

Chapitre 2

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

- POLITIQUE NATIONALE CONTESTABLE,
POLITIQUES LOCALES SOUS PRESSION
- DES POLITIQUES QUI METTENT À MAL
LA COHÉSION SOCIALE
- QUELLES POLITIQUES POUR
LES PERSONNES DÉFAVORISÉES FACE
À LA MASSIFICATION DES PROBLÈMES ?



Une action politique sans volonté ni moyens contre le mal-logement

Quand elle apparaît sur la scène publique, la question du logement se décline à travers deux préoccupations majeures : d'un côté la question de l'urgence et de l'absence de solution adaptée pour faire face aux situations des personnes et des familles les plus fragiles, d'un autre côté celle de l'augmentation du prix des logements qui conduit à réserver la production neuve à une petite fraction de la population et à mobiliser une part sans cesse croissante du budget des locataires pour se loger. À ces deux préoccupations s'ajoute celle de la structuration de la ville, qu'il s'agisse de la poursuite de l'étalement urbain et de la périurbanisation avec ses effets déstructurants, ou du renforcement de la spécialisation sociale avec les multiples effets qui en résultent. À orienter le projecteur sur l'une ou l'autre de ces difficultés, on perd de vue la gravité de la situation sur l'ensemble du front du logement et le caractère systémique de la crise que les politiques conduites en matière de logement semblent ignorer ou du moins ne pas considérer à sa juste mesure. Non seulement elles ne parviennent pas à réduire le mal-logement, mais elles contribuent bien souvent à son développement et à son enracinement, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent.

Deux phénomènes récents accentuent les difficultés que rencontrent de plus en plus de ménages pour se loger. Le premier réside dans la hausse des prix de l'immobilier et des loyers qui s'est accélérée depuis le début des années 2000 et s'est progressivement déconnectée de l'évolution des revenus et des prix à la consommation. Il en résulte évidemment une progression des taux d'effort qui touche d'abord les ménages les plus modestes, mais qui provoque aussi des effets préoccupants sur la segmentation du parc immobilier : le secteur locatif privé s'est progressivement vidé des ménages disposant de ressources financières suffisantes pour concrétiser un projet d'accession à la propriété¹, le parc Hlm tend à devenir un lieu de « fin de parcours » (pour ne pas dire un lieu de relégation) pour les ménages les plus modestes qui n'ont bien souvent pas d'autre solution pour se loger dans des conditions dignes et décentes. En témoigne le poids de la demande de mutation dans l'ensemble de la demande de logement social (environ un tiers), comme l'augmentation du poids des ménages de plus de cinquante ans dans la population logée par les organismes Hlm. Finalement, les perspectives résidentielles s'amenuisent pour une très large partie de la population. La mobilité entre les segments du parc immobilier devient plus difficile, comme le passage du statut locatif à celui de propriétaire qui se ferme progressivement aux ménages modestes, contrairement à ce qu'espéraient les promoteurs d'une « France de propriétaires ».

¹ J. Accardo, F. Budeja, 2009, Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, *Cinquante ans de consommation en France* - Édition 2009, Publication de l'Insee, p. 33-47.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

Le second phénomène marquant est celui de la crise économique et financière qui a pris naissance en 2008. Elle contribue à accentuer les processus en cours d'aggravation de la pauvreté et de développement de la précarité observés depuis deux décennies au moins. La demande d'hébergement et celle de logement social reflètent l'ampleur préoccupante de ces processus : les personnes en quête d'un hébergement sont le plus souvent hors du monde du travail, les demandeurs de logement social disposent en moyenne de ressources limitées voire très faibles (revenus de transfert et minima sociaux, emplois temporaires ou à temps partiels...). Par ailleurs, les ménages modestes qui souhaitent accéder à la propriété sont souvent contraints de le faire en s'éloignant des villes, quitte alors à supporter d'importantes charges de transport... sans compter que cela contribue à l'étalement urbain et à la dégradation de l'environnement.

La politique du logement apparaît décalée face à ces phénomènes structurants de la période, en ce sens qu'elle ne les prend pas en compte, comme si le logement était « une île » à l'abri de ces vents contraires et pouvait continuer à fonctionner sur des représentations que la réalité vient défier chaque jour : l'idée du parcours résidentiel conduisant au statut envié de propriétaire (de moins en moins accessible aux ménages modestes), la dimension vertueuse de l'effet de chaîne² qui ferait du secteur du logement un *continuum* de solutions permettant finalement à chacun de se loger... (alors que les mécanismes de promotion sociale et résidentielle s'enrayent sous l'effet de la montée de la précarité et de la progression limitée des revenus).

La politique du logement apparaît également comme **un domaine d'intervention publique extrêmement segmenté**, mêlant des actions relatives aux personnes les plus fragiles comme aux candidats à l'accession à la propriété, des actions relatives à diverses préoccupations sectorielles (le traitement de l'insalubrité, la précarité énergétique...), des actions touchant de façon spécifique les divers segments du parc immobilier (la construction ou la réhabilitation du secteur locatif social, le développement du parc locatif privé...). Bref, cette fragmentation de l'action publique rend difficile la construction d'objectifs partagés par les divers acteurs, qu'il s'agisse des collectivités publiques ou des opérateurs qui interviennent dans les différents champs de la politique du logement. C'est pour lutter contre cette approche éclatée que le Collectif des Associations Unies lie l'approche de la refondation du secteur de l'hébergement à celles de la prévention des exclusions et de l'accès au logement ; c'est la même démarche qui prévaut lorsque

² « L'effet de chaîne » correspond au processus par lequel la production de logements pour les ménages les plus aisés contribuerait à la libération de logements existants moins chers qui pourraient être occupés par des ménages moins fortunés et, ainsi, de proche en proche, tous trouveraient à se loger. Ce schéma, qui a pu fonctionner par le passé dans des conditions spécifiques notamment au cours de la période des Trente Glorieuses, est aujourd'hui enrayé.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

le mouvement Hlm tente d'interroger les orientations générales de la politique du logement, sans se limiter au logement social, dans le cadre des États généraux du logement. Mais, du niveau national au niveau local, les responsables politiques n'ont pas intégré cette nécessité d'une approche globale, ambitieuse et coordonnée de la question du logement.

Un enjeu majeur auquel est confrontée la politique du logement est donc celui de sa cohérence. Cohérence qui doit d'abord être recherchée entre ses orientations générales — qui visent la dimension économique et patrimoniale du logement — et celles à caractère social — qui concernent les plus démunis et de façon plus générale, tous ceux qui ne peuvent se loger dignement aux conditions du marché. Il ne peut être apporté de réponse durable aux difficultés de logement dont souffrent les plus modestes de nos concitoyens si l'intervention publique ne se soucie pas de maîtriser les mécanismes d'exclusion qui trouvent leur origine dans le fonctionnement non contrôlé du marché immobilier. Mécanismes d'exclusion qui touchent aussi aujourd'hui les couches populaires et les classes moyennes inférieures³ (c'est-à-dire 50 % de la population au moins, au-delà des 10 % les plus pauvres). La cohérence de l'action publique doit aussi être recherchée dans une meilleure articulation de la politique de l'État, qui conserve la responsabilité des principaux leviers d'intervention dans le domaine du logement, et de celles des collectivités territoriales qui sont devenues des acteurs majeurs en charge de répondre aux besoins sociaux sur leurs territoires. Or, trop souvent, comme le montre l'expérience de collectivités locales particulièrement dynamiques, non seulement l'État ne soutient pas leur action, mais va parfois aussi à l'encontre des initiatives prises pour mieux adapter la construction locative sociale aux caractéristiques de la demande ou pour tenter d'infléchir le fonctionnement du marché immobilier (avec, par exemple, l'introduction d'objectifs sociaux dans les opérations immobilières).

C'est notamment le cas quand l'État cherche à développer une offre de logements indépendamment de la satisfaction des besoins sociaux (les soutiens sans contreparties sociales à l'investissement locatif social en représentent un exemple emblématique). **L'intervention de l'État, qui cantonne à la marge son action en faveur des plus modestes, est fondée sur une croyance excessive dans les vertus régulatrices du marché,** dans sa capacité à assurer la meilleure adéquation de l'offre et de la demande. Alors que c'est justement parce qu'il ne permet pas de le faire que l'intervention publique se déploie depuis plus d'un siècle dans le domaine du logement, pour apporter une réponse à ceux qui ne peuvent se loger dans les conditions de fonctionnement du marché. Quand les ménages des classes moyennes sont à leur tour touchés

³ Pour une analyse de leur fragilisation, on se reportera à la seconde partie du chapitre précédent.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

par la dérive des prix de l'immobilier et des loyers, **les responsables politiques devraient mesurer les limites d'une telle conception** et intervenir pour encadrer le fonctionnement du marché immobilier et réconcilier l'économique et le social. À l'évidence, ce ne sont pas des mesures ponctuelles pour limiter des abus — nous faisons ici référence aux mesures récentes concernant la taxation des loyers supérieurs à des valeurs très élevées dans les micro-logements — qui peuvent constituer une solution. Au mieux, elles constituent une première étape dans la prise de conscience de la nécessité de réguler le marché. Au pire, elles envoient un signal aux propriétaires et légitiment des niveaux de loyer excessifs en fixant en quelque sorte un plafond jugé acceptable bien qu'exorbitant.

