loyer de référence majoré devienne la norme, entraînant un mouvement général de hausse (même s'il devrait être limité et lissé dans le temps). La Fondation Abbé Pierre restera donc très attentive à ce que « la deuxième lame du rasoir » — le décret qui limite les augmentations aux relocations et au renouvellement des baux dans certains territoires — produise ses effets. Car les deux mécanismes (légal et réglementaire) d'encadrement des loyers s'avèrent finalement indispensables et complémentaires.

Enfin, la prise en compte de la qualité du logement apparaît déséquilibrée. Elle justifie le complément exceptionnel de loyer, mais il n'est pas fait référence à des normes précises pour augmenter les loyers jusqu'au plafond instauré. Ces derniers pourront progresser même si le logement est de mauvaise qualité. Ce régime avec « deux poids, deux mesures » doit être corrigé.

Au final, après la hausse considérable des loyers observée ces dix dernières années, **le dispositif mis en place est modeste et ne devrait pas provoquer de baisse généralisée.** En dehors des logements de petite surface, sa contribution à la réduction du taux d'effort des ménages sera de ce fait réduite.

Une autre préoccupation concerne **l'observation des loyers** sur laquelle le dispositif repose. Il faut que l'observation puisse être conduite **à un niveau territorial suffisamment fin pour rendre compte de la dispersion des loyers au sein d'une même agglomération.** La fixation d'un loyer médian à l'échelle de

³³ Ce rapport de force et la recherche de consensus par le Gouvernement a abouti, à ce jour, à ce que ce dernier réajuste ces mesures (la constitution du dossier pour le locataire est ajouté aux frais lui étant imputables, représentation de la profession majoritaire au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière, la GUL n'est plus obligatoire...).

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

l'agglomération constitue certes une avancée, mais insuffisante pour parvenir à atteindre la qualité des « miroirs des loyers » tels qu'ils fonctionnent en Allemagne. La finesse géographique de l'observation n'est pas garantie, ni la prise en compte pour chaque agglomération de ses particularités et de la répartition de son parc locatif privé dans le zonage qui en découlera³⁴.

Mais surtout l'enjeu de la connaissance des loyers et de l'élaboration de références fiables, claires et transparentes dépasse le seul objectif de régulation des loyers. Une connaissance fine des loyers et de leur évolution sera importante pour évaluer l'effet du dispositif, pour mieux asseoir les politiques locales de l'habitat et analyser le fonctionnement des marchés locaux. Cette connaissance des loyers doit notamment servir à l'élaboration de stratégies locales adaptées pour enrayer la ségrégation territoriale.

3 - Une action annoncée sur le parc existant pour en maintenir la qualité et réduire le coût des charges

3,8 millions de ménages sont dans une situation de précarité énergétique³⁵. L'accentuation des phénomènes de précarité énergétique se ressent très clairement dans les demandes d'aides financières auprès des CCAS, qui font remonter une nette augmentation du montant des impayés de factures (majoritairement supérieurs à 200 € et de plus en plus proches de 1 000 €)³⁶. Le Credoc souligne que les ménages les plus vulnérables à l'augmentation des coûts des énergies sont ceux qui cumulent un habitat de mauvaise qualité thermique et un éloignement des services et des commerces. Si 19 % des habitants de l'agglomération parisienne disent se restreindre régulièrement sur le chauffage et le carburant, ils sont 33 % dans les agglomérations entre 2 000 et 20 000 habitants — et 37 % en milieu rural³⁷. Or, l'exposition à la précarité énergétique et les restrictions qu'elle engendre sur des besoins aussi élémentaires que le chauffage et l'eau chaude, ont des conséquences importantes sur la santé des personnes, comme le montre une étude récente réalisée pour la Fondation Abbé Pierre³⁸.

³⁴ Par exemple, lorsqu'il est impossible de séparer la ville-centre de sa périphérie où le nombre de logements locatifs privés est trop faible pour établir une comparaison, il n'y a qu'une seule zone possible. À l'inverse, la densité du parc locatif dans les grandes villes peut requérir une observation beaucoup plus fine.

³⁵ Pour plus de détails, voir sur ce point le chapitre 3.

³⁶ L'implication des CCAS et CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique, *Enquêtes et observations sociales* n°5, Unccas, mars 2013.

³⁷ La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France, *Consommation et modes de vie* n°258, Credoc, mars 2013.

³⁸ *Quand c'est le logement qui rend malade, l'impact de la précarité énergétique sur la santé*, Fondation Abbé Pierre, 2013.

Malgré l'enjeu que représentent la précarité énergétique et le coût des charges pour les ménages modestes, le chantier visant l'amélioration du parc existant présente encore de nombreuses incertitudes. Dans le parc public, seuls 33 300 logements ont été réhabilités en 2012 contre 120 000 en 2000 (une baisse engendrée par la suppression de la Palulos en 2009). L'amélioration du parc Hlm porte principalement sur la rénovation thermique, mais sans aide directe de l'État (un désengagement compensé par des prêts bonifiés de la CDC). Elle se fait essentiellement en ZUS, dans le cadre du PNRU. Dans le parc privé, le nombre de logements réhabilités avec les aides de l'Anah baisse régulièrement depuis plus de 10 ans (le niveau le plus bas a été atteint en 2012 avec moins de 61 000 logements améliorés contre 72 800 en 2011 et 200 000 en 2001).

Face à ces constats, les objectifs de rénovation thermique du Gouvernement paraissent d'autant plus ambitieux : 500 000 logements par an à l'horizon 2017, dont 120 000 logements sociaux. Ils doivent permettre à la fois de contribuer à diminuer de 38 % les consommations d'énergie du secteur du bâtiment à l'horizon 2020, à réduire la précarité énergétique et à développer l'emploi dans le secteur du bâtiment. Le cap est donc fixé. Cependant, la Fondation Abbé Pierre regrette que les interventions visant à améliorer la qualité énergétique des bâtiments ne s'accompagnent pas d'une même priorité accordée au traitement de la précarité énergétique des personnes qui les occupent.

Quand la rénovation énergétique et le traitement de la précarité énergétique ne vont pas de pair

Jusqu'à la fin 2012, l'objectif a été de préparer et de mobiliser l'ensemble des acteurs du bâtiment à l'application de la Réglementation thermique 2012 : labels « haute performance énergétique » pour stimuler les maîtres d'ouvrage à dépasser la réglementation en vigueur, aides au logement « vertes » (PTZ+, dispositif Scellier et Duflot), aides spécifiques (le CIDD et l'éco-PTZ)...

En 2013, la loi relative à un système énergétique sobre ne comprend que quelques mesures concernant la précarité énergétique : extension du champ des bénéficiaires des tarifs de première nécessité, expérimentation pour favoriser l'accès à l'eau, bénéfice de la trêve hivernale des coupures d'énergie qui n'est plus conditionné à l'obtention d'une aide du FSL. Elle crée un service public de la performance énergétique qui assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique et instaurait un système de bonus-malus (censuré par le Conseil constitutionnel³⁹), mais sans dimension sociale particulière⁴⁰. Tandis que les tarifs

³⁹ Le système de bonus-malus sur les consommations d'énergies de réseau (électricité, gaz naturel et chaleur) pour inciter les consommateurs domestiques à réduire leur consommation a été censuré par le Conseil constitutionnel (décision du 11 avril 2013) qui a jugé que cette disposition méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où les consommations professionnelles étaient exclues de ce dispositif.

⁴⁰ « La vocation du service public est de conseiller les familles lambdas, puis pour certains de les accompagner jusqu'aux travaux, mais il n'y aura aucune obligation » précise le Conseil régional de la Picardie qui instaure cette année le premier service public de la performance énergétique, AEF, 18 novembre 2013.

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

sociaux, bien que plusieurs fois élargis depuis 2012, ne suffisent toujours pas à couvrir les coûts supportés par les ménages et ne concernent pas toutes les sources d'énergie.

Lancé en 2010, le programme « Habiter mieux » poursuit des objectifs ambitieux : 300 000 logements privés énergivores de propriétaires occupants aux ressources modestes ou très modestes sur la période 2010-2017 (prioritairement ciblés en zone rurale, avec un objectif intermédiaire de 110 000 logements rénovés avant fin 2013). Depuis, le programme a été ouvert aux propriétaires bailleurs et aux syndicats de copropriétés en difficulté, ce qui doit être salué.

« Habiter mieux » a pris un essor quantitatif palpable puisque le nombre de dossiers a fortement augmenté en 2013 (plus de 20 000 ménages ont engagé un programme de travaux de rénovation énergétique au cours des dix premiers mois de l'année 2013, soit le double de 2012)⁴¹. Cependant, la réévaluation des plafonds de ressources ouvrant droit aux aides de l'Anah au 1^{er} juin 2013 soulève une fois de plus le risque de ne pas prioriser les plus fragiles ; un risque déjà perceptible puisque la catégorie des ménages considérés comme « très modestes » par l'Anah est celle qui bénéficie le moins de l'essor constaté : elle augmente de 30 % tandis que la progression pour l'ensemble des ménages est de 101 %. Une autre limite du programme tient à la faible amélioration de la qualité énergétique des logements : 18 % seulement des logements de propriétaires occupants sortent après travaux avec une étiquette B ou C, ce qui signifie que 82 % varient entre D et G. C'est dire que 8 logements sur 10 devront certainement faire l'objet d'une ré-intervention au regard de l'augmentation inéluctable du coût des énergies.

Pour la Fondation Abbé Pierre, l'enjeu réside dans une politique qui fasse davantage système. S'il faut améliorer la qualité des travaux pour les rendre plus efficaces, il faut aussi **massifier l'intervention, en priorisant les ménages les plus modestes (ce qui suppose une inversion de la tendance actuelle)**. L'objectif gouvernemental de 50 000 logements rénovés par an à partir de 2015 est une avancée, mais comprenons bien qu'il faudrait tenir un rythme de 200 000 logements par an si l'on ne veut pas que l'opération dure plus d'un demi-siècle, et qu'en attendant les occupants modestes soient contraints par des factures en constante augmentation. Si l'aide des propriétaires à la rénovation de leurs logements avec des fonds publics est indispensable, ce soutien doit par ailleurs s'accompagner d'**un renforcement de la réglementation** relative à la décence et l'insalubrité des logements : les passoires thermiques ne doivent plus trouver leur place sur le marché locatif quand on sait les conséquences qu'elles ont sur leurs occupants. Enfin, si l'intervention sur le bâti est la meilleure façon d'intervenir sur le long terme, il importe parallèlement de **renforcer l'aide à la facture (bouclier énergétique)**

⁴¹ État d'avancement du programme « Habiter mieux », Anah, novembre 2013.

sans quoi les ménages pauvres et modestes continueront encore plus massivement à se priver d'une énergie devenue trop chère pour eux.

4 - L'érosion des aides personnelles au logement

Si nous évoquons l'évolution des aides personnelles au logement dans cette partie du chapitre consacré à la production d'un logement abordable pour tous, c'est qu'elles constituent le principal levier d'intervention pour réduire l'écart entre le coût du logement et les capacités contributives des ménages, et donc pour rendre les logements accessibles aux ménages les plus modestes.

La Fondation Abbé Pierre a été extrêmement surprise voire choquée d'apprendre, lors de la présentation de la loi de finances le 25 septembre 2013, **la désindexation des allocations logement sur l'indice de référence des loyers**, ce qui revenait à ne pas les actualiser en 2014. L'USH, les associations de locataires comme celles qui œuvrent dans le domaine de la solidarité ont également fait part de leur mécontentement. Le seul compromis trouvé à ce jour pour le Gouvernement a été de reporter cette indexation au 1^{er} octobre 2014 (soit une indexation portant sur seulement 3 mois au lieu de 12). Une décision profondément injuste dont la Fondation ne peut en aucun cas se suffire.

Ce choix est étonnant quand on se souvient du tollé qu'avait soulevé la désindexation des APL en 2012 par l'ancien Gouvernement, au nom du poids des aides à la personne dans le système redistributif français. Un diagnostic que partagent tous ceux qui se penchent sérieusement sur la question depuis de nombreuses années. L'IGAS et la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale dans un rapport rendu public en mai 2012 le confirment encore : trois quarts des ménages locataires bénéficiaires disposent de ressources inférieures au Smic ; **les aides à la personne sont ainsi, après les minima sociaux, celles dont le caractère social et progressif est le plus avéré pour plus de 6 millions de ménages**. Une mesure de sous-indexation, quelle que soit l'ampleur de l'économie visée, contribuera à affecter directement les ménages socialement les plus fragiles.

Ce sont eux qui vont souffrir de ce « *choix douloureux mais nécessaire pour le Gouvernement* », selon les propos de Cécile Duflot, qu'aucune logique comptable ne peut pourtant justifier. Le sacrifice est important : le manque à gagner pour ces ménages (176 millions d'euros qui leur permettent souvent uniquement de se maintenir à flot...) entrainera un appauvrissement des plus défavorisés à l'heure où la solidarité nationale doit au contraire abriter les plus fragiles des bourrasques d'une crise particulièrement violente. Une protection que les mesures de relance de la construction locative sociale et d'encadrement des loyers dans le secteur privé n'apporteront pas à court terme.

DES TERRITOIRES PLUS ÉQUITABLES ?

La situation des quartiers de la politique de la Ville

Le taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est 2,9 fois plus élevé dans les ZUS que dans le reste du territoire.

Entre 2004 et 2010, le revenu moyen par unité de consommation (en euros constants 2004) a augmenté dans les quartiers Zus (+ 6,2 %), mais moins rapidement que sur l'ensemble du territoire métropolitain (+ 8,2 %). L'écart s'est ainsi constamment creusé sur la période (sauf pour les périodes 2004-2005 et 2006-2007). Fait plus notable, le revenu par unité de consommation (en euros constants) a quasiment stagné entre 2008 et 2010 en Zus, alors qu'il est reparti à la hausse entre 2009 et 2010 aussi bien en France métropolitaine que dans les unités urbaines abritant ces quartiers. **Près de la moitié des Zus ont un revenu médian s'élevant à moins de 57 % de celui de leur unité urbaine.**

Le taux de chômage en Zus n'a pas cessé de progresser depuis 2008.

L'entrée des jeunes habitants en ZUS sur le marché de l'emploi est devenue particulièrement difficile. De nombreuses publications ont déjà montré que les jeunes en Zus sont surexposés à l'inactivité et au chômage. Et, lorsqu'ils occupent un emploi, les jeunes en Zus peuvent rencontrer des conditions de travail plus difficiles (précarité de l'emploi, temps partiel, faibles responsabilités, etc.). Les référents des jeunes ménages estiment par ailleurs, dans 48 % des cas, que le logement représente une lourde ou très lourde charge financière compte tenu de leurs revenus.

Le taux de mobilité des ménages modestes vivant en ZUS se heurte à des perspectives résidentielles très limitées.

Les rapports de l'Onzus montrent également que les nouveaux arrivants dans le parc Hlm des ZUS ont des revenus inférieurs de 26 % à ceux des locataires en place et de 18 % pour le parc Hlm hors ZUS.

Source : Rapports de l'ONZUS, 2012 et 2013.

La question de l'égalité des territoires peut être analysée à travers deux approches différentes. La première renvoie à l'objectif d'une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes urbaines, qui a comme principal support la loi SRU du 13 décembre 2000 ainsi que celle de janvier 2013 qui a rehaussé les objectifs de production de 20 % à 25 % à échéance de 2025. La deuxième approche concerne la politique de la ville mise en œuvre en direction des quartiers déqualifiés des villes.

L'équilibre entre les territoires à travers les mesures adoptées ou en cours de discussion

L'année 2013 a été marquée par différentes mesures relevant de la solidarité. De la solidarité entre communes, obligeant celles qui ne disposent pas de suffisamment de logements sociaux à en construire davantage. Mais également des mesures de solidarité financières visant à mieux prendre en compte l'inégale répartition des populations les plus modestes entre les territoires.

La meilleure répartition des logements au sein des agglomérations

La promesse de campagne du Président de la République de porter l'obligation de construction de logements sociaux dans les « communes SRU » de 20 % à 25 % a été tenue et officialisée par la loi du 18 janvier 2013. Celle-ci ouvre également la possibilité de quintupler le montant du prélèvement sur les communes en carence, tout en ajoutant des contraintes de production de PLS et de PLAI. Elle fixe à 2025 l'échéance pour atteindre cet objectif de mixité et le rythme de rattrapage pour les quatre prochaines périodes triennales⁴².

Quelques éléments de bilan de l'application de l'article 55⁴³

En 2013, 1 022 communes, dont 56 dans les DOM, sont déficitaires en logements sociaux et soumises à l'obligation de produire. Parmi elles, 460 communes sont effectivement soumises à prélèvement en 2013. Ces prélèvements s'élèvent à près de 30 M€ (24,5 M€ aux bénéficiaires locaux – EPCI, EPF, FAU – et 5,4 M€ reversés au FNDOLLTS⁴⁴).

L'état de carence est accompagné d'une majoration du prélèvement pour plus de 90 % des communes, sachant que pour la majorité elle est établie au taux maximal, alors que pour d'autres il est tenu compte des difficultés rencontrées. En 2011 : 137 arrêtés fixent le taux de majoration maximal, 33 arrêtés fixent un taux de majoration réduit, 18 arrêtés ne fixent aucune majoration. 9 arrêtés fixent un taux de majoration doublé par les commissions départementales.

Le projet de loi ALUR fait également place à d'autres manières d'habiter. Des mesures qui méritent notre attention, soit parce qu'elles promeuvent un changement de modèle dans la manière d'exercer la propriété du logement, soit parce qu'elles participent à la garantie que chacun trouve sa place au sein

⁴² 25 % des logements manquants devront être construits au cours de la 5^e période triennale (2014-2016), 33% des logements manquants au 31 décembre 2016 au cours de la 6^e (2017-2019), 50 % au cours de la 7^e (2020-2022) et 100 % de ceux qui font encore défaut au 31 décembre 2022 au cours de la dernière période (2023-2025).

⁴³ Pour un bilan plus détaillé, voir le Chapitre 3 de ce rapport.

⁴⁴ Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.

de la ville. Il s'agit tout d'abord du cadre légal apporté à l'habitat participatif, jugé nécessaire par nombre d'acteurs au développement des coopératives d'habitants. Le Contrat social attirait l'attention sur ce type d'habitat porteur d'une autre logique patrimoniale dans laquelle prévaut l'intérêt collectif.

Il s'agit aussi des mesures prévoyant (à ce stade de son élaboration) d'imposer aux documents d'urbanisme la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat et permettant l'installation de résidences mobiles ou démontables dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (dit « pastillage »). Cependant, ni le projet de loi ALUR, ni la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage déposée à l'Assemblée Nationale fin 2013, n'actent la reconnaissance de la caravane comme logement avec toutes les conséquences qui en résultent en terme d'habitat (possibilité de bénéficier des aides personnelles au logement, aides à l'habitat...). Le statut administratif discriminatoire auquel sont confrontés les Gens du voyage sera certainement supprimé, comme s'y est engagé le Gouvernement, mais les mesures concernant l'habitat des personnes vivant en résidence mobile restent centrées sur l'obligation de création d'aires d'accueil, en contrepartie de possibilités renforcées d'évacuation des installations illicites ou insalubres. Alors qu'en 2012, seulement 110 places de terrains familiaux ont été financées, il n'est pas du tout garanti que demain la situation de « non droit » en matière d'habitat mobile que subissent ces populations soit résolue, ni même intégrée dans les objectifs des politiques publiques⁴⁵.

Enfin, **un levier important pour conduire à une répartition plus équitable des logements** de tous types au sein des agglomérations (dont des logements sociaux) **résidait dans le projet d'adoption générale du plan local de l'urbanisme au niveau intercommunal.** Aujourd'hui, les métropoles et les communautés urbaines ont de plein droit la compétence relative au PLU. Pour les communautés d'agglomérations (CA) et les communautés de communes (CC), le transfert de compétence reste facultatif. Le projet de loi déposé par le Gouvernement avait pour ambition de leur donner, à elles aussi, une compétence de plein droit (213 CA et 2223 CC regroupant 35 546 communes et plus de 50 millions d'habitants sont concernés selon l'étude d'impact). Au Sénat, bien que la pertinence du niveau de compétence soit reconnue, la mesure n'a pas résisté à l'opposition des maires. Si le PLUI n'a pas été abandonné, une minorité de blocage du transfert de cette compétence a été instaurée (remplacée par une majorité qualifiée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale en seconde lecture). À l'heure actuelle, **il n'est donc pas certain que la loi ALUR progresse réellement sur un point pourtant unanimement considéré comme une clé majeure** pour la production de logements sociaux et leur répartition équilibrée sur les territoires.

⁴⁵ À titre d'exemple, seules les aires d'accueil des Gens du voyage sont rendues éligibles aux décotes sur les cessions du foncier public par la loi du 18 janvier 2013, ce qui n'est pas le cas des terrains familiaux.

Les leviers financiers de la solidarité entre les territoires

La question de la solidarité financière entre les collectivités territoriales (communes mais aussi départements) est une question essentielle et récurrente. **Tous les territoires ne sont pas égaux quant aux charges auxquelles ils doivent faire face et aux ressources qu'ils peuvent collecter ou dont ils disposent pour y répondre.** Ainsi, les collectivités concentrant une forte population aux ressources faibles (et pour laquelle les besoins sociaux sont les plus importants) sont souvent celles qui disposent des moyens les plus faibles pour y répondre. La grève de la faim du député-maire de Sevrans — devant l'Assemblée Nationale, fin 2012, à l'occasion du projet de loi de finances 2013 — qui demandait une revalorisation de la Dotation de solidarité urbaine a, une fois de plus, marqué les esprits quant à l'urgence qu'il y a à soutenir davantage certains territoires. La crise économique, l'augmentation du chômage, de la précarité et des inégalités décrites en début de ce chapitre, accentuent encore cet impératif.

Ce déséquilibre entre les territoires est un processus difficile à enrayer. À cet égard, la péréquation joue un rôle central. La loi de finances pour 2014 apporte de nouveaux aménagements qui constituent toutefois des avancées modestes compte tenu de l'écart considérable des richesses à combler entre les collectivités qui plus est dans un contexte budgétaire très contraint.

Les collectivités locales enregistrent une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2014 visant à dégager une économie de 1,5 Md€ sur le budget de l'État, économie qui, en application du Pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités acté le 16 juillet 2013, doit être répartie entre les communes et les intercommunalités (840 millions d'euros), les départements (476 millions) et les régions (184 millions). Parallèlement, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) sont relevées respectivement de 60 M€ et 39 M€.

Par ailleurs, le fonds de péréquation des ressources intercommunales est doté de 570 M€ en 2014 et ses critères de répartition sont révisés⁴⁶. Un fonds de solidarité⁴⁷ en faveur des départements, créé sur proposition du Gouvernement en application du Pacte de confiance et de responsabilité, sera alimenté par un prélèvement de 0,35 % sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et reversé en priorité aux départements qui ont le plus de difficulté à faire face au financement des allocations individuelles de solidarité. En outre, les départements disposent de la possibilité de relever les taux des DMTO, dans la limite de 4,50 %, jusqu'en 2016. Une mesure qui « *a pour objet d'accompagner la dynamique particulièrement marquée des dépenses de solidarité des départements, à la suite d'un contexte de crise* »⁴⁸.

⁴⁶ La part du revenu par habitant passe de 20 % à 25 % et le minimum d'effort fiscal exigé pour en bénéficier est relevé.

⁴⁷ Dit « fonds de compensation péréqué ».

⁴⁸ L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2014, n°1395, enregistré à l'Assemblée Nationale le 25 septembre 2013.

L'efficacité des différents mécanismes de péréquation reste cependant difficile à apprécier. Le rapport sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République⁴⁹ constate que « *les finances locales sont devenues un système où s'enchevêtrent de multiples dotations, compensations, garanties, et mécanismes de péréquation qui rendent toute nouvelle réforme systémique difficile* », leur multiplication rendant ce système encore moins compréhensible et transparent. Le rapport relève, en outre, qu'une « *autonomie fiscale plus large* » n'est pas forcément gage de progrès quand on sait que « *l'hétérogénéité des territoires a des conséquences considérables sur les bases fiscales et donc les recettes des collectivités* ».

Pour contribuer à l'équilibre de la répartition des logements abordables tout en poursuivant l'objectif de péréquation, la Fondation Abbé Pierre plaide quant à elle pour l'instauration d'une fiscalité adaptée et cohérente à travers une « **contribution de solidarité urbaine** », qui consisterait à prendre en compte les différences de valeurs spatiales des logements entre quartiers d'une agglomération ou d'une aire urbaine dans la fiscalité immobilière. Ainsi, la part du prix dépassant le prix moyen observé sur l'ensemble d'une agglomération lors de la vente et/ou de la location d'un logement situé dans un quartier cher pourrait être partiellement taxée, puis partagée. Cette proposition part du constat que la solidarité doit s'exercer aussi à l'intérieur des agglomérations, entre quartiers et communes, que l'encadrement des loyers ne sera pas suffisant et que l'autorisation de pratiquer des prix élevés (à la vente ou à la location) ne doit pas être gratuite au regard des conséquences sociales et de la ségrégation urbaine qu'ils alimentent. Cette contribution est donc pensée comme un outil complémentaire de régulation des marchés tout en apportant des moyens financiers pour développer la mixité sociale. En fléchant son produit sur la production de logements sociaux ou privés à vocation sociale (dans les parties de l'agglomération où ils manquent), et sur l'Anah pour la mobilisation et la réhabilitation du parc privé, elle pourrait s'avérer être un outil de redistribution et de réparation urbaine efficace.

Répondre au bilan controversé de la politique de la ville et relancer le programme national de rénovation urbaine

L'élaboration du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion territoriale a été l'occasion de dresser un bilan de politique de la ville conduite depuis une trentaine d'années en France. Une concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville a ainsi été engagée sous l'égide du ministère de la Ville. La Fondation Abbé Pierre partage certains de ses constats, notamment celui de **la nécessité d'une refondation urgente et en profondeur de la politique de la ville dont la « force de frappe » est insuffisante**. Elle partage, avec l'USH, l'idée selon laquelle « *un quart de siècle de politique de la*

⁴⁹ Rapport parlementaire d'information, n°49, Sénat, octobre 2013.

*Ville [n' a pas permis de] stopper la spirale de la dévalorisation [des quartiers].*⁵⁰
La crise sociale et économique que traverse notre pays depuis 2008 ravive encore davantage la nécessité d'aller plus loin et de mener une politique en la matière plus ambitieuse, au service des habitants des quartiers populaires qui sont ceux qui la subissent de plein fouet.

Concernant les outils de la politique de la Ville, la concertation relève notamment un « *fort attachement au principe du contrat, fondé sur la conviction que l'amélioration durable de la situation des quartiers et la réduction des écarts avec les autres territoires, impliquent une action concertée* ». Mais pour gagner en efficacité, ces contrats doivent porter sur l'ensemble des dimensions de l'action publique afin de pouvoir **actionner tous ses leviers et notamment les dispositifs de droit commun (la dimension sociale — incluant éducation, emploi, santé, prévention de la délinquance, etc. — et les dimensions urbaine, économique et environnementale)**. Le niveau intercommunal est largement recommandé pour le pilotage de l'intervention, alors que jusqu'ici le niveau communal était privilégié, notamment pour les opérations de rénovation urbaine ; cette orientation a eu pour effet de limiter l'intervention (et donc ses effets) à des territoires circonscrits sans recherche de cohérence et d'équilibre à l'échelle de l'agglomération, alors que les problématiques rencontrées nécessitent souvent des réponses et une solidarité au-delà du quartier et même de la commune. Le constat de la rigidité et de la dilution des zonages ne remet pas en cause le maintien d'une géographie prioritaire, jugée majoritairement nécessaire par les acteurs de la concertation, même si certains soulignent le risque d'un « enfermement » sur le quartier. L'histoire de la politique de la Ville oblige en effet à prêter attention à cette crainte.

Le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion territoriale part ainsi du constat d'un échec des pouvoirs publics à résorber les écarts dont souffrent les habitants des quartiers défavorisés, en partie imputable à l'inefficacité et à l'inadaptation des instruments de la politique de la Ville et à une affectation insuffisante de moyens financiers et humains. L'objectif poursuivi est d'inscrire cette nouvelle politique dans une géographie prioritaire « resserrée et unique » pour concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté. Il fixe le cadre d'action à l'échelle intercommunale. **Il envisage de traiter simultanément les dimensions urbaine et sociale**, répondant ainsi à une critique qui a été récurrente tout au long de la mise en œuvre du PNRU. L'exposé des motifs met en avant une double logique : une action en direction des « lieux » (mixité fonctionnelle, intégration urbaine des quartiers...) et une action en direction des personnes (tranquillité publique, insertion sociale, professionnelle et culturelle...).

Toutefois, un certain nombre d'interrogations demeurent, que la Fondation Abbé Pierre partage avec d'autres acteurs. Les dimensions que recouvre la

⁵⁰ « Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives », Rapport de la mission d'évaluation confiée à l'Onzus, mars 2013.

politique de la ville sont explicitées, mais **le sens de l'action demeure parfois incertain** : s'agit-il d'une politique de restructuration de la ville et de cohésion urbaine (titre du projet de loi) ou d'une politique de traitement de la pauvreté (en regard du critère retenu pour le choix des quartiers) sur lequel butent les politiques de droit commun ? Comme on peut s'interroger sur le sort réservé aux grands ensembles qui ne sont plus explicitement visés, alors qu'ils constituent des lieux d'accueil des populations fragilisées où se concentrent de multiples difficultés. En outre, cette politique sera évaluée par un nouvel Observatoire de la politique de la Ville qui devrait se substituer à l'ONZUS et à la mission du Comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU. Ceci fait craindre « *la suppression d'une évaluation indépendante au profit d'un simple observatoire placé sous le contrôle de l'administration* »⁵¹ ; une crainte que partage la Fondation Abbé Pierre qui, en tant que membre du CES de l'ANRU, a pu en mesurer l'utilité et la portée depuis sa mise en place en 2004.