La gravité de la situation actuelle appelle une autre approche que celle qui consiste à agir à la marge, que ce soit pour aider les plus démunis à ne pas sombrer et à avoir un toit, ou pour limiter les excès du marché. Elle impose d'agir sur le cœur de la politique du logement, d'en repenser les orientations générales pour que le logement réponde mieux aux besoins sociaux partout où ils existent et facilite la construction d'une ville équitable et durable. C'est seulement à cette condition qu'il sera possible de promouvoir le « vivre-ensemble » et de répondre aux difficultés que rencontrent les plus fragiles pour se loger. C'est parce que « tout se tient » — et qu'il n'y aura pas de réponse au mal-logement sans une révision des orientations de la politique du logement — que la Fondation Abbé Pierre plaide pour une inflexion profonde des politiques menées en matière de logement ces dernières années. C'est aussi parce que « **le logement n'est pas qu'un problème de logement** » comme l'affirme la Fondation Abbé Pierre dans le cadre de sa campagne de mobilisation de la société civile, que le logement doit devenir un enjeu majeur des politiques publiques.

POLITIQUE NATIONALE CONTESTABLE, POLITIQUES LOCALES SOUS PRESSION

Il est difficile de porter un regard global sur la politique du logement conduite en France depuis une décennie, tant elle a été marquée par une multiplicité de mesures d'ampleur inégale qui apparaissent pour certaines contradictoires. Quand on mesure l'état de la situation, comme le fait la Fondation Abbé Pierre au fil des rapports annuels qu'elle publie, la gravité de la crise du logement et de ses manifestations pour de très nombreux ménages (des plus modestes à ceux qui relèvent des classes moyennes) montrent que **la politique du logement apparaît très insuffisante et aveugle à la réalité que vivent des millions de ménages**. Certes, de courtes périodes ont été marquées par une inflexion qui a produit des effets significatifs, notamment celle qui couvre les années 2003-2006 au cours desquelles ont été lancés le Programme national de rénovation urbaine (PNRU en 2003) et le Plan de cohésion sociale (en 2005) qui a permis une relance de la production de logements sociaux. Cette période — qui a aussi vu l'éclosion de mesures visant à soutenir le développement de l'investissement locatif privé sans contreparties sociales (lancement du « Robien » en 2003, puis du « Borloo » en 2005 qui lui apporte de légères inflexions) — est aujourd'hui refermée puisqu'il n'a pas été apporté de suite au Plan de cohésion sociale qui s'achevait en 2009 et que des incertitudes, notamment financières, pèsent sur la poursuite du programme de rénovation urbaine. Certes, la loi instituant le Droit au logement opposable en 2007 a constitué une avancée notoire et redonné des perspectives à des ménages qui en étaient privés, mais les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas toujours remplies, par manque de logements accessibles, comme c'est le cas dans certaines régions (notamment en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur). Mais, plus fondamentalement, l'ouverture de nouveaux droits individuels comme le propose le Droit au logement opposable ne compense pas l'affaiblissement des mécanismes de redistribution, que ce soit en matière de financement de la construction locative sociale ou à travers les aides personnelles au logement.

Cette inflexion plus ou moins sociale de la politique du logement à certaines périodes ne doit pas masquer **sa ligne générale qui a consisté à soutenir de façon inconsidérée les mécanismes du marché immobilier** en imaginant qu'ils étaient en capacité de répondre aux besoins sociaux en matière de logement. Cette orientation s'est traduite à la fois par un soutien affirmé au développement de l'investissement locatif (en refusant de lui donner une dimension sociale) et par une aide à l'accession à la propriété (y compris pour les ménages les plus aisés) ; et, en même temps, par une remise en cause de l'action des acteurs financiers et opérationnels en charge de la production

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

de logements sociaux. Cette orientation n'est certes pas nouvelle, et on peut considérer à certains égards qu'elle était déjà inscrite dans la réforme du financement du logement de 1977, qui a impulsé une réduction progressive des aides à la pierre et fait des aides personnelles au logement le vecteur essentiel de l'intervention publique pour permettre aux ménages modestes d'accéder à un logement et de s'y maintenir. Cette intention était encore plus nette dans le rapport Barre qui avait inspiré cette réforme, puisqu'il proposait de supprimer toutes les aides à la construction pour en renvoyer la responsabilité au secteur marchand, et dans le même mouvement, prévoyait la fin de la spécificité des organismes Hlm et programmait par là leur disparition.

Cette même logique ressurgit de façon surprenante aujourd'hui, car si les orientations de la réforme de 1977 s'inscrivaient dans une période de croissance et de progression très marquée du pouvoir d'achat des ménages, il n'en est évidemment plus ainsi aujourd'hui. La crise économique et sociale s'amplifie, la précarité gagne du terrain, les structures familiales se recomposent... Autant d'évolutions qui contribuent à la plus grande fragilité des ménages. Et dans un tel contexte, c'est paradoxalement **la remise en cause, voire la démolition du modèle d'intervention** dominant jusqu'à présent (avec ses limites), qui semble poursuivie avec une constance inquiétante : fragilisation du secteur Hlm sous l'effet de la profonde transformation des mécanismes de financement du logement social, ponction sur les différentes sources de financement qui contribuent à la construction comme à la réhabilitation des logements sociaux (notamment la ressource d'Action Logement) pour compenser le désengagement de l'État, transformation du secteur de l'hébergement, affaiblissement durable de l'État local sous l'effet de la RGPP... Finalement, les évolutions que connaît la politique du logement renvoient à des interrogations plus générales sur les orientations qui structurent les politiques publiques aujourd'hui et qui font l'objet d'un débat de plus en plus soutenu : la soumission des politiques économiques aux exigences des marchés financiers, la prégnance de l'orthodoxie néolibérale, la croyance aux vertus régulatrices du marché, la remise en question des mécanismes collectifs de protection des individus... **Des orientations qui contribuent à creuser les inégalités et ne permettent ni de répondre aux besoins sociaux en matière de logement, ni de garantir la protection des plus faibles** au sein de la société, comme de ceux qui sont fragilisés par les évolutions économiques et sociales, ni enfin d'assurer la cohésion sociale.

En tout état de cause, **les politiques — du moins au niveau national — ne sont pas au rendez-vous** puisque, quand les difficultés de logement augmentent et touchent de plus en plus de ménages, l'intervention de l'État reflue, comptant sur les collectivités locales pour prendre le relais sans leur donner les moyens de le faire et sans s'inquiéter de l'inaction de certaines d'entre elles.

Une politique qui ne fait plus de la réponse aux besoins sociaux un impératif

La fin des années 2000 comme le début de cette nouvelle décennie sont marqués par une profonde réorientation des objectifs de l'intervention publique en matière de logement. Une réorientation que la Fondation Abbé Pierre a analysée dans ses derniers rapports sur l'État du mal-logement : place excessive accordée à l'accession à la propriété qui est ainsi devenue l'horizon de la politique du logement, soutien inconsideré au développement de l'investissement locatif privé, fragilisation du secteur du logement social quand ce n'est pas la recherche d'une limitation drastique de son périmètre. Limitation qui apparaît tant à travers l'ambition des responsables politiques de rendre inéluctable la vente de logements sociaux, qu'à travers le projet des défenseurs de la propriété immobilière d'en réserver l'accès aux 10 % des ménages les plus pauvres (et d'en réduire le volume à la moitié de ce qu'il est aujourd'hui).

Le défi de la construction neuve

Les mécanismes d'exclusion dans le domaine du logement trouvent notamment leur origine dans l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre immobilière. La progression très marquée de la construction entre les années 2005 et 2007 qui avait permis de passer la barre des 400 000 logements construits chaque année et de réduire sensiblement le déficit de logements accumulés depuis une trentaine d'années, a été remise en cause par la crise en 2008. La construction s'est contractée⁴ pour atteindre un niveau d'environ 350 000 logements mis en chantier annuellement entre 2008 et 2010⁵. L'écart avec le niveau des besoins s'est à nouveau creusé et **le déficit de logements estimé à environ 900 000 unités** a retrouvé des niveaux inquiétants⁶. Les avis convergent aujourd'hui pour estimer entre 450 000 et 500 000 le nombre de logements à construire chaque année si l'on veut à la fois répondre au dynamisme démographique comme à celui de la constitution de nouveaux ménages et réduire la tension sur l'offre qui est une source majeure de l'exclusion des plus modestes.

Si le premier défi est de construire suffisamment pour réduire le déficit accumulé et permettre au marché de retrouver des conditions satisfaisantes de fonctionnement, il faut pour cela répartir la production entre ses différentes composantes pour assurer le volume de construction souhaité. La situation actuelle montre que la construction neuve s'élève à environ 100 000 logements locatifs sociaux (130 000 financés en 2010 si l'on intègre les PLS, sachant que

⁴ Voir tableau 22 du chapitre 3.

⁵ En 2011, le volume de construction devrait atteindre 365 000 logements neufs (toutes catégories confondues).

⁶ Michel Mouillart, professeur d'économie, Université Paris Ouest, évalue le déficit accumulé depuis la fin des années 1970 à 970 000 logements en 2010.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

tous ne seront pas mis en chantier dans les deux ou trois ans qui suivent⁷) et sensiblement autant de logements pour alimenter le secteur locatif privé. On mesure alors, comme le souligne Michel Mouillart⁸, que la dynamique de la construction dépendra essentiellement de la vitalité des flux de l'accession à la propriété qui devrait générer un volume de 250 000 à 300 000 logements par an pour que le niveau de la construction soit suffisant.

Il faut aussi répartir la production neuve pour qu'elle corresponde aux caractéristiques de la demande et pour cela envisager qu'au moins 60 % des logements soient accessibles sous conditions de ressources. Il faudrait donc que la construction locative sociale demeure supérieure à 100 000 logements par an et que 150 000 à 200 000 logements soient construits chaque année dans le cadre de l'accession sociale à la propriété (150 000 ménages bénéficient chaque année d'une aide à la primo-accession à la propriété, mais avec l'ouverture du prêt à taux zéro à tous les ménages, un tiers environ de ces primo-accédants appartiennent aux catégories sociales les plus aisées). Or, il est probable que la construction locative sociale fléchisse à partir de 2012 (fin du Plan de cohésion sociale en 2009, incertitudes sur le Programme national de rénovation urbaine, interrogations sur l'avenir d'Action logement) et que l'investissement locatif privé recule du fait de la suppression des avantages fiscaux dont il bénéficiait.

L'enjeu de la régulation du marché immobilier

Au défi de la construction neuve (construire suffisamment en orientant socialement la production) s'ajoute l'enjeu de la régulation du marché immobilier. **L'essentiel de l'offre disponible** chaque année pour les candidats à l'accession à la propriété, comme ceux qui visent la location, **provient du parc existant**. C'est ainsi que les deux tiers des accédants se portent acquéreurs d'un logement qui est remis à la vente par son propriétaire, que près de 9 demandeurs de logements sociaux sur 10 entrent dans un logement existant (en 2010, 422 000 logements ont été libérés suite au départ de leurs anciens occupants sur une offre totale disponible de 495 000 logements sociaux⁹) et que la proportion est encore plus forte dans le secteur locatif privé. **La question de la régulation des prix des logements et des loyers est donc centrale** puisqu'au total **90 % environ de la mobilité se fait dans le parc existant**.

Pour autant, les résultats en la matière sont très insuffisants. Nous avons déjà signalé la progression considérable des prix de l'immobilier au cours des dix dernières années (doublement des prix) et celle également très significative des loyers (augmentation de 50 % des loyers de relocation au cours de la

⁷ Si l'on considère que 2 à 3 années séparent l'étape du financement de celle de la mise en service, on constate une « perte en ligne » importante de logements sociaux financés, qui ne donnent lieu à aucune livraison effective : ainsi 66 % des financements annoncés entre 2005 et 2007 ont conduit à une livraison effective de logements entre 2008 et 2010 (175 396 logements sociaux ont été mis en service entre 2008 et 2010, alors que les financements accordés entre 2005 et 2007 portaient sur plus de 265 846 logements).

⁸ Michel Mouillart, dans un article paru dans *La lettre de l'Acmil*, n° 100, janvier-mars 2011.

⁹ Voir tableau 24 du chapitre 3.

même période) pénalisant tous les ménages qui entrent chaque année dans un nouveau logement (ils sont environ 2,5 millions à en faire l'expérience). **Le Gouvernement refuse de façon constante d'encadrer les loyers de relocation du secteur privé**, au nom de la liberté attachée au droit de propriété, alors que ce sont eux qui ont le plus lourdement contribué à la hausse des loyers dans leur globalité. En s'opposant à ce qu'il qualifie de « blocage des loyers », le Secrétaire d'État au Logement déplace le problème (car un blocage est évidemment discutable au vu de l'expérience) et ne répond pas au problème posé qui est celui de la fixation des loyers à la relocation. Sauf à considérer que la taxation des très petits logements de moins de 14 m² adoptée dans le projet de loi de finances pour 2012 apporte une solution ! Le déséquilibre au profit des propriétaires qui s'ensuit s'inscrit dans une logique conduisant à privilégier les intérêts patrimoniaux (comme le sont les propositions de remise en cause de la durée du bail et de certains droits consentis aux locataires par la loi de 1989), plutôt qu'à chercher à développer des rapports équilibrés entre propriétaires et locataires, entre droit de propriété et droit au logement.

Les divers dispositifs permettant de mobiliser des logements locatifs privés à des fins sociales présentent des résultats également très limités. Les logements vacants depuis plus de deux ans, sont soumis par la loi du 29 juillet 1998 — relative à la lutte contre les exclusions — à une taxe qui a pour objectif d'inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché de la location. Cette taxe n'est appliquée que dans huit agglomérations françaises de plus de 200 000 habitants dans lesquelles la demande de logements est particulièrement forte (Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes). Les résultats obtenus (la vacance y a reculé de 21 % jusqu'à 48 % entre 1999 et 2005 alors qu'elle ne diminuait que de 8,5 % pour la France entière) plaident pour un élargissement de cette taxe aux logements vacants situés dans des pôles urbains (ils représentent un potentiel d'environ 60 % des 2 millions de logements vacants, soit 1,2 million, même si tous ne sont pas vacants depuis plus de deux ans).

Les aides qu'apporte l'Anah aux propriétaires privés pour mettre leurs logements en location à destination de ménages modestes, en respectant des niveaux de loyers inférieurs à ceux du marché, produisent également de faibles résultats (moins de 14 000 logements ont été conventionnés avec des loyers sociaux ou très sociaux en 2010). Le nombre de logements ainsi mobilisés est en baisse¹⁰ (il y en avait plus de 17 000 en 2009) et il est à craindre qu'elle s'amplifie rapidement puisque l'Anah a décidé de réorienter ses aides vers les propriétaires occupants à faibles ressources au détriment des propriétaires bailleurs... mais aussi des ménages modestes à la recherche d'un logement présentant un niveau de loyer abordable.

Finalement, l'absence de maîtrise des prix de l'immobilier et des loyers, comme l'insuffisante mobilisation à des fins sociales de logements locatifs

¹⁰ Voir tableau 28 du chapitre 3.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

privés, conduisent les demandeurs de logement les plus modestes à s'orienter vers le parc social dont les capacités sont limitées à environ 500 000 attributions par an, ce qui est significatif mais très insuffisant par rapport à l'ampleur de la demande émanant de ménages modestes. Certains, logés dans le parc privé, alimentent d'ailleurs la demande de logement social (à hauteur de 30 % dans certaines agglomérations) comme ils sont à l'origine de nombreux recours auprès des commissions de médiation « Dalo ». C'est ainsi qu'en Isère, par exemple, près de 3 ménages sur 10 ayant déposé un recours en 2009 résidaient dans un logement locatif privé. Dès lors, il peut sembler paradoxal de voir des représentants de la propriété immobilière appeler à réduire de moitié le volume du parc social alors que le parc privé le sollicite abondamment¹¹.

Le logement soumis à des impératifs économiques et budgétaires

Dans la période récente, marquée depuis 2008 par la crise économique et financière dont les effets sociaux s'aggravent, les responsables de la politique du logement ont soutenu des mesures dont l'objectif ne consiste pas, avant tout, à mieux répondre aux besoins mais relèvent d'abord d'impératifs économiques et budgétaires. Il en a été ainsi de celles adoptées, à la fin de l'année 2008, dans le cadre du Plan de relance de l'économie ou dans la loi de finances pour 2009. Le premier privilégiait la construction de logements sociaux financés en PLS (qui représentaient plus de la moitié des logements prévus), alors qu'ils ne correspondent pas aux caractéristiques de la demande (mais leur faible coût pour le budget de l'État explique sans doute ce choix). La loi de finances pour 2009 instaurait un nouveau dispositif de soutien à l'investissement locatif (« Scellier ») alors que les critiques adressées au mécanisme précédent (« Robien ») étaient largement partagées et avaient conduit à un premier recentrage des aides. Finalement, ces mesures — comme celles qui sont inscrites dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Molle) du 25 mars 2009 — répondent davantage aux difficultés rencontrées par les acteurs du secteur du bâtiment qu'à celles des ménages qui sont de plus en plus nombreux à être confrontés à de graves problèmes de logement. **Entre la crise immobilière et la crise du logement, les responsables politiques ont privilégié la résolution de la première** au risque d'oublier la seconde, voire de l'aggraver.

C'est une logique de même nature qui se retrouve dans les deux plans de rigueur adoptés en août et novembre 2011 pour faire face à la crise de la dette souveraine. Le logement y est fortement mis à contribution dans une logique purement comptable qui risque de pénaliser la construction. Après la suppression du crédit d'impôt, la taxation des plus-values sur les résidences secondaires, le second plan de rigueur prévoit la suppression du prêt à taux

¹¹ C'est ce que préconise le Président de l'UNPI dans son livre (« Programme pour un ministre du logement ») présentant aux candidats à la présidentielle 60 propositions, dont 10 « essentielles ». Parmi ces dernières, figure la vente de la moitié du parc Hlm en trois ans.

zéro (PTZ+) dans le logement ancien¹², ainsi que celle de l'incitation fiscale à l'investissement locatif privé (« Scellier ») à fin 2012, et le rehaussement de la TVA de 5,5 à 7 % sur les travaux immobiliers. Si la Fondation Abbé Pierre ne regrettera pas certaines de ces mesures qu'elle considérait comme coûteuses et inefficaces, notamment la disparition du « Scellier » tant elle était injuste et représentait un facteur de hausse des prix dans l'immobilier, cette dernière mesure pèsera encore lourd pour le budget de l'État pendant de longues années après son abrogation. Ainsi **la génération des « Scellier » accordés en 2010 coûtera près de 4 milliards d'euros étalés sur neuf ans**, mais seulement 310 millions pour le budget 2010¹³.

Alors qu'il fallait réorienter, dans un sens plus social, certains des dispositifs affectés par les deux plans de rigueur, leur suppression pure et simple pose problème quand le secteur de l'immobilier peine à produire les logements dont la France a besoin. Le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement indique qu'au cours des quinze dernières années (entre 1995 et 2009), près d'un million de logements ont été acquis dans le cadre des mesures d'incitations fiscales, soit près de 20 % de l'ensemble de la construction neuve de la période, plus de 50 % de la construction neuve destinée à la location, et près de 80 % de la construction de logements privés produits à cette fin¹⁴. **La Fondation Abbé Pierre ne s'oppose donc pas au principe de la défiscalisation pour soutenir la production immobilière mais au fait que ces aides soient accordées sans les contreparties sociales** (en termes de plafonds de ressources et de plafonds de loyers) qui permettraient de flécher la production vers ceux qui en ont besoin.