L'abandon de l'ancien zonage (ZUS, ZRU ou quartiers des CUCS) au profit d'une définition unique, « les quartiers de la politique de la Ville », en fonction du niveau de revenu des ménages par rapport au territoire national et à l'unité urbaine, fait en outre craindre que l'usage d'un seul critère (et de celui-ci en l'occurrence), soit réducteur et qu'il concerne une dimension sur laquelle la politique de la Ville a finalement peu de prise. Comme on peut craindre que la réduction du nombre de quartiers retenus pose des problèmes à ceux qui sortiront ainsi de la politique de la Ville (quelles actions seront alors prévues dans ces « territoires de veille » ?).

Par ailleurs, le PNRU actuel est prolongé sur 2 ans pour mener à bien les 396 projets signés dans 595 ZUS, qui concernent 4 millions d'habitants et représente plus de 44 Mds€. **Mais surtout, un nouveau programme recadré est lancé pour les 10 ans à venir (2014-2024)** afin de tenter de répondre aux nombreux chantiers qui restent à mener.

Pour de nombreux territoires, les programmes de rénovation urbaine ont été — et seront donc encore — l'occasion d'intervenir de manière significative sur des parcs de logements soumis à des processus de dépréciation importants et de poursuivre la valorisation du cadre urbain (restructuration des voiries, aménagement des espaces publics et création/amélioration des équipements, désenclavement et articulation avec les quartiers environnants, introduction et développement des activités et commerces...).

Cependant, il convient de prendre en compte le bilan de dix ans du Plan national de rénovation urbaine. L'Onzus montre la pertinence des interventions dont les habitants se disent, globalement et majoritairement, satisfaits. Mais, il est manifeste que les opportunités — ou les perspectives — ne se présentent pas de la même manière partout et pour tout le monde.

⁵¹ *Ne pas renoncer à l'indépendance de l'évaluation de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, Communiqué de presse du 7 janvier 2014.

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

La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2013, constatait que face aux attentes (des organismes Hlm, des collectivités, des habitants...), les besoins sont encore importants. Le PNRU a initié une dynamique et un espoir de refondation des quartiers et des villes, mais sans améliorer durablement le fonctionnement urbain des sites et les conditions de vie des ménages qui y vivent. Plusieurs remarques méritent d'être rappelées à l'heure du débat sur le projet de loi « Ville et Cohésion urbaine ». Il s'agit d'abord de la temporalité limitée dans lesquelles les opérations s'inscrivent alors que le processus de transformation recherché nécessite le plus souvent plusieurs décennies. Ensuite, les premières approches ont parfois été trop « mécaniques », voire simplistes, en cherchant à poursuivre un objectif de mixité de l'habitat à travers la seule diversification de l'habitat, en résumant la question des parcours résidentiels au seul relogement, les questions d'emploi aux clauses d'insertion professionnelles..., et ont sans doute limité l'impact d'un certain nombre de projets. L'environnement social, économique, voire politique a été trop longtemps ignoré et le volet social des PRU, *via* les CUCS, trop tardif.

Des enjeux socio-économiques profonds ont également eu tendance à être occultés. C'est le cas notamment de l'augmentation sensible des loyers des nouveaux logements proposés, neufs ou réhabilités, alors que la solvabilité des ménages dans les quartiers populaires se fragilise. L'IRDSU considère à ce propos que les coûts de sortie des logements sociaux neufs ont été « mal évalués », avec le risque de reproduire la concentration des personnes les plus pauvres dans le parc social ancien restant, sachant par ailleurs que la reconstruction hors ZUS reste minoritaire (fin 2012, 61 % de l'offre démolie est reconstituée en ZUS). Ainsi, c'est sans doute au regard de la diversification de l'habitat et de la promotion de la mixité sociale que les limites du programme sont les plus nettes. C'est pourquoi, la prolongation de l'effort de rénovation des quartiers sensibles doit être l'occasion de renforcer l'offre de logements accessibles. Un premier pas, proposé par le CES de l'ANRU, pourrait consister à reconstruire 75 % des logements démolis par des logements très sociaux (PLAI).

La Fondation Abbé Pierre rappelle également **l'indispensable articulation entre la politique de la Ville et la politique locale de l'habitat**, et plus particulièrement la nécessaire inscription des programmes de rénovation urbaine dans les PLH. Ces derniers devront être révisés sans tarder pour intégrer les nouvelles priorités, sans pour autant se substituer à celles qu'ils affichent déjà. Sans quoi toute ambition d'une meilleure répartition des logements financièrement accessibles à l'échelle de l'agglomération restera vaine et les perspectives extrêmement limitées.

Enfin, le renforcement de la prise en compte et de la participation des habitants, proposé dans le projet de loi, s'il demande à être vérifié dans la pratique, répond là encore à une des principales critiques liée à la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. **Pour la Fondation Abbé Pierre, ces intentions doivent désormais se traduire en acte par une meilleure réponse**

→ DES TERRITOIRES PLUS ÉQUITABLES ?

aux attentes et aux difficultés des habitants, qui doivent être les premiers destinataires des projets, avec l'assurance que leurs quartiers puissent constituer des espaces de développement et puissent rejouer un rôle de promotion sociale. Un objectif qui, au-delà du logement et de l'habitat, rejoint la question des transports, de l'emploi, de la citoyenneté, de la culture...

UNE PROTECTION SOCIALE DE L'HABITAT POUR LES PLUS FRAGILES ?

Deux inflexions importantes de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées sont apparues au cours des deux dernières années. Avec le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le Gouvernement a exprimé sa volonté d'**intégrer cette politique dans une perspective plus vaste de lutte contre l'exclusion** dont on peut espérer qu'elle contribuera à renforcer la cohérence des mesures adoptées en faveur des populations les plus fragiles en matière de logement mais aussi d'insertion, de santé... La seconde inflexion de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées tient au fait qu'elle s'accompagne d'**une volonté de réorientation de la politique du logement pour mieux prendre en compte les besoins sociaux** (effort de production de logements sociaux, mesures de régulation du marché locatif privé, meilleure protection des locataires...). La politique du logement en direction des personnes les plus fragiles pourrait ainsi sortir de son statut de politique résiduelle pour devenir un des volets de la politique du logement.

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction de ce chapitre, l'année 2013 a été riche de textes législatifs et réglementaires qui concernent à des degrés divers et plus ou moins directement les personnes connaissant des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. La Fondation Abbé Pierre **distingue toutefois les mesures protectrices, qui ont une large visée, de celles qui sont davantage centrées sur les personnes en difficulté**. Les premières, si elles sont bien calibrées, peuvent réduire la nécessité de recourir à des mesures spécifiques pour les plus fragiles. Mais la situation ne s'améliorant pas, les amortisseurs sociaux du mal-logement étant à plat, des mesures doivent impérativement être prises immédiatement, sans attendre que celles qui se veulent plus structurelles fassent effet, en cascade, éventuellement jusqu'aux plus pauvres.

De nouvelles mesures protectrices pour les demandeurs de logements et les locataires

Le projet de loi ALUR contient différentes mesures concernant les demandeurs de logement social (la réforme des attributions), les locataires du parc locatif privé (la garantie universelle des loyers) ou les personnes ayant recours à des formes précaires d'habitat (logements et hôtels meublés). Ces mesures

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

s'appliquent évidemment à l'ensemble des personnes relevant de ces différentes situations de logement, mais elles visent aussi les personnes les plus fragiles.

Vers une attribution plus équitable et transparente des logements sociaux ?

La réforme des attributions des logements sociaux⁵² suscite de fortes tensions, notamment chez certains bailleurs sociaux et élus, qui ne veulent pas perdre la maîtrise du peuplement de leur parc pour les uns, de leurs quartiers pour les autres. À ce stade du débat, la Fondation Abbé Pierre voit deux enjeux majeurs : **simplifier les démarches des demandeurs** (l'enregistrement par internet et le dépôt unique des pièces justificatives prévus dans le projet de loi ALUR vont dans ce sens) **et apporter de la transparence** dans un système d'attribution des logements sociaux qui apparaît aujourd'hui particulièrement opaque pour les demandeurs⁵³.

Le processus d'attributions renvoie aujourd'hui à un véritable parcours du combattant pour les candidats à un logement social : il leur est difficile de se repérer dans la diversité des intervenants (bailleurs, réservataires, collectivités locales) et des procédures d'attributions. La multiplicité des filières et des acteurs et l'absence de transparence renforcent le sentiment d'injustice, voire de défiance des candidats qui ne sont pas choisis à l'égard des organismes d'Hlm et des institutions. Ce mode de fonctionnement, qui n'est toujours pas garant d'un traitement équitable des demandes, peut également contribuer à renforcer les discriminations systémiques.

Avec la loi ALUR — et malgré son décalage avec les ambitions initiales formulées lors de la concertation —, la transparence est susceptible de s'améliorer tant par la création d'un service intercommunal d'accueil des demandeurs (qui disposent d'un droit à l'information sur les caractéristiques du parc et les délais de satisfaction de la demande par exemple), que par la consultation possible du bilan des attributions.

Le plus novateur, sans doute, tient à la possibilité d'expérimentation ouverte dans deux domaines : la « cotation » de la demande qui permet de s'interroger sur les mécanismes de sélection des demandeurs ainsi que la « location choisie » qui pourrait remettre le demandeur au cœur du système.

La création d'un système de « cotation » doit permettre d'améliorer le traitement de la demande de logement social ainsi que le repérage des

⁵² Les réflexions sur la réforme des attributions s'inspirent d'une prise de position commune lors de la concertation sur les attributions de logements sociaux : ALPIL, Fondation Armée du Salut, Emmaüs Solidarité, FAPIL, FNARS, Fondation Abbé Pierre, France Terre d'Asile.

⁵³ Une enquête Ipsos dans plusieurs grandes agglomérations, réalisée en mars 2013, montre que les demandeurs en attente d'un logement social ne connaissent pas ou très peu le fonctionnement des réservataires. Ils ont le sentiment que le « piston » domine. Ils connaissent la première étape de la demande, son enregistrement, mais la suite est pour eux beaucoup plus vague : « une boîte noire » pour certains, « une bouteille à la mer » pour d'autres qui ne savent où elle va, ni comment.

personnes prioritaires pour l'attribution d'un logement social, en objectivant et harmonisant les critères de sélection et en favorisant leur lisibilité. Si le principe de cotation de la demande est intéressant, il importe cependant d'en définir les contours.

Il doit d'abord être commun à tous les acteurs (bailleurs, collectivités locales, État, associations, Action Logement) présents sur un territoire (département ou intercommunalité) et permettre de sortir des stratégies institutionnelles propres aux différents réservataires et attributaires, en définissant des critères partagés. Les grilles de cotation doivent respecter les priorités d'accès au logement locatif social définies par les textes législatifs et réglementaires, qu'elles soient conçues à l'échelon national et/ou négociées localement. Il est indispensable que l'État puisse avoir les moyens d'exercer son rôle de garant du droit au logement et donc de contrôler la légalité et la cohérence des ordres d'attributions dégagés, et de veiller à l'égalité de traitement des demandeurs d'un territoire à l'autre. Un tel système devant apporter de la transparence aux attributions, il est indispensable de communiquer la grille de cotation ainsi que le nombre de points obtenus aux demandeurs. Il convient, enfin, de veiller à ce que les ménages dont les candidatures ne seront pas retenues à l'issue du processus d'attribution se voient proposer un logement dans des délais raisonnables.

L'expérimentation possible de la « location choisie » vise à inverser la logique d'attribution des logements sociaux : l'offre est non seulement rendue publique, mais le demandeur a également la possibilité de candidater lui-même sur un logement qu'il identifie (sur internet, par exemple), ce qui lui permettrait d'opérer un choix qui lui est impossible aujourd'hui. Elle ne résout pas le problème de l'offre, mais permet au demandeur de mieux l'identifier et de faire un choix en connaissance de cause. La location choisie, que certains bailleurs préfèrent appeler la « location active », se situe à la convergence de deux évolutions : la dématérialisation des démarches administratives ou commerciales qui pourrait redonner un rôle d'initiative aux demandeurs de logement social, mais aussi les difficultés de remise en location de certains logements et le poids des refus dans les propositions de logement.

Ces dispositions, pour peu que les organismes Hlm et les collectivités locales s'en saisissent, pourraient conduire à modifier profondément le système d'attribution des logements sociaux et avoir un impact majeur sur les différentes filières d'accès au logement social — et notamment sur celles qui sont dédiées aux personnes en difficulté. La Fondation Abbé Pierre se satisfait des perspectives nouvelles qui se dessinent, mais elle sera vigilante à ce que les expérimentations menées permettent aux plus démunis d'accéder à un logement social dans de bonnes conditions, qu'elles n'entravent pas la mise en œuvre du Droit au logement opposable et ne fassent pas obstacle au développement de la mixité sociale.

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

De nouvelles protections pour les locataires du parc privé ?

Le projet de loi ALUR vise à apporter de nouvelles protections pour les locataires du parc privé qu'il s'agisse de rééquilibrer le rapport locatif, de la création de la garantie universelle des loyers (GUL) ou de mieux encadrer la location en meublé ou hôtel meublé.

- 1 - Il consacre une place importante au **rééquilibrage des rapports entre bailleurs et locataires**. Cette volonté du législateur se traduit notamment par :
- l'inscription dans les baux du dernier loyer pratiqué et des loyers de référence, conditions essentielles à l'application du dispositif d'encadrement des loyers,
 - la définition d'un état des lieux type,
 - des notices d'information des locataires à différents stades de la relation locative (conclusion du bail, délivrance d'un congé),
 - la réduction du délai de préavis au départ du locataire dans les zones tendues ou dans certaines situations,
 - une sanction pour travaux abusifs,
 - le partage des frais d'agence et leur plafonnement,
 - la sanction du défaut de restitution du dépôt de garantie dans les délais prévus, etc.

Si l'on se réfère à ces différents aspects du rapport locatif, il est indéniable que le projet de loi améliore la situation des locataires. Mais c'est souvent au prix d'une complexification de la loi du 6 juillet 1989. Or, toutes les nouvelles protections instaurées ne seront efficaces que si elles sont connues et comprises par leurs bénéficiaires (qui doivent souvent réagir dans des délais assez courts), ce qui pose la question des moyens conférés à l'information et à l'accès aux droits dans le domaine du logement.

2 - Parallèlement, le projet de loi ALUR prévoit, pour les locataires du parc privé, **la mise en place d'une garantie universelle des loyers (GUL)** dont les dispositions, encore floues, ont fait l'objet d'une très vive opposition tant des représentants des propriétaires privés et des gestionnaires immobiliers (dénonçant tour à tour le coût de cette mesure, l'introduction d'une gestion administrée remettant en cause le fonctionnement du marché ou encore le risque de déresponsabilisation des locataires), que des associations qui n'y voient pas toujours la garantie d'une amélioration de l'accès à un logement de qualité pour ceux qui en sont actuellement exclus.

Prudemment, le projet de loi s'en tenait au départ à fixer le principe de son existence et sa date d'application (au 1^{er} janvier 2016) pour laisser du temps au débat et préciser ainsi l'ambition de la GUL : son périmètre, le champ de ses garanties, son coût... Face aux demandes insistantes de précisions de la part des sénateurs et des députés, préoccupés par la « dérive des coûts » possible d'un tel dispositif public, un amendement du Gouvernement prévoit la garantie du paiement des loyers dans la limite du loyer médian de référence,

fixé localement par les préfets. Il avait déjà autorisé, en première lecture, le recours aux moyens du Trésor public pour le recouvrement des dettes afin de répondre à ces craintes. Parallèlement, l'idée de financer la GUL au moyen d'une taxe dédiée semble avoir été abandonnée, dans un contexte de « ras-le-bol fiscal » au sein du pays.

Au final (à la date de l'écriture de ce rapport), la GUL ne serait plus obligatoire, le bailleur pouvant lui préférer la caution, et son coût de fonctionnement ne devrait pas dépasser 400 millions d'euros par an lorsqu'elle couvrira, dans plusieurs années, une partie des quelques 6 millions de baux privés. Mais sur quoi ou sur qui reposera son financement ? A priori, en partie sur des financements d'Action Logement — et du budget logement de l'État ? —, ce qui pourrait signifier qu'une réorientation des budgets publics disponibles se fasse au détriment d'autres outils essentiels de protection des plus fragiles.

La Fondation Abbé Pierre craint par ailleurs que la GUL (qui présentait des atouts intéressants dans la mouture initiale du projet du ministère : suppression parallèle de la caution, mutualisation des risques...) ne permette pas de donner la priorité aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement (la sélection des ménages par les bailleurs privés ou les agences immobilières continuant à prioriser les plus solvables)⁵⁴. La nouvelle formule semble mieux prendre en compte sa cible, en l'occurrence les étudiants, apprentis et salariés titulaires d'un contrat de travail précaire (hors CDI), en ajoutant des « briques » pour ces derniers : un plafond de loyer majoré pour l'éligibilité au dispositif, une couverture possible au-delà de 50 % de taux d'effort si un cautionnement a été conclu parallèlement. Il en irait de même sur ce dernier point, sans qu'un cautionnement complémentaire ne soit toutefois exigé de leur part, pour toutes les personnes logées par des organismes agréés pour les activités d'intermédiation et de gestion locative et de maîtrise d'ouvrage d'insertion, pour lesquels s'ajoutera la possibilité de couvrir les réparations liées à l'occupation des logements qu'ils gèrent. **Mais en l'absence de caractère obligatoire, la question de l'attractivité de la GUL est posée** : l'alternative toujours possible que constitue la caution risque de demeurer un obstacle majeur d'accès au logement pour certains, notamment les plus modestes qui pourraient continuer à se voir exiger une telle garantie que, bien souvent, ils ne sont pas en mesure de fournir.

La nouvelle rédaction de l'article 8 du projet de loi esquisse le début d'une articulation entre la GUL et les dispositifs locaux d'intervention, dont la complémentarité n'apparaissait pas jusqu'ici. La mission des organismes sur lesquels s'appuiera l'Agence nationale de garantie des loyers comprend une intervention sociale auprès des locataires en difficulté, et des ponts vers la CCAPEX et le Département sont créés, mais aucun dispositif particulier de coordination de ce nouvel acteur dans le paysage déjà complexe de la

⁵⁴ Sachant par ailleurs que la GUL, à elle seule, ne règle évidemment pas la question du taux d'effort sur un marché privé qui a subi d'importantes hausses depuis de nombreuses années.

prévention n'est réellement prévu. Ainsi, si l'on comprend que les moyens de couvrir le risque locatif et de recouvrer les dettes soient bien identifiés, il devrait en être de même pour la prévention des expulsions dans l'objectif d'impulser une approche plus sociale, plus efficace et un relogement plus rapide.

Beaucoup de questions restent donc en suspens et l'ambition de la GUL s'est considérablement réduite au fil des débats et des critiques dont elle a été l'objet. Quel que soit le vote final de la loi sur ce point, la Fondation Abbé Pierre suivra de près les évolutions à venir et veillera à ce que la GUL ne passe pas à côté de son objectif premier affiché, à savoir favoriser l'accès au logement des personnes modestes et mieux prévenir les expulsions locatives.

3 – Le projet de loi ALUR apporte également un certain nombre de protections aux occupants de logements et hôtels meublés qui sont souvent des ménages très modestes ou fragiles. **Si la location d'un logement meublé peut se présenter comme une solution** pour de nombreuses personnes mobiles, **elle est parfois utilisée** par son propriétaire **comme une façon de se soustraire à la loi du 6 juillet 1989 et comme une solution par défaut pour les locataires** dans un marché du logement tendu⁵⁵. Les apports de la loi ALUR devraient contribuer à mieux encadrer le recours à la location en meublé : leur régime est intégré dans la loi du 6 juillet 1989, qui aligne certaines conditions de location sur celles des logements locatifs ordinaires (en revanche la durée, les conditions de reconduction et de résiliation du bail, le dépôt de garantie restent particuliers). Le dispositif d'encadrement des loyers s'applique, mais avec une majoration possible au m², alors que les loyers de ces logements sont déjà très élevés. De la même façon, le projet de loi ALUR modifie la réglementation concernant les hôtels meublés occupés à titre de résidence principale. Celle des logements meublés s'applique en partie, en excluant toutefois un certain nombre d'articles (état des lieux, diagnostic technique, décret de limitation des loyers à la relocation ou au renouvellement des baux). Enfin, si le projet de loi précise que le local doit être pourvu en chauffage, alimentation en eau et sanitaires, il prévoit cependant une adaptation des caractéristiques de décence ce qui suscite de réelles inquiétudes au regard des seuils d'exigence déjà bas pour ce type d'occupation⁵⁶.

⁵⁵ Une récente étude de l'Adil 75 montre que le locataire d'un logement meublé est souvent contraint, faute de mieux, de rester dans son logement plus longtemps qu'il ne le souhaite, la durée moyenne d'occupation des personnes interrogées étant de trois ans et demi. Ainsi, pour l'ADIL se posent les limites d'un régime, qui, par sa souplesse répond d'un côté à une demande réelle, mais de l'autre favorise des dérives qu'il convient de proscrire.

⁵⁶ Le recensement de la population de 2006 indique que 36 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'enquête Logement décrit une population pauvre et des taux d'effort très élevés pour des conditions de confort bien souvent très médiocres (voir le chapitre 3 de ce rapport).

Des mesures spécifiques pour les plus fragiles : entre approche globale et traitement de l'urgence

La politique en faveur du logement des personnes défavorisées, conduite en France depuis plus de trente ans maintenant, a connu un certain nombre d'évolutions et d'inflexions, au rythme des alternances politiques. Mais elles ont aussi été indexées sur la situation des personnes en difficulté pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. Une situation qui, loin de s'améliorer, s'aggrave avec la détérioration de la situation économique et sociale.

Le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et le projet de loi ALUR sont susceptibles d'ouvrir une nouvelle étape par certaines de leurs dispositions. Et les constats qui fondent l'action des pouvoirs publics, sur cette question de la protection des ménages les plus faibles, sont le plus souvent partagés par les représentants du monde associatif. Toutefois, **les tensions restent vives, compte tenu des décalages observés entre l'affichage des objectifs et la réalité des moyens déployés pour les mettre en œuvre.**

L'approche globale du Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté

Le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, présenté en janvier 2013, tente de traiter globalement et de façon articulée différentes dimensions de l'action publique susceptibles d'agir sur les causes d'exclusion. Il s'articule autour de trois grands objectifs : réduire les inégalités et prévenir les ruptures, venir en aide et accompagner vers l'insertion et enfin coordonner l'action sociale et valoriser les acteurs. Au premier objectif correspondent, pour ce qui concerne le logement, des mesures de portée générale dont certaines ont déjà été évoquées (150 000 logements sociaux par an, régulation des excès du secteur locatif privé, rénovation thermique et de traitement des copropriétés dégradées...). Le second volet du Plan recouvre des mesures davantage ciblées sur les ménages les plus fragiles, qu'il s'agisse de remédier à l'effectivité partielle du droit au logement opposable dans certains départements, de mettre fin à la gestion au thermomètre de l'urgence, de prioriser l'accès au logement et de développer à cet effet de nouvelles passerelles y conduisant ou d'accompagner les personnes habitant dans des campements ou des squats.

Une mission de suivi et de déclinaison territoriale du Plan contre la pauvreté a été confiée à François Chérèque. Un premier document, daté d'avril 2013, adresse au Premier ministre cinq alertes, dont deux concernent l'hébergement et le logement, partagées par le secteur associatif : les insuffisances dans la mise en œuvre de l'objectif visant à sortir de la gestion au thermomètre de l'accueil et l'application très inégale de la circulaire du 26 août 2012 concernant les campements et les squats.

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

De nombreuses préconisations du rapport « logement-hébergement »⁵⁷, préparatoire à la conférence contre la pauvreté fin 2012, n'ont pas été retenues ou suivies d'effet, de sorte que le « choc de solidarité » attendu avec le plan d'urgence recommandé pour 2013 pour dégager des solutions nouvelles et faire front rapidement aux situations les plus dures de mal-logement (répondre à 20 000 ménages reconnus prioritaires à l'issue d'un « recours Dalo », moratoire sur les expulsions locatives...), n'a pas eu lieu. De même, les objectifs du plan ne sont pas déclinés dans une loi de programmation, condition pourtant essentielle à la mise en œuvre d'une politique durable de long terme et pour « donner de la visibilité et de la stabilité aux acteurs ». **Au final, l'année 2013 n'a pas été celle de la rupture attendue et rien ne garantit que 2014 le soit davantage**, le « calendrier » du Plan n'étant pas explicite dans le domaine de l'hébergement et du logement.

L'appréciation de la Fondation Abbé Pierre sur la première année de mise en œuvre du Plan contre l'exclusion est réservée, compte tenu également des ambiguïtés sur le sens et le contenu de l'action. S'il faut saluer la démarche transversale engagée et la dimension interministérielle du projet, elle n'est pas pour autant garante d'un traitement structurel de la lutte contre la pauvreté à travers une réforme de nos modèles de protection sociale. **L'ambition du Plan se heurte également aux contraintes et aux délais de son application**, ce qui rend l'action publique difficilement lisible. Nous en sommes au stade de la prise de décision et de l'élaboration des textes, mais pas encore à celui de la mise en œuvre et des changements visibles sur les territoires. Les nouvelles orientations de la lutte contre l'exclusion sont régulièrement réaffirmées depuis le début du quinquennat, mais elles ne se traduisent pas par des changements significatifs sur le terrain. Le vocabulaire associatif est largement récupéré : « choc de solidarité », « plan d'urgence », « pacte social », « mobilisation pour le logement »... ce dont il faudrait se réjouir s'il se traduisait en actes. Mais l'écart entre les objectifs affichés et la réalité de leur application est tel que l'on peut en venir à douter de certains objectifs poursuivis (« le logement d'abord », par exemple), de la même manière que l'on constate des entorses aux principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge des personnes hébergées.

Encore peu de changements significatifs

Dans un certain nombre de domaines qui recouvrent les situations de vie les plus difficiles — qu'il s'agisse des bidonvilles ou de l'hébergement d'urgence pour les personnes privées de toute autre solution — trop peu de changements significatifs ont été enregistrés. **La résorption des bidonvilles ne respecte pas toujours, loin s'en faut, les recommandations de la circulaire du 26 août 2012.** Et la fin de la gestion au thermomètre de l'accueil d'urgence, rappelée comme

⁵⁷ Rapport écrit par Alain Régnier, Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, et Christophe Robert de la Fondation Abbé Pierre.

une exigence par les textes officiels, peine à se matérialiser sur le terrain où le décalage entre l'offre et la demande d'hébergement demeure considérable.

1 - L'actualité liée aux bidonvilles est restée très prégnante cette année. La Dihal comptabilise 394 campements repérés à l'été 2013 et 16 949 personnes qui y vivent dans des conditions particulièrement choquantes et indignes. Après les évacuations systématiques et aveugles, aux conséquences désastreuses pour leurs occupants, menées par le précédent Gouvernement, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illégitimes promettait de nouvelles pratiques et de nouvelles réponses. Un changement que les divers rapports d'évaluation et témoignages des professionnels ne constatent pas partout ou pour le moins de manière très inégale. Le Défenseur des droits a été saisi en 2012 et 2013 de nombreuses situations de démantèlements⁵⁸ sans mise en œuvre des préconisations de la circulaire, ou seulement partiellement : selon lui, le « volet répressif » prime encore sur le « volet préventif ». En novembre 2013, la Dihal a, quant à elle, mis en évidence l'hétérogénéité de la qualité des diagnostics, le plus souvent réalisés à proximité de la date d'évacuation : 70 % ne comportent que des données chiffrées, 20 % seulement apportent une analyse détaillée de la situation. Dans son observation des modalités d'application de la circulaire, l'IGAS constate pourtant que lorsque les initiatives locales permettent « d'apporter une réponse pragmatique pour sortir de la simple addition de dispositifs de droit commun et mettre en œuvre une approche intégrée » (diagnostic, accès effectif à l'emploi et au logement, accompagnement social dans la durée), l'adhésion des occupants est plus forte et les échecs limités.

Les appels au respect des droits fondamentaux vis-à-vis de citoyens européens se sont succédés de la part du Défenseur des droits, de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme⁵⁹, des associations⁶⁰... relayés par les injonctions répétées des instances européennes⁶¹. Pourtant, les évacuations sans solution se poursuivent et les réticences restent importantes, comme en témoigne la violente stigmatisation dont les occupants de ces bidonvilles ont encore fait l'objet cette année. La Fondation Abbé Pierre a rappelé à plusieurs reprises qu'il ne faut pas se tromper de combat : des personnes et des familles, citoyennes européennes fuyant le rejet dans leur pays d'origine, sont maintenues dans des conditions de vie indignes et souffrent de déplacements organisés par les autorités publiques qui ne règlent rien, voire contribuent à accroître leurs difficultés (rupture dans la scolarité des enfants ou le suivi de soins, destruction du peu de biens que possèdent les personnes...). Un problème qui concerne quelques milliers de personnes et que notre pays est capable de résoudre en mettant en œuvre un plan national de traitement des bidonvilles.

⁵⁸ Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2013, août 2012-mai 2013, Le Défenseur des droits.

⁵⁹ Roms : la CNCDH rend ses recommandations au gouvernement, Communiqué de presse, CNCDH, 2 août 2013.

⁶⁰ Le Collectif Romeurope, notamment.

⁶¹ La Commission européenne par la voix de Viviane Reding, le Parlement européen ainsi que le Comité européen des droits sociaux qui a condamné une nouvelle fois la France pour non respect de la Charte sociale européenne par une décision rendue publique le 21 janvier 2013.

2 - La fin de la gestion hivernale de l'hébergement d'urgence et la priorité donnée à l'accès au logement sont deux autres priorités affichées du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Au-delà de ces orientations générales, **le secteur de l'accueil des personnes en difficulté doit faire face à une double exigence : répondre aux besoins à court terme et engager son évolution structurelle** qui percute plus globalement l'ensemble du secteur de l'hébergement.

Le plan pluriannuel prévoit la création ou la pérennisation de 5 000 places d'hébergement d'urgence, dès 2013, pour faire face à l'afflux des demandes adressées au 115 ou répondre à des besoins spécifiques (personnes sous main de justice, femmes victimes de violence), ainsi que 4 000 nouvelles places en CADA. Pour développer les passerelles vers le logement, il prévoit la création de 7 000 « places » en logement adapté en 2013 (Pensions de familles et intermédiation locative), devant servir d'alternative à l'hébergement. D'un point de vue quantitatif, les objectifs semblent en partie atteints et la Ministre du Logement, dans son courrier adressé au Collectif des associations unies le 15 novembre 2013, annonçait la création/pérennisation de 7 000 places d'hébergement et de 7 630 places de logement adapté. Environ 2 000 places en CADA ont été ouvertes en 2013, mais la création des 2 000 restantes n'interviendra vraisemblablement qu'à la fin de l'année 2014, voire au début 2015. Malgré ces retards très préjudiciables en matière d'accueil des demandeurs d'asile, la Fondation Abbé Pierre constate que des efforts ont été faits. Comme tous les ans, les capacités d'accueil augmentent ; mais comme tous les ans, elles ne suffisent pas.

Car la situation ne s'améliore pas, au contraire, et le secteur de l'hébergement reste soumis à une tension extrême face à une demande sociale qui augmente. Le nombre de personnes sans domicile a progressé de 44 % entre 2001 et 2012⁶² et l'Onpes a révélé, en septembre 2013, à l'issue d'un travail inédit mené sur la mortalité des personnes sans domicile en France, que l'âge moyen au décès de la population sans domicile est de 49 ans, presque 30 ans de moins que la population générale. La demande d'hébergement continue de progresser (+ 31 % entre septembre 2012 et septembre 2013)⁶³ : en novembre 2013, 70 % des demandes au 115 n'ont pas donné lieu à un hébergement et **82 % des absences de réponse sont expliquées par un manque de places disponibles**. Il en résulte que, sur le terrain, les acteurs ne constatent aucun changement de modèle et la Fnars relève un « *décalage abyssal entre l'offre et les besoins* ».

Les diagnostics territoriaux (diagnostics à 360 degrés⁶⁴), devant associer l'ensemble des acteurs locaux pour évaluer l'ensemble des besoins dans une perspective d'adaptation pluriannuelle de l'offre de réponses aux personnes, ont pris du retard. Force est de constater que cette démarche n'a pas encore

⁶² Insee première, n°1455, juillet 2013.

⁶³ Baromètre du 115, FNARS, novembre 2013.

⁶⁴ Proposés par le rapport « logement-hébergement » préparatoire à la conférence contre la pauvreté.

abouti, alors que le calibrage et surtout la qualité de la réponse en dépendent. À ce jour, des travaux ont été menés sur quatre territoires pilotes, un guide méthodologique et une maquette sont testés dans dix territoires et devraient être déployés début 2014 dans toutes les régions. Alors que la finalisation des diagnostics est prévue pour la fin du premier semestre 2014, la Fondation Abbé Pierre restera très vigilante quant à la qualité de leur apport et, surtout, à l'utilisation qui en sera faite pour forger des réponses territorialisées et adaptées à toutes les situations de mal-logement observées.

Par instruction aux préfets du 21 novembre 2013, le ministère du Logement a par ailleurs et une fois de plus annoncé la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence. On parle toujours d'ouverture de capacités exceptionnelles de mise à l'abri, mais celle-ci ne sera plus déclenchée sur le seul critère de température, mais en fonction de la situation des personnes et des besoins de chaque territoire. Ainsi, le dispositif d'hébergement d'urgence est censé faire l'objet d'adaptations permanentes au regard des circonstances locales et en tenant compte de la diversité des publics accueillis. Cette instruction appelle également à une diminution significative des nuitées hôtelières, bien que la part du budget que l'État y consacre ne cesse de progresser (pour atteindre un montant global de 115 M€ en 2012, en hausse de 21 % par rapport à 2011). L'instruction rappelle les principes de continuité de la prise en charge et de l'inconditionnalité de l'accueil, des conditions minimales de qualité et de décence et enjoint au respect de l'exigence de dignité. Elle affirme que la qualité de l'accueil conditionne les possibilités d'accompagnement et l'efficacité de la prise en charge. Cependant, concrètement, **l'organisation de l'urgence au cours de l'hiver 2013/2014 sur le terrain ne laisse présager aucun véritable changement de modèle** et risque bien, au final, de s'apparenter à un « *habillage de forme* » pour reprendre le propos de la Fnars.

Si l'État dégage des moyens croissants, d'année en année, avec cet hiver encore une enveloppe complémentaire de 107 millions d'euros, ces derniers ne suffiront pas à résoudre la difficile équation de la fin de la gestion saisonnière : ils sont à la fois insuffisants pour couvrir l'ensemble des besoins et leur fléchage repose encore sur de nombreux recours à des solutions temporaires de mise à l'abri, inadaptées, de basse qualité et coûteuses. La non mise en œuvre de l'objectif, visant à en finir avec la gestion au thermomètre de l'accueil d'urgence, recoupe également la difficulté (voire l'impossibilité dans certains territoires) de respecter les principes d'accueil inconditionnel et de continuité de la prise en charge des personnes en grande difficulté.

Par ailleurs, la création de centres dédiés aux déboutés de la demande d'asile (centres semi-fermés), préconisés par le rapport de la réforme de l'asile publié le 28 novembre 2013, inquiète fortement. De tels centres ajouteraient un nouveau dispositif spécifique, pour des personnes qui ne seraient plus considérées en situation de précarité, mais en quelque sorte comme des « délinquants », remettant en cause le principe d'accueil inconditionnel lié à

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

l'hébergement qui doit permettre d'accueillir, d'héberger et d'accompagner toute personne en situation de détresse. Les associations refusent de jouer un rôle qui n'est pas le leur, alors qu'à peine plus de 30 % des demandeurs d'asile ont accès à un CADA et donc à un accompagnement social et administratif de qualité dont dépend en partie l'issue de leur demande.

L'instruction du 21 novembre 2013 demande aussi de prioriser l'accès au logement et d'actionner toute l'année l'intégralité des leviers le permettant : contingent préfectoral, baux glissants, résidences sociales, pensions de famille et tous les dispositifs de mobilisation du parc privé à des fins très sociales (conventionnement Anah, agences immobilières à vocation sociale, mandats de gestion, mesures AVDL). Sur ce point, des progrès immédiats sont attendus en particulier dans les territoires peu tendus qui peuvent rapidement développer une offre nouvelle de logement, ce qui constituerait une réponse positive au Collectif des associations unies qui demande une mise en œuvre immédiate de l'accès direct au logement lorsque celui-ci peut d'ores et déjà être organisé.

En conclusion, il faut insister sur **le décalage qui se manifeste entre les intentions des politiques nationales et leur application territoriale**, entre le discours de la Ministre du Logement et l'action territoriale effective. Les rencontres organisées à l'automne 2013 par François Chérèque et les préfets ont permis une meilleure information des acteurs sur le contenu du Plan, mais elles ont aussi souligné la difficulté de parvenir à un véritable diagnostic de la situation et à l'émergence de priorités territoriales. Tout semble se passer comme si les services de l'État naviguaient parfois à vue, en fonction des rallonges financières données au coup par coup. Plus généralement, un pilotage et un suivi département par département des actions annoncées, fondés sur un diagnostic partagé et une évaluation des actions engagées, fait défaut. Au mieux, sont dressés des états d'avancement des actions, sans toutefois toujours s'interroger sur leur pertinence et leur efficacité.

La contribution de la loi ALUR aux actions en faveur des personnes défavorisées

Le projet de loi ALUR comporte différentes mesures visant à favoriser les actions en faveur du logement des personnes défavorisées. Peu nombreuses au départ, elles se sont étoffées en première lecture au Parlement, notamment sous l'impulsion des associations. Elles concernent trois domaines d'intervention : l'accueil, l'hébergement et l'insertion, les expulsions locatives et l'habitat indigne.

1 - **Le projet de loi supprime le cumul des conditions de détresse (médicale, psychique et sociale) pour l'accueil en hébergement d'urgence** (une seule suffit à la caractériser) qui contribue parfois à légitimer des pratiques administratives de hiérarchisation des demandeurs. En matière d'hébergement et de logement des personnes défavorisées, il consacre le rôle et les missions des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et définit

les obligations à son égard concernant le secteur de l'hébergement et du logement accompagné. La volonté du législateur est d'en faire une plateforme unique départementale de coordination et de régulation du secteur accueil/hébergement/insertion (AHI). Il prévoit enfin la fusion des PDALPD (volet logement) et PDAHI (volet hébergement), les mesures destinées à répondre aux besoins en hébergement étant positionnées comme complémentaires aux mesures destinées à accéder au logement et à s'y maintenir. Le nouveau PDALHPD se fonde, en outre, sur un diagnostic plus large intégrant toute situation de mal ou de non-logement, quelle que soit la forme de l'habitat. Mais, dans le contexte actuel, ces mesures qui se contentent de renforcer le lien hébergement/logement ne mettront à l'évidence pas fin, à elles seules, aux pratiques dénoncées plus haut.

2 - En matière d'expulsions locatives, la circulaire de 2012 concernant les personnes menacées d'expulsion reconnues prioritaires suite à un « recours Dalo » est toujours en vigueur. Elle produit ses effets, malgré quelques dysfonctionnements signalés par la Fondation Abbé Pierre au cours de l'été 2013. En revanche, elle ne concerne qu'environ 5 % des personnes menacées d'expulsion, alors que plus de 147 000 ménages étaient assignés en justice pour impayés de loyers en 2012, et que plus de 120 000 décisions d'expulsion ont été prononcées, dont 115 000 pour impayés locatifs. **En 10 ans**, les procédures pour cause d'impayés ont augmenté de 33 % et les autorisations d'accorder le concours de la force publique de 66 %. **Les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre ont**, quant à elles, **doublé** sur la même période.

Le projet de loi constituait donc une opportunité importante pour améliorer la prévention des expulsions locatives. Il était attendu à deux niveaux : un filet de sécurité en amont, dès les premiers impayés, pour favoriser le maintien des personnes ou les accompagner dans la recherche d'un nouveau logement ; et en aval, une absence d'expulsion sans relogement ou à tout le moins sans hébergement. Au final, les moyens permettant au locataire de se maintenir dans son logement et de régulariser sa dette sont quelque peu renforcés : prolongement de la trêve hivernale de 15 jours, diagnostic social et financier avant assignation rendu obligatoire, extension des délais de paiement possible jusqu'à 36 mois (au lieu de 24), maintien possible des aides au logement... La charte départementale de prévention des expulsions est inscrite dans la loi Besson de mai 1990 et les missions des CCAPEX y sont développées. La prévention dès le premier impayé n'est toutefois pas aussi ambitieuse que la Fondation Abbé Pierre le préconisait. Les bailleurs personnes morales (hors SCI familiale) devront saisir obligatoirement la CCAPEX deux mois avant toute assignation (lorsque les organismes payeurs des aides au logement ne l'auront pas été préalablement), mais le dispositif reste limité pour les bailleurs personnes physiques à un certain montant et à une ancienneté de la dette locative qui seront définies localement par le préfet.

Enfin, mise à part la prise en compte d'un « recours Dalo » par le juge en cas de demande de délai pour quitter les lieux, aucune base légale n'est donnée au fait que l'expulsion doit rester l'exception : absence de concours de la force publique sans relogement, cohérence avec l'obligation de relogement au titre du Dalo, création d'un protocole d'accord dans le parc privé... La sanctuarisation de la circulaire d'octobre 2012 n'est donc pas effective et les outils le permettant ne sont pas promus par le législateur. Sachant que, au-delà de la dimension législative en tant que telle, **l'absence de moyens supplémentaires** pour renforcer les aides et outils opérationnels de soutien aux locataires en difficulté **risque fort de conduire à une nouvelle augmentation de la courbe des expulsions.**

3 - Les différents visages de l'habitat indigne renvoient à un phénomène tout aussi massif qui concerne environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Le projet de loi permet de transférer la compétence des communes en matière de lutte contre l'habitat indigne vers les intercommunalités, qui pourront dans ce cas également bénéficier de la délégation de la compétence de l'État, rejoignant en cela le mouvement global de décentralisation. Malgré l'encadrement du contenu des conventions de délégation et le pouvoir de substitution du préfet en cas de carence, une forte crainte persiste d'un désengagement massif de l'État dans ce domaine.

Le projet de loi cherche en outre à améliorer la lutte contre les marchands de sommeil en complétant le panel des sanctions possibles (interdiction d'acheter un bien immobilier à usage d'habitation pendant 5 ans, astreinte pouvant atteindre 1000 € par jour de retard dans l'exécution des mesures et travaux prescrits par un arrêté...). Il crée de nouveaux outils de repérage des logements indignes en donnant aux communes la possibilité d'instaurer sur une partie de leur territoire une autorisation ou une déclaration préalable de mise en location. La Fondation Abbé Pierre a, depuis longtemps, attiré l'attention sur les effets pervers d'une telle mesure si les conséquences juridiques de l'autorisation, explicite ou implicite en l'absence de moyens suffisants de contrôle, ne sont pas envisagées (effet sur le bail, présomption de décence au détriment du locataire...). Or, ces questions ne sont pas réglées par le texte à l'heure où est écrit ce rapport.

Quoiqu'il en soit, toutes ces mesures législatives ne doivent pas faire oublier l'enjeu du financement, de la mise en œuvre des outils opérationnels et de leur coordination, pour éradiquer le noyau dur d'habitat indigne qui pénalise durement les plus fragiles. L'aboutissement des procédures par la réalisation effective des travaux demande des moyens financiers importants, tout comme le repérage des situations et l'accompagnement des occupants, ce que rappelle le Contrat social pour une nouvelle politique du logement signé par le Président de la République.

LE REGARD DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE SUR LA POLITIQUE CONDUITE EN 2013

Les analyses et réflexions développées dans ce chapitre contribuent à forger le jugement que la Fondation Abbé Pierre porte sur la politique de l'hébergement et du logement conduite en 2013, qu'il importe ici de présenter de façon synthétique et globale. Ce qui frappe d'abord, comme nous l'avons déjà écrit, c'est la profusion de textes législatifs et réglementaires consacrés à la question de l'hébergement et du logement ou de la politique de la Ville, adoptés ou discutés en 2013, sans compter le Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Autant de textes qui correspondent à l'ampleur de l'enjeu que représente le logement pour nos concitoyens et qui soulignent la place qu'il occupe dans l'action gouvernementale. La Fondation Abbé Pierre s'en félicite.

Ces diverses mesures sont-elles pour autant à la hauteur de la crise sociale que nous vivons avec la montée du chômage, le développement de la précarité et la progression de la pauvreté qui contribuent à fragiliser toujours davantage certains de nos concitoyens ? La réponse à cette interrogation est délicate et doit être nuancée pour deux raisons au moins. La première tient au fait que les chiffres dont nous disposons sur les processus de fragilisation de pans entiers de la société présentent un certain décalage (sauf pour ceux concernant le chômage et l'emploi). Les dernières données produites concernant la pauvreté et les inégalités datent de l'année 2011. Nous n'avons donc pas une visibilité complète de la situation sociale en 2013, même si les sollicitations auprès des associations de solidarité ou des centres d'action sociale ne laissent pas présager de retournement positif de la situation, après une période 2008-2011 marquée par une aggravation de la situation sur ces divers fronts (emploi, chômage, précarité, pauvreté).

La deuxième raison qui incite à nuancer l'appréciation de la Fondation Abbé Pierre sur la politique du logement conduite depuis 18 mois réside dans **la temporalité de l'action publique**. Certaines lois sont soit en fin de discussion parlementaire, soit à peine votées. Mais notre inquiétude réside dans le fait que même celles dont l'adoption remonte au début de l'année 2013 commencent juste à être mises en œuvre et de façon très lente⁶⁵. Il en va de même pour le Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, dont l'appropriation par les acteurs territoriaux est en cours mais dont les effets concrets demeurent encore limités.

⁶⁵ Nous avons indiqué dans la première partie de ce chapitre que seules quelques cessions de terrains, avec des décotes importantes, avaient été réalisées à la fin de l'année 2013 et l'obligation faite à certaines communes de disposer de 25 % de logements sociaux dans leur parc de résidences principales commence à s'imposer pour la période 2014-2016.

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

Compte tenu de cette temporalité et des effets encore à venir des textes adoptés ou en cours de discussion, **l'essentiel du débat porte donc aujourd'hui sur les orientations et les mesures qu'ils contiennent.** Et de fait, la Fondation Abbé Pierre, comme les autres acteurs sociaux du logement (des associations aux organismes Hlm), s'est fortement mobilisée pour peser sur le contenu des projets de loi comme sur le débat parlementaire.

S'il faut se réjouir de l'ambition affichée par le Gouvernement de favoriser la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux — même si les conditions de réalisation ne sont pas remplies aujourd'hui —, **il faut aussi se féliciter du changement de postulat qui fonde les nouvelles mesures adoptées en 2013. Le marché n'est ainsi plus considéré comme la seule et la meilleure façon d'assurer la bonne adéquation entre l'offre et la demande,** ce qui a conduit à l'élaboration de mesures de limitation de la hausse des loyers dans le secteur locatif privé qui traduisent une volonté de régulation du marché locatif. On peut toutefois regretter l'impact limité de ces dispositions puisqu'elles ne permettront pas de corriger la dérive des loyers enregistrée depuis dix ans.

Relèvent aussi de ce registre d'intervention sur le marché immobilier, les mesures d'incitation fiscale à l'investissement locatif adoptées en 2012, qui couplent les avantages offerts aux propriétaires à des contreparties sociales (passage du « Scellier » au « Duflot »). Ou encore le chantier annoncé par la Ministre du Logement, et attendu par la Fondation Abbé Pierre, de mobilisation du parc privé à des fins sociales.

L'autre évolution importante apportée par le nouvel ensemble législatif, tient à la volonté de sortir la politique du logement en faveur du logement des défavorisés de son statut de « politique résiduelle ». C'est-à-dire de sa position de « voiture balai » qui viendrait prendre en charge les effets de l'exclusion créée par le marché, sans pouvoir agir sur les mécanismes qui en sont à l'origine. Cette évolution s'exprime de deux façons. D'abord, à travers la volonté du Gouvernement de revisiter les fondements de la politique du logement pour qu'elle soit plus sensible aux besoins sociaux, y compris ceux émanant des ménages les plus fragiles. Ce qui est manifeste avec l'effort engagé pour augmenter la production de logements sociaux, avec les mesures de régulation du marché locatif ou encore avec les dispositions assurant une meilleure protection des locataires. Ce changement de paradigme s'exprime aussi à travers la volonté affichée d'intégrer la dimension de la politique du logement dans le champ de la lutte contre la pauvreté, de façon à articuler les différentes dimensions de l'action publique concernant le traitement de l'exclusion. La politique en faveur du logement des personnes défavorisées ne devrait donc plus être **une « politique orpheline »**, mais s'intégrer plus fermement, d'une part dans la politique du logement et, d'autre part, dans la politique transversale de lutte contre la pauvreté.

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

conclusion

Pour autant, **tous ces changements, pour indispensables qu'ils soient, ne garantissent pas que le sort des plus fragiles s'améliorera et que le mal-logement reculera de façon significative.** La conduite de la politique du logement s'apparente davantage à celle d'un pétrolier, dont les inflexions de trajectoires sont lentes, qu'à celle d'un dériveur capable de les modifier rapidement. Pour la Fondation Abbé Pierre, comme pour les associations réunies au sein du Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement, **il n'est pas possible d'attendre que les mesures structurelles fassent leur effet pour traiter les situations les plus intolérables** qui sont sources de souffrances pour des dizaines de milliers de personnes : l'absence de solution d'hébergement ou de relogement suite au démantèlement de bidonvilles, la non-réponse à la demande d'accueil d'urgence ou encore la menace d'une expulsion, par exemple. Sans compter que l'attention apportée à ces situations et le traitement qui en est fait constituent un gage de la volonté du Gouvernement à garder le cap pour la mise en œuvre des mesures structurelles dont les effets sont attendus. Il est donc important qu'il s'engage à ce que les recommandations du volet préventif de la circulaire du mois d'août 2012 soient respectées, lors du démantèlement des bidonvilles, à ce qu'aucune personne hébergée ne soit remise à la rue à la fin de la période hivernale, ou encore à instaurer un moratoire temporaire des expulsions, le temps que la Garantie universelle des loyers et les mesures de la loi ALUR portent leurs fruits.

Compte tenu de la complexité et de l'étendue du domaine couvert par la politique du logement, **le risque d'une dilution des priorités sociales existe et constitue une autre source d'inquiétude pour la Fondation Abbé Pierre.** La politique du logement se décline en effet en de multiples ramifications portant, chacune d'entre elles, sur des objets distincts (la construction locative sociale, les attributions de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat et la rénovation énergétique, les aides personnelles au logement, les rapports locatifs, la prévention des expulsions, etc.). Autant de domaines d'action avec leurs logiques d'intervention, leurs outils, leurs acteurs et parfois des antagonismes entre eux importants. Au moment où le Gouvernement et le législateur procèdent à une large remise à plat et réorientation des différentes dimensions de la politique du logement, **il est indispensable de s'assurer que la priorité aux plus fragiles et aux modestes est bien prise en compte dans tous les champs d'action.** Que la production de logements sociaux contribue à rapprocher le niveau des loyers des capacités contributives de ces ménages, que l'amélioration thermique des bâtiments aille de pair avec le traitement de la précarité énergétique. Que les nouveaux territoires de la politique de la Ville ne délaissent pas des quartiers où se concentrent des difficultés sociales. Que les expérimentations concernant les attributions de logements sociaux ne remettent pas en cause l'exercice du droit au logement et les filières d'accès au logement des plus démunis, que la Garantie universelle des

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

loyers (GUL) leur soit ouverte sans être stigmatisante... La Fondation Abbé Pierre, dont c'est la raison d'être, veillera à ce que l'action publique en matière d'hébergement et de logement contribue d'abord à améliorer le sort des plus modestes et des plus pauvres. Mais il en va aussi de la responsabilité de l'État d'assurer la cohérence de l'action publique au service de cette finalité.

Si les constats à la base de la production législative de ces derniers mois, comme les orientations retenues pour redéfinir l'action publique en matière d'hébergement et de logement, sont globalement partagés par la Fondation Abbé Pierre et le mouvement associatif, **les inquiétudes naissent toutefois du décalage observé entre l'affichage des objectifs et leur mise en œuvre.** Elles tiennent d'abord à **l'insuffisance des moyens financiers consacrés par l'État** qu'il s'agisse des subventions affectées à la construction locative sociale en baisse de 10 % entre 2013 et 2014, ou du retard dans l'indexation des aides au logement en 2014 qui pénalise essentiellement les plus modestes.

Elles tiennent aussi à **l'absence de cadre pluriannuel pour la mise en œuvre des objectifs affichés de la politique du logement.** Avec le Collectif des associations unies, la Fondation Abbé Pierre plaide pour l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle, un véritable plan de cohésion qui engage les moyens de la Nation dans la durée et donne de la visibilité à tous les acteurs de la production. Comme il faut parallèlement lancer un grand Plan de mobilisation de logements privés à vocation sociale⁶⁶ en particulier dans les villes qui ne respectent pas la loi relative à la Solidarité⁶⁷ et au renouvellement urbain (SRU) de façon à les faire participer, si besoin sous la contrainte, à l'effort de solidarité. D'autres thèmes appellent aussi un engagement dans la durée des pouvoirs publics : la résorption des bidonvilles dans le respect de la dignité des personnes ou encore l'adaptation de l'accueil des personnes en difficulté de logement.

Enfin, et nous terminerons sur ce point, le décalage observé entre les nouveaux objectifs de la politique du logement et leur mise en œuvre recoupe **la césure entre le niveau national où s'exprime la volonté de l'État et le niveau local où se mettent effectivement en œuvre les mesures concernant l'hébergement, le logement ou la politique de la Ville.** Le décalage est patent quand, par exemple, la somme des objectifs de construction de logements sociaux affichés dans les programmes locaux de l'habitat est inférieure à l'objectif national de production de 150 000 logements sociaux par an. Le décalage est aussi fort quand des dispositions adoptées au niveau national, comme c'est le cas avec le

⁶⁶ Ce qui n'a évidemment rien à voir avec la procédure de réquisition qui, si elle est utile dans certaines villes, a une portée beaucoup plus limitée.

⁶⁷ Voir les propositions de la Fondation Abbé Pierre sur ce point en conclusion du chapitre 5.

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

Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, peinent à trouver une déclinaison locale, faute de volonté partagée ou de moyens.

La mise en œuvre des nouveaux objectifs de la politique du logement est étroitement liée à la mobilisation des collectivités locales qui, dotées de nouvelles responsabilités en matière d'hébergement et de logement, sont devenues des acteurs incontournables. Encore faut-il qu'elles disposent des moyens réglementaires mais aussi financiers pour agir. Ce qui n'est pas le cas, car tous les territoires ne sont pas égaux quant aux charges qu'ils doivent assumer et aux moyens dont ils disposent pour le faire. Alors que les dotations globales de l'État aux collectivités locales baissent, on peut regretter que les mécanismes de péréquation financière mis en place pour 2014 demeurent trop modestes et que la question de la solidarité entre collectivités territoriales n'ait pas encore trouvé de réponse satisfaisante. Il faut enfin souligner la dimension essentielle de **la mobilisation de l'échelon local qui conditionne la mise en œuvre de quasiment toutes les avancées que nous avons évoquées dans ce chapitre**. Mais elle est loin d'être toujours assurée et cela a semblé suffisamment préoccupant pour que la Fondation Abbé Pierre y consacre son chapitre suivant.

Au final, la Fondation Abbé Pierre ne peut se contenter, à ce jour, de l'inflexion positive qu'annoncent les orientations, les discours et les objectifs affichés de la politique du logement. Leur mise en œuvre concrète est désormais devenue impérative et urgente.

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

PRINCIPALES ANNONCES ET MESURES ADOPTÉES EN 2013

Janvier

1^{er} : Le montant de l'APL est réindexé sur l'évolution de l'IRL, après une suspension en 2012. Second relèvement du plafond du livret A porté à 22 950 €.

04 : Circulaire interministérielle relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

18 : **Loi relative à la Mobilisation du foncier public et au renforcement des obligations de production de logement social.**

21 : Adoption du **Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions.

Mars

13 : Circulaire prolongeant la trêve hivernale pour les expulsions locatives jusqu'au 2 avril.

21 : Discours de François Hollande à Alfortville présentant le plan d'investissement pour le logement.

Avril

10 : **Projet de loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** déposé au Sénat pour une 1^{re} lecture.

15 : Loi relative à un système énergétique sobre.

Mai

3 : Circulaire relative à la campagne budgétaire 2013 du secteur « accueil, hébergement et insertion ».

10 : Décret étendant le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.

30 : Circulaire relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'AGLS des résidences sociales.

Juin

5 : Décrets relatifs au dispositif d'investissement locatif « Duflot ».

26 : **Projet de loi relatif à l'accès au logement et à l'urbanisme rénové** déposé à l'Assemblée Nationale.

Juillet

1^{er} : Loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour accélérer les projets de construction.

8 : Pacte d'objectifs et de moyens entre l'État et les organismes Hlm.

18 : Baisse du taux de livret A à 1,25 % et mise en place d'une prime exceptionnelle aux logements sociaux de 120 M€.

22 : Circulaire relative à la territorialisation du plan de rénovation énergétique de l'habitat.

24 : Décret instituant le fonds de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux et créant une subvention spécifique de l'État pour ces logements.

30 : Décret limitant l'évolution des loyers dans le cadre des relocations ou du renouvellement des baux pour un an.

Aout

2 : **Projet de loi de Programmation pour la ville et à la cohésion urbaine** déposé à l'Assemblée Nationale.

Septembre

1^{er} : Changement des modalités d'imposition des plus-values immobilières lors de la cession de terrains autre que les terrains à bâtir.

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

17 : Décret relatif aux modalités d'attribution de la prime exceptionnelle d'aide à la rénovation thermique des logements privés. Annonce du déblocage de 107 M€ destinés à poursuivre la création de places d'hébergement pérennes et de logement accompagné.

19 : Lancement du plan de rénovation énergétique de l'habitat.

Octobre

2 : Ordonnances pour faciliter la densification en zone tendue et création d'une procédure intégrée pour le logement.

3 : Cécile Duflot réunit le 1^{er} Comité de mobilisation pour la construction de 150 000 nouveaux logements sociaux et la rénovation de 120 000 logements sociaux par an.

Novembre

21 : Instruction aux préfets de région et de département relative à la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence.

Décembre

19 : Adoption par le Parlement de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Mapam).

29 : Loi de finances pour 2014.



Chapitre 5

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

- LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES
À LA QUESTION DE L'HABITAT
- LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES
À LA QUESTION DU MAL-LOGEMENT

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

La réflexion développée dans ce chapitre s'inscrit dans le sillage des analyses conduites par la Fondation Abbé Pierre sur la décentralisation, les politiques locales de l'habitat et sur la diversité territoriale du mal-logement¹. Le rapport 2013 montrait que le mal-logement est présent sur l'ensemble du territoire national, sous des formes spécifiques et à des degrés divers. Et que, comme il y a le mal-logement des pauvres et des précaires (le logement étant pour eux facteur d'exclusion) et celui des couches populaires et des classes moyennes (fragilisées par la progression incontrôlée du coût du logement), il y a le mal-logement des territoires attractifs et celui des territoires en déclin. Une approche sociale dans le premier cas, spatiale dans le second, qui se répondent et se complètent.