Le secteur Hlm, qui pourrait pallier la défaillance du secteur privé et contribuer à la production de logements à loyers accessibles, est lui aussi touché par la rigueur. Après la ponction de 240 millions d'euros effectuée en 2010 sur les ressources des bailleurs sociaux, les plans de rigueur vont contribuer à réduire leurs capacités d'intervention puisque la hausse de la TVA sur les travaux devrait leur coûter environ 250 millions d'euros. À cela s'ajoute une mesure qui concerne l'ensemble des parcs de logement : la moindre revalorisation des aides personnelles au logement (1 % au lieu de 1,9 %) désormais indexées sur la croissance¹⁵, qui va pénaliser des locataires déjà fragilisés par l'évolution du contexte économique et social.

Bref, toutes ces mesures adoptées dans l'urgence au nom d'impératifs économiques et budgétaires rendent de plus en plus improbable la possibilité

¹² Finalement, le projet de loi de finances pour 2012 fixe le recentrage du PTZ+ sur le logement neuf (sous conditions de performance énergétique à compter du 1^{er} janvier 2013) mais maintient le bénéfice du dispositif dans l'ancien « sous condition de vente du parc social à ses occupants » et sous réserve « que le vendeur accorde la décote maximale prévue par l'article L.443-12 du code de la construction et de l'habitation ; soit 35 % de réduction par rapport à l'évaluation des domaines, afin de limiter les effets d'aubaine. Par ailleurs, les députés ont introduit un plafond de ressources qui ne « peut être supérieur à 43 500 euros ni inférieur à 26 500 euros pour une personne seule » soit « les plafonds actuels de la tranche 8 du barème PTZ+ en neuf ».

¹³ Manuel Domergue, *Plan de rigueur dans l'immobilier : Moody's avant l'abbé Pierre*, article web du 1^{er} décembre 2011, Alternatives économiques.

¹⁴ Cité par Immo Week Logement, n°633 du 9 décembre 2011.

¹⁵ Elles évoluaient jusqu'à maintenant en fonction des variations de l'Indice de référence des loyers (IRL).

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

de répondre aux besoins sociaux en matière de logement, de réduire les difficultés que rencontrent des millions de ménages pour se loger et de soulager la souffrance que crée la privation de logement pour les plus modestes. Mais ces mesures font aussi preuve d'incohérence quand elles démantèlent des dispositifs que les responsables politiques défendaient il y a peu de temps encore et privent le secteur du logement d'un horizon stable et clair, nécessaire au déploiement de l'action de tous les acteurs qui interviennent dans ce champ.

Une politique qui réclame le relais des collectivités locales sans faciliter ni contrôler leur intervention

On assiste depuis une trentaine d'années (depuis l'acte I de la décentralisation au début des années 1980) à un mouvement incontestable de territorialisation de la politique du logement et de montée en responsabilité des collectivités locales, qui peuvent désormais développer leurs propres politiques à travers les programmes locaux de l'habitat et disposent depuis 2005¹⁶ — avec la délégation de compétence des aides à la pierre — des moyens pour les conduire (même si l'apport de l'État dans le cadre des contrats de délégation est de plus en plus limité). Cette montée en responsabilité des collectivités locales devrait normalement permettre de prendre en compte les spécificités territoriales et la diversité des formes d'expression du mal-logement. Mais il faudrait pour cela que la mobilisation des collectivités locales soit à la hauteur des difficultés qui s'expriment sur leur territoire et que l'État les accompagne dans leur démarche. Malheureusement, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont aujourd'hui vraiment remplies. L'engagement des collectivités locales est inégal, l'État n'incite pas celles qui sont en retrait à s'impliquer davantage et il ne crée pas les conditions d'une action locale cohérente, voire la fragilise parfois.

La diversité des situations locales appelle une mobilisation, spécifique selon les territoires, mais partout nécessaire

La logique de montée en responsabilité des collectivités locales apparaît en phase avec la diversité des situations locales et la nécessité de construire des réponses en tenant compte des spécificités territoriales. La situation est en effet fort différente d'un territoire à l'autre pour les ménages qui cherchent à se loger. Si l'on distingue les villes et les agglomérations selon leur taille¹⁷ et leur cherté¹⁸, on aboutit à une typologie assez complète de l'espace résidentiel de la France métropolitaine en 13 catégories de poids très différents (voir tableau suivant), mais qui reflètent bien le rapport des villes

¹⁶ Inscrite dans la loi « Libertés et responsabilités locales » d'août 2004 qui engageait l'acte II de la décentralisation.

¹⁷ L'enquête Logement conduite par l'Insee permet de caractériser chaque ménage en fonction de « types » de localisations, le principal étant la taille des villes ou des agglomérations.

¹⁸ Sur la base des travaux menés par Benoît Filippi à partir des données notariales sur les ventes de gré à gré pour la période 2004-2006.

aux marchés du logement : des grandes villes qui sont très majoritairement chères, des villes moyennes plutôt bon marché et de petites villes plutôt bi-polarisées entre les chères et les bon marché. Au total, **47 % des ménages métropolitains vivent dans des villes dont le marché immobilier est cher** (lignes en couleur foncée dans le tableau suivant), 24 % dans des communes rurales et 29 % dans des agglomérations à prix moyens ou bas. Ces villes ou agglomérations s'inscrivent dans des configurations régionales spécifiques puisque les petites villes chères sont principalement situées en Ile-de-France, en Rhône-Alpes et dans les régions côtières (comme d'ailleurs les villes moyennes chères) et que les grandes villes à prix bas sont, pour la moitié d'entre elles, situées en région Nord-Pas-de-Calais.

Typologie des espaces et des agglomérations françaises selon les tranches d'unité urbaine et la cherté des marchés du logement.		
	Nombre de ménages	%
Communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale (considérées à prix bas)	3 009 850	11,4 %
Communes rurales périurbaines (considérées à prix bas)	3 342 478	12,7 %
Petites villes chères (moins de 20 000 habitants)	1 420 221	5,4 %
Petites villes à prix moyens (moins de 20 000 habitants)	675 240	2,6 %
Petites villes à prix bas (moins de 20 000 habitants)	2 164 812	8,2 %
Villes moyennes chères (20 000 à 100 000 habitants)	734 320	2,8 %
Villes moyennes à prix moyens (20 000 à 100 000 habitants)	1 166 387	4,4 %
Villes moyennes à prix bas (20 000 à 100 000 habitants)	1 658 029	6,3 %
Grandes villes chères (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	5 867 855	22,3 %
Grandes villes à prix moyens (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	1 065 306	4,0 %
Grandes villes à prix bas (plus de 100 000 habitants hors agglo. de Paris)	924 749	3,5 %
Banlieue parisienne (considérée comme chère)	3 183 699	12,1 %
Paris (considérée comme chère)	1 150 387	4,4 %
Total général	26 363 331	100,0 %

Source : Insee – ENL 2006 – exploitation Jean-Claude Driant.

Une analyse approfondie de ces divers espaces fait apparaître des différences assez notoires en terme de structure des parcs immobiliers (selon l'âge, la nature et le statut d'occupation des logements) comme en terme de population (âge, niveau de vie), et révèle les grandes lignes de clivage de l'espace résidentiel français. D'un côté, on trouve les communes rurales et les petites villes, qui représentent 40 % des ménages du pays, un monde plutôt constitué de propriétaires, de maisons individuelles de 4 pièces et plus. C'est un univers plutôt marqué par la famille traditionnelle (couples avec ou

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

sans enfants) et une faible mobilité résidentielle. Malgré ces caractéristiques assez homogènes, on observe dans ces espaces une certaine diversité sociale, avec une dominante des classes moyennes et modestes et peu de pauvreté. D'un autre côté, les villes moyennes et grandes qui représentent 60 % des ménages, un parc de logements principalement collectifs, plutôt ancien ou produit pendant les Trente Glorieuses, avec des logements de taille moyenne, voire petite, et une surreprésentation des statuts locatifs. Les ménages composés d'une personne seule et les familles monoparentales y sont surreprésentés, comme les ménages à bas revenus, mais on y trouve par ailleurs une répartition des catégories sociales (statut socio-professionnel et niveaux de vie) proche de la moyenne. Cette distinction entre deux types d'espaces résidentiels n'est cependant pas toujours aussi nette, puisque l'on trouve aussi des petites villes à marchés chers, très spécifiques en terme de localisation (Ile-de-France, Alpes, littoral) qui accueillent 1,4 million de ménages, et des grandes villes à prix bas (1 million de ménages) qui se singularisent par le poids du parc ancien, la surreprésentation des ouvriers et des personnes âgées et plus de la moitié des ménages relevant des deux premiers quintiles des niveaux de vie. L'agglomération parisienne représente également une situation spécifique à elle seule.

La réalité de l'espace résidentiel français est donc relativement complexe et ne peut se réduire à la représentation simplifiée, entre les zones de marché tendu et les autres, qui sert de référence dans la période actuelle aux responsables politiques. Les situations de mal-logement qui devraient faire l'objet de leur attention ne sont pas limitées aux secteurs marqués par la faiblesse des offres de logements accessibles. Appréhendées à partir des critères d'inconfort et d'effort financier excessif¹⁹, qui n'en donnent pourtant qu'une représentation limitée²⁰, **les difficultés de logement sont présentes partout**, même si leur intensité est variable selon les territoires.

Les situations d'inconfort et de surpeuplement ne sont pas uniquement corrélées à la situation des marchés immobiliers. Certes, la pression du marché favorise leur développement (cas de l'agglomération parisienne et des grandes villes chères), mais elles apparaissent aussi dans les autres configurations résidentielles (notamment dans les communes rurales). De la même manière, les difficultés financières des ménages ne dépendent pas seulement du niveau de prix des marchés immobiliers. Les grandes villes chères sont les plus marquées par un effort financier excessif des ménages, mais, de façon singulière, l'agglomération parisienne l'est moins. Cela tient à la diversité sociale des grandes villes, tandis que le mécanisme de tri social opéré par le marché réduit cet effort dans l'agglomération parisienne. Sachant que, du fait de la présence de ménages à bas revenus dans les grandes villes à prix bas, près d'un ménage sur quatre y a un revenu résiduel très faible malgré des taux d'effort acceptables.