Ainsi, c'est surtout dans les territoires dynamiques que se manifestent, à la fois, une dégradation de la situation des catégories intermédiaires, et les formes d'exclusion du logement les plus violentes (en région parisienne, dans les grandes métropoles régionales, les zones frontalières et touristiques...). Si le dynamisme de ces territoires est évidemment positif, il est aussi source d'énormes difficultés pour les ménages modestes et, *a fortiori*, pour les personnes en situation de fragilité. Mais le mal-logement est aussi présent dans les territoires en déclin industriel et dans les zones rurales qui connaissent de réelles difficultés, malgré la faible tension du marché immobilier et le coût relativement modéré du logement : une vacance synonyme d'appauvrissement et de perte de valeur immobilière pour des propriétaires souvent modestes, des loyers encore trop élevés pour des ménages aux ressources plus faibles qu'ailleurs, une insalubrité des logements plus fréquente... Dans ces territoires, le mal-logement prend alors une dimension et des couleurs particulières. À quelques mois des élections municipales, ces constats invitent à **se pencher sur la manière dont les politiques de l'habitat tiennent compte aujourd'hui de cette diversité territoriale des situations et des formes de mal-logement.**

Ce chapitre s'intéresse aux politiques locales de l'habitat et à la manière dont les collectivités territoriales agissent aujourd'hui dans ce domaine. Il convient pour cela de restituer leur intervention dans le cadre de la décentralisation de la politique de l'habitat, engagée depuis le début des années 1980. Ce long mouvement a, en effet, favorisé l'émergence et la montée en puissance progressive des collectivités territoriales sur la question du logement et notamment des intercommunalités, auxquelles ont été confiées des responsabilités importantes. Ces responsabilités ont été renforcées avec l'Acte 2 de la Décentralisation en 2004. **Les programmes locaux de l'habitat (PLH) élaborés et mis en œuvre au niveau des agglomérations apparaissent aujourd'hui comme**

¹ « Disparités territoriales, diversité du mal-logement », chapitre 4 du rapport 2013 sur l'État du mal-logement en France, pages 169 et suivantes.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

les pivots de l'action locale et les supports d'une action publique visant à mieux répondre aux besoins sociaux et à traiter le mal-logement dans ses différentes déclinaisons territoriales. La légitimité des intercommunalités est aujourd'hui reconnue, y compris par les communes, leur champ d'action a été élargi (au moins formellement pour intégrer des préoccupations sociales, notamment la question de l'hébergement) et ils disposent, à travers la délégation des aides à la pierre, de moyens conséquents pour développer l'offre locative sociale et mieux la répartir spatialement.

Il convient de noter par ailleurs que **l'Acte 2 de la décentralisation a renforcé le partage des compétences entre différents niveaux d'intervention**, un partage instauré au début des années 1980 : la maîtrise des grands équilibres financiers et la production des normes techniques et sociales à l'État ; la dimension sociale de la politique du logement aux Départements ; le développement de l'offre notamment sociale aux Intercommunalités ; l'urbanisme aux Communes. Loin de la simplification attendue, cette nouvelle étape de la Décentralisation a donc conduit à une plus grande segmentation de l'action en matière d'habitat, chaque collectivité publique se positionnant à partir de ses préoccupations, ses compétences et sa légitimité à intervenir. Il existe donc aujourd'hui **quatre modes et quatre niveaux d'expression des priorités de la politique du logement** selon que l'on prend en considération les priorités de l'État, celles des Départements ou des structures intercommunales, sans parler des Communes... alors que l'action en faveur de l'habitat, comme celle en faveur du logement des personnes défavorisées exige une convergence de leurs interventions.

L'Acte 3 de la décentralisation, en cours d'élaboration, porte en lui la promesse d'une meilleure convergence de l'ensemble des compétences d'urbanisme, de logement et d'action sociale, à travers la création des futures « métropoles ». Il pourrait aussi contribuer à définir un nouveau positionnement sur la question du partage des responsabilités entre État et collectivités territoriales. Un nouveau chemin entre deux perspectives, toutes deux insuffisantes. La première, qui consiste à tout attendre des collectivités locales, dont on sait pourtant que leur engagement est très inégal et pas toujours orienté vers la recherche de solutions pour les plus démunis (qui pèsent souvent bien peu au niveau électoral). La seconde, qui consiste à trop compter sur l'État qui affiche incontestablement des principes fondamentaux de solidarité, d'équité territoriale et d'accès aux droits, mais sans toujours s'assurer de leur mise en œuvre effective, ni même des moyens pour y parvenir. Sachant que ses capacités d'action sont réduites par l'érosion de ses services territoriaux (sous l'effet de la Révision générale des politiques publiques²) et par des moyens financiers contraints. Bref, **il faut sans**

² Le processus de RGPP a été infléchi par la nouvelle majorité issue des élections de 2012, mais se poursuit sous la forme de la modernisation de l'action publique (MAP).

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

doute se défaire aujourd'hui de deux illusions : celle qui fait du traitement dans la proximité le garant d'une action publique plus efficace et toujours soucieuse de la diversité des besoins, comme celle qui donne à l'État une omnipotence illusoire.

Par ailleurs, les nouvelles perspectives ouvertes avec le 3^e acte de la décentralisation doivent impérativement tenir compte de l'évolution du contexte économique et social. La donne a en effet changé depuis le début des années 1980 et depuis 2004 : **pendant que se déroulait le film de la décentralisation, la situation des ménages s'est aggravée sur le front économique et social avec la fragilisation de pans entiers de la société, comme sur le front du logement confronté à une crise sans précédent.** En première ligne, les collectivités locales en sont le réceptacle : pour la 3^e année consécutive, les CCAS signalent en 2013 une nouvelle hausse des demandes d'aides financières. Le logement en constitue le premier motif, en augmentation dans la quasi-totalité des CCAS : 98 % d'entre eux font état de difficultés des ménages à honorer leurs factures d'énergie et 67 % des difficultés à payer le montant du loyer. Cette nouvelle réalité — que les politiques locales de l'habitat ne peuvent ignorer — constitue aujourd'hui une difficulté majeure et un défi dans la mise en œuvre de réponses territoriales ambitieuses face au problème du logement. Elle appelle notamment à un élargissement du champ d'intervention des intercommunalités et un recalibrage des moyens en direction des plus fragiles.

Alors que s'annoncent des élections municipales qui définiront aussi les majorités au sein des instances intercommunales, **la Fondation Abbé Pierre souhaite porter l'attention sur l'ambition, les objectifs et les résultats des politiques conduites localement pour faire face au mal-logement.** Il s'agira notamment dans ce chapitre d'éclairer les débats actuels sur les enjeux de la décentralisation, et d'interpeller l'État et les collectivités locales sur la prise en compte des défavorisés dans les politiques de l'habitat. Ce chapitre portera plus particulièrement sur la situation des grandes agglomérations qui se sont engagées dans la mise en œuvre de politiques de l'habitat volontaristes dans leur territoire. Une enquête a été réalisée à cet effet dans une quinzaine de grandes agglomérations, afin d'identifier les facteurs qui ont favorisé l'émergence de ces politiques locales, de comprendre la façon dont elles se sont structurées, comment la question du logement a été « problématisée », les options choisies, les orientations données, les questionnements soulevés... Autant d'éléments qui peuvent nous éclairer aujourd'hui sur le chemin que pourraient parcourir d'autres collectivités, pas encore engagées dans cette démarche. Et qui doivent également permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives pour dépasser les limites et blocages identifiés par les collectivités les plus volontaristes.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

Les évolutions liées à la décentralisation ont largement contribué à l'émergence des politiques locales de l'habitat et l'analyse de ces processus institutionnels occupera donc une place de premier ordre dans ce chapitre. Ces possibilités offertes sur le plan législatif et réglementaire ne devront toutefois pas occulter le fait que la volonté politique demeure essentielle à toute intervention en faveur du logement et de la lutte contre le mal-logement : le non-respect d'obligations, pourtant légales, par de trop nombreuses communes (loi SRU, loi Besson sur la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage,...) est de ce point de vue emblématique.

Ce chapitre traitera successivement de deux dimensions : la question de l'habitat tout d'abord et des politiques mises en œuvre par les intercommunalités ; la question du mal-logement ensuite et des réponses apportées par les territoires aux personnes défavorisées. Ce découpage correspond à deux niveaux d'intervention et degrés d'implication distincts pour les collectivités locales : si beaucoup d'entre elles se sont engagées de longue date dans des politiques locales de l'habitat ambitieuses (encouragées en cela par des transferts de compétences importants), elles répondent de façon beaucoup plus inégale à l'invitation de l'État sur les réponses aux défavorisés. Pourtant **la satisfaction des besoins sociaux, et la lutte contre le mal-logement et l'exclusion, sont incontournables pour les politiques locales de l'habitat. Aujourd'hui, peut-être plus encore.** L'analyse successive de ces deux dimensions permettra, en outre, de montrer que la solution au traitement du mal-logement n'apparaît vraiment que lorsque les EPCI ont une vision élargie de leurs responsabilités en matière d'habitat, et lorsque leur action en direction des populations les plus fragiles constitue l'un des volets d'une politique locale de l'habitat ambitieuse.

LES ÉTAPES DE LA DÉCENTRALISATION ET LES DIFFÉRENTES GÉNÉRATIONS DE PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT

La territorialisation de la politique de l'habitat se déploie depuis une trentaine d'années. Les premières lois de décentralisation au début des années 1980 ont en effet marqué le début d'un long processus qui a donné naissance à plusieurs générations de programmes locaux de l'habitat.

La loi du 7 janvier 1983, qui marque l'Acte 1 de la décentralisation, a conféré aux Départements la responsabilité de l'action sociale, et aux Communes la compétence en matière d'urbanisme réglementaire et opérationnel, avec la possibilité de faire valoir leurs priorités en matière d'habitat auprès de l'État à travers l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Dans ce schéma de répartition des compétences, l'État conservait d'éminentes responsabilités, notamment la maîtrise du financement du logement et la définition des normes techniques, financières et sociales concernant la production de l'offre immobilière et les conditions dans lesquelles on accède à ses

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

différentes fractions. À cette époque, les programmes locaux de l'habitat n'étaient, au mieux, que les supports d'une programmation concertée sur les crédits de construction de l'État ; et si les Communes pouvaient faire part de leurs priorités de construction dans le cadre des Conseils départementaux de l'habitat (CDH) réunis à l'initiative et sous l'autorité des préfets, cette première génération de PLH représentait bien souvent un exercice formel.

La répartition des compétences « par blocs », instituée à cette période, n'a jamais été fondamentalement remise en question (du moins jusqu'à la nouvelle étape de la décentralisation en cours de discussion au Parlement). Elle s'est même institutionnalisée à travers les politiques contractuelles successives, qui ont été mises en œuvre à partir du milieu des années 1980 et pendant deux décennies : il en a été ainsi concernant le logement des personnes défavorisées (avec les Plans d'action en faveur du logement des personnes défavorisées et les Fonds de solidarité pour le logement issus de la loi du 31 mai 1990), comme avec l'action en direction des quartiers en difficulté (les contrats de ville lancés à la fin des années 1980 et les mesures de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991). Des politiques contractuelles qui ont permis, en quelque sorte, de dépasser les limites d'une décentralisation fondée sur le transfert de blocs de compétences et qui ont été un support utilisé par l'État pour déployer ses objectifs sur le territoire et les faire partager par les collectivités territoriales.

La deuxième génération de programmes locaux de l'habitat s'inscrit dans cette perspective. Au cours de cette période, ils s'enrichissent de nouvelles dimensions et deviennent des supports pour relayer l'intervention de l'État, tout en associant les collectivités locales à la mise en œuvre des objectifs de la politique du logement : répondre aux besoins sociaux et notamment à ceux des personnes les plus fragiles, favoriser la mixité urbaine, contribuer à un développement équilibré des villes.

Au début des années 2000 (en fait entre 1999 et 2004), un ensemble de lois va contribuer à la reconnaissance du cadre intercommunal - les EPCI - comme niveau pertinent d'intervention³ : élaboration et conduite des politiques locales de l'habitat (loi Chevènement de juillet 1999), articulation entre les PLH et les outils de planification territoriale, Scot et PLU (loi SRU de décembre 2000), délégation possible de la gestion des aides à la pierre (loi d'août 2004). Avec cet Acte 2 de la décentralisation, les programmes locaux de l'habitat sont dotés de moyens d'intervention nouveaux et deviennent l'expression d'une volonté politique locale en matière d'habitat. Cette évolution intervient en même temps que les moyens de l'État s'affaiblissent au niveau local (sous l'effet de la RGPP), et donne aux programmes locaux de l'habitat un rôle central dans la conduite de la politique du logement.

³ Les années 1990 avaient été marquées par une oscillation entre le niveau communal et l'échelle intercommunale pour développer des politiques locales de l'habitat. Avec la loi Chevènement de 1999, le choix des EPCI a été fait.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES À LA QUESTION DE L'HABITAT

Pour comprendre la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement, il convient de croiser deux approches correspondant à deux processus parallèles et complémentaires : une impulsion donnée par l'État et par les différentes vagues de décentralisation — que l'on pourrait qualifier d'approche « par le haut » et qui a incontestablement renforcé la légitimité des intercommunalités à intervenir en la matière — et une approche « par le bas » qui renvoie à la manière dont la question de l'habitat a été identifiée puis « problématisée » par les collectivités locales à partir de leurs enjeux spécifiques. En effet, la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement est structurée à la fois par l'évolution du cadre législatif, réglementaire et financier, mais aussi par la façon dont celle-ci émerge sur la scène locale, souvent en lien avec des problématiques spécifiques : notamment les difficultés rencontrées par certaines populations (des jeunes sans qualification jusqu'aux cadres), la question du développement économique, l'évolution de la situation démographique (pour limiter ou réduire les effets de la baisse du nombre d'habitants)...

En d'autres termes, il s'agit d'apprécier non seulement la façon dont les collectivités locales répondent à l'invitation de l'État à prendre en charge certaines dimensions de la politique du logement (essentiellement la production d'une offre à vocation sociale), mais aussi d'identifier la façon dont elles s'approprient cette question, les motifs qui les conduisent à s'y investir, les priorités qu'elles se forgent et les moyens qu'elles se donnent pour réaliser leurs objectifs.

L'émergence de la question de l'habitat dans les politiques locales

Les intercommunalités se sont saisies de la question du logement, à travers les obligations possibilités de délégations que l'État créait dans un processus impulsé « par le haut » : l'habitat est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération depuis le début des années 2000 (comme il l'était depuis plus longtemps pour les communautés urbaines) ; la loi SRU (article 55) impose aux communes les plus urbanisées d'atteindre un minimum de 20 % de logements sociaux ; la possibilité de mieux maîtriser le financement de leur politique de l'habitat avec la délégation des aides à la pierre... Si le

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

caractère obligatoire de plusieurs de ces dispositions a été vécu par certaines collectivités comme une « contrainte » imposée par l'État, d'autres y ont vu une opportunité pour s'impliquer davantage dans l'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat ambitieuses. Il s'agit notamment des grandes agglomérations, qui concentrent d'importantes difficultés de logement, les communautés de communes étant restées en marge de ce mouvement.

Pour les intercommunalités ayant identifié une problématique forte de logement sur leur territoire, **la délégation des aides à la pierre en 2004⁴ et le Plan de cohésion sociale adopté en 2005 ont incontestablement contribué à faire du développement de la construction locative sociale une priorité d'action et à favoriser la mise en œuvre des objectifs de la loi SRU.** L'augmentation de la production de logements sociaux pendant la durée de réalisation du plan de cohésion sociale (2005-2009) en témoigne (même si l'on déplore une forte proportion de logements intermédiaires dans cette production). Elle passe de 76 990 logements en 2005 à 119 842 en 2009, culmine en 2010 (131 106 logements sociaux financés) avant de régresser depuis cette date. Cette mobilisation des structures intercommunales autour de la production d'une offre sociale s'est accompagnée d'une amélioration des outils de connaissance (observatoires, études diverses...), de planification (objectifs par commune, identification de programmes et de sites...), d'aménagement (développement des ZAC...) et, ce faisant, d'une prise de conscience plus importante des enjeux liés au logement par de nombreux élus locaux.

Mais d'une manière générale, la prise en compte de ces enjeux par les élus locaux reste diversifiée et les moyens qu'ils accordent à la politique de l'habitat et du logement demeurent très inégaux. **Cette diversité n'est pas tant liée à la prégnance et l'intensité des enjeux sociaux** créés par la pénurie ou la mauvaise qualité des logements sur leur territoire (comme l'illustre la situation de l'Île-de-France ou d'une ville comme Marseille) **qu'à la capacité des acteurs locaux à s'emparer de la question du logement et à la traduire en actes. Une capacité qui s'inscrit notamment dans l'histoire politique et institutionnelle des territoires,** mais qui dépend aussi fortement de la philosophie politique qui fonde l'action des collectivités locales. Là où elles ont une tradition d'intervention publique, le processus de prise en charge de la question du logement progresse évidemment plus vite que dans les communes qui, par choix politique, comptent avant tout sur le marché pour satisfaire les besoins sociaux en matière de logement et rejettent l'idée d'une intervention publique régulatrice.

⁴ En 2005, 12 EPCI et 4 départements prennent la délégation de compétence pour gérer eux-mêmes les aides à la pierre. En 2013, ils sont 83 EPCI et 26 départements dans ce cas.

L'ILE-DE-FRANCE, UNE GOUVERNANCE INTROUVABLE ?

Région la plus concernée par la crise du logement, l'Ile-de-France se caractérise par un coût excessivement élevé de l'offre de logements et par son insuffisance. Les besoins sont criants : 350 000 ménages à bas revenus confrontés à des restes-à-vivre très pénalisants et risquant de ce fait le surendettement ou l'expulsion, 500 000 ménages demandeurs de logement social dont 65 % d'actifs, 62 % des recours Dalo concentrés dans la région... Alors que le besoin de construction a été évalué à 70 000 logements par an d'ici à 2030 (SDRIF et loi sur le Grand Paris de 2010), ce sont en moyenne 37 000 logements qui sont réellement produits chaque année dans la région depuis 20 ans. En 2012 et 2013, la part de logements sociaux en représentait 30 % à 40 %.

De l'avis général, l'Ile-de-France souffre d'un défaut de gouvernance institutionnelle qui ne permet pas de rendre opérationnels les objectifs de production pourtant jugés nécessaires : éclatement des compétences logement et urbanisme dans différentes institutions, éparpillement très fort des collectivités locales⁵, politique foncière non unifiée et insuffisante... Les modalités d'une organisation régionale du logement sont en train de s'organiser avec le vote, le 19 décembre 2013, de la création de la Métropole du Grand Paris, mais celle-ci suscite à ce jour autant d'espoirs que de questionnements.

Au-delà des impulsions données par l'État, une série de facteurs, venant des territoires eux-mêmes, apparaissent explicatifs de la capacité (ou non) des EPCI des grandes agglomérations à piloter une politique locale de l'habitat et à se donner les moyens d'agir en la matière.

L'antériorité de la mobilisation des collectivités locales sur la question du logement constitue un facteur favorable à l'émergence de politiques locales de l'habitat ambitieuses. De nombreuses agglomérations, dont les politiques apparaissent aujourd'hui intéressantes, ont très tôt construit un socle d'actions communes, débordant largement le registre de leurs compétences et anticipant sur le cadre de coopération intercommunale proposé dans la loi de 1999. C'est ainsi par exemple que Strasbourg, communauté urbaine depuis 1967, a mutualisé dès 1972 les services de la Ville et de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). Que le premier « Projet pour l'agglomération rennaise » a été adopté en 1993, bien avant les obligations de la décentralisation et la délégation des aides à la pierre. Que l'Agence d'urbanisme de la région nantaise, outil d'observation et d'aménagement partagé, a été instaurée en 1978. Que des villes comme Le Havre ou Lyon se sont penchées dès les années 1990 sur les problématiques de leur centre ancien et de leurs banlieues, à travers les opérations de réhabilitation de l'habitat ou la politique de la

⁵ Début 2013, l'Ile-de-France comptabilise 1281 communes ayant des compétences en matière d'urbanisme ; 42 communautés d'agglomération et 70 communautés de communes, plus ou moins récemment créées, qui couvrent désormais 80 % du territoire, avec des compétences en matière d'habitat et des PLH qui sont loin de couvrir l'ensemble du territoire...

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

Ville⁶... Ces actions ont créé des habitudes de travail partagées, favorisé la recherche de la cohérence de l'action publique et de la solidarité territoriale à la bonne échelle, développé une culture commune, et finalement contribué à l'affirmation de l'EPCI comme "leader" de la politique locale de l'habitat. Dans ces agglomérations, le renforcement des compétences décidé au niveau national s'est inscrit dans un processus local de coopération largement engagé, qui a permis à ces collectivités de se saisir plus rapidement et avec une plus grande efficacité du cadre proposé par l'État.

Dans une sorte de processus cumulatif, la prise de conscience de la nécessité d'amplifier l'action locale en faveur du logement se nourrit aussi de l'intensité des relations existantes entre les élus et les opérateurs (promoteurs, bailleurs sociaux, associations d'insertion par le logement). Ces relations peuvent jouer un rôle évident d'accélérateur dans les étapes d'une prise de conscience politique. **Les territoires marqués par une réelle proximité des responsables politiques et des acteurs sociaux du logement, et par une tradition d'intervention publique** (comme cela est le cas dans le Rhône, l'Isère et le Nord, par exemple), **ont pu développer depuis longtemps des réponses mieux adaptées au logement des défavorisés** et élargir davantage les axes des documents de planification urbaine pour les prendre en compte.

A contrario, **la faiblesse des instances intercommunales, l'émiettement communal et l'opposition franche ou passive de certaines communes au développement d'une action coordonnée en faveur du logement, ont pu freiner le développement de politiques de l'habitat équilibrées et cohérentes à l'échelle des bassins d'habitat.**

Si certaines intercommunalités ont mis du temps à se saisir de la question de l'habitat, la prise de responsabilité s'est déroulée sur des périodes assez longues et de façon progressive, d'un programme local de l'habitat à l'autre⁷. Sachant que dans les faits, le contenu même de la compétence « habitat » transférée aux EPCI recouvre des dimensions plus ou moins larges : certains EPCI n'ont pas acquis la compétence d'urbanisme⁸, ou celle relative à l'accueil des Gens du voyage, que les Communes ont souhaité conserver, comme c'est le cas également en matière de peuplement et d'attribution de logements sociaux.

Autre facteur — et non des moindres — expliquant la diversité des modes d'intervention dans la politique de l'habitat : **l'intégration des enjeux d'habitat et de logement dans une stratégie plus globale de développement de territoire.** Dans des territoires en expansion, la politique de l'habitat

⁶ « L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse », M. Cordier, J-M Meunier, Lab'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris, mars 2009.

⁷ Début 2013, on recense 643 PLH au niveau national, dont 330 qui sont « issus de démarches volontaires » ; un quart seulement des EPCI à fiscalité propre et ayant la compétence habitat ont engagé cette démarche, enquête Habitat 2013.

⁸ Un mouvement de transfert vers les EPCI de la compétence d'urbanisme est en cours.

accompagne et stimule le développement. Il faut anticiper les besoins des nouveaux arrivants (étudiants, jeunes couples, cadres et techniciens...), produire pour assurer le desserrement des ménages sur place, assurer la fluidité des parcours résidentiels, maintenir l'attractivité du cadre de vie. Pour des territoires en déclin, la politique de l'habitat peut devenir un levier essentiel d'un projet de développement, pour attirer des populations, maintenir des jeunes, accueillir les familles avec enfants (dont la présence permet de conserver les écoles, comme les services, etc.).

**SAINT-ÉTIENNE : LA POLITIQUE DE L'HABITAT COMME LEVIER DE DÉVELOPPEMENT
ET DE LUTTE CONTRE LE DÉCLIN ÉCONOMIQUE**

Le patrimoine immobilier de Saint-Étienne est composé d'un habitat dense de centre-ville datant principalement d'avant-guerre et de grands ensembles construits dans les années 60 pour accueillir des populations d'ouvriers et employés. Avec le processus de désindustrialisation qui touche Saint-Étienne dès les années 80, on assiste à une accentuation du déclin démographique de la ville et à une dégradation de la situation sur le front du logement : vacance importante (16 % des logements privés en 2007), parc indigne et vétuste conséquent...

Dans les années 2000, la vétusté de l'habitat et la dégradation du cadre de vie apparaissent comme des obstacles essentiels dans la lutte contre la déprise économique et démographique. La reconquête de l'attractivité de la ville-centre devient un objectif central ; une stratégie est élaborée, centrée sur le renouvellement urbain (dans le parc privé comme social) avec un effort sur la production neuve pour compenser les importantes démolitions (près de 3 000 en 10 ans à Saint-Étienne) et requalifier le cadre de vie (avec l'appui de l'Anru). Cette politique de l'habitat dans l'agglomération est portée principalement par la Ville de Saint-Étienne, qui coordonne la production de logement social et les acteurs de l'aménagement (dans le cadre de l'EPASE, Établissement public d'aménagement et de développement économique, qu'elle a créé). L'État et le Conseil général restent des acteurs importants des politiques du logement et de l'habitat. L'intervention de la Communauté d'agglomération est plus modérée : créée en 2001, elle n'a pas pris la délégation des aides à la pierre et son service Habitat reste modeste (avec 3 personnes qui se consacrent à l'élaboration du PLH et à des actions en faveur des Gens du voyage).

L'attractivité résidentielle recherchée (visant notamment des ménages de cadres, et impulsée également par des politiques de reconversion économique autour des nouveaux textiles, de l'optique, du design...) est restée toutefois limitée. Si le projet urbain de la ville a été bien accueilli, l'amélioration sur le front de l'habitat est beaucoup plus modeste : la production neuve est apparue trop chère pour les ménages stéphanois, tandis que les très faibles coûts du parc ancien ont favorisé l'accession à la propriété de ménages très modestes dans des copropriétés vétustes (avec un risque important de dégradation), ou l'accès de certains ménages très défavorisés à un parc de logements indignes. Sur la base de ces constats, la Ville souhaite aujourd'hui poursuivre son renouvellement urbain, mais elle se heurte à des orientations nationales qui privilégient les agglomérations au marché tendu dans l'attribution des aides à la pierre (inscrite en zone B, Saint-Étienne a récemment vu ses possibilités d'action diminuer).

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

La question de l'habitat apparaît donc aussi comme un enjeu déterminant dans les orientations stratégiques définies pour le développement du territoire. Avec l'idée bien souvent que l'offre de logements produite favorisera l'installation de certaines catégories de population, notamment des ménages aisés ou de cadres supérieurs, qui contribueraient davantage au dynamisme économique du territoire... **Pour la Fondation Abbé Pierre, ces projections ne doivent en aucun cas occulter l'importance des réponses à apporter face aux besoins d'une population fragilisée par l'évolution de la situation économique et sociale.** Partout, cet enjeu est majeur, et les responsables des politiques de l'habitat dans les territoires doivent impérativement tenir compte de deux temporalités : celle au long cours des effets des politiques locales de l'habitat et de l'action publique, mais aussi celle des évolutions économiques et sociétales qui génèrent des difficultés croissantes pour de nombreux ménages (précarités liées à l'emploi, fragilités des structures familiales, mobilités géographiques...) et donc des réponses immédiates.

Les étapes de maturation des politiques locales de l'habitat

Avant de présenter les processus à l'œuvre dans la montée en puissance des collectivités locales en matière d'habitat, il convient de bien rappeler **l'inégale implication des collectivités locales en faveur du logement.** En effet, certaines communes n'ont toujours pas mesuré l'enjeu qu'il représente, comme en témoigne leur absence d'effort en matière de rattrapage sur la production de logements sociaux : 779 communes sont soumises à un prélèvement dans le cadre de la loi SRU en 2012, dont 190 en constat de carence. Sachant que **ce sont toujours les communes les moins bien dotées qui s'affranchissent le plus de leurs obligations**⁹.

Pour celles qui sont engagées dans des politiques locales en faveur du logement, trois grandes étapes ont pu être identifiées, illustrant des degrés d'investissement et de maturation divers. Certaines collectivités n'assignent qu'une ambition limitée à leurs politiques de l'habitat, se concentrant (et c'est déjà un acquis) sur la construction de logements sociaux. Mais les processus en cours dans les agglomérations les plus vertueuses montrent que les politiques locales de l'habitat peuvent aussi aller beaucoup plus loin et prendre une autre dimension.

⁹ En 2012, le taux de réalisation de logements sociaux dans les communes détenant entre 0 et 5 % de LLS était seulement de 65 %, alors qu'il est supérieur à 100 % pour les autres communes. Bilan DGALN, 2012.

1 - La première étape est essentiellement consacrée à la relance de la construction locative sociale et à sa meilleure répartition entre les communes.

Cette relance — dont certaines agglomérations avaient fait une priorité bien avant le milieu des années 2000 — a été fortement soutenue par le Plan de cohésion sociale de 2005 qui prévoyait de construire 500 000 logements sociaux en cinq ans à l'échelle nationale. L'augmentation de la production de logements sociaux a pris une forme contractuelle avec les conventions de délégation des aides à la pierre passées entre l'État et les agglomérations volontaires, dont les objectifs devaient être calés sur la déclinaison territoriale du Plan de cohésion sociale. Le développement de la construction a aussi pris appui sur l'introduction de quotas de logements sociaux dans les programmes de promotion privé, à l'initiative des collectivités locales. Ce qui a conduit à une explosion de la vente de logements en état futur d'achèvement (VEFA) aux bailleurs sociaux (elle est passée de 6 % à 31 % des logements sociaux neufs réalisés entre 2005 et 2012) qui ont un coût généralement supérieur à celui des logements produits directement. **Cette progression générale de la construction de logements sociaux a été rendue possible par l'engagement financier très marqué des collectivités locales dont l'apport a considérablement augmenté depuis 2005** (multiplié par 3,5 en moyenne pour les EPCI) — plus particulièrement encore chez les collectivités délégataires. Il est bon de noter que les collectivités délégataires¹⁰ ont contribué en 2012 à plus de la moitié de l'offre de logements sociaux financés sur le territoire national (55 % en moyenne, et jusqu'à 58 % en ce qui concerne les PLUS et PLAI).

Notons cependant que l'augmentation de la production de logements sociaux au cours de cette période a surtout reposé sur le développement de logements sociaux financés en PLS, dont le nombre est passé de moins de 10 000 par an au début des années 2000 à plus de 40 000 à la fin de la décennie¹¹. Le PLS a comme intérêt pour les communes d'être comptabilisé comme du logement social dans l'application de l'article 55 de la loi SRU et donc de contribuer à répondre aux objectifs imposés aux communes déficitaires. Mais s'il peut apparaître comme un logement « à loyer intermédiaire » (dont les diagnostics locaux soulignaient souvent l'insuffisance face à la demande des catégories intermédiaires ou les besoins de fluidifier les parcours résidentiels), **le PLS ne peut être considéré comme du « vrai logement social », puisqu'il présente des niveaux de loyers inaccessibles** à la plupart des demandeurs de

¹⁰ « Les compétences en habitat des collectivités territoriales », Repères 1982-2012, CERTU, décembre 2012.

¹¹ La production de PLAI a également fortement progressé au cours de la même période (de 5 427 en 2001 à 25 802 en 2010) mais sa contribution à la production totale de logements sociaux est moindre que celle des PLS. Par ailleurs, ce décompte prend en compte les places en structures collectives, ce qui limite d'autant la création de nouveaux logements familiaux.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

logements sociaux¹². Les sommes consacrées aux PLS ont été particulièrement importantes dans les territoires délégataires des aides à la pierre¹³.

Alors que les réticences à construire du logement social sont une réalité dans de nombreuses communes, les responsables des politiques de l'habitat rencontrés soulignent l'importance du travail de sensibilisation mené auprès des élus locaux (notamment ceux des communes périphériques à la ville-centre). Cette sensibilisation peut se faire de manière bilatérale, ou dans des cadres plus larges lors de l'élaboration ou de la révision des PLH. La Communauté urbaine de Bordeaux organise par exemple, depuis 2006, des « petits déjeuners habitat » deux fois par an, qui constituent un espace de dialogue informel à destination des élus et de leurs collaborateurs, contribuant également à créer une culture commune sur les problématiques de l'habitat.

D'une manière générale, les élus apparaissent aujourd'hui davantage convaincus qu'il y a quelques années de la nécessité de produire du logement accessible. Le contexte les y a aidés, puisqu'ils sont de plus en plus souvent interpellés sur des problèmes de logement par leurs administrés. Des ménages qui, sans être en situation de précarité, n'ont pas les ressources suffisantes pour se loger dans le parc privé. Cependant, cette sensibilisation peut mettre du temps à se concrétiser et à porter ses fruits. On le voit à nouveau dans le cadre de la loi SRU à travers les efforts inégaux au sein d'une même agglomération. Sur de nombreux territoires, seules quelques communes (dont la ville-centre) portent l'effort de construction : 15 communes sur 28 ne satisfont pas à l'objectif de 20 % de logements sociaux dans la Communauté Urbaine de Bordeaux ; c'est le cas de 12 communes sur 14 dans la Métropole Nice Côte d'Azur ; à Nantes Métropole, 2 communes seulement satisfont à la loi SRU et, sur Marseille Provence Métropole, seule La Ciotat dépasse les 20 % de logements sociaux (Marseille étant à 19,4 %) ... Sachant que cet effort de rattrapage devra être renforcé à l'avenir pour atteindre un taux de 25 %.

2 - La deuxième étape dans le développement des politiques locales de l'habitat s'ancre dans la prise de conscience d'un décalage entre la construction locative sociale et l'état des besoins sociaux, particulièrement dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus.

Malgré l'augmentation de la production de logements sociaux, celle-ci ne répond qu'imparfaitement aux besoins, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

¹² En première couronne de la région parisienne par exemple, un PLS de 65 m² est loué, hors charges, à près de 800 €/mois. En considérant un taux d'effort « supportable » de 30 %, cela correspond à des ressources d'au moins 2 400 €/mois, soit à peu près le revenu médian francilien (ce qui exclut de fait la moitié des ménages et sans doute la quasi totalité des demandeurs de « vrais » logements sociaux, qui perçoivent en général moins de 2 Smic mensuels) – simulation Fondation Abbé Pierre, Congrès USH de Lille 2013.

¹³ Les territoires délégataires des aides à la pierre se sont vus attribuer 100 % de l'enveloppe nationale des aides de l'État sur les PLS en 2012, pour une production équivalente à 47 % de l'offre financée sur l'ensemble du territoire national.

Quantitativement, la production récente reste insuffisante pour compenser l'effet cumulé du retard dans la construction de logements et de l'augmentation du nombre de ménages. **Elle est aussi insuffisante pour faire face aux besoins générés par la dégradation de la situation économique des ménages et à l'affaiblissement du rôle social du parc privé.** Ce dernier paramètre n'est d'ailleurs que rarement pris en compte dans la définition des objectifs de production de logements sociaux, alors qu'il constitue un enjeu réel, ne serait-ce qu'à travers le poids des locataires du parc privé dans la demande de logements sociaux (un tiers ou parfois davantage). Les orientations privilégiées dans le cadre des délégations de compétence¹⁴ et du Plan de cohésion sociale expliquent en partie cette faiblesse.

Qualitativement surtout, car le coût du logement social neuf est très élevé et ne correspond pas toujours aux besoins de ceux qui ont les ressources les plus faibles. **Le constat qui est souvent fait localement est celui d'une inadéquation entre les produits fournis et les besoins de ceux qui rencontrent véritablement des difficultés de logement,** à la fois pour des raisons de coût et de typologie. Mais aussi celui d'un dysfonctionnement du fameux « effet de chaîne » : la stratégie de fluidification du marché et des parcours résidentiels par la production d'une offre intermédiaire qui ne fonctionne pas, ou plus, et ne permet pas d'accroître la mobilité dans le parc social et, par là, le nombre de logements disponibles pour les ménages les plus modestes.

Ce deuxième temps correspond à une remise en cause des logiques qui régissent le fonctionnement des marchés de l'immobilier, avec la dénonciation des programmes de défiscalisation transformés en produits d'investissement (au risque de rater leur cible), de la péri-urbanisation mal contrôlée et de ses effets collatéraux conséquents (coûts de transport pour les ménages, mitage du territoire...). Le logement des familles est souvent au centre des préoccupations, avec la recherche de solutions pour les rapprocher des services et transports et ne pas se priver de leur apport à la mixité du peuplement¹⁵.

Les réponses des grandes agglomérations se sont alors organisées autour de plusieurs axes : la diminution de la production de PLS et l'augmentation de la production de PLAI, le renforcement de la stratégie foncière (travail sur les réserves foncières, soutien aux établissements publics fonciers...), la création de secteurs de mixité sociale, le soutien à l'accession sociale, des expérimentations face à des problématiques spécifiques bien identifiées (logement des saisonniers...). Bref, **cette seconde étape constitue un temps d'apprentissage de l'action locale en faveur du logement qui a permis de mieux orienter la production de logements sociaux et de mettre en place des outils, notamment fonciers, pour la maintenir dans le temps. Elle**

¹⁴ Sur le conventionnement du parc privé, par exemple, les objectifs fixés aux collectivités locales dans le cadre de la délégation de compétences ont représenté en moyenne seulement 41 % des objectifs nationaux entre 2006 et 2012.

¹⁵ La part des ménages composés d'une personne dans les villes-centre est très forte, généralement supérieure à 50 % dans les agglomérations les plus importantes.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

correspond aussi à une recherche de meilleures articulations avec les autres dimensions de l'action publique (déplacements, développement urbain) qui permettraient de conforter les politiques locales de l'habitat.

MARSEILLE PROVENCE MÉTROPOLÉ : UNE PRODUCTION EN HAUSSE, MAIS UN RÉÉQUILIBRAGE EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ENCORE DIFFICILE

Alors que la production de logements a fortement augmenté au début des années 2000 sur le territoire de Marseille Provence Métropole (sous l'effet notamment de l'embellie du marché immobilier et des produits d'investissement), cela n'a pas suffi pour atteindre les objectifs de construction fixés dans le premier PLH 2006-2011 (4 900 logements en moyenne ont été réalisés entre 2006 et 2009, pour un objectif de 6 000 logements). Sachant que la production est restée largement concentrée sur la ville de Marseille (84,5 % des logements réalisés, et même quasiment 100 % des autorisations accordées entre 2010 et 2011). En outre, si l'offre de logements s'est diversifiée (avec notamment des logements collectifs), elle est restée largement pavillonnaire, excluant de ce fait une partie des ménages, notamment les plus modestes.

En matière de logements sociaux en revanche, les objectifs ont été dépassés depuis plusieurs années. L'objectif du premier PLH était de réaliser 1 200 logements sociaux par an, et ce sont en moyenne 1 600 logements sociaux qui ont été programmés et financés entre 2006 et 2010. Certaines limites ont toutefois été identifiées à l'issue de cette période :

- **le rééquilibrage en faveur du logement social est difficile.** Alors que quelques communes ont été des « locomotives » dans la production Hlm (Marseille, La Ciotat, Châteauneuf-lès-Martigues, Marignane qui représentent 92 % de la production de logements neufs¹⁶), d'autres territoires pourtant déficitaires ont été bien moins dynamiques (arrondissements du sud de Marseille, communes du bassin Ouest de MPM...);
- **la part des PLS reste trop importante** (équivalente aux PLUS entre 2006 et 2012) alors que le décalage de ce produit avec les besoins des ménages est relevé dans le PLH ;
- **la part de grands logements dans la production neuve est insuffisante au regard des besoins** (seulement 20 % de « T4 » et 2 % de « T5 et plus » alors que des besoins très importants sont identifiés notamment pour la sortie des CHRS et le relogement des ménages prioritaires dans le cadre du Dallo).

Le second PLH 2012-2018 s'est ainsi fixé des objectifs pour favoriser le développement de PLUS et PLAI, et accentuer les efforts de production dans les communes et arrondissements ayant moins de 20 % de logements sociaux.

Cette deuxième étape de maturation des politiques locales de l'habitat est marquée par de profondes incertitudes. **Incertitudes tout d'abord sur la capacité des politiques locales de l'habitat à répondre véritablement aux besoins sociaux.** Car malgré l'effort entrepris pour développer l'offre locative sociale, la demande se maintient toujours à un haut niveau, apparaît de plus en plus précarisée, et l'écart demeure entre le coût du logement et les capacités

¹⁶ « Suivi des logements réalisés sur MPM : bilan 2006 – 2011 », Regards de l'AGAM, mars 2013, n°7.

contributives des ménages. C'est le cas dans les villes où le logement est cher, évidemment, mais aussi dans les zones en récession car même si les loyers y sont plus abordables, les revenus y sont souvent plus faibles.

Incertitudes également sur la capacité des politiques locales à inverser les tendances lourdes et les évolutions structurelles des marchés et des villes.

L'action publique locale apparaît en effet impuissante face au renchérissement continu des prix de l'immobilier (en accession comme en location) qui conduit les accédants modestes à quitter la ville pour de lointaines périphéries, et les locataires les plus modestes à attendre l'attribution d'un logement social ou à accepter des solutions précaires (habitat vétuste voire indigne, copropriétés dégradées,...). Elle apparaît également désarmée face à la persistance de la concentration du logement social sur certaines zones, avec la ségrégation qu'elle implique. À cet égard, l'action de l'ANRU a certes permis d'améliorer de manière importante l'image de certains quartiers, mais elle n'a pas réussi à créer les conditions d'un basculement réel en matière de mixité sociale. Sachant que les nouveaux logements produits dans ces quartiers sont parfois inaccessibles aux ménages les plus fragiles, pour qui les solutions dans de nombreuses communes restent le parc privé vétuste, l'hébergement ou le parc social ancien.

De toute évidence, nous entrons à présent dans une nouvelle période, une nouvelle étape de maturation dans les processus de montée en puissance des collectivités locales. Une étape qui se caractérise par des incertitudes fortes, mais aussi par une dynamique d'élargissement du champ d'action des politiques locales de l'habitat. Ces deux tendances sont loin d'être contradictoires et contribuent en réalité à fixer de nouvelles ambitions pour les politiques de l'habitat.

3 – La troisième étape de maturation des collectivités territoriales correspond à l'élargissement de leur périmètre d'intervention et à une intégration progressive de la demande sociale dans l'organisation des politiques locales de l'habitat.

Cet élargissement du périmètre d'action correspond pour partie aux sollicitations de l'État à l'égard des EPCI, les invitant à se saisir de nouvelles dimensions de l'action (notamment en matière d'hébergement), mais il résulte aussi de dynamiques locales. Indépendamment des orientations fixées par l'État, **les instances intercommunales sont en effet de plus en plus confrontées à la spécificité de leur propre contexte socio-économique et immobilier et à la diversité de la demande sociale de logement sur leurs territoires.** Elles sont ainsi amenées à rechercher des réponses au-delà de la seule production d'une nouvelle offre de logements sociaux. C'est le cas, notamment, dans les territoires les moins tendus avec des loyers peu élevés, où les enjeux en matière d'intervention renvoient davantage aux politiques de réhabilitation et de conventionnement du parc locatif privé qu'aux politiques de maîtrise du foncier et de production du logement social.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

Il apparaît ainsi que **les orientations des politiques de l'habitat doivent être adaptées plus finement aux contextes locaux et les actions appropriées aux spécificités de chaque territoire**. Si cela peut paraître évident, les orientations fixées au niveau national ont pu le masquer un temps, notamment lorsque le Plan de cohésion sociale insistait sur l'objectif de développer massivement la production de logements sociaux.

Sur la scène locale, des besoins nouveaux et segmentés ont fait irruption (qu'ils soient liés aux âges de la vie, à l'évolution des structures familiales, au développement de la précarité et de la pauvreté), sans qu'il puisse leur être apporté de réponses suffisantes dans le cadre de l'action sociale (communale avec les CCAS, départementale avec les services d'action sociale des conseils généraux) ou du logement social. Pour le dire brièvement, **les problématiques sociales ont largement débordé des cadres où elles étaient prises en charge et viennent percuter le champ des politiques locales de l'habitat. La demande sociale, jusqu'ici renvoyée aux communes ou à des acteurs spécialisés, fait irruption au niveau intercommunal et constitue un ferment d'évolution de ces politiques**.

Ainsi, la dynamique de contextualisation et d'élargissement des interventions des collectivités locales en matière d'habitat doit être alimentée par une meilleure visibilité et prise en compte de cette demande sociale, dans toute sa dimension et sa diversité. De fait, la mise en place de dispositifs d'observation des besoins et de la demande y contribue, et ce processus devrait encore s'approfondir avec la réalisation de diagnostics territoriaux préconisée par le Plan quinquennal de lutte contre les exclusions, ainsi qu'avec les nouvelles responsabilités en matière d'attribution de logements sociaux que la loi ALUR va confier aux intercommunalités. Un processus dont on peut espérer qu'il rende obsolète le schéma dans lequel les communes gardent la maîtrise du peuplement, alors que l'intercommunalité agit pour développer et mieux répartir une offre locative sociale plus accessible.

C'est dans cette confrontation à l'ampleur et à la diversité de la demande sociale que réside une voie de progression pour les politiques locales de l'habitat. Elle a d'ailleurs déjà été empruntée par quelques EPCI qui ont intégré dans leur politique de l'habitat la question du peuplement (Rennes Métropole, Lille Métropole ou la Métro pour l'agglomération grenobloise) ou qui se préoccupent de créer des logements abordables pour les demandeurs les plus modestes (Nantes Métropole, Montpellier Agglomération).

Politiques locales de l'habitat : deux stratégies d'intervention différenciées

L'existence de différentes étapes dans les politiques locales de l'habitat ne doit pas nous conduire à conclure qu'il s'agit là d'un processus immuable.

Ni que toutes les intercommunalités sont engagées dans ce processus d'enrichissement de leurs politiques et d'élargissement de leur périmètre d'intervention. Cette lecture « temporelle » du processus de maturation doit être complétée par une analyse, qui renvoie à deux stratégies d'intervention inspirant et modelant l'action des collectivités. La première repose principalement sur une logique de développement de l'offre et d'accompagnement du marché. La seconde s'inscrit délibérément dans une stratégie globale de régulation, dans laquelle la structure intercommunale apparaît comme l'organisatrice de la politique de l'habitat sur son territoire. Les frontières entre ces deux stratégies sont évidemment mouvantes et certaines agglomérations peuvent évoluer du premier modèle d'intervention vers le second. Comme d'autres agglomérations qui souhaitent développer une stratégie de régulation peuvent, faute de moyens, limiter leur action à une politique de l'offre. Toutefois, la distinction opérée entre ces deux stratégies qui se distinguent surtout par leur ambition et par leur attitude à l'égard du marché (accompagnement / régulation), constitue une autre grille de lecture des politiques locales de l'habitat.

Une « politique de l'offre » inscrite dans une stratégie d'accompagnement du marché

Cette stratégie constitue, comme nous l'avons vu, une réponse forte au constat des années 2000 d'un décrochage entre la production de logement (son volume, son coût, sa typologie, sa localisation) et les besoins des ménages. Elle s'est développée en s'appuyant sur les nouvelles compétences acquises par certains EPCI en matière d'équilibre social de l'habitat et sur la délégation des aides à la pierre. Elle consiste, principalement, en une « politique de l'offre » : **la stratégie étant d'augmenter et diversifier l'offre de logements, notamment de logements sociaux, afin de favoriser une plus grande fluidité des parcours résidentiels, tout en répondant de manière ciblée à des besoins spécifiques** (logement des étudiants, des jeunes adultes, adaptation au vieillissement, au handicap...).

**MONTPELLIER AGGLOMÉRATION :
UNE POLITIQUE DE L'HABITAT RÉSOLUMENT CENTRÉE
SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS**

L'agglomération de Montpellier a signé son 3^e PLH en novembre 2013. Elle est délégataire des aides à la pierre depuis 2006 et a récupéré l'instruction de ces aides en janvier 2012. En matière d'habitat, ses interventions s'articulent autour de quatre axes majeurs.

1/ Un positionnement de l'agglomération en tant que chef de file de la production de logements locatifs sociaux : l'objectif volontariste de 5 000 logements neufs par an est reconduit, avec un soutien important au logement social. La volonté affichée est ainsi de dédier au minimum 30 % de la production neuve au logement locatif social (hors PLS), soit environ 1 500 logements par an. L'agglomération a su porter un regard critique sur sa production passée, et souhaite aujourd'hui continuer à produire en intégrant dorénavant

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

des objectifs qualitatifs (rééquilibrage de l'offre sur le territoire, production abordable, contrôle du foncier etc.). Cette volonté contribue à renforcer le rôle de chef de file de l'agglomération, tant dans la programmation de logements locatifs sociaux sur le territoire que dans la maîtrise des outils fonciers et réglementaires.

2/ Des actions spécifiques autour du logement des jeunes/étudiants : marqueurs du dynamisme de l'agglomération, les jeunes de 15-29 ans représentent 26 % de l'ensemble de la population, avec une arrivée massive d'étudiants chaque année. Disposant généralement de faibles ressources, ils sont 88 % à se loger au sein du parc privé de l'agglomération pourtant peu compatible avec leurs ressources.

3/ La production d'une offre en accession à la propriété abordable aux ménages du territoire : partant du constat que les ménages s'éloignent de l'agglomération pour accéder à la propriété, l'EPCI s'est engagé dans la production d'une offre en accession à la propriété abordable. Le PLH porte la volonté de renforcer l'accession sociale et intermédiaire afin de maintenir sur le territoire la population des jeunes ménages primo-accédants et redynamiser les parcours résidentiels de ménages actuellement bloqués dans le parc locatif (privé comme social).

4/ Une poursuite de la requalification du parc de logements existants : par la poursuite des OPAH et projets de rénovation urbaine, ainsi que le renforcement du PIG « Rénover pour un habitat durable et solidaire ».

Pour favoriser le développement d'une politique de l'offre, les EPCI ont mis en place différents types d'action. Cela passe par un travail de sensibilisation des communes et des élus aux enjeux du logement et de conviction autour de l'intérêt du logement social, comme nous l'évoquions précédemment. Au-delà, certains EPCI apportent un appui technique et opérationnel aux communes et orientent les aides à l'action foncière dans un sens favorable à la production de logements sociaux (agglomérations de Montpellier ou de Grenoble par exemple).

Le développement de la construction locative sociale et sa meilleure répartition spatiale au sein des agglomérations prend aussi de plus en plus appui sur la déclinaison territoriale des objectifs du PLH et par la **signature de conventions entre les EPCI et les communes**. L'agglomération rennaise a initié la démarche il y a nombreuses années, elle est aujourd'hui déclinée dans d'autres agglomérations (Lyon, Grenoble...). **Cette contractualisation entre collectivités publiques se prolonge par la signature de conventions et de chartes avec des opérateurs** (bailleurs sociaux, promoteurs privés, collecteurs du 1 % logement) pour formaliser les engagements réciproques inscrits dans les PLH. De telles chartes organisent, comme dans la Métropole niçoise, la coopération entre les bailleurs sociaux et les promoteurs privés et encadrent la production de logements sociaux en VEFA.

MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR - LA CHARTE DE PARTENARIAT PUBLIC/PRIVÉ 2012 - 2016
« POUR UN CADRE CONSTRUCTIF EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL DURABLE »

L'habitat est un enjeu prioritaire pour la Métropole Nice Côte d'Azur (MNCA) qui souffre d'un déficit de logements accessibles. Le marché immobilier niçois est un des plus chers de France (5 500 €/m² en moyenne dans le neuf en 2013), sachant que si les revenus moyens y sont très élevés, la disparité des revenus y est également très marquée : 19,4 % des ménages de MNCA vivent sous le seuil de pauvreté en 2011 et 42 % ont des revenus correspondant au PLAI. Comptabilisée à l'échelle du département, la demande Hlm s'élève à 22 500 ménages en attente (+ 10% entre 2011 et 2013), sachant que 17 % d'entre eux seulement obtiennent un logement social.

Depuis quelques années, la métropole s'est organisée pour élaborer une stratégie de production d'offre de logement accessible : portage politique, moyens plus importants, choix stratégiques et organisationnels (par exemple, la mutualisation des services entre la ville-centre et la métropole). Malgré ces efforts, le taux de logement social dans l'agglomération reste à 11,5 % (11,8 % pour la ville de Nice) et les résultats restent très en-deçà des besoins.

Pour prolonger son action en faveur du logement accessible, la métropole a élaboré une charte visant à réguler un minimum les prix du marché de l'immobilier social. Signée en 2012 entre MNCA, 21 promoteurs et 17 bailleurs sociaux, cette charte définit un cadre de référence pour la production de logements durables, performants et accessibles, et organise notamment l'encadrement des prix du logement locatif social neuf (en VEFA et en maîtrise d'ouvrage directe du bailleur social). Un prix plafond est instauré par les bailleurs sociaux, les promoteurs et MNCA, au-delà duquel la Métropole n'apporte plus de subvention au bailleur social (ni sur ses fonds propres, ni au titre des crédits État délégués) et peut décider de ne pas agréer les programmes. L'aspect novateur de ce dispositif réside non seulement dans le partenariat entre ces différents acteurs, mais aussi dans le fait que tous les segments de l'offre soient concernés (locatif social, accession sociale, accession intermédiaires...) afin de renforcer les effets d'un premier dispositif qui ne portait que sur l'encadrement des VEFA et l'accession sociale.

Si ce type de démarches conduit effectivement à intervenir sur certaines franges du marché immobilier, cette intervention se fait toutefois le plus souvent de façon incidente, sans véritable « visée régulatrice ». Elle apparaît, en quelque sorte, comme un dérivé de l'objectif visant à produire une offre diversifiée pour favoriser les parcours résidentiels (locatif intermédiaire, accession sociale) et mieux prendre en compte l'ensemble des besoins sociaux.

Une stratégie d'intervention plus globale portée par quelques EPCI organisateurs de la politique de l'habitat sur leur territoire

Allant au-delà d'une politique de l'offre, certaines agglomérations développent une stratégie globale (ou à visée plus globale) d'intervention, avec l'objectif de **s'affirmer comme des autorités organisatrices et régulatrices des**

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

politiques de l'habitat sur leurs territoires. Allant au-delà d'une politique de l'offre, l'EPCI s'inscrit dans une double mission d'aide à la production et d'encadrement des politiques du logement.

La volonté d'agir sur le marché immobilier pour le réguler est prégnante dans cette stratégie, mais elle se traduit rarement par une intervention directe : certaines agglomérations sont ainsi passées progressivement de démarches de négociation avec les opérateurs au gré des opportunités foncières ou de l'annonce d'objectifs généraux de diversité de l'habitat, à la définition de règles d'urbanisme précises concernant les types de logements à produire (très social, social, intermédiaire, accession sociale, offre privée) et/ou à la signature de conventions encadrant les prix de sortie des opérations privées. Souvent prise en exemple, l'agglomération de Rennes Métropole a, par exemple, cherché à combiner l'ensemble des outils dont elle pouvait disposer (règles d'urbanisme, contractualisation au cas par cas, appui opérationnel et financier, délégation de compétences, etc.) en les mettant au service d'une stratégie lisible. En moins d'une dizaine d'années, les dynamiques d'habitat qui traversaient le territoire se sont ainsi inversées, produisant même un début de baisse des prix immobiliers.

Ce modèle d'intervention, qui repose sur une stratégie globale, se traduit également par la recherche d'une meilleure articulation de la politique de l'habitat aux politiques locales de développement ou de déplacement, dans un souci de mieux couvrir l'ensemble des besoins sociaux. Les agglomérations qui s'inscrivent dans cette perspective développent généralement une **approche assez extensive de la demande** qui couvre aussi bien celle des populations les plus fragiles que celle des ménages qui relèvent des catégories intermédiaires, avec le souci de permettre aux demandeurs de se loger mais aussi de développer leurs trajectoires résidentielles.

BREST MÉTROPOLÉ - UN MODÈLE ORIGINAL DE GOUVERNANCE INTÉGRÉE SUR LES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE

La Conférence Intercommunale du Logement est une instance originale, qui voit s'articuler les grands dispositifs que sont le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), le PLH et le PDALPD. Elle regroupe l'ensemble des acteurs concernés, lors de plénières et dans des commissions de travail (sur l'élaboration et l'animation du PLH, l'animation du PDALPD, sur des thématiques « à enjeux » : logement des Gens du voyage, politique de peuplement...). Ces instances sont dotées de moyens propres (conseillers logement, moyens d'accompagnement social, observatoire...) et sont en lien avec la commission de coordination qui gère les accords collectifs et la Commission d'accompagnement social et d'accès au logement (CASAL), ainsi qu'avec la commission départementale de médiation.

Même si les ambitions et les moyens ne sont pas tous les mêmes, ces ECPI qui s'inscrivent dans une approche globale se caractérisent par une **volonté de construire des modèles de gouvernance partenariale forts**. La commission locale de l'habitat mise en œuvre par Rennes Métropole (avec des interventions majeures autour du relogement des ménages prioritaires au titre du Dalo, du dispositif FSL et de la prévention des expulsions) est un modèle qui a désormais largement essaimé. Ainsi, de nombreuses agglomérations ont mis en place — dans le sillage de loi de lutte contre les exclusions de 1998 — des conférences intercommunales du logement dont l'objet s'est progressivement élargi (Grand Nancy, Lille Métropole, Grand Lyon, Métropole grenobloise...) et qui disposent, pour certaines, de commissions sociales traitant la demande des ménages les plus modestes qui ne trouvent pas de réponse dans le cadre des dispositifs de droit commun. La délégation du contingent préfectoral à de telles instances démultiplie leurs capacités d'intervention.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES À LA QUESTION DU MAL-LOGEMENT

La longue marche de la décentralisation a incontestablement conduit à une meilleure prise en charge de la question de l'habitat par les collectivités locales. L'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat ambitieuses par les EPCI de certaines grandes agglomérations françaises en fournit la preuve, même si leur exemple ne doit pas faire oublier les réticences et les insuffisances de bien d'autres. **L'implication des collectivités locales en faveur du logement est inégale, et elle l'est sans doute encore davantage quand il s'agit de répondre aux besoins des populations les plus fragiles sur leurs territoires et d'apporter des réponses convaincantes aux situations de mal-logement.**

Souvent, la nécessité de construire et de développer l'offre locative sociale supplante toute autre priorité. Les collectivités locales peuvent ainsi être tentées de reléguer au second rang la préoccupation du logement des personnes défavorisées, et plus généralement la dimension sociale de la politique du logement pour laquelle elles n'ont pas de compétence spécifique et dont elles ne maîtrisent pas les outils (PDALPD, FSL, PDAHI...). Hors l'aide apportée à la construction de structures d'hébergement, ce domaine d'intervention reste le plus souvent extérieur aux préoccupations des PLH et des intercommunalités. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur à prendre en compte pour faire face aux effets cumulatifs, mais inégaux selon les territoires, de la crise du logement et de la crise économique et sociale qui fragilise des pans entiers de la société.

Si l'État continue à faire de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées une priorité, celle-ci apparaît souvent comme une « politique orpheline » au niveau local, où cette dimension n'a pas encore trouvé une place suffisante.

Une première explication tient au fait que **le traitement du mal-logement s'opère de manière cloisonnée, en fonction des compétences attribuées aux différentes collectivités publiques**, chacune maîtrisant des dispositifs et des moyens spécifiques :

- à l'État, la responsabilité des dispositifs d'urgence, d'hébergement et de ce qui concerne les populations prioritaires à travers les moyens du budget dédié à la « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (BOP 177),

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

- aux Conseils généraux, les politiques sociales d'accompagnement adossées sur les Fonds de solidarité pour le logement dont elles assurent la responsabilité depuis 2005,
- aux EPCI, les outils d'aménagement et de soutien à la production d'une offre sociale,
- aux Communes, la légitimité à maîtriser le peuplement de leur territoire à travers leurs compétences d'urbanisme (par lesquelles elles décident de l'usage des sols) ou leur maîtrise des attributions de logements sociaux qu'elles partagent avec les organismes Hlm (et les réservataires).

La seconde renvoie à **l'inégale répartition territoriale des situations de mal-logement**. Quelques communes, au sein d'une même agglomération, concentrent généralement les populations en difficulté de logement, qu'il s'agisse des ménages qui sollicitent les commissions de médiation au titre du Dalo, des personnes hébergées en structures qui sont très inégalement réparties ou de celles qui vivent dans les fractions les plus anciennes et les plus dégradées du parc immobilier. Tous ces publics sont majoritairement issus des villes-centres ou s'y retrouvent, celles-ci proposant généralement à travers leurs CCAS et les associations davantage de services pour les démunis (structures d'hébergement, permanences sociales et caritatives, aide alimentaire...) qui, à la fois, les attirent et les retiennent. La région parisienne est, de ce point de vue, emblématique par rapport au reste du territoire national (elle concentre à elle seule 58 % des recours Dalo déposés), sachant que les inégalités sociales y sont par ailleurs extrêmement criantes d'un département à l'autre (avec par exemple un taux de pauvreté qui varie du simple au triple selon les départements, de 7,4 % dans les Yvelines à 22,7 % en Seine-Saint-Denis)¹⁷.