¹⁹ Voir le premier point de la seconde partie du chapitre précédent pour une explicitation de la notion d'effort financier excessif et une présentation de son ampleur et de la population concernée.

²⁰ Voir les cinq dimensions du mal-logement présentées dans la première partie du chapitre 3.

Ce n'est donc pas seulement là où les prix sont les plus élevés que les difficultés liées à l'effort financier sont les plus fortes. Dès lors, l'action publique ne peut être conçue en fonction du clivage entre zones tendues et zones qui ne le sont pas, mais devrait l'être en regard d'une situation beaucoup plus complexe. Les zones rurales comme les zones « détendues » appellent, au même titre que les secteurs de marché tendu, une intervention publique. Soit du fait de l'évolution de la situation socio-économique des ménages vivant dans ces territoires, soit du fait de l'évolution de l'état du parc de logements. Ainsi, les territoires dits « détendus » sont souvent des espaces en déprise économique, avec la précarité afférente à de tels contextes. Et les zones rurales appellent une mobilisation pour développer une offre locative et améliorer un parc immobilier parfois obsolète.

Types d'espaces résidentiels selon les situations de mal-logement

en % de la population	Effort financier excessif seul (1)	Inconfort seul (2)	Cumul (3) = (1 + 2)	Avec problèmes de logement (1 + 2 + 3)
Communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale (considérées à prix bas)	8 %	5 %	0 %	13 %
Communes rurales périurbaines (considérées à prix bas)	10 %	4 %	1 %	15 %
Petites villes chères (moins de 20 000 habitants)	12 %	5 %	1 %	18 %
Petites villes à prix moyens (moins de 20 000 habitants)	12 %	6 %	1 %	19 %
Petites villes à prix bas (moins de 20 000 habitants)	10 %	4 %	1 %	15 %
Villes moyennes chères (20 000 à 100 000 habitants)	16 %	5 %	3 %	24 %
Villes moyennes à prix moyens (20 000 à 100 000 habitants)	17 %	5 %	3 %	25 %
Villes moyennes à prix bas (20 000 à 100 000 habitants)	13 %	6 %	2 %	21 %
Grandes villes chères (100 000 à 200 000 habitants)	19 %	6 %	5 %	30 %
Grandes villes à prix moyens (100 000 à 200 000 habitants)	13 %	7 %	3 %	23 %
Grandes villes à prix bas (100 000 à 200 000 habitants)	27 %	5 %	6 %	38 %
Banlieue parisienne (considérée comme chère)	11 %	14 %	5 %	30 %
Paris (considérée comme chère)	5 %	21 %	5 %	31 %
Total général	13 %	7 %	3 %	23 %

Source : Insee – ENL 2006 – exploitation Jean-Claude Driant.

L'État n'accompagne plus le processus qu'il a impulsé et ses initiatives freinent souvent l'action des collectivités locales les plus engagées

Depuis la loi visant à renforcer et à simplifier la coopération intercommunale de 1999 jusqu'à la loi Molle de 2009, les intercommunalités n'ont cessé de

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

voir leurs compétences sur l'habitat se renforcer, d'abord sous l'angle de l'incitation puis, progressivement, sous une forme plus contrainte. Ces dix dernières années se sont donc traduites par la montée en compétences des agglomérations.

L'implication hétérogène des collectivités locales

Cependant, au gré des opportunités offertes par la loi mais aussi des volontés locales d'intégrer la dimension logement dans leur stratégie de développement territorial, cette montée en compétences s'est faite selon des rythmes variés :

- certaines, comme Rennes-Métropole, bénéficient d'une structuration de longue date de leur politique, ce qui leur permet aujourd'hui de tirer les premiers bénéfices de ce positionnement précoce sur le champ du logement ;
- d'autres, comme le Grand Lyon, Grenoble Métropole, Montpellier-Agglomération ou Nantes-Métropole, ont désormais un recul suffisant sur leur première génération de PLH pour envisager avec clarté les perspectives d'amélioration de leurs politiques de l'habitat ;
- d'autres enfin, comme Nice-Côte d'Azur ou Caen-la-Mer, constatant des déséquilibres croissants entre développement de l'offre et réponse aux besoins, ont décidé plus récemment de s'approprier cet enjeu, mettant progressivement en œuvre une large gamme de leviers permis par le législateur et/ou expérimentés par ailleurs pour y parvenir.

Souvent citée en exemple, la situation de Rennes-Métropole ne doit pas pour autant masquer l'hétérogénéité des politiques locales de l'habitat mises en œuvre par les intercommunalités. Cette hétérogénéité, qui tient à la diversité des processus en cours en fonction de l'ancienneté de la démarche ou des spécificités des contextes et marchés locaux de l'habitat, se manifeste à travers l'inégale prise en compte des divers objectifs qui peuvent être assignés aux politiques locales de l'habitat.

À bien des égards, les enjeux auxquels sont confrontées les collectivités locales en matière de logement apparaissent comme la déclinaison de ceux auxquels l'État doit faire face : relever le défi de la production massive de logements, assurer une meilleure adéquation entre les caractéristiques de la construction et celles de la demande, et enfin intervenir sur le marché pour maîtriser les processus d'exclusion et de ségrégation à l'échelle de leurs territoires. Ces trois objectifs de l'intervention publique sont inégalement pris en charge par les collectivités locales ayant développé des politiques locales de l'habitat volontaristes. Elles ont le plus souvent cherché d'abord à répondre à l'enjeu de la production pour en élever le niveau quantitatif, puis parfois à mieux calibrer la construction par rapport à l'état de la demande sociale. Le premier objectif relève essentiellement d'un enjeu démographique pour éviter une décroissance de la population qu'entraîne inéluctablement la diminution de la taille des ménages. Il est souvent à l'origine de la prise de conscience de la nécessité d'une mobilisation locale. C'est ce que montre

l'exemple de l'agglomération de Caen où c'est la stagnation de la population liée à l'affaiblissement considérable de la construction (qui avait été divisée par deux entre 1999 et 2006) qui a été, en 2008, à l'origine de la décision des élus métropolitains de faire du logement une priorité de leur mandat. Le second objectif qui vise à mieux équilibrer les différentes composantes de la construction répond davantage à des préoccupations sociales et à la volonté de renforcer la mixité. L'objectif de régulation des marchés immobiliers locaux n'apparaît généralement que très progressivement et emprunte des voies singulières (action foncière, imposition de logements sociaux dans les opérations de promotion privée...) puisque les principaux leviers d'intervention en la matière sont entre les mains de l'État.

Les différentes générations de programmes locaux de l'habitat (PLH) sur un même site permettent d'intégrer progressivement ces divers objectifs. L'exemple de l'agglomération de Montpellier qui a signé son premier PLH en 2004 — et en prépare un second — illustre cette tendance même si, comme dans de nombreux autres sites, l'objectif de la régulation des marchés a une place plus ténue. Si la période de mise en œuvre du premier PLH a permis une remarquable progression de la construction (de 2 800 logements par an au moment de sa signature à 4 800 entre 2007 et 2010), son ambition qui était aussi de réorienter la production vers la périphérie et d'accorder une plus grande place au logement social n'a pas été vraiment réalisée. Plus de la moitié de la construction se fait toujours sur la ville centre (59 % entre 2007 et 2010 pour 54 % attendus) et la production de logements sociaux peine à dépasser les 20 % alors que leur part dans l'ensemble du parc immobilier local est de 17 %. Cette situation est d'autant plus pénalisante que 80 % de l'offre locative privée, développée au cours de la même période, présente des loyers calés sur ceux du marché (13 €/m²). La réflexion engagée dans le cadre de la préparation du second PLH conduit à rechercher les moyens pour qu'il soit plus prescriptif et que soient systématiquement intégrés des logements sociaux dans toutes les opérations immobilières à partir d'une certaine taille.

Cette démarche progressive se retrouve (avec évidemment quelques variations) dans d'autres agglomérations et son cheminement présente beaucoup de points communs à partir du moment où les collectivités locales font de l'habitat une de leurs priorités. Leur action témoigne des conditions à rassembler pour développer une politique locale de l'habitat susceptible de mieux répondre aux besoins.

Le premier résultat obtenu suite à la mobilisation des collectivités locales apparaît avec l'augmentation significative du niveau de la construction. Cela a été pointé pour Montpellier, mais se vérifie pour d'autres agglomérations. Un second résultat tout aussi significatif apparaît avec le **rééquilibrage de la production au profit du logement social**, notamment pour les agglomérations dont la politique de l'habitat jouit d'une certaine antériorité. C'est ainsi que l'agglomération de Nantes-Métropole est passée de 300 logements sociaux construits en 2001 à 1 400 PLUS et PLAI dix ans plus tard. Et que pour le Grand

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

Lyon, la production de logements sociaux a été multipliée par trois en dix ans alors que le rythme global de la construction était multiplié par deux. Cette évolution, quand elle se vérifie, résulte de la mobilisation de divers outils et dispositifs : définition d'un PLU d'agglomération (Nantes-Métropole), renforcement de la compatibilité entre le PLH et les PLU communaux avec la définition de servitudes et de périmètres de mixité sociale (Nice-Côte d'Azur). Le rééquilibrage de la construction s'opère aussi à travers une plus grande association des communes au programme local de l'habitat intercommunal. Si dans un premier temps, les EPCI se contentent le plus souvent de les accompagner et de les guider pour leurs opérations à caractère social, la contractualisation avec les communes constitue ensuite une étape importante et contribue indéniablement au renforcement de la solidarité territoriale (démarche retenue pour le nouveau PLH de l'agglomération grenobloise).