Face à cette situation, les dynamiques et changements institutionnels récents ou en cours semblent amorcer des évolutions positives, notamment la remise en cause du clivage entre la production de l'offre (prise en charge par les EPCI) et la question du peuplement (le plus souvent au niveau communal), ou encore la recherche d'une meilleure articulation entre la problématique de l'hébergement et celle du logement des populations les plus fragiles (*via* l'intégration des PDAHI dans les PDALPD) qui pourrait favoriser l'intervention sur l'ensemble des situations de mal-logement, de la rue au logement... à condition toutefois que ces orientations soient relayées dans les PLH¹⁸.

Le constat général d'une **faible intégration des mesures de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées dans les politiques locales de l'habitat** nous conduit à rendre compte à présent des initiatives conduites localement pour dépasser cette situation. Cette démarche nous

¹⁷ Taux de pauvreté à 60 % du revenu médian en 2009. D'après l'Observatoire des territoires de la Datar.

¹⁸ Ces évolutions n'ont toutefois pas encore produit tous leurs effets et il n'est pas possible de dire, aujourd'hui, si elles permettront effectivement une meilleure prise en compte des situations de mal-logement dans les politiques locales de l'habitat.

paraît d'autant plus importante et urgente que l'évolution du rôle de l'État, ainsi que le repli des Départements sur leurs compétences, vont conduire à faire des collectivités locales l'acteur central pour répondre aux besoins en logement des populations les plus fragiles et traiter le mal-logement. Devant cette évolution qui semble inéluctable, il est essentiel que les structures intercommunales se préparent à cette prise de responsabilité et que soient posées les conditions de sa réussite.

La place encore incertaine des défavorisés et du mal-logement dans les politiques locales de l'habitat

Autant la place de l'habitat dans les politiques locales s'affirme lentement mais sûrement, malgré des inégalités entre les agglomérations, **autant la prise en compte des populations les plus fragiles et le traitement du mal-logement y apparaissent généralement en retrait**. Le clivage instauré par la répartition des compétences demeure vif entre, d'un côté, l'État et les Conseils généraux qui assurent la responsabilité de la politique en faveur du logement des défavorisés et, de l'autre, les structures intercommunales qui sont responsables des politiques locales de l'habitat. Toutefois, des avancées en la matière enregistrées sur certains sites contribuent à remettre en cause ce découpage et constituent une perspective prometteuse... à condition bien sûr qu'elle soit investie d'une réelle volonté politique qui — répétons-le — manque aujourd'hui dans de trop nombreuses collectivités.

Une prise en compte timide mais réelle de certaines problématiques portées dans les PDALPD

L'analyse de l'intervention de plusieurs grandes agglomérations françaises en faveur du mal-logement permet de mieux identifier la démarche qui les a conduit à intégrer des préoccupations proches de celles qui s'expriment dans les PDALPD ainsi que les modalités et les formes de leurs interventions.

Notre réflexion prend appui sur les agglomérations qui ont engagé une démarche volontariste pour mieux répondre aux difficultés de logement des plus fragiles et traiter le mal-logement dans ses différentes manifestations. La Fondation Abbé Pierre souhaite comprendre les raisons qui les ont poussé à se saisir de ces enjeux, ainsi que le cheminement et les formes de leur intervention. Il ne faudrait pas en conclure que leur exemple sera suivi par toutes, car les réticences sont fortes et la tentation de s'en remettre à l'État ou aux Conseils généraux reste très présente. Par ailleurs, même si certains exemples indiquent la voie à suivre, ils ne constituent pas tous nécessairement des références. Le recours aux arrêtés « anti-mendicité » dans

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

de nombreuses villes¹⁹ (Marseille, Montpellier, Nice...) montre bien l'ampleur du chemin qui reste à parcourir, dans de nombreux territoires, pour que les situations les plus dures d'exclusion et de mal-logement soient véritablement prises en compte, et que des réponses dignes soient apportées aux personnes les plus fragiles.

Dans un certain nombre d'agglomérations, toutefois, les politiques locales de l'habitat intègrent des problématiques de logement que rencontrent des ménages en situation de fragilité. **La quasi-totalité des PLH font preuve d'une attention particulière à l'égard de certaines catégories de populations, potentiellement fragiles.** Parmi les catégories ciblées figurent souvent les jeunes (qu'il s'agisse de ceux qui éprouvent des difficultés d'insertion professionnelle et résidentielle ou des étudiants), les familles modestes privées de perspectives résidentielles, les personnes âgées à travers la problématique de l'adaptation du logement et du maintien à domicile, les personnes handicapées et parfois les Gens du voyage qui souhaitent s'installer sur un territoire ou pour lesquels il est prévu de réaliser des aires d'accueil...

Cette liste est variable d'une agglomération à l'autre et recouvre pour partie celle des populations visées par les plans départementaux ou par le Droit au logement opposable. Mais pour partie seulement, car ces derniers s'adressent plus globalement à tous ceux qui n'ont pas de domicile personnel (à la rue, dans des situations d'habitat indigne ou précaire) ou qui sont en difficulté pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. **L'approche catégorielle développée dans les PLH ne permet pas d'identifier toutes les personnes qui éprouvent des difficultés de logement** (du fait de la dégradation de leur situation économique et sociale, de ruptures familiales ou de l'insuffisance de logements accessibles à un coût compatible avec leurs ressources...) **qui constituent, elles, la cible des PDALPD.** Visant à favoriser le développement d'une offre sociale, les PLH sont attentifs à l'état des besoins sociaux qui s'expriment sur leurs territoires, alors que les PDALPD sont plus sensibles aux phénomènes d'exclusion du logement qu'ils tentent de combattre et aux différentes facettes du mal-logement. Deux approches complémentaires aux points d'ancrage différents.

QUAND L'ÉTAT LOCAL CHOISIT D'UNIFIER L'EXERCICE DE SES COMPÉTENCES : L'EXEMPLE DE LA DRIHL

En Ile-de-France, la mise en place de la DRIHL (Direction régionale interdépartementale de l'hébergement et du logement) illustre la volonté de l'État local d'unifier institutionnellement l'exercice de ses compétences. Créée en 2010, cette institution vise à associer le volet

¹⁹ Alors que les délits de mendicité et de vagabondage sont abrogés en France depuis 1992, de plus en plus de maires usent de leur pouvoir de police pour prendre de tels arrêtés, pénalisant des catégories de la population qui sont dans ces situations par nécessité (personnes sans domicile fixe, jeunes en errance, étrangers...) au moyen de contraventions, amendes et parfois leur évacuation de certaines zones de la ville (quartiers les plus fréquentés, touristiques et/ou commerciaux, notamment pendant la période estivale, celle des fêtes de Noël...).

« construction et rénovation urbaine » des politiques du logement, et le volet « cohésion sociale » : la DRIHL suit ainsi tout ce qui relève de la politique d'hébergement et de veille sociale, les dispositifs d'aide à l'accès au logement des ménages défavorisés (Dalo, prévention des expulsions, PDALPD, contingent préfectoral...), le développement et l'amélioration des logements (suivi de la loi SRU, des délégations des aides à la pierre...). Elle anime également le Comité régional de l'hébergement et du logement, qui réunit différents acteurs du développement de l'offre de logement et du secteur de l'hébergement (en préfiguration des CRHH prévus par la loi ALUR).

Si la DRIHL a permis des avancées indéniables (en matière d'observation, d'interconnaissance des acteurs et de partenariats sur les politiques sociales du logement, d'expérimentations diverses sur l'intermédiation locative, de création de PLAI adaptés...), cette organisation n'a pas permis jusqu'ici une réelle harmonisation de l'ensemble des acteurs et notamment de leurs documents programmatiques (PLH et PDALPD).

Vers une approche territorialisée du mal-logement ?

L'enjeu de la période est de favoriser une meilleure articulation de ces deux approches pour intégrer dans les PLH les préoccupations sociales portées par les PDALPD. De réelles avancées ont été enregistrées en la matière dans certaines agglomérations, notamment grâce au développement de dispositifs territorialisés dans le cadre des Plans départementaux ou de la mise en œuvre du Dalo : ouverture du contingent préfectoral aux publics du PDALPD (Communauté urbaine de Strasbourg), signature d'accords collectifs communautaires pour le relogement des ménages prioritaires (Lille Métropole, Rennes Métropole), création d'une commission sociale du Comité local de l'habitat de l'agglomération grenobloise pour loger les personnes défavorisées et notamment les prioritaires Dalo, etc.

Un autre levier d'intervention des collectivités renvoie au soutien qu'elles apportent à la production et au fonctionnement de structures spécialisées dans l'accueil et l'hébergement de publics spécifiques relevant des PDALPD. Les structures intercommunales mettent ainsi en œuvre des dispositifs d'incitation à l'accueil de ces populations de manière plus partagée sur le territoire communautaire, et certaines contribuent à la création de dispositifs visant à mobiliser des logements locatifs privés à des fins sociales : plusieurs EPCI financent ainsi des missions d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour des ménages défavorisés qui ne trouvent pas de place dans le parc social ordinaire (grandes familles, Gens du voyage, personnes marginalisées...) ou plus simplement pour élargir l'offre à vocation sociale à destination des ménages modestes.

Tous ces dispositifs créent des convergences entre les approches conduites au profit d'un traitement territorialisé du mal-logement (ou au moins de certaines de ses dimensions), désormais mieux relayé par certaines collectivités locales.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

UNE POLITIQUE ÉMERGENTE DE NANTES MÉTROPOLÉ EN DIRECTION DES POPULATIONS LES PLUS DÉMUNIES

Nantes Métropole est impliquée en tant que communauté urbaine dans le développement d'une offre de logement adaptée aux besoins des ménages dits « spécifiques ». Les efforts de la collectivité portent principalement sur la construction d'une offre de logements en direction des jeunes (étudiants ou en insertion professionnelle) ou encore d'une offre adaptée aux publics précaires au travers des maisons-relais. En outre, la collectivité se positionne actuellement sur le champ du logement des plus défavorisés. Bien qu'aux prémisses de son rôle de chef d'orchestre, Nantes Métropole est à l'origine de la Conférence intercommunale du Logement (novembre 2013) qui a pour objectif d'aller plus loin dans la réflexion sur le logement social, avec notamment :

- une réflexion sur les attributions dans le parc locatif social et un travail sur l'harmonisation des pratiques développées par les réservataires de logements sociaux et les bailleurs sociaux,
- la mise en place d'accords collectifs communautaires.

Le PLH 2010-2016 de Nantes Métropole affiche également la volonté de renforcer le partenariat avec le PDALPD en élaborant des actions en concertation avec les acteurs du logement des défavorisés (réflexion sur l'opportunité d'une Agence immobilière à vocation sociale (AIVS), sur le positionnement de l'offre en sous-location, réflexion conjointe avec le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne, etc.).

Certaines d'entre elles ont effectivement élargi le spectre de leurs interventions pour développer — comme la Communauté urbaine de Bordeaux — des solutions d'hébergement et de logement temporaire pour les personnes et les familles en difficulté et pour celles qui sont confrontées à des situations d'habitat précaire (squats, habitats de fortune). Une même évolution est repérée dans d'autres agglomérations.

La démarche engagée par la Métropole lilloise depuis plusieurs années est révélatrice d'une intervention qui conduit à inscrire la préoccupation des ménages prioritaires dans une approche plus globale de concertation relative aux attributions de logements sociaux et, par là même, aux politiques de peuplement. On la retrouve à Nantes, à Grenoble (qui a fait de l'hébergement et de l'accès au logement l'une des trois dimensions du PLH en cours, à côté des volets concernant le développement de l'offre sociale et l'amélioration du parc existant) ou encore à Bordeaux (qui projette d'intégrer comme une des dimensions de son prochain PLH, la mise en œuvre d'une politique coordonnée de peuplement à travers les attributions de logements sociaux).

LILLE MÉTROPOLE COMMUNAUTÉ URBAINE : UN PARTENAIRE IMPORTANT
DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

Délégitaire des aides à la pierre, Lille Métropole contribue depuis de nombreuses années au relogement des personnes défavorisées identifiées par le PDALPD. L'un des axes du PLH, qui couvre la période 2012-2018, vise ainsi précisément à contribuer aux dispositifs opérationnels pour l'accès et le maintien dans le logement. Une étude récente sur les besoins en hébergement, logement adapté, logement d'intégration, financée par la Métropole, permet de disposer d'une approche quantitative et qualitative des besoins en hébergement et accompagnement sur le territoire.

La volonté de l'EPCI de se saisir de la question du peuplement s'est traduite par l'élaboration d'un **accord collectif intercommunal (ACI) de Lille Métropole**, adopté en novembre 2012. Il présente la contractualisation d'objectifs d'attribution partagés entre les bailleurs sociaux et les communes afin d'améliorer les conditions d'accès au logement des ménages prioritaires. Piloté par Lille Métropole et l'association régionale des bailleurs sociaux (ARH), l'ACI marque la volonté de destiner 3 000 attributions par an aux ménages prioritaires (soit environ 40 % des attributions) selon des objectifs déclinés par territoire. Les ménages « prioritaires » de l'ACI intègrent les publics prioritaires Dalo et du PDALPD, ainsi que d'autres segments de publics prioritaires identifiés pour répondre aux spécificités locales. Afin d'atteindre ses objectifs, l'inscription d'une charte de bonnes pratiques en matière d'attributions dans les règlements intérieurs des commissions sera réalisée, et les différents contingents (Action logement, préfectoral et communautaire) seront mobilisés. Cette action s'inscrit dans un cadre partenarial visant à dépasser les points de blocage actuels. Ainsi, la DDCS finance actuellement un demi-poste à l'ARH qui a pour mission de travailler au lien entre les acteurs de l'hébergement et les bailleurs afin de fluidifier les parcours des ménages et de favoriser une acculturation des professions.

Cette tendance au renforcement du rôle des collectivités locales pour favoriser la prise en charge des personnes en difficulté de logement se manifeste, ici aussi, à travers la création et l'animation de dispositifs partenariaux de traitement des problématiques de mal-logement (conférences intercommunales, commissions locales des PDALPD...) organisés à l'échelle des agglomérations. Le processus engagé dans celle du Havre représente un exemple intéressant de rapprochement et de coordination des instances qui participent localement à la lutte contre le mal-logement.

LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU HAVRE (CODAH) :
UN ACTEUR CENTRAL DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES DÉFAVORISÉS

Depuis 2007, la Communauté de l'agglomération havraise (CODAH) a favorisé la mise en place d'un Pôle d'Insertion par le Logement (PIL) destiné à améliorer les parcours résidentiels des ménages en difficulté. Ce dispositif original a vocation à impulser et animer un travail en transversalité sur les situations de mal-logement et d'hébergement. Son objectif est de mettre en cohérence les différents dispositifs et outils d'aide à l'accès au maintien dans le logement (qu'ils relèvent du PDALPD, du PDAHI, du Dalo ou du SIAO). Le PIL est organisé en groupes de travail à finalité opérationnelle, auxquels participent

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

des représentants de la CODAH, de la Mission locale, de la DDCS ou des associations. Les groupes de travail traitent de l'accès au logement ordinaire des publics hébergés, de la prévention des expulsions locatives, de la mise en œuvre du Dalo, de problématiques liées aux troubles psychiques se posant dans le parc social...

En outre, dans le cadre de la territorialisation du PDALPD, l'agglomération co-anime et co-pilote depuis 2009 deux des trois instances opérationnelles du Plan sur son territoire :

- Le « Comité local accès », instance d'évaluation et d'orientation des ménages dans l'accès ou le maintien dans le logement. Animé par le Département, il doit définir l'orientation la plus adéquate à la situation du ménage (hébergement ou logement) et trouver la réponse la plus adaptée (PLAI, PLAI adapté, logement conventionné du parc privé, bail glissant...). La Direction Habitat de la CODAH en assure le secrétariat.
- Le « Comité local habitat indigne » intervient sur la lutte contre l'habitat dégradé (logements indignes et non décents, marchands de sommeil, hôtels meublés dégradés). Il vise tous les publics (qu'ils relèvent ou non du PDALPD) et s'adresse aux locataires, propriétaires occupants et propriétaires bailleurs. La Direction Habitat de la CODAH assure l'animation de cette instance qui se tient tous les deux mois environ.

La CODAH est également membre du Comité de prévention des expulsions de l'arrondissement du Havre, en charge d'émettre des avis et recommandations aux instances décisionnelles, dans l'objectif de maintenir les locataires dans le logement.

Le développement d'outils de connaissance territorialisés²⁰, l'évaluation plus rigoureuse des dispositifs déployés, le suivi des ménages prioritaires contribuent à favoriser l'objectivation et le traitement des situations de mal-logement et donc à dépasser, sur certains enjeux, les strictes limites de compétences des uns et des autres.

L'intégration de l'hébergement dans les politiques locales de l'habitat : un processus fragilisé par la crise de l'accueil d'urgence

Le rapprochement des problématiques de l'hébergement et du logement est engagé depuis quelques années dans le cadre des politiques locales de l'habitat²¹. **L'objectif du « logement d'abord », qui a constitué l'axe central de la refondation du secteur de l'hébergement et du logement, y a indéniablement contribué.** Et cela d'autant plus que cet objectif ne concerne pas seulement les personnes les plus éloignées du logement — comme cela est le cas aux États-Unis qui ont été à l'origine des premières expériences — mais tout le champ de l'hébergement dont les fondements sont ainsi réinterrogés. Le

²⁰ Les diagnostics territoriaux « à 360 degrés », dont la réalisation est prévue par le plan quinquennal de lutte contre l'exclusion, devraient contribuer à amplifier cette dynamique et à améliorer la connaissance locale de toutes les situations de mal-logement, de la rue au logement. Il convient par ailleurs de noter que les dispositifs d'observation, lorsqu'ils sont mis en place, sont essentiellement mobilisés au moment de l'élaboration ou du renouvellement des PLH, et donc centrés sur l'offre (afin d'éclairer les décideurs sur l'état du stock de logements, la segmentation et le fonctionnement du marché immobilier, les composantes de la demande), négligeant en général les situations de mal-logement.

²¹ Il devrait être renforcé avec les mesures contenues dans la prochaine loi de décentralisation, notamment dans les grandes agglomérations appelées à accéder au statut de métropole. La loi en cours de discussion sur le premier volet de l'Acte 3 de la décentralisation prévoit en effet de nouvelles délégations de compétences en la matière.

logement n'apparaît plus comme l'aboutissement d'un parcours et le résultat de l'insertion mais comme son support et sa condition. Une telle conception, qui peut conduire à remettre en cause le principe d'un accueil temporaire dans des structures d'hébergement avant d'accéder au logement, a aussi provoqué un débat sur la possibilité de dissocier l'accompagnement social des personnes en difficulté de la forme d'habitat qu'elles occupent (centres d'hébergement, résidences sociales, logements intermédiaires, logements durables) et à effacer leurs spécificités qui reposait justement sur un modèle associant un type d'habitat et une prestation spécifique d'accompagnement.

Si « le logement d'abord » a contribué à un début d'effacement des frontières entre hébergement et logement, il a aussi favorisé l'acculturation des acteurs du logement, élus et techniciens à la problématique de l'hébergement. La création des SIAO a également joué un rôle dans ce processus. Gérés sur une base territoriale, ils ont pour vocation de faciliter le rapprochement entre la demande d'hébergement et les différentes composantes de l'offre, de l'accueil d'urgence aux structures d'insertion.

Le processus de rapprochement en cours bute aujourd'hui sur deux difficultés majeures. **La première renvoie à l'embolie des structures d'hébergement**, liée à la difficulté de sortie des hébergés vers un logement du fait d'une offre inadaptée ou insuffisante. Cette difficulté n'est pas nouvelle mais elle perdure. C'est ainsi que, d'après une enquête de la DDCS dans les Bouches-du-Rhône, 900 ménages qui pouvaient prétendre à un logement (droits à jour, demande de logement social en cours...) étaient toujours dans des structures d'hébergement au cours de l'été 2013. Cette difficulté semble s'être accentuée au cours des dernières années puisque la DGCS indique que seulement 52 % des hébergés en CHRS ont accédé à un logement en 2012, alors qu'ils étaient 63 % à le faire en 2009.

La seconde difficulté est celle de **la crise sans précédent qui affecte le secteur de l'accueil d'urgence**. Cette difficulté est majeure et pourrait bien contribuer, sinon à remettre fondamentalement en cause le processus d'intégration de l'hébergement dans les politiques locales de l'habitat, du moins à le freiner sérieusement. Cette crise s'est accentuée ces dernières années et elle n'épargne aucune grande ville. Elle se manifeste d'abord par une **augmentation considérable des demandes d'hébergement adressées au « 115 »**, comme en témoignent les baromètres du 115 publiés régulièrement par la Fnars. Le dernier (novembre 2013) fait état d'une augmentation de 15 % des demandes d'hébergement en un an, et d'un taux de non-réponse de 70 %²² qui s'explique plus de 8 fois sur 10 par l'absence de places disponibles. La demande d'hébergement d'urgence a par exemple explosé depuis 2007 en Isère, où le nombre « d'appels sérieux » a été multiplié par 2,5 en cinq ans (de 13 284 en 2007 à 35 215 en 2012). En Loire-Atlantique, ce sont 4 150 personnes

²² FNARS, Baromètre 115 réalisé à Paris et dans 37 départements.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

qui ont appelé au moins une fois le 115 en 2012, soit environ 1 000 personnes de plus qu'en 2011.

Face à cette massification des problèmes de l'hébergement d'urgence, les principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge ne sont pas appliqués. Ou donnent lieu à des pratiques contradictoires quand des centres d'accueil répondent à la demande par la rotation des personnes accueillies, c'est-à-dire en les renvoyant périodiquement à la rue ou vers des solutions précaires. De ce point de vue, la mise en œuvre des SIAO urgence n'apporte pas véritablement d'amélioration quand le nombre de places reste insuffisant ou que le « 115 » ne maîtrise pas l'offre disponible, ce qui est fréquent. À Nice, le SIAO fait état en décembre 2012 de 429 personnes sur liste d'attente pour un hébergement, avec une forte proportion de familles (44 %) — dont certaines attendent une réponse depuis 2011. Pour satisfaire cette demande potentielle, le SIAO estime que le volume de places devrait être multiplié par 2,1. Au niveau national, à fin 2012, moins d'une demande sur deux traitée par les SIAO avaient fait l'objet d'une réponse positive (433 000 affectations sur 874 000 demandes traitées)²³.

Cette augmentation considérable de la demande d'hébergement d'urgence est liée également à l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile qui, en l'absence d'offre suffisante dans les CADA, se tournent vers les services d'aides aux sans-domiciles. Un département comme la Loire accueille environ 900 demandeurs d'asile par an depuis plusieurs années, dont une part importante de personnes déboutées en situation de grande précarité. Dans ce département, comme dans d'autres, ils n'ont pas d'autre choix que de se tourner vers le marché du logement indigne, des squats ou des campements très précaires. Le public de l'urgence ne recouvre donc plus seulement les personnes sans abri, jeunes en errance, sortants de prison, femmes en rupture conjugale ou victimes de violences... mais aussi de nouvelles catégories de migrants dont les droits au séjour et droits sociaux ne sont pas de même nature. Pour ceux d'entre eux qui peuvent être accueillis dans les structures d'urgence, la majorité ne remplit pas les conditions pour accéder à un logement. Ainsi, on estime que 80 % des personnes accueillies en urgence en Rhône-Alpes ne peuvent pas accéder à une autre forme d'habitat, du fait de leurs droits minorés et/ou de l'absence de ressources.

Cette situation préoccupante sur le front de l'urgence — qui recoupe également les questions migratoires — fait émerger des inquiétudes et remises en cause de la part de collectivités qui avaient choisi d'intégrer la question de l'hébergement dans leurs politiques locales de l'habitat. Certains EPCI de grandes agglomérations — les plus concernés par cette situation —, adoptent une position réservée et attentiste et hésitent à se saisir davantage des problématiques de l'hébergement. Pour beaucoup, la solution aux problèmes de l'hébergement d'urgence relève d'abord

²³ Sur un total de près de 1,3 millions de demandes d'hébergement ou de logement intermédiaire reçues. D'après enquête DGCS au 31 décembre 2012 sur 121 SIAO dans 94 départements (7 départements n'ont pas répondu).

des compétences de l'État. Les débats qui ont eu lieu au Parlement sur les compétences déléguées aux futures « métropoles » (cf. infra) portent la trace de cette inquiétude²⁴. C'est le cas notamment au niveau du Grand Lyon qui a fait le choix d'un élargissement de ses compétences sociales (en récupérant toutes celles détenues par le Conseil général sur son territoire), mais dont les représentants refusent en l'état d'assurer les compétences liées à l'hébergement et à la mise en œuvre du droit au logement, tant que l'État n'a pas résolu le problème de l'hébergement d'urgence et clarifié la question de la régulation des flux migratoires. Un blocage qui indique, par ailleurs, que la montée en puissance des collectivités territoriales peut conduire également à réinterroger certaines orientations de l'État (notamment, le cloisonnement des champs d'intervention entre la politique du logement et celles de l'immigration, mais aussi de la santé mentale, etc.).

Des évolutions institutionnelles qui conduisent à un élargissement du rôle des EPCI

Malgré les difficultés soulevées par le secteur de l'hébergement d'urgence, la tendance générale est celle d'un renforcement du rôle des EPCI des grandes agglomérations dans la prise en compte des personnes en difficulté de logement et le traitement du mal-logement. L'affaiblissement du rôle de l'État au niveau local, sous l'effet notamment de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), y concourt évidemment.

La responsabilité de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées, instituée par la loi du 31 mai 1990, est progressivement passée des Directions départementales de l'équipement (devenues depuis le milieu des années 2000 des Directions départementales des territoires — DDT) aux Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), placées sous l'autorité directe et exclusive des préfets. Ce faisant, elle a accentué la césure entre une approche de la production qui demeure de la responsabilité des DDT et une approche sociale. Les DDCS, porteuses avant tout d'une culture sociale et de la connaissance du secteur de l'hébergement, ont aujourd'hui à co-piloter les PDALPD, à animer ou organiser les CCAPEX, les commissions de médiation Dalo... le tout avec des moyens souvent très contraints.

Indirectement, **la RGPP a accentué le repli des services de l'État et ainsi contribué, dans de nombreux territoires, à renforcer de fait le rôle des EPCI** qui apparaissent comme les instances censées être les plus à même d'articuler les approches immobilières et sociales sur leur territoire, et de développer des interventions, tant pour soutenir la production d'une offre de logements répondant aux besoins sociaux que pour traiter le mal-logement. Cette

²⁴ Alors que le Gouvernement souhaitait inclure obligatoirement l'hébergement et la garantie du Dalo dans les conventions de délégation des aides à la pierre, le Parlement a voulu que ces deux délégations soient simplement optionnelles.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

tendance devrait s'accélérer à l'avenir avec le repli des Conseils généraux sur leurs compétences obligatoires et par la délégation de nouvelles compétences aux EPCI.

Le repli des Conseils généraux sur leurs compétences obligatoires

Les Conseils généraux, dotés depuis le milieu des années 2000 de la dimension sociale de la politique du logement, paraissent aujourd'hui en retrait. Ils assurent depuis 2005 le co-pilotage des PDALPD et la gestion des FSL, et ont toujours occupé une place importante dans la politique du logement en faveur des défavorisés, surtout en ce qui concerne les aides aux personnes. Ils ont également une responsabilité partagée avec l'État dans l'élaboration et le suivi des Schémas départementaux des Gens du voyage et assurent la responsabilité des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (qui déterminent les besoins en établissements pour les personnes âgées et handicapées). La loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, qui leur a confié la responsabilité des FSL, leur ouvrait aussi la possibilité d'une délégation des crédits des aides à la pierre (par subsidiarité sur les parties de leur territoire non couvertes par une délégation déjà accordée à une ou plusieurs agglomérations). Mais seulement un Conseil général sur quatre s'était saisi de cette possibilité en 2013.

D'une manière générale, les Conseils généraux ont été nombreux à s'investir, au-delà de la gestion des FSL, pour animer et financer des dispositifs locaux d'aide au logement des défavorisés. La plupart du temps, ils soutiennent des dispositifs qui touchent « leurs » publics, c'est-à-dire les publics pour lesquels le Département gère les aides sociales : les bénéficiaires du RSA, les personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, sous tutelle...), familles avec enfants de moins de trois ans suivies par la protection de l'enfance... Cela les conduit par exemple à soutenir financièrement des structures d'accueil et associations spécialisées pour l'insertion par le logement qui bénéficient à de nombreux allocataires du RSA, à financer de l'hébergement d'urgence au titre des familles, etc. Mais dans ce domaine, qui correspond au cœur de leur compétence sociale, des manifestations de retrait sont d'ores et déjà visibles. C'est ainsi que le Conseil général de l'Isère a fortement réduit l'aide apportée pour le financement de l'accueil hôtelier et l'a limité aux femmes seules avec un enfant de moins de trois ans (les deux conditions sont cumulatives puisque l'accueil n'est plus assuré pour les couples avec un enfant de moins de trois ans).

Une forte augmentation des demandes d'aides a été enregistrée auprès des Fonds de solidarité logement²⁵ ces dernières années, conduisant **de nombreux Conseils généraux à modifier leur règlement intérieur, en resserrant les**

²⁵ Une estimation des dépenses des FSL entre 2008 et 2011 indique une augmentation régulière des dépenses effectuées par les FSL (de 304 millions d'€ en 2008 à 350 millions en 2011), avec toutefois un léger retrait de la part prise par les conseils généraux dans les dotations des Fonds (de 78 % en 2008 à 76 % en 2010).

conditions d'octroi des aides. En Seine-Maritime, le resserrement des critères d'accès au FSL a conduit à une diminution de 18 % du nombre de ménages aidés entre 2007 et 2011 ; dans les Alpes-Maritimes, la modification des plafonds de ressources a fait baisser mécaniquement de 27 % le nombre de dossiers reçus en 2012 ; les perspectives sont identiques en Moselle où, par ailleurs, certains dispositifs subventionnés par le Conseil général risquent de disparaître pour des raisons budgétaires.

Le fait que certains départements, à l'instar du Conseil général du Bas-Rhin, devenus localement des acteurs privilégiés et incontournables des politiques de l'habitat, soient tentés, eux-aussi, de réduire les aides qu'ils apportent aux ménages, montre à quel point le mouvement de repli des Conseils généraux, sous l'effet des contraintes budgétaires, est profond.

LE CONSEIL GÉNÉRAL DU BAS-RHIN, UN VOLONTARISME IMPORTANT ET RARE SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Depuis 2006, le Conseil général du Bas-Rhin est délégataire des aides à la pierre sur l'ensemble du département, hormis la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). Il copilote le PDALDP avec l'État (la CAF et la CUS étant également signataires et très investies) et assure seul la responsabilité du FSL. Fortement impliqué sur la qualité et l'état du parc existant, il pilote le Dispositif partenarial de lutte contre l'habitat non décent et indigne, finance et accompagne la réhabilitation du parc existant, et pilote également un programme de lutte contre la précarité énergétique (il deviendra chef de file début 2014 sur ce volet avec le pilotage d'un Numéro vert et d'une plateforme).

Le Conseil général souhaite s'adresser à un public large (au-delà des seules personnes ciblées par le PDALPD) et tenir compte des spécificités de chaque territoire. Ainsi, au-delà des axes de travail communs dans le cadre du PDALPD, ses actions et les publics visés peuvent varier : problématique des copropriétés dégradées sur le territoire de la CUS (ciblant des ménages très modestes), problématique du parc privé vacant et parfois dégradé sur le reste du département...

Le Conseil général du Bas-Rhin a longtemps maintenu un fort investissement dans le cadre du FSL, avec la volonté de dédier une part importante du Fond au financement de l'accompagnement social au logement. Mais le contexte de réduction des crédits l'a conduit récemment à faire évoluer le règlement du FSL. En 2013, a été décidée une baisse des plafonds de ressources. Pour 2014, il est également prévu de diminuer le financement des associations pour leur mission d'accompagnement (ASLL, AVDL, etc.).

Au-delà des interventions qui concernent le volet social de la politique du logement, **les Conseils généraux ont également une compétence de mise en cohérence des politiques locales à l'échelle départementale** qui trouve sa traduction dans le Plan départemental de l'habitat (PDH) institué en 2006 : ce document est destiné à assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

du département, de manière à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. Début 2013, seulement 45 PDH étaient engagés sur l'ensemble du territoire national (dont 20 effectivement signés) : une faible couverture que regrettent de nombreuses villes moyennes et leurs EPCI auxquels il apparaît par conséquent difficile de « conduire sereinement une politique locale de l'habitat »²⁶.

En même temps qu'ils affichent un souci de mise en cohérence des politiques de l'habitat à l'échelle départementale, les Conseils généraux ont sensiblement réduit les aides qu'ils apportaient pour la construction locative sociale, tant pour l'action foncière que pour le financement du logement social. Dans certains départements, comme celui des Alpes-Maritimes, le Conseil général a diminué — voire retiré — ses subventions à la production de logement social et aux programmes de rénovation urbaine de la métropole niçoise, maintenant ses engagements dans les zones non délégataires des aides à la pierre. En Isère, ce sont les subventions accordées pour les logements PLUS qui ont été supprimées par le Conseil général, qui les a maintenues sur les PLAI au nom de sa compétence sociale. **D'une façon générale, le mouvement de repli des Conseils généraux, lié à la contrainte budgétaire, est repérable partout et sans doute appelé à se poursuivre.**

Cette tendance devrait être accentuée par le processus de décentralisation en cours qui privilégie le fait métropolitain et, au-delà, accentue le rôle des instances intercommunales pour assurer la cohérence de la politique de l'habitat sur leur territoire comme pour traiter le mal-logement. Un processus qui devrait conduire à une répartition variée des compétences habitat d'un département à l'autre. Les écarts risquant à terme d'être considérables entre des départements ruraux où le Conseil général constitue, de fait, la seule instance intercommunale de poids et ceux où son influence se limite aux secteurs non couverts par des métropoles (le département du Rhône constituant une figure emblématique de cette situation).

La métropole : une opportunité pour mieux prendre en charge le traitement du mal-logement ?

Dans un contexte où prévaut toujours l'éclatement des compétences relatives à l'habitat, la création des « métropoles » peut-elle être une solution ? La loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles²⁷, adoptée le 19 décembre 2013, doit permettre de confier aux responsables métropolitains des compétences jusque-là éclatées : celles qui ont trait à la production d'une offre accessible de logements comme celles qui concernent la dimension sociale de la politique du logement.

²⁶ Étude de la Fédération des villes moyennes, en partenariat avec la Caisse des dépôts et l'Union sociale pour l'habitat, « Les Villes Moyennes et l'habitat. Portraits de territoires et stratégies habitat », juin 2013.

²⁷ Seront automatiquement transformées en métropoles les territoires qui forment un ensemble de 400 000 habitants dans une aire urbaine de 650 000 habitants : outre Paris, Lyon et Marseille qui font l'objet de dispositions spécifiques, l'automatisme concernera Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen. La transformation en métropole relèvera de la volonté des communes dans les autres intercommunalités qui abritent le chef-lieu de région ou qui sont les centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants (Montpellier et Brest pourront ainsi accéder au statut de métropole si elles en font le choix).

Sous réserve d'éventuelles censures de la part du Conseil constitutionnel (qui doit rendre sa décision d'ici à la fin janvier 2014), **la loi prévoit que les métropoles puissent exercer de plein droit différentes compétences importantes en matière de politique locale de l'habitat²⁸** et de politique de la Ville²⁹ (en lieu et place des communes). Par ailleurs — et tel était l'un des principaux enjeux de ce projet de loi — les métropoles pourront se voir déléguer par convention des compétences exercées jusqu'à présent par l'État³⁰ :

- l'attribution des aides au logement locatif social et des aides en faveur de l'habitat privé,
- la garantie du droit au logement décent et indépendant, sans dissociation possible avec la gestion du contingent préfectoral,
- la mise en œuvre de la procédure de réquisition des locaux vacants,
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de ses ressources,
- l'élaboration, la contractualisation et le suivi des conventions d'utilité sociale,
- la délivrance aux organismes Hlm des agréments pour la vente de logements sociaux.

Aux compétences déléguées par l'État s'ajoute la possibilité de transferts conventionnels de certaines compétences des Départements, notamment l'attribution des aides au titre du FSL, des missions confiées au service départemental d'action sociale, des aides aux jeunes en difficulté... À cet égard, la métropole de Lyon fait l'objet de dispositions spécifiques, puisqu'elle exercera de plein droit les compétences que les lois attribuent aux Départements.

Si les métropoles devraient ainsi pouvoir exercer un certain nombre de compétences importantes en matière de politiques de l'habitat mais aussi de traitement du mal-logement et de réponses à apporter aux plus fragiles, **ce sera à la discrétion de chacune**. Car c'est finalement une **formule de délégations « à la carte »** qui s'est imposée dans la version définitive du texte de loi alors que le projet initial prévoyait la délégation d'un « bloc insécable » de cinq compétences. Ce caractère indissociable visait à éviter un scénario dans lequel les collectivités auraient en charge le développement de l'offre, tandis que l'État continuerait à porter les obligations du Droit au

²⁸ a) Programme local de l'habitat ; b) Politique du logement, aides financières au logement social, actions en faveur du logement social, actions en faveur des personnes défavorisées ; c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des Gens du voyage.

²⁹ a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès aux droits.

³⁰ La délégation est prévue par une convention conclue pour une période de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard de objectifs définis dans la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole dans les mêmes délais en cas de non-respect des engagements de l'État.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

logement opposable (Dalo) et de l'accueil inconditionnel de l'hébergement, sans avoir les moyens de sa politique.

Hormis les métropoles, tous les EPCI devraient pouvoir bénéficier des mêmes possibilités de délégation de compétences « à la carte » dans le cadre du projet de loi ALUR (encore en débat à ce jour), ce qui conduirait à ce qu'il n'y ait finalement pas de différence entre les métropoles et les autres EPCI. Seul le Grand Paris a fait l'objet de dispositions particulières dans le cadre de la loi relative aux métropoles (même si l'on n'en connaît pas encore la portée à ce jour) : notamment la délégation du « bloc insécable » de compétences, l'élaboration d'un premier Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et la définition d'un Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France.

La **diversité des modes d'intervention**, qui découlera du **dispositif à « géométrie variable »** finalement voté, ne sera donc pas tant le fait du statut des différentes intercommunalités que de la manière dont elles se saisiront (ou non) et mettront en pratique les différentes possibilités de délégations, avec le risque qu'il en résulte un paysage très fragmenté. Cela renvoie vers l'État une question importante sur la façon dont il se positionnera par rapport à ces nouvelles possibilités de délégation. À ce sujet, la Fondation Abbé Pierre sera très vigilante sur la façon dont l'État suivra ces prises de compétences par les intercommunalités.

S'il faut donc se réjouir des compétences nouvelles qui devraient pouvoir s'exercer au niveau intercommunal, leur mise en application effective est loin d'être garantie à ce jour³¹. Et **la question de la volonté politique des intercommunalités à l'égard des plus fragiles reste entière**, sachant que toutes ne sont pas aujourd'hui impliquées à la hauteur des besoins sur leur territoire.

³¹ Concernant les EPCI des villes moyennes, une récente étude a démontré par exemple qu'ils envisagent peu aujourd'hui d'étendre leurs responsabilités en tant que chef de file des politiques locales ou de peser sur les attributions de logement social, et que 83 % ne compteraient pas demander la délégation du contingent préfectoral. Un attentisme qui s'expliquerait à la fois par les incertitudes qui planaient sur l'acte 3 de la décentralisation (au moment où cette étude a été réalisée), mais aussi par les moyens conséquents qu'ils devraient mobiliser sur le plan financier et humain (les services habitat de ces EPCI étant dans leur grande majorité, de taille réduite. Près de 75 % se composent de moins de 3 personnes, dont 43 % de 0,2 ETP à 1 personne au maximum). Fédération des villes moyennes, « Les Villes Moyennes et l'habitat. Portraits de territoires et stratégies habitat », op.cit.

GARANTIR L'ACCÈS AUX DROITS, L'EXERCICE DE LA SOLIDARITÉ ENVERS LES PLUS FAIBLES ET L'ÉQUITÉ TERRITORIALE

Les discussions des projets de loi de décentralisation et ALUR ont été l'occasion de nombreux débats sur l'hébergement et le Droit au logement opposable entre les parlementaires (très souvent porteurs des préoccupations des collectivités locales) et le Gouvernement. Deux thèmes qui concernent de fait les publics les plus fragiles envers lesquels l'État assume des responsabilités éminentes, qu'il s'agisse de garantir l'inconditionnalité de l'accueil et la continuité de la prise en charge dans un hébergement, ou de garantir le droit à un logement décent et indépendant aux catégories prioritaires particulièrement exposées au mal-logement (telles qu'elles sont définies par la loi Dalo de 2007).

DE QUOI L'ÉTAT EST-IL LE GARANT ?

- * La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.
- * Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection, de la santé, de la justice...
- * Le droit au logement est garanti par l'État pour toutes les catégories prioritaires définies par la loi.
- * Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.
- * Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée.

La Fondation Abbé Pierre prend au sérieux ces principes censés apporter des garanties aux plus fragiles. Mais **dans une période d'affaiblissement de la capacité d'intervention de l'État et de montée en responsabilité des collectivités territoriales en matière de logement et d'hébergement, se pose la question de la façon dont l'effectivité de ces droits et principes peut concrètement être garantie.**

En prévoyant des possibilités de délégations de compétences importantes en faveur des futures métropoles — et plus largement de toutes les intercommunalités dotées d'un PLH exécutoire —, les processus législatifs en cours soulèvent la question des responsabilités qu'elles devront assumer et des obligations de résultats qu'elles devront souscrire, parallèlement aux moyens qu'elles se verront déléguer. Car, **pour la Fondation Abbé Pierre, il serait inconcevable que les droits qui ont été reconnus aux personnes en difficulté ces dernières années**

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

dans le domaine de l'hébergement ou du logement s'effritent ou se dissolvent avec le processus de décentralisation en cours. Trois débats traduisent cette tension : le premier porte sur **l'adéquation entre les responsabilités et les moyens** pour les exercer, le deuxième sur **les obligations de résultat** qui doivent être attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités, et le troisième sur **le rôle de l'État** qui doit être redéfini.

Le débat sur l'adéquation entre les responsabilités et les moyens pour les exercer

La première dimension du débat en cours concerne l'adéquation entre les responsabilités et les moyens disponibles pour les exercer. L'enjeu pour la Fondation Abbé Pierre est clair : pas de responsabilités sans moyens pour les exercer, pas de moyens d'intervention sans responsabilité clairement assumée et sans la garantie qu'ils concourent bien aux buts recherchés.

1 - La délégation de compétences nouvelles et de moyens d'intervention doit s'accompagner d'une prise de responsabilité clairement assumée de la part des intercommunalités. À cet égard, le débat sur l'exercice du Dalo a été emblématique d'une difficulté à envisager cette prise de responsabilités qui accompagne les compétences et moyens délégués (le flou sur le partage des responsabilités entre État et EPCI ayant également contribué à revoir à la baisse les ambitions sur le bloc insécable de compétences). Il aurait été important que l'État précise comment s'exercera le partage de la responsabilité du Dalo dans un contexte où les intercommunalités sont susceptibles de récupérer, par voie de délégation, de nombreux moyens qui concourent à sa mise en œuvre. À ce jour, l'opposabilité du droit au logement est de la responsabilité de l'État — qui peut à ce titre faire l'objet de recours individuels auprès des commissions de médiation et éventuellement de la juridiction administrative. La loi de 2007 est très claire sur ce point et les évolutions en cours dans le cadre de la décentralisation ne peuvent d'aucune manière limiter cet acquis essentiel. Aussi, la délégation éventuelle de la garantie du Dalo posera-t-elle inévitablement des questions, lors de l'élaboration des conventions de délégation, sur la définition des responsabilités en cas de défaillance des intercommunalités — et des sanctions à appliquer le cas échéant³².

2 - Par ailleurs, aucune responsabilité ne saurait être exercée de façon satisfaisante sans des moyens d'intervention réels et effectifs. C'est ainsi qu'a, heureusement, été confirmée la nécessité de ne pas dissocier l'exercice de la garantie du Dalo et la gestion du contingent préfectoral

³² Comment caractériser la carence éventuelle d'un EPCI (c'est à l'évidence moins simple que la réalisation ou non du programme triennal prévu par l'article 55 de la loi SRU) ? Quelle serait alors la possibilité concrète pour l'État de reprendre la délégation ?

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

conclusion

qui constitue le support de sa mise en œuvre³³, au cours des débats parlementaires. Au-delà de la mobilisation du contingent préfectoral, l'ensemble des moyens nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement doit pouvoir être sollicité, qu'il s'agisse de la production d'une offre locative sociale, de la mobilisation du parc privé à des fins sociales ou encore des outils de régulation du foncier et de l'urbanisme au premier rang desquels figure évidemment le PLU intercommunal.

De fait, la panoplie des outils d'intervention aux mains des intercommunalités pour développer le parc social, en améliorer la qualité ou en maîtriser le peuplement, s'est considérablement enrichie : rattachement des offices Hlm à l'EPCI, signature obligatoire des conventions d'utilité sociale (CUS)³⁴ par les EPCI délégataires des aides à la pierre, délégation du contingent préfectoral (si prise de la responsabilité du Dalo), plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs de logements sociaux (qui devient obligatoire pour les EPCI avec PLH), expérimentation possible d'un système de cotation des demandes et d'un système de location choisie qui conduit au pilotage des politiques d'attribution par les EPCI, délivrance des agréments pour la vente des logements sociaux, gouvernance de la rénovation urbaine³⁵...

Parallèlement, la possibilité de réunir les outils d'intervention sur le parc privé à l'échelle de l'intercommunalité a été renforcée (gestion des aides de l'Anah, lutte contre l'habitat indigne...³⁶). **On peut toutefois regretter la faiblesse, pour ne pas dire l'absence, de mesures supplémentaires concernant la mobilisation du parc privé à des fins sociales, car il s'agit là d'un vecteur essentiel à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect de la mixité sociale.** Et ceci alors même que la pression s'accroît au nom de cette mixité sociale, pour ne plus reloger les publics précaires ou les ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo dans les quartiers de la politique de la Ville³⁷ (alors que le rattrapage des objectifs de la loi SRU ne s'effectuera au mieux que très lentement).

³³ La dissociation de ces deux compétences a pourtant été envisagée lors de la première lecture de la loi au Sénat : la gestion du contingent préfectoral et les aides à la pierre constituaient le bloc de compétences déléguées aux EPCI sans que le Dalo n'y soit attaché.

³⁴ Pour les organismes Hlm disposant d'un patrimoine représentant plus de 20 % du parc social du territoire.

³⁵ Le projet de loi de programmation pour la Ville et Cohésion urbaine prévoit que le PNRU2 s'inscrit « dans le cadre fixé par les contrats de ville » et que ceux-ci sont conclus « à l'échelle intercommunale » avec l'EPCI et les communes.

³⁶ Aides de l'Anah, signature des conventions Anah y compris « sans travaux », possibilité pour les EPCI de devenir des acteurs uniques de la lutte contre l'habitat indigne (article 41 du projet de loi Alur) en se voyant confier les prérogatives en matière de polices spéciales du logement des maires et du préfet ; rôle donné aux présidents d'EPCI dans les plans de sauvegarde ; observatoires des loyers en zone tendue. À côté de ces dispositions adoptées, d'autres ont suscité des réticences, comme la prise de compétence sur l'encadrement des loyers ou la taxe sur les logements vacants.

³⁷ L'exposé des motifs du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine indique ainsi qu'« il importe aujourd'hui de mettre en place une politique d'attributions et de parcours résidentiels qui reconnaisse la spécificité de ces quartiers (de la politique de la ville) ».

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

Ainsi, une double contrainte est en train de s'établir qu'on peut présenter schématiquement ainsi : certains pensent que l'on ne **doit** pas loger les personnes reconnues prioritaires à l'issue d'un recours Dalo dans les quartiers où il y a beaucoup de logements sociaux, alors même que l'on ne **peut** pas — faute d'offre accessible — les loger dans les quartiers où il y en a trop peu. Pour la Fondation Abbé Pierre, la résolution de cette contradiction **ne justifie en aucun cas de fermer l'accès d'une partie du parc Hlm à ceux qui en ont le plus besoin**, mais passe notamment par une plus forte mobilisation du parc privé pour répondre à ces besoins sociaux.

Enfin, **une meilleure articulation entre les PLH et les PLU** constituerait un levier important pour les EPCI qui souhaitent intervenir plus efficacement en matière de politique locale de l'habitat. Considérée par la plupart des observateurs comme la « *mère de toutes les batailles* » dans la recherche de foncier constructible (en quantité suffisante) et d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation à l'échelle des agglomérations, la compétence du PLU intercommunal a été confirmée sans difficulté pour les métropoles dans la loi adoptée par le Parlement le 19 décembre 2013. En revanche, de fortes oppositions se sont exprimées pour les autres intercommunalités dans les débats sur le projet de loi ALUR ; et le transfert du PLU au niveau des EPCI risque de rester lettre morte si une minorité de blocage très faible peut s'y opposer (comme c'est actuellement prévu dans la version votée en première lecture).

Le débat sur les obligations de résultat qui doivent être attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités

La deuxième dimension du débat porte sur les obligations attachées aux nouvelles compétences déléguées aux intercommunalités et à la mobilisation des moyens pour rendre effectif le droit au logement décent. Sur la délégation éventuelle de la garantie du Dalo aux EPCI, les implications sont loin d'être précisées à ce jour, comme nous l'avons évoqué précédemment. Et, plus globalement, se pose la question des obligations faites aux EPCI, pour que les compétences dont ils disposent les conduisent effectivement à mettre en place les conditions nécessaires pour mettre en œuvre le droit au logement pour tous. Ainsi, **des obligations de résultat que l'on peut qualifier d'« intermédiaires » nous semblent devoir être imposées aux EPCI**, qu'ils prennent ou non la délégation du Dalo.

L'obligation de résultat devrait d'abord porter sur **l'instauration d'une démarche d'observation du mal-logement à l'échelle des agglomérations**. Partant du constat que l'on n'agit bien que sur ce que l'on connaît bien, il apparaît en effet indispensable que **les observatoires des PLH intègrent une dimension consacrée au mal-logement dans ses différentes formes et manifestations territoriales**. Cette dimension

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

conclusion

pourtant essentielle est généralement absente. D'où l'idée d'imposer la création d'un « observatoire du mal-logement » sur le territoire de l'EPCI, avec une obligation d'actualisation régulière des données et de débat public périodique. Une telle démarche existe parfois, mais elle est portée par le secteur associatif. « L'Observatoire citoyen 92 », qui a pour objectif de rendre accessible des données sur la situation du mal-logement pour chaque commune des Hauts-de-Seine et de dresser un état de la situation pour l'ensemble du département³⁸, en est un exemple. Une même démarche est conduite dans l'Isère, à l'initiative de l'association Un Toit Pour Tous, qui analyse chaque année les différentes composantes du mal-logement dans le département³⁹. Parfois, le projet est conduit à l'initiative d'une collectivité territoriale, comme c'est le cas à l'échelle du Grand-Clermont où l'observatoire de l'habitat créé dans le cadre du Scot produit une analyse de même nature tous les deux ans⁴⁰. De telles démarches permettent de mettre en évidence les différentes composantes de la demande sociale de logement, en référence aux diverses dimensions du mal-logement.

Une autre obligation de résultat intermédiaire, au vu des constats précédents, **doit porter sur la mobilisation du parc privé** et venir en quelque sorte compléter celle qui concerne la construction de logements sociaux. Elle est fondée sur la nécessité de concilier droit au logement et mixité sociale, et elle doit conduire à donner aux communes les mêmes capacités d'accueil, indépendamment de leur taux de logements sociaux. Dans une démarche similaire à celle qui a été mise en œuvre pour favoriser la production de logements sociaux (avec la fixation d'un taux de 20 % puis de 25 % de logements sociaux dans les communes les plus urbanisées), une part du parc privé en rotation pourrait ainsi être captée annuellement pour répondre aux besoins des ménages les plus fragiles. Dans les zones tendues, il conviendrait *a minima* que les plans départementaux déterminent un objectif quantitatif de captation du parc privé par bassin d'habitat, réparti entre les communes, en tenant compte des logements sociaux manquants, et mis en œuvre par les intercommunalités.

Repenser le rôle de l'État

Si le nouvel acte de la décentralisation impose de réfléchir aux nouvelles responsabilités et obligations des collectivités locales, il faut aussi revenir sur **le rôle de l'État qui, de fait, est profondément bouleversé par le nouveau contexte qui se dessine**. Les nouvelles dispositions législatives appellent son propre repositionnement et celui de ses services déconcentrés (sans que cela n'ait d'ailleurs été explicité).

³⁸ L'Observatoire permet d'alimenter des groupes locaux de citoyens qui souhaitent analyser l'ampleur de la crise du logement dans leur commune.

³⁹ Les rapports sont disponibles sur le site Internet de l'association.

⁴⁰ Le rapport 2013 sur « La demande sociale de logement à l'échelle du Grand Clermont » a été présenté le 18 décembre 2013. Il est disponible auprès de l'Agence d'urbanisme du Grand Clermont.

Mobiliser les collectivités locales contre le mal-logement

Sachant que l'évolution de son rôle se traite aujourd'hui, parallèlement, dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP), au risque de faire surgir des contradictions essentielles comme, par exemple, la volonté affichée de mobiliser des moyens accrus avec des effectifs de plus en plus réduits. Les propos développés dans ce chapitre nous conduisent donc à insister sur trois dimensions majeures (mais non exclusives) du rôle de l'État pour la période qui s'ouvre.

L'État doit être porteur des objectifs de solidarité et veiller à ce qu'ils soient inscrits dans les documents programmatiques élaborés au niveau local : dans ceux auxquels il participe, évidemment (PDALPD), mais surtout dans ceux qui orientent l'action locale en matière de logement et d'hébergement, notamment dans les PLH dont le rôle est renforcé. Ce qui suppose de l'État qu'il soit en capacité de forger localement les arguments qui fondent sa position.

L'État doit aussi être garant de la bonne mise en œuvre des obligations de résultat évoquées précédemment : qu'il s'agisse des obligations qui existent déjà (25 % de logements sociaux dans les communes qui n'atteignent pas ce taux, financement des aires d'accueil pour les Gens du voyage), de celles dont la délégation se dessine (la garantie du Dalo ou de l'accueil inconditionnel) ou de celles qu'il conviendrait d'instaurer (observation du mal-logement, captation du parc privé par exemple). Il faudra, d'autant plus, renforcer ce rôle que de nombreuses communes s'affranchissent aujourd'hui de leurs obligations légales.

L'État doit enfin être garant de l'équité territoriale et de la solidarité entre territoires, ce qui suppose de renforcer les outils de péréquation financière et de donner la possibilité aux EPCI de disposer des ressources financières nécessaires pour adapter leurs interventions aux contextes locaux les plus tendus. La question des moyens (financiers et humains) sera cruciale dans la mise en œuvre de ces objectifs et les territoires hors agglomération ne devront pas être oubliés.

Autant de questions en suspens, autant d'évolutions complexes à faire intégrer, mais autant d'enjeux dont l'impact est au final déterminant pour une meilleure prise en compte de la situation des mal-logés dans notre pays.



Annexes

Les chiffres du mal-logement 2014
Glossaire
Bibliographie

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT EN 2014

3,5 millions de personnes mal logées

	Nombre de personnes
Personnes privées de domicile personnel	
dont personnes sans domicile (1)	141 500
dont personnes en résidences sociales ex nihilo (hors FTM et FJT) (2)	18 478
dont résidence principale en chambre d'hôtel (3)	38 000
dont habitations de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou en mobil-home... (3)	85 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers (4)	411 000
Total	693 978
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles (5)	
dont privation de confort	2 123 000
dont surpeuplement « accentué »	800 000
<i>moins les personnes cumulant inconfort et surpeuplement</i>	-145 000
Total	2 778 000
Gens du voyage qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées* (6)	52 448
TOTAL des personnes mal-logées (a)	= 3 524 426

Plus de 5 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

	Nombre de personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté (356 686 logements) (7)	729 636
Locataires en impayés de loyer (494 800 ménages) (7)	1 252 000
Personnes en situation de surpeuplement « au sens large », hors surpeuplement « accentué » (8)	3 224 000
Personnes en hébergement « résigné » (hors hébergement contraint)** (9)	240 599
<i>Moins les doubles-comptes (personnes cumulant plusieurs situations de fragilité)</i>	-292 000
TOTAL des personnes en situation de fragilité (b)	= 5 154 235

<i>Moins les doubles-comptes entre les deux tableaux (personnes cumulant situation de mal-logement et de fragilité) (c)</i>	-575 000
TOTAL GÉNÉRAL (a+b-c)	= 8 103 661

Sachant par ailleurs que :

- **Près d'1,1 million de logements en copropriétés sont potentiellement fragiles** d'après une récente étude de l'Anah (10). Cette donnée n'a pas pu être intégrée dans le tableau ci-dessus en raison d'un risque de doubles-comptes important avec les autres catégories de ménages fragiles. La publication prochaine de l'ENL 2013 devrait permettre d'actualiser ces informations, comme de nombreux autres indicateurs présentés ici.
- **3,8 millions de ménages** sont en situation de précarité énergétique dans leur logement, soit environ 8 millions de personnes (5).
- **70 000 ménages propriétaires et accédants** étaient en situation d'impayés pour le paiement de leurs charges ou le remboursement de leur emprunt immobilier au moment de l'enquête (5).
- **91 180 ménages** occupent un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice ayant prononcé l'expulsion*** (11).
- **Sans oublier que 1 735 000 ménages** ont une demande de logement social en attente (12).

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

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

annexes

Sources :

- (1) Insee, Enquête Sans-domicile 2012.
- (2) DGCS en 2012, à partir des données Finess.
- (3) Insee, Recensement de la population 2006.
- (4) Insee, Enquête nationale Logement 2002.
- (5) Insee, ENL 2006.
- (6) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère du Logement, à fin 2012.
- (7) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Insee, ENL 2006.
- (8) ENL 2006, calcul Insee à partir d'une variable DGALN, ministère du Logement.
- (9) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Ined et de l'Insee - ENL 2002.
- (10) Anah/Dgaln d'après Filocom 2009, MEDDE d'après DGFIP, Fichier d'aide au repérage des copropriétés fragiles.
- (11) Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère de l'Intérieur, 2011.
- (12) Système national d'enregistrement de la demande de logement social, au 1^{er} septembre 2013.

Indications complémentaires :

* Sachant que les Schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage établissent un objectif à 37 466 places en aires d'accueil pour répondre à l'ensemble des besoins (objectifs réévalués suite à l'adoption des schémas révisés) et que 24 354 places étaient disponibles fin 2012, on peut estimer que 13 112 familles n'ont pas accès à une place en aire d'accueil aménagée, soit 52 448 personnes (en appliquant un ratio de 4 personnes par famille).

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

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

COMMENTAIRE DES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT 2014

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

Pour cela, elle est tributaire des données existant au niveau national et regrette qu'aujourd'hui, de nombreuses situations échappent en partie à la connaissance statistique (personnes en « squats », cabanes, camping à l'année, bidonvilles...). Si des pistes d'amélioration importantes ont été formulées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) dans son rapport de juillet 2011 sur « Le mal-logement »¹, celles-ci doivent à présent donner lieu à des investigations concrètes. Par ailleurs, elle attend avec impatience les premiers résultats de l'enquête Logement de 2013, qui permettront enfin d'actualiser des données datant de 2006 (voire 2002 en ce qui concerne les hébergés chez des tiers) et plaide pour que le rythme de ces enquêtes de l'Insee puisse être intensifié.