Il faut également noter que la progression de la construction locative sociale nécessite la mobilisation de moyens nouveaux pour libérer des terrains et éviter la concurrence avec la promotion privée — mais aussi pour contribuer au financement du logement social quand l'État diminue ses subventions. Ce sont effectivement la contribution des collectivités locales et celles des organismes Hlm, à travers la mobilisation de leurs fonds propres, qui ont permis l'augmentation de la production de logements sociaux²¹ au cours de la dernière période. Selon les données de l'USH, alors que le coût d'un logement social est passé en dix ans d'un peu moins de 80 000 euros à plus de 140 000 euros, la part prise par les fonds propres des organismes s'est considérablement accrue (de 5 % en 2000 à 12 % en 2010)²², tout comme celle des subventions des collectivités locales mais à un degré moindre (de 5 % en 2000 à 8 % en 2010). La subvention de l'État est désormais inférieure à 3 % en moyenne pour un PLUS. Au total, la contribution des organismes Hlm sur leurs fonds propres (12 %) est désormais proche du total des subventions accordées (14 %)²³. Toutefois, le financement de la construction en PLAI bénéficie davantage de la solidarité de l'État (subvention de 10 %) et des autres collectivités (subvention de 10 %) et sollicite moins les ressources des organismes (8 %). La ponction réalisée en 2011 sur les capacités financières des organismes Hlm (240 millions d'euros) est de nature à limiter les fonds qu'ils pourront à l'avenir dédier à la construction ou à l'amélioration de leur parc. Ce mouvement traduit **un inquiétant recul de la solidarité qui, d'une part tend à passer du national au local et, d'autre part à reposer de façon injuste sur les ménages modestes** et sur les locataires du parc Hlm.

Ces réflexions forgées à partir de l'expérience de quelques agglomérations, qui ont engagé des politiques locales de l'habitat volontaristes, permettent de saisir les bénéfices d'une action structurée et de long terme sur le logement et l'habitat, mais aussi de capter les tendances à l'œuvre concernant les outils mobilisés par les acteurs locaux pour gagner en pertinence et en

²¹ Il faut aussi souligner l'impact de la baisse des taux entre 2008 et 2010.

²² Si les fonds propres couvrent 12 % du coût de la construction en 2010, ils représentent un tiers du financement des travaux et des réhabilitations.

²³ Données Infocentre Sisal-2011.

efficacité dans leurs politiques locales de l'habitat. Elles ne doivent pas faire oublier, et cela demeure un sujet de préoccupation dont l'État ne se saisit pas vraiment, que **de nombreuses agglomérations restent passives par rapport à cette problématique de l'habitat**, laissant les opérateurs — sociaux ou privés — s'en accommoder dans le cadre de négociations bilatérales avec les communes. Elles ne doivent pas non plus masquer que l'État, qui a longtemps accompagné les collectivités locales dans la mise en œuvre de responsabilités qu'il leur avait demandé de prendre, n'oriente plus son action à cette fin.

Le resserrement de la politique de l'État sur les priorités gouvernementales fragilise les politiques locales de l'habitat

À cette prise en compte inégale de la problématique du logement par les collectivités locales s'ajoute l'apparition d'une rupture récente dans le mouvement de territorialisation de la politique du logement qui se manifeste par **la déconnexion entre la politique de l'État et celle des collectivités locales que l'État avait jusqu'alors accompagnées dans la prise de responsabilité en matière d'habitat**. Cette déconnexion se manifeste sur le plan institutionnel par le découplage entre déconcentration et décentralisation (inscrit dans l'acte II de la décentralisation) et sur le plan financier par la progression des aides décontingentées de l'État comme les aides à l'investissement locatif ou le PTZ qui n'ont aucune attache au territoire et sont distribuées indépendamment des priorités locales.

Cette rupture apparaît notamment avec **le resserrement des actions de l'État sur les priorités gouvernementales et vient fragiliser les politiques locales de l'habitat**. Le décalage entre les stratégies des collectivités locales de développement de l'offre de logements et le ciblage territorial des aides à la pierre par l'État (pour celles qui sont déléguées ou déconcentrées) rend en effet difficile le développement d'une offre sociale en milieu rural comme dans certaines villes qui ne relèvent pas de territoires prioritaires (resserrement des aides de l'État sur les zones tendues), comme le développement d'un parc privé conventionné à des fins sociales (recentrage des aides de l'Anah sur les propriétaires occupants au détriment des propriétaires bailleurs). Même en marché détendu, la question de la production d'une offre adaptée à la demande se pose et ne trouve plus toujours de solution. Comme se pose celle de la réhabilitation du parc existant (privé comme public) qui n'est plus une priorité (sauf en direction des propriétaires occupants modestes) et qui ne dispose plus de moyens nécessaires²⁴. Les ressources publiques en baisse sont orientées vers la construction neuve et les fonds propres des organismes Hlm sont également mobilisés à cette fin. Ce sont ainsi **les conditions d'occupation du parc existant qui risquent de se dégrader progressivement, sachant que les politiques de prévention tendent à être abandonnées au**

²⁴ La baisse des réhabilitations dans le parc privé comme dans le secteur Hlm est inquiétante : 215 726 logements locatifs privés étaient subventionnés par l'Anah en 2000, il n'y en a plus que 107 328 en 2010 (- 50 %) ; 123 248 logements locatifs sociaux étaient financés pour une réhabilitation en 2000 (Palulos), il n'y en a plus que 49 023 en 2010 essentiellement dans le cadre du PNRU (- 60 %).

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

profit d'une intervention curative portant sur les situations les plus dégradées (politique de traitement de l'habitat indigne).

La politique d'amélioration de l'habitat privé de l'Anah recentrée sur le traitement de l'habitat indigne et sur l'appui aux propriétaires occupants les plus modestes a permis d'offrir des solutions à ceux qui étaient jusqu'ici les parents pauvres des politiques d'amélioration de l'habitat. Cependant, leur montée en priorité « quasi exclusive » s'est faite au détriment des interventions passées concernant les bailleurs privés qui croisaient une préoccupation d'amélioration du parc avec un objectif de renforcement de l'offre accessible, et constituaient des compléments indispensables d'une politique relative au développement du parc locatif social.

Le ciblage annoncé des aides à la pierre sur les zones tendues (qui n'ont d'ailleurs pas toujours vu leur montant augmenter comme cela avait été annoncé) ou sur des publics spécifiques (propriétaires occupants très modestes) tend alors à fragiliser le développement des segments de l'offre non concernés par cette priorisation. La production d'une offre adaptée aux ménages modestes et précaires hors des zones tendues — notamment en milieu rural — ainsi que la diversification de l'habitat dans des quartiers déjà construits et dominés par des dynamiques immobilières privées, représentent deux dimensions de l'action publique pour lesquelles un certain recul des capacités d'intervention apparaît d'ores et déjà.

Alors que de nombreux territoires sont montés en responsabilité face à la question du logement et de l'habitat, c'est aujourd'hui leur capacité à construire une stratégie permettant de mieux répondre aux besoins sociaux qui est fragilisée par l'évolution des politiques nationales (évolution des priorités, réduction des financements). D'autant que l'évolution des responsabilités des collectivités locales dans le cadre de la réforme territoriale et les contraintes budgétaires qui pèsent sur leurs budgets conduisent souvent les collectivités à se replier sur leurs compétences obligatoires.

Notons également que l'affaiblissement des services de l'État au niveau local suite à la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) n'est guère cohérent avec la montée en responsabilité des collectivités locales en matière de logement. Plus qu'une fonction de coordinateur-animateur des politiques locales de l'habitat, et co-contractant des collectivités locales dans le cadre de divers dispositifs, l'État local est essentiellement mobilisé pour la mise en œuvre des priorités de la politique du logement (lutte contre l'habitat indigne, Dalo, « Logement d'abord... »), quitte à circonscrire son ambition à un rôle d'opérateur des politiques de l'État. Par ailleurs, la réorganisation des services de l'État contribue (hors région parisienne) à une dissocation au niveau local de l'approche logement (DDT) et de l'approche sociale (DDCS) qui va à contre-courant de la démarche plus intégrée que développent certaines collectivités locales.

Des collectivités locales à l'origine d'initiatives de régulation des marchés

La déconnexion entre les objectifs de l'intervention de l'État et ceux des collectivités locales les plus engagées en faveur du logement apparaît également à propos de la régulation du marché immobilier. Alors que cet objectif n'est pas pris en compte au niveau national (certaines mesures poussant au contraire à la progression des prix de l'immobilier), celui-ci constitue pour certaines collectivités locales une dimension essentielle de leur action, indispensable pour mieux adapter l'offre à la demande. La négociation avec les opérateurs au gré des opportunités foncières, ou l'annonce d'objectifs généraux de diversité de l'habitat, est progressivement supplantée dans certaines agglomérations par la définition de règles d'urbanisme précises concernant les types d'offre de logements produits (très social, social, intermédiaire, accession sociale, offre privée) et/ou la signature de conventions quant aux prix de sortie des opérations privées. L'exemple de Nantes-Métropole souligne l'intérêt d'une démarche de planification concertée pour soutenir la production de logements sociaux et mieux orienter socialement la promotion privée en prenant appui sur un PLU d'agglomération, un PADD, un PLH et des PLU communaux²⁵. Ces outils ont permis de créer des obligations de mixité sociale mais aussi de définir des orientations d'aménagement avec un fort contenu programmatique.

Ce cadrage détaillé se fait en matière d'échanges avec les communes pour flécher l'usage futur des terrains mobilisables à court, moyen et long termes. Renforcée par les possibilités de servitudes et autres périmètres de mixité sociale permises par la loi, cette contractualisation entre l'EPCI et les communes sur la question du logement trouve de plus en plus sa traduction, sous une forme réglementaire, à travers la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et du PLH. Mais cette évolution se heurte aux compétences des communes en matière de droits des sols et les PLU intercommunaux restent encore à ce jour des exceptions dans le paysage institutionnel français.

La démarche qui conduit à mieux maîtriser les prix associe les opérateurs, notamment les promoteurs privés, pour fixer des prix plafonnés que ce soit pour la vente en VEFA aux organismes Hlm ou pour soutenir l'accession sociale (c'est notamment le cas de la charte « Promoteurs » établie par la Ville de St-Ouen ou de l'agglomération de Nice-Côte d'Azur qui a fixé des prix plafonds pour l'achat en VEFA de logements sociaux au-dessus desquels elle supprime toute subvention pour le logement social). Les collectivités cherchent ainsi à éviter les surenchères entre opérateurs pour capter les logements (VEFA) mais aussi le foncier.

La volonté de certaines collectivités de resserrer les partenariats autour d'objectifs clarifiés est non seulement une question d'efficacité (au regard des objectifs), mais aussi une question d'efficience (au regard des moyens

²⁵ PADD : Projet d'aménagement et de développement durable. PLH : Programme local de l'habitat. PLU : Plan local d'urbanisme.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

disponibles) puisque leurs budgets sont de plus en plus contraints, ce qui les conduit à vouloir rompre avec une logique d'accompagnement « aveugle » des marchés.

Quelques PLH illustrent **la volonté croissante de certaines intercommunalités de passer ainsi d'une posture passive revenant à suivre ou accompagner les marchés immobiliers, à un rôle actif de régulation, définissant les limites de l'expression des jeux de marché.** Le recours aux règles d'urbanisme ou au contrat est ainsi l'occasion d'objectiver les cadres d'intervention valables pour l'ensemble des acteurs, limitant ainsi les effets de concurrence. Ces cadres sont ensuite amenés à être intégrés dans le montage des opérations, au même titre que les normes pesant sur les coûts de la construction par exemple. L'exemple précurseur de Rennes-Métropole montre qu'il est possible d'inverser positivement les dynamiques d'habitat quand l'agglomération combine tous les leviers d'intervention dont elle dispose (règles d'urbanisme, contractualisation au cas par cas, appui opérationnel et financier, délégation de compétences, etc.) afin de les mettre au service d'une stratégie lisible au regard des enjeux territoriaux. Une telle démarche conduit à donner un horizon prévisible et stable aux différents acteurs privés ou publics pour conduire leur action. Les responsables politiques locaux ont ainsi réussi à structurer dans le temps une politique de l'habitat partie prenante du projet de territoire (attractivité, dynamisme démographique, équilibres sociaux...). Si cette politique tend à faire référence aujourd'hui, c'est principalement du fait de sa visibilité et de la cohérence de ses objectifs, mais aussi du pragmatisme de la démarche.

Dans certains cas, on notera qu'une certaine souplesse peut être introduite dans ce travail de cadrage afin d'imposer le pilotage intercommunal, sans enfermer les communes ou les opérateurs du logement dans un rôle subordonné, chacun bénéficiant d'un espace d'échange²⁶ pour discuter d'ajustements éventuels au gré des conjonctures ou de l'évolution des besoins (tous les ans à Rennes-Métropole par exemple).

Au-delà des initiatives que peuvent prendre certaines agglomérations pour réguler le marché, la prise de conscience qu'il est désormais indispensable — tant budgétairement que socialement — pour les acteurs publics de revoir leur position par rapport aux dynamiques privées commence à faire son chemin, même dans les territoires qui semblaient les plus hostiles à toute « ingérence » dans le fonctionnement des marchés. Les initiatives prises par les collectivités locales pour tenter d'infléchir le fonctionnement des marchés immobiliers, à contre-courant de la politique de l'État, pourrait contribuer à indiquer des voies de progrès pour des responsables gouvernementaux qui partageraient ce même objectif de régulation.

²⁶ Guilhem Dupuy, « Le maire, le promoteur et l'accession sociale : les négociations entre promoteurs et élus locaux sur les programmes de logement », in Métropolitiques, décembre 2010.

DES POLITIQUES QUI METTENT À MAL LA COHÉSION SOCIALE

Les dynamiques de marché, les orientations de la politique du logement et les réticences locales persistantes au développement de la construction locative sociale, ne contribuent pas à la mise en œuvre du principe de mixité sociale dans la ville. Pire, elles participent au renforcement de la ségrégation. **Les riches s'agrègent par affinité sur certains territoires, les pauvres sont repoussés dans les fractions les moins valorisées du parc immobilier** et dans les territoires déclassés, tandis que les couches populaires et les classes moyennes se résignent souvent à abaisser leurs exigences et à niveler par le bas de leurs conditions de vie²⁷ ou à s'éloigner de la ville quand elles accèdent à la propriété.

La recherche d'un logement et, par là, d'une place dans la ville est devenue une véritable quête pour ceux qui cherchent à bénéficier d'une meilleure qualité de vie, de l'accès aux services ou à l'école ou tout simplement à améliorer leur position sociale. Cette question de **l'accès à la ville devrait aussi être un enjeu pour l'État en charge de la cohésion sociale** ou pour les collectivités locales soucieuses d'un développement équilibré de leurs territoires. Mais cela est contrarié par les mécanismes du marché qui font de l'emplacement du logement le principal déterminant du niveau des prix de l'immobilier et des loyers, même si la qualité du logement influe également. Ces effets de localisation, sur la formation des prix à la vente comme à la location, entrent en opposition radicale avec l'objectif de mixité sociale qui voudrait que chaque territoire dispose de logements répartis dans une assez large gamme de prix. Alors que l'action publique ne corrige pas cette évolution, le phénomène prend une ampleur inquiétante, renforcé par l'intérêt convergent des propriétaires qui revendent leur bien et cherchent à en tirer le meilleur prix pour acquérir un bien au moins similaire. Il est également alimenté par les actions de revalorisation du parc privé dans le centre ancien des villes.

Pour faire face à la violence de ce processus, les capacités d'intervention de la puissance publique sont relativement limitées, du moins tant qu'elle ne fait pas de la régulation des marchés immobiliers un objectif central. Ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui puisque certains dispositifs mis en place ces dernières années produisent un effet contraire et accélèrent le processus de spécialisation sociale des territoires et de désolidarisation de la ville. Comme peuvent l'accélérer d'autres mesures qui ne concernent pas le logement

²⁷ Cet effet de la crise du logement est développé dans la première partie du chapitre 1.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

mais sont facteurs de renforcement des inégalités territoriales dans leur application (cf. certains effets pervers produits par la suppression de la carte scolaire par exemple).

Les interventions publiques pour lutter contre ces évolutions empruntent essentiellement deux voies. D'un côté, la **recherche d'une meilleure répartition du logement social à l'intérieur des villes**. C'est à cet objectif que répond l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000 (mais son impact est nécessairement limité car il ne concerne qu'une partie de la production annuelle de logements sociaux), comme la volonté qu'expriment certaines agglomérations de mieux répartir la construction locative sociale sur leur territoire dans le cadre d'une programmation contractualisée avec les communes (mais toutes les agglomérations n'ont pas des programmes ambitieux de construction de logements sociaux et n'ont pas mis en place une telle contractualisation).

D'un autre côté, d'autres interventions portent sur la **requalification du patrimoine le plus déprécié** dans une logique de renouvellement urbain et de réparation et visent au moins à empêcher la dérive de certains quartiers.

L'offre locative sociale insuffisante pour rendre effectif le droit à la ville et lutter contre la ségrégation

L'article 55 de la loi SRU représente une mesure emblématique pour assurer une meilleure répartition du logement social dans la ville. Souvent loué pour son caractère volontariste et son ambition à faire partager la charge de la construction locative sociale par toutes les communes, il a été encore plus souvent combattu. Ses contempteurs, qui sont les mêmes que ceux qui avaient déjà vidé de son sens une même disposition inscrite dans la loi d'orientation pour la ville²⁸ (1991), n'ont cessé depuis dix ans de le remettre en cause. Ils n'en dénoncent pas le principe mais se mobilisent pour souligner l'impossibilité de le mettre en œuvre dans de nombreuses communes assujetties, ou pour élargir la définition du logement social à l'accession à la propriété et réduire son impact. Il a ainsi traversé bien des zones de turbulences avant, sinon de faire consensus, du moins d'être globalement accepté. Au point que le Secrétaire d'État au Logement reconnaisse que l'actuelle majorité avait eu tort de ne pas voter cette loi.

Selon le bilan 2008-2010 de la loi SRU dressé par le ministère du Logement, les villes concernées ont réalisé 162 % de l'objectif, avec 124 000 logements sociaux sur les 76 800 prévus, contre 140 % des objectifs entre 2002 et 2004, et 154 % entre 2005 et 2007. Depuis 2002, elles ont produit 306 000

²⁸ Le législateur n'ayant pas inscrit la définition du logement social dans la loi, il a suffi d'un texte réglementaire après l'alternance politique de 1993 pour élargir sa définition à l'accession sociale à la propriété. L'expérience a été retenue par le législateur, en 2000, qui a inscrit la définition dans la loi et oblige ainsi ceux qui veulent modifier la conception retenue pour le logement social à repasser devant les députés et sénateurs, et à donner ainsi un caractère public au débat.

logements sociaux, soit 153 % de l'objectif de 200 000 logements pour l'ensemble de la période.

Ce bilan globalement positif doit être nuancé, car toutes les villes assujetties à l'obligation de construire n'y contribuent pas à hauteur de la charge qui leur incombe. De fait, **plus d'un tiers des 940 communes soumises à l'obligation de la loi SRU²⁹ n'ont pas rempli leurs objectifs** pour la période 2008-2010 (soit 349 communes représentant 37 % du total des communes assujetties). Par contre, le taux important de logements financés par rapport à l'obligation globale (162 % entre 2008 et 2010), montre que de nombreuses communes — parmi les 591 à avoir rempli leur obligation — ont été au-delà de ce que leur imposait la loi. Même si le taux de celles qui souscrivent à leurs obligations s'améliore - il est ainsi passé de 49 % sur la période 2002-2004, à 55 % sur 2005-2007 puis à 63 % pour la dernière période triennale (2008-2010) — **il existe encore de trop nombreuses communes réfractaires à la construction de logements locatifs sociaux**. Emboîtant le pas à la Fondation Abbé Pierre, le Secrétaire d'État au Logement concède qu'il « *existe encore de mauvais élèves* » et « *qu'il faudra augmenter les sanctions* » pour les rendre plus dissuasives³⁰.

71 COMMUNES SRU DE PACA SANCTIONNÉES D'UN CONSTAT DE CARENCE.

La loi SRU concerne 137 communes en PACA (record de France) dont 38 assujetties depuis 2008 (suite au vote de la loi Dalo). 20 000 logements locatifs sociaux y ont été financés entre 2008 et 2010 (soit 116 % de l'objectif triennal), mais 92 communes ont réalisé moins de 100 % de leur objectif (67 %). Le Var (74 %) et les Alpes Maritimes (87 %) sont en retrait, par contre le Vaucluse (108 %) et surtout les Bouches-du-Rhône (215 %) font figure de bons élèves, les résultats de ce dernier département étant tirés par ceux de Marseille (955 %) et d'Aix-en-Provence (586 %).

71 communes font l'objet de constats de carence. Parmi elles : Drap, Beaulieu-sur-mer, Fuveau, Ensuelà Redonne, Eyguières, Lançon, Ceyreste, Le Castellet et Trans-en-Provence. Mais 21 communes ne seront pas sanctionnées car la DREAL leur a trouvé des circonstances atténuantes : plan d'exposition aux risques naturels, bonne volonté affichée avec des efforts de construction appréciés sur trois ans (ex. : Toulon 88 % ou Fréjus 83 %).

Si l'article 55 constitue une mesure essentielle qui a largement été intégrée, il continue à faire l'objet de remises en cause plus feutrées. C'est ainsi que le Secrétaire d'État au Logement a rouvert le débat à l'occasion du dernier congrès de l'USH en septembre 2011. Il souligne que « *le taux de 20 % appliqué partout n'a aucun sens* » et préconise une adaptation de l'objectif à la situation de chaque territoire : « *Je suis prêt à étudier un taux de 25 % à Paris et en région parisienne, mais un taux inférieur à 20 % dans d'autres endroits*³¹ » notamment là où l'écart entre loyers Hlm et privés est minime. Il réactive à cette occasion le débat porté de façon constante par les opposants

²⁹ 48 communes ont dépassé les 20 % de parc social sur leur territoire et ne sont donc plus soumises à l'obligation quand 14 nouvelles villes y sont soumises principalement du fait de l'application de la « loi Dalo » qui a étendu le champ des communes concernées.

³⁰ Intervention devant le Congrès de l'USH, le 29 septembre 2011 à Bordeaux.

³¹ Entretien publié dans Le Journal du Dimanche du 24 septembre 2011.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

à l'article 55 de la loi SRU sur la définition du logement social, en proposant de prendre en compte l'accession sociale si on relève le taux de l'obligation... ce qui en réduirait immédiatement la portée et n'en ferait évidemment qu'une mesure d'affichage dont on ne perçoit alors pas l'utilité.

La focalisation du débat sur l'application de l'article 55 de la loi SRU ne doit pas masquer que la production de logements sociaux qui s'effectue dans ce cadre — pour significative qu'elle soit — ne représente qu'une fraction de la construction locative chaque année. C'est ainsi qu'entre 2008 et 2010, les logements locatifs sociaux financés pour répondre aux obligations de la loi SRU ont représenté un peu plus de 35 % du nombre total de logements sociaux financés au cours de la période³². Si l'article 55 constitue un point d'appui important pour assurer une meilleure répartition territoriale de la construction de logements sociaux, celle-ci dépend surtout de la façon dont sont répartis les deux tiers de la construction qui ne relèvent pas de la loi SRU. **La contractualisation entre les EPCI et les communes**, que nous avons évoquée dans la première partie de ce chapitre, **représente ainsi un support important pour assurer une meilleure répartition territoriale de la construction locative sociale, dont l'effet quantitatif peut être supérieur à celui de l'article 55 de la loi SRU**. Mais l'une et l'autre de ces approches ne doivent pas être opposées. Car c'est bien souvent parce qu'il existe cette obligation de construire partout des logements sociaux que la question de leur répartition territoriale a pu être mise à l'agenda des responsables politiques locaux.

Toutefois, construire des logements sociaux et en assurer la répartition entre les communes ne suffit pas à répondre aux besoins et à favoriser la mixité sociale si les logements construits sont trop chers pour les demandeurs. C'est évidemment le cas des PLS qui ont représenté ces dernières années plus du tiers du nombre de logements sociaux financés ou agréés (34,3 % en 2010), sachant que certaines communes remplissent leurs obligations vis-à-vis de la loi SRU en ne réalisant que ce type de logement. Les logements financés en PLUS peuvent également se révéler trop chers quand près des deux tiers des demandeurs ont des ressources inférieures au plafond requis pour entrer dans du logement très social (PLAI). Pour Louis Besson, ancien ministre du Logement, construire des logements sociaux à des niveaux de loyers non accessibles — comme c'est le cas aujourd'hui — est presque aussi grave que de ne pas construire de logements sociaux dans le cadre des obligations de la loi SRU³³.

Une telle prise de position peut sembler excessive de la part du responsable politique qui a été à l'origine de la loi Solidarité et renouvellement urbains, mais elle ne fait que dresser le bilan de l'incapacité des politiques à produire des logements sociaux accessibles en nombre suffisant et à s'adapter aux

³² Soit 124 000 LLS financés sur un total de 350 300 (35,4 %).

³³ Louis Besson, président de Chambéry-Métropole, le 14 novembre 2011, lors de la journée sur la délégation des aides à la pierre, organisée par l'ADCF et les Communautés urbaines de France.

nouveaux besoins. **Quand les logements neufs ne correspondent pas aux caractéristiques des demandeurs les plus modestes alors qu'ils constituent l'essentiel de la demande**, ils sont renvoyés vers les fractions les moins chères, mais aussi les plus anciennes et les plus déclassées du parc, contribuant ainsi à en accentuer la spécialisation sociale.

Quelles perspectives pour les quartiers d'habitat social et quel avenir pour ceux qui y vivent ?

Le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) dresse année après année un constat sombre et pour tout dire assez désespérant de la situation que vivent leurs habitants. Ils étaient 4,4 millions de personnes à y résider en 2006 (7 % de la population nationale). Si le nombre d'habitants a légèrement baissé depuis la fin des années 1990 (- 2,3 %), les caractéristiques ont, en revanche, peu changé. La population des ZUS étant à la fois « *plus jeune, moins diplômée, moins active* » que dans les villes ou quartiers voisins. « *Près d'un habitant sur trois a moins de 20 ans contre près d'un sur 4 dans leurs agglomérations* », tandis que la proportion d'étrangers y est aussi plus élevée (17,5 % contre 8,2 % alentour). Immigrés et descendants d'immigrés y représentent plus de la moitié des 18-50 ans, ce taux allant jusqu'à 64 % dans les quartiers de la région parisienne³⁴. Toutes origines confondues, les ménages sont majoritairement locataires dans ces quartiers (60 % contre 21 % dans leur agglomération) où, paradoxalement, « *les grands logements sont plus rares qu'ailleurs, alors que les familles nombreuses y sont plus nombreuses* », de même que les familles monoparentales sont surreprésentées (un quart contre 1 sur 6 dans les villes voisines).

Le taux de chômage dans les ZUS est particulièrement élevé (il touche 21 % des actifs de 15 à 59 ans et près de 42 % des 15-24 ans). Les revenus fiscaux y sont plus faibles, ce qui entraîne « *une dépendance plus grande aux prestations sociales* », comme le constate l'Observatoire. Le revenu fiscal moyen par personne s'y élevait en 2008 à 12 615 € par an, soit 56 % seulement de celui de leur agglomération. La part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté en 2009 est de 32,4 %, soit un taux 2,7 fois plus élevé que celui des villes voisines. Les titulaires de dispositifs d'aide sociale soumis à conditions de ressources y sont plus nombreux : 30 % des allocataires des CAF touchent le RSA et 74 % perçoivent une aide au logement. Et pour 22 %, « *les ressources sont constituées intégralement de prestations versées par les CAF* » (contre 15 % dans les agglomérations abritant les ZUS).

Ce pénible constat marque **l'écart qui se creuse entre les quartiers en zone urbaine sensible et les autres quartiers**. Il conduit évidemment à s'interroger

³⁴ Selon l'enquête « Trajectoires et origines » INED/Insee.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

sur l'efficacité des politiques qui y sont conduites, notamment sur le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui est parfois assimilé au « *premier programme civil de l'après-guerre*³⁵ » au regard des sommes mobilisées et des travaux engagés. Au 31 décembre 2010, le montant total programmé dans le cadre du PNRU s'élevait à 42,6 milliards d'euros sur dix ans, dont 28,1 milliards consacrés au logement social. L'intervention était alors engagée dans 490 quartiers et 392 conventions avaient été signées, ce qui soulignait la mobilisation exceptionnelle des différents partenaires associés au programme. Un de ses points forts réside dans l'effet de levier important qu'a permis une procédure nationale, avec une concentration de l'investissement et un horizon stabilisé sur plusieurs années. L'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru) a donc mis en œuvre un véritable programme, malgré le désengagement de l'État sur le financement compensé par le prélèvement sur les fonds d'Action Logement et la mise à contribution