3,5 millions de personnes non ou très mal logées

Parmi les 3,5 millions de personnes confrontées à une problématique aigüe de mal-logement, on recense tout d'abord 694 000 personnes privées de domicile personnel.

Une publication de l'Insee en juillet 2013² indique que **141 500 personnes sont « sans domicile³ »** en France métropolitaine au début de l'année 2012, soit une progression de 44 % par rapport à l'enquête de 2001. Parmi elles, on recense 81 000 adultes accompagnés de 30 000 enfants, qui ont utilisé au moins une fois les services d'hébergement ou de restauration dans les

¹ Afin d'améliorer l'état de la connaissance publique sur le mal-logement, le Conseil national de l'information statistique a mis en place un groupe de travail en juillet 2010 avec les services producteurs de données, chercheurs, acteurs et associations concernés par la problématique du logement. La Fondation Abbé Pierre a participé activement au groupe de travail qui s'est réuni autour du CNIS en 2010 et 2011.

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

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

agglomérations de plus de 20 000 habitants, auxquelles s'ajoutent 8 000 sans-domicile dans les communes rurales et petites agglomérations, ainsi que 22 500 personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile. La Fondation Abbé Pierre y ajoute une partie des personnes accueillies dans les résidences sociales (qui ne font pas partie du panel enquêté par l'Insee), soit celles qui occupent les 18 478 places disponibles à fin 2012 en résidences sociales *ex nihilo*⁴.

Parmi les 685 000 personnes souffrant d'une absence de logement figurent également toutes celles qui ont recours à des formes d'habitat extrêmement précaires : baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés... En 2006, le recensement de la population indique que **85 000 personnes résident dans ces « habitations de fortune »**, qui renvoient pour les trois quarts à des constructions provisoires ou des mobil-home (sans possibilité de mobilité).

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

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

À côté des personnes exclues du logement, le mal-logement renvoie aussi aux mauvaises conditions d'habitat. À partir de l'enquête Logement de 2006, l'Insee estime aujourd'hui, sans doubles-comptes, que **2 778 000 personnes vivent dans des logements inconfortables (2,1 millions de personnes) ou surpeuplés (800 000 personnes)**. Par analogie avec les critères retenus par la loi Dalo, sont alors considérés comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en

⁴ Sur 92 389 places en résidences sociales « classiques » disponibles au 31 décembre 2012 (hors maisons relais et pensions de famille – source FINESS), la DGCS indique que 20 % relèvent de création *ex nihilo* (hors résidences sociales issues de la transformation des Foyers de travailleurs migrants et de Foyers de jeunes travailleurs).

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

ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine. Le surpeuplement « accentué » renvoie pour sa part aux logements auxquels il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de « peuplement normal »⁶. L'identification des doubles-comptes par l'Insee permet désormais de mettre en lumière les situations de personnes confrontées à un cumul de difficultés : en 2006, 28 000 ménages (soit 145 000 personnes) vivent ainsi dans des logements qui sont à la fois inconfortables et surpeuplés.

Enfin, figurent également parmi les victimes du mal-logement **les nombreuses familles de Gens du voyage** qui, lorsqu'elles disposent de revenus modestes, rencontrent d'importantes difficultés pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. Alors que 37 466 places en aires d'accueil aménagées doivent être financées par les communes dans le cadre des Schémas départementaux, la non-réalisation à fin 2012 de 13 112 places se traduit par des situations d'extrême précarité pour plus de 52 000 personnes, dans la mesure où elles ne peuvent accéder à une aire et à des conditions de vie décentes.

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

Ces problématiques extrêmes de mal-logement ne doivent pas masquer toutes les situations de réelle fragilité de logement, que vivent des centaines de milliers de personnes.

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

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

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

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

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

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

Au total, au moins 10 millions de personnes sont touchées par la crise du logement...

De nombreuses autres situations de fragilité existent, mais qui ne peuvent être comptabilisées ici (risques de recoupements, chiffres concernant des ménages et non des personnes...). Les données suivantes constituent cependant d'importants signaux d'alertes, que l'on ne peut ignorer :

- **près d'1,1 million de logements en copropriétés fragiles** classés en « catégorie D », soit la catégorie au plus fort potentiel de fragilité, d'après une étude de l'Anah réalisée en décembre 2012 par le CETE Nord-Picardie,
- **3,8 millions de ménages en situation de précarité énergétique**, d'après l'ENL 2006,
- **70 000 propriétaires et accédants en situation d'impayés** pour le remboursement de leur emprunt immobilier ou le paiement de leurs charges, d'après l'ENL 2006,
- **91 180 ménages sans droit ni titre dans leur logement** suite à une décision de justice d'expulsion, d'après un calcul de la Fondation Abbé Pierre à partir des données du ministère de l'Intérieur entre 2009 et 2011,

Les chiffres du mal-logement

- Sans oublier que 1,7 million de ménages avaient déposé une demande de logement social au 1^{er} septembre 2013, d'après les données du Système national d'enregistrement.

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

Si les progrès réalisés par la statistique publique contribuent aujourd'hui à une meilleure « objectivation » des effets de la crise du logement sur les ménages, la Fondation Abbé Pierre continue de signaler les **importantes zones d'ombre et la trop faible actualisation des données** qui entravent aujourd'hui la connaissance du mal-logement, de son ampleur et de ses évolutions. Sachant que — si l'observation statistique constitue un préalable indispensable pour pouvoir agir efficacement contre le mal-logement — la Fondation Abbé Pierre attend des signes forts de la part des pouvoirs publics et des réponses concrètes pour offrir des perspectives aux personnes défavorisées et aux plus modestes, et éviter que de nouveaux ménages fragiles ne viennent à l'avenir grossir les rangs des personnes mal logées.

GLOSSAIRE

- 115** : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit pour les sans-abri.
- ACI** : Accord collectif intercommunal.
- ACUF** : Association des Communautés urbaines de France.
- ADCF** : Assemblée des Communautés de France.
- ADIL** : Agence départementale d'Information sur le Logement.
- AFUL** : Association Francophone des Utilisateurs de Logiciels Libres.
- AGAM** : Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise.
- AGLS** : Aide à la gestion locative sociale.
- AHI** : Accueil hébergement insertion.
- AIVS** : Agence immobilière à Vocation sociale.
- AL** : Allocation logement.
- ALF** : Allocation logement à caractère familial.
- ALPIL** : Action pour l'Insertion par le Logement.
- ALS** : Allocation logement à caractère social.
- ALT** : Aide au logement temporaire.
- ALUR** : Accès au Logement et un Urbanisme rénové (loi).
- ANAH** : Agence nationale de l'Habitat.
- ANGVC** : Association nationale des Gens du voyage catholiques.
- ANIL** : Agence nationale pour l'Information sur le Logement.
- ANRU** : Agence nationale pour la Rénovation urbaine.
- APAGL** : Association pour l'Accès aux Garanties locatives.
- APL** : Aide personnalisée au logement.
- ARS** : Agence régionale de santé.
- ASLL** : Accompagnement social lié au logement.
- AUDA** : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
- AVDL** : Accompagnement vers et dans le Logement.
- BTP** : Bâtiment et travaux publics.
- CA** : Communauté d'agglomération.
- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
- CAF** : Caisse d'Allocations familiales.

annexes

CAPEB : Confédération de l'Artisanat des petites Entreprises du Bâtiment.

CASAL : Commission d'accompagnement social et d'accès au logement.

CC : Communauté de communes.

CCA : Commission des clauses abusives.

CCAS : Centre communal d'Action sociale.

CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.

CCH : Code de la construction et de l'habitation.

CCI : Chambre de Commerce et de l'Industrie.

CDC : Caisse des Dépôts.

CDD : Contrat à durée déterminée.

CDH : Conseils départementaux de l'habitat.

CDI : Contrat à durée indéterminée.

CES : Comité d'évaluation et de suivi.

CESE : Conseil économique, social et environnemental.

CESER : Conseil économique social et environnemental régional d'Ile-de-France.

CETE : Centre d'études techniques de l'équipement.

CGDD : Commissariat général du Développement durable.

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

CHU : Centre d'hébergement d'urgence.

CIAS : Centre intercommunal d'Action sociale.

CIDD : Crédit d'impôt développement durable.

CMUC : Couverture médicale universelle complémentaire.

CNAF : Caisse nationale d'Allocations familiales.

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme.

CNIS : Conseil national de l'Information statistique.

CNRS : Centre national de la Recherche scientifique.

CODAH : Communauté d'agglomération du Havre.

CPH : Centre provisoire d'hébergement.

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

CREP : Constat de risque d'exposition au plomb.

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale.

- CUS** : Communauté urbaine de Strasbourg.
- DALO** : Droit au logement opposable.
- DARES** : Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques.
- DDCS** : Direction départementale de la Cohésion sociale.
- DDT** : Direction départementale des Territoires.
- DGALN** : Direction générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature.
- DGCS** : Direction générale de la Cohésion sociale.
- DGF** : Dotation globale de fonctionnement.
- DHUP** : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.
- DiHAL** : Délégation interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement.
- DMTO** : Droits de mutation à titre onéreux.
- DRIHL** : Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et au Logement.
- DSR** : Dotation de solidarité rurale.
- DSU** : Dotation de solidarité urbaine.
- ENL** : Enquête nationale Logement (Insee).
- EPASE** : Établissement public d'aménagement et de développement économique.
- EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale.
- FAP** : Fondation Abbé Pierre.
- FAPIL** : Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.
- FART** : Fonds d'aide à la rénovation thermique.
- FFB** : Fédération française du Bâtiment.
- FILOCOM** : Fichiers des Logements par COMMunes.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FNAL** : Fonds national d'Aide au Logement.
- FNARS** : Fédération nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion sociale.
- FNDOLLTS** : Fonds national pour le développement d'une offre de logements locatifs très sociaux.
- FPI** : Fédération des Promoteurs Immobiliers de France.
- FSL** : Fonds de Solidarité Logement.
- FTM** : Foyer de travailleurs migrants.

annexes

GATE : Groupe d'Analyse et de Théorie Économique.

GRL : Garantie des risques locatifs.

GUL : Garantie universelle des loyers.

HCLPD : Haut Comité pour le Logement des Personnes défavorisées.

HLM : Habitation à loyer modéré.

IDF : Ile-de-France.

IGAS : Inspection générale des Affaires sociales.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

INVS : Institut national de Veille sanitaire.

IRDSU : Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain.

IRL : Indice de référence des loyers.

LDD : Livret de développement durable.

LHSS : Lit halte soin santé.

LLS : Logements locatifs sociaux.

MAP : Modernisation de l'action publique.

MAPAM : Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

MEDEF : Mouvement des Entreprises de France.

MNCA : Métropole Nice Côte d'Azur.

MOI : Maître d'ouvrage d'insertion.

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

MPM : Marseille Provence Métropole.

OFCE : Observatoire français des Conjonctures économiques.

ONZUS : Observatoire national des Zones urbaines sensibles.

OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

ORI : Opération de restauration immobilière.

PACA : Provence Alpes Côte d'Azur.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

PDAHI : Plans départementaux accueil, hébergement, insertion.

PDALPD ou **PDLPD** : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

PDLHI : Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne.

PIB : Produit intérieur brut.

- PIG** : Programme d'intérêt général.
- PIL** : Pôle d'insertion par le logement.
- PLAI** : Prêt locatif aidé d'insertion.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLS** : Prêt locatif social.
- PLU** : Plan local d'urbanisme.
- PLUI** : Plans locaux d'urbanisme intercommunaux.
- PLUS** : Prêt locatif à usage social.
- PME** : Petites et moyennes entreprises.
- PNRQAD** : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
- PNRU** : Programme national de rénovation urbaine.
- PTZ (PTZ+)** : Prêt à taux zéro.
- PUCA** : Plan urbanisme construction architecture.
- RER** : Réseau express régional.
- RGPP** : Révision générale des politiques publiques.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHVS** : Résidence hôtelière à vocation sociale.
- RSA** : Revenu de solidarité active.
- SCI** : Société civile immobilière.
- SCOT** : Schéma de cohérence territoriale.
- SDRIF** : Schéma directeur de la région Ile-de-France.
- SIAO** : Système intégré d'accueil et d'orientation.
- SIASP** : Système d'Information sur les Agents des Services Publics.
- SNAL** : Syndicat national des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement.
- SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.
- SRU** : Solidarité et renouvellement urbains (loi).
- STG** : Sciences et Technologies de la Gestion.
- TLV** : Taxe sur les logements vacants.
- TPE** : Très petites entreprises.
- TPN** : Tarif première nécessité.
- UE** : Union européenne.
- UMF** : Union des Maisons françaises.

annexes

UNCCAS : Union nationale des Centres communaux et intercommunaux d'Action sociale.

UNTEC : Union nationale des Économistes de la construction.

URIOPSS : Union régionale interfédérale des Œuvres et Organismes privés sanitaires et sociaux.

USH : Union sociale pour l'Habitat.

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement.

ZAC : Zone d'aménagement concerté.

ZRU : Zone de redynamisation urbaine.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

BALLAIN (René), BENGUIGUI (Francine), *Mettre en œuvre le Droit au logement*, La Documentation française, Paris, 2004.

BALLAIN (René), MAUREL (Elisabeth), *Le Logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?* Editions de l'Aube, Paris, 2002.

BOUILLON (Florence), *Les Mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*. PUF, 2009.

BROUSSE (Cécile), FIRDION (Jean-Marie), MARPSAT (Maryse), *Les sans-domicile*, La Découverte, Paris, 2008.

CASTEL (Robert), *La Montée des incertitudes*, Seuil, Paris, 2009.

DAMON (Julien), *L'Exclusion*, Que sais-je ?, PUF, Paris, mars 2008.

DAVEZIES (Laurent), *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. La République des idées, Le Seuil, Paris, 2012.

DONZELOT (Jacques), *Quand la Ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil, Paris, 2006.

DRIANT (Jean-Claude), *Les Politiques du logement en France*, La Documentation Française, Paris, 2009.

DRIANT (Jean-Claude) dir, *Politiques de l'Habitat et crises du logement*, La Documentation française, Paris, janvier 2008.

MAURIN (Eric), *La Peur du déclassement*, République des idées, Le Seuil. Paris, 2009.

MAURIN (Eric), *Le Ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, Le Seuil, Paris, 2004.

POULAIN (France), *Le Camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*, Éditions de la DDEA de l'Oise, Septembre 2009.

ROBERT (Christophe) et VANONI (Didier), *Logement et Cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, La Découverte, Paris, 2007.

annexes

ROBERT (Christophe), *Éternels Étrangers de l'intérieur*, Desclée de Brouwer, Paris, 2007.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) :

- *État d'avancement du programme Habiter mieux*, novembre 2013.
- *Prévention en copropriété, les atouts d'une intervention en amont*, Les Cahiers de l'Anah, janvier 2013.
- BRAYE (Dominique), *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés, une priorité des politiques de l'habitat*, janvier 2012.
- *Rapport d'activités 2012, 2011, 2010, 2009, 2008 et 2007*.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) :

- BOSVIEUX (Jean), *Les logements en copropriété*, mai 2010.

Assemblée nationale :

- *Projet de loi de finances pour 2014*, n°1395, 25 septembre 2013.
- PINTE (Etienne), *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées* remis au Premier ministre en septembre 2008.

Caisse des dépôts et des consignations (CDC) :

- *L'analyse rétrospective de la situation financière des bailleurs sociaux depuis 2006 et projections à moyen terme*, Perspectives, septembre 2013.

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) :

- *L'hébergement institutionnel au regard d'un public inattendu : les travailleurs*, janvier 2010.
- *Les nouveaux visages de la pauvreté laborieuse*, 2007.

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) :

- *Les compétences en habitat des collectivités territoriales*, Repères 1982-2012, CERTU, décembre 2012.

Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) :

- COUPPIE (Thomas), « *Bref du Cereq* », *Insertion des jeunes issus de quartiers sensibles : les hommes doublement pénalisés* », avril 2013.

Centre national de l'information statistique (CNIS) :

- *Le mal-logement*, rapport n° 126, juillet 2011.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) :

- *La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France*, Consommation et modes de vie n°258, mars 2013.

- *L'évolution du bien-être en France depuis 30 ans*, décembre 2012.
- *Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises*, Collection des rapports, avril 2012.
- *Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population*, Cahier de recherche n°281, décembre 2011.
- *Le coût du logement pèse sur la mobilité professionnelle*, Consommation et modes de vie n°240, juin 2011.
- « *Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi* », Collection des rapports n°273, mars 2011.
- « *Les difficultés des Français face au logement* », Cahier de recherche n° 265, décembre 2009

Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable :

- 6^e rapport annuel, *Droit au logement : rappel à la loi*, novembre 2012.
- 5^e rapport annuel, *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo !*, novembre 2011.
- 4^e rapport annuel, *L'État ne peut pas rester hors la loi*, décembre 2010.
- 3^e rapport annuel, *L'an II du Dalo : Priorité à la bataille de l'offre*, octobre 2009.
- 2^e rapport annuel, *Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire*, octobre 2008.
- 1^{er} rapport annuel, *Franchir les étapes pour rendre effectif le Droit au logement opposable*, octobre 2007.

Commissariat général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) :

- La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence, juin 2013.
- Les Comptes du Logement (premiers résultats 2010), mars 2011.

Conseil économique social et environnemental (CESE) :

- *Les actifs en situation de précarité en Ile-de-France, comment éviter l'exclusion ?*, septembre 2013.
- *L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France*, septembre 2013.
- Projet d'avis, *Droits réels/droits formels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, juin 2012.
- *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'Anru)*, Cese, Rapporteur Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011
- RASTOLL (Dominique), *Les Copropriétés en difficulté*, Conseil économique et social, 2002.

Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU :

- Rapport 2013, *Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*, février 2013.

annexes

- Rapport 2011, *Les Quartiers en mouvement : vers un acte 2 de la Rénovation Urbaine*, octobre 2011.
- Rapport 2009, *La Rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, mars 2010.

Conseil d'État :

- *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public 2009, La Documentation française, Paris, 2009

Conseil de l'Europe :

- *Le Droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous*, Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, avril 2008.

Cour des comptes :

- *L'Accueil et l'accompagnement des Gens du voyage*, Rapport thématique, octobre 2012.
- *La Politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile*, Rapport d'évaluation, novembre 2011.
- *Les Personnes sans domicile*, Rapport public thématique, La Documentation française, mars 2007.

Défenseur des droits / Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) :

- *Enquête sur les discriminations dans l'accès au logement locatif*, novembre 2012.
- *Recommandations pour la diversité sociale de l'habitat*, rapport du jury présidé par Nicole NOTAT, octobre 2007.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :

- *L'efficacité sociale des aides personnelles au logement*, rapport thématique n°1, mai 2012.
- *Évaluation des aides personnelles au logement*, rapport mai 2012.
- *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)*, rapport février 2012.

Institut français d'opinion publique (IFOP) :

- *Rumeur publique prospective sur les jeunes et la mobilité*, étude IFOP, novembre 2013.

Institut national des études démographiques (INED) :

- PAN KE SHON (Jean-Louis) et SCODELLARO (Claire), *Discrimination au logement et ségrégation ethno-raciale en France*, in Documents de Travail n°17.

Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile-de-France (IAU) :

- *La lutte contre l'habitat indigne et dégradé en Ile-de-France*, in Note rapide n°576, octobre 2011.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) :

- *Bilan économique 2012 la construction à la peine*, mai 2013.
- *La redistribution : état des lieux en 2012*, France Portrait social édition 2013.
- *Entre 2005 et 2011, le taux d'effort des locataires se sont accrus, ceux des propriétaires sont restés stables*, France Portrait social édition 2013.
- *Diplômes et insertion professionnelle*, Vue d'ensemble-Portrait de la population, Portrait social 2011.
- *Trajectoires individuelles et pauvreté*, in Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2010.
- *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, n° F1002, mars 2010.
- *Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans*, in Cinquante ans de consommation en France, édition 2009.
- *Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages*, in France, Portrait social, édition 2008.

Insee Première

- *Les Comportements de consommation en 2011*, n°1458, juillet 2013.
- *L'Hébergement des sans-domicile en 2012*, n°1455, juillet 2013.
- *L'Attractivité économique des territoires*, n°1416, octobre 2012.
- *La Part du logement dans le budget des ménages en 2010 – Alourdissement pour les locataires du parc privé*, n°1395, mars 2012.
- *Conditions de logement de 2005 à 2010 – Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes*, n°1396, mars 2012.
- *Les Inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010*, n°1380, novembre 2011.
- *La Précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer*, n°1351, mai 2011.
- *Être Sans Domicile, avoir des conditions de logement difficiles*, n°1330, janvier 2011.
- *La Population en zones urbaines sensibles*, n°1328, décembre 2010.
- *Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie*, n°1225, février 2009.
- *Les logements en 2006 – Le confort s'améliore mais pas pour tous*, n°1202, juillet 2008.
- *Hébergement et distribution de repas chauds : le cas des sans-domicile*, n°823, janvier 2002.

Institut politique de Sondages et d'Opinions Sociales (IPSOS) :

- *Les Français et le logement : lucides ou résignés ?*, octobre 2013, pour le baromètre du logement de Nexity.
- *Les Enjeux du logement en 2012*, Sondage pour Nexity, septembre 2011.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer et CGEDD :

- ANCIAUX (Jean-Paul), « *Le Logement étudiant et les aides personnelles au logement* », 2008.

- *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté, Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées*, septembre 2008, DGALN.

Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement :

- DERACHE (Hubert) *Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des Gens du voyage*, Rapport au Premier ministre, juillet 2013.
- *Rapport sur la situation du logement en France – Données sur l'évolution des loyers en 2011 des locaux à usage d'habitation*, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), METL, septembre 2012.

Observatoire national de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale (ONPES) :

- *La mortalité des personnes sans domicile en France entre 2008 et 2010*, Lettre n°3, septembre 2013.
- *L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes*, Lettre n°3, mai 2012.
- *Rapports 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008 et 2007*, La Documentation française.

Observatoire national des Zones urbaines sensibles (ONZUS) :

- *Dix ans de programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives*, mars 2013.
- *Rapports 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008*, Paris.

Plan urbanisme construction architecture (PUCA) :

- FILIPI (B.), FUNES (C.), NABOS (H.), TUTIN (C.), *Marché du logement et fractures urbaines en Ile-de-France*, PUCA Recherche, n° 184, décembre 2008.
- LELÉVRIER (C.), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, mars 2008.

Sénat :

- *Rapport parlementaire d'information, n°49 Avenir de l'organisation décentralisée de la République*, octobre 2013.
- DILAIN (Claude), *Rapport sur les copropriétés très dégradées, pistes de réflexions législatives*, Mission Parlementaire sur les copropriétés en danger, avril 2013.
- MEZARD (Jacques), POINTEREAU (Rémy), *Vers une Dotation globale de péréquation ? À la recherche de la solidarité territoriale*, rapport d'information n°309 (2009-2010), au nom de la Délégation des collectivités territoriales du Sénat, février 2010.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Fédération nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion sociale (FNARS) :

- *Baromètre 115*, novembre 2013.

Fondation Abbé Pierre :

- *Bilan du programme « 2 000 toits pour 2 000 familles »*, avril 2012.
- *Bilan de la Plateforme « Allô prévention expulsion »*, 2012.
- *L'accès aux droits : un impératif face à la crise du logement en Ile-de-France*, novembre 2010.
- *Bilan du programme « SOS Taudis »*, octobre 2010.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

- 17^e rapport, *Habitat et vieillissement : vivre chez soi mais vivre parmi les autres*, octobre 2012.
- *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*, avril 2012.
- 16^e rapport, *Du Foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation*, juillet 2010.
- 15^e rapport, *Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise*, juin 2009.

Secours catholique :

- *Rapport des statistiques d'accueil 2012, 2011, 2010*.

Union nationale des associations familiales (UNAF) :

- *Familles et logement : des convergences d'objectifs sur des enjeux communs*, in *Réalités familiales*, n°98-99, 2012.

Union nationale des Centres communaux d'Action sociale (UNCCAS) :

- *L'implication des CCAS et CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique*, Enquêtes et observations sociales n°5, mars 2013.
- *Baromètre de l'action sociale locale 2012*, septembre 2012.

Union sociale pour l'habitat (USH) :

- *Accompagner le développement économique et l'emploi*, rapport au congrès, septembre 2013.
- *L'habitat social dans la prospective territoriale*, *Habitat et Sociétés* n°63, 2011.
- *Le logement social : un luxe ?*, Rapport du Conseil social, septembre 2011.
- *Éclairage sur le logement des jeunes*, Rapport du Conseil social, septembre 2010.

4. ARTICLES ET REVUES

BEHAR (Daniel), *Faut-il vraiment territorialiser la politique de l'habitat ?*, Habitat et Société, n°59, septembre 2010.

BERNARD (Nicolas), *Le Droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive*, in Revue de Droit Public, N°3-2008.

BIGOT (Régis), *Le logement pèse de plus en plus dans le budget des ménages européens*, Informations Sociales n°155, septembre-octobre 2009.

BRUECKNER (Jan) et ZENOU (Yves), *Space and Unemployment : the Labor-Market Effects of Spatial Mismatch*, Journal of Labor Economics, volume 21, 2003.

CASTEL (Jean-Charles), *De l'étalement à l'émiettement urbain de l'habitat*, Nouvelles données, nouvelles questions, CERTU, 29 avril 2010.

CHAMBOREDON (Jean-Claude) et LEMAIRE (Madeleine), *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*, in Revue française de sociologie, 1970.

CORDIER (Mathilde) et MEUNIER (Jules-Mathieu), *L'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat : avancées et limites de la construction d'une capacité d'action collective dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse*, Lab'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris, mars 2009.

DELPECH (Claire), *La délégation des aides à la pierre à l'heure du bilan...*, Études Foncières, n°141, septembre-octobre 2009.

DRIANT (Jean-Claude), *Une étape de la lente décentralisation des politiques de l'habitat*, Études Foncières n°141, septembre-octobre 2009.

DUTREY (René), *Encadrement des loyers : quelles solutions ?*, remis au Maire de Paris le 1^{er} décembre 2011.

FABRIS (Etienne) et PEILLNO (Pierre), *Évolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. Les représentations à l'épreuve de la réalité*, pp.34-49, in Informations sociales, n° 141, 2007.

FORS - Recherche sociale :

- *L'hébergement dans le logement d'un tiers : les solidarités privées à l'épreuve, dans un contexte de crise du logement*, n° 203, juillet-septembre 2012.

- *La politique de la ville, rupture et continuité de l'action et des débats*, n° 195 et n° 196, octobre-décembre 2010.

- *Logement : extension du domaine de la crise*, n° 194, avril-juin 2010.

bibliographie

- *La résidence alternée des enfants de couples séparés*, n° 193, janvier-mars 2010.

KAMOUN (Patrick), *Financement du logement social et évolutions de ses missions*, in Informations sociales n° 123, mai 2005.

ROBERT (Christophe), *Territorialiser la lutte contre le mal-logement*, Métropolitiques, octobre 2013.

ROBERT (Christophe), *Le logement au cœur de la crise*, Esprit, janvier 2012.

UHRY (Marc), *Frottements ignorants : l'institution et les squats*, in Revue française des affaires sociales, 2002.

Le Monde :

- *Explosion du nombre de CDD de moins d'un mois*, 21 novembre 2013.

- *Comment l'immobilier entrave la compétitivité de la France*, 23 avril 2013.

Roms : la CNCDH rend ses recommandations au gouvernement, communiqué de presse, 2 août 2013.

Copropriétés dégradées, prévenir plutôt que guérir, Maires de France, le magazine, avril 2013.

Suivi des logements réalisés sur MPM : bilan 2006-2011, Regards de l'AGAM, n°7, mars 2013.

L'habitat dégradé et indigne en Ile-de-France, Enjeux et Politiques, février 2011.

Les générations face au logement in Alternatives économiques, Hors-série n°85, avril 2010.

Dépôt légal : Janvier 2013

L'ARTÉSIENNE - 03.21.72.78.90 - 62800 LIÉVIN





Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

Délégation générale
3 rue de Romainville
75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00
Télécopie 01 55 56 37 01
www.fondation-abbe-pierre.fr

L'état du mal-logement en France

19^e RAPPORT ANNUEL

La Fondation Abbé Pierre, avec la sortie de ce 19^e rapport annuel sur « L'État du mal-logement en France », commémorera également les 60 ans de l'appel que son fondateur lança à la Nation le 1^{er} février 1954. Le cri d'un soulèvement de solidarité populaire qu'on appellera « l'insurrection de la bonté »...

Plus précisément, ce rapport explore les liens entre logement et emploi, soutenant la thèse selon laquelle le logement (ou leur absence) et l'habitat peuvent générer d'importantes — et parfois graves — conséquences sociales dans la vie quotidienne des ménages. Mais ces liens peuvent, a contrario, constituer des éléments de développement et de stabilité. Un message que pourraient entendre les collectivités locales, qui disposent de leviers en l'espèce, à quelques semaines d'une élection municipale aux enjeux conséquents.

Au-delà, un focus est mis sur un phénomène trop peu considéré : la dégradation massive de très nombreuses copropriétés. Ces ensembles ont une fonction sociale essentielle, puisque ces logements accueillent aussi bien des personnes isolées, des locataires aux ressources contraintes ou des propriétaires modestes, autant d'occupants qui n'ont bien souvent pas d'alternative dans d'autres fractions du parc existant... Soucieuse de montrer à la puissance publique l'urgence de ce contexte, la Fondation a tenu à insister sur la connaissance des habitants et de leurs conditions de vie.

Enfin, comme c'est le cas chaque année, l'action gouvernementale est analysée. Cet exercice a pris une dimension particulière depuis l'engagement de François Hollande, le 1^{er} février 2012. Ce rapport revient donc sur la politique du logement conduite par la puissance publique, mais aussi sur le respect (ou non) du « Contrat social pour une nouvelle Politique du Logement », à travers une lecture sans concession — mais sans outrance — des efforts et des insuffisances constatés depuis le début de la législature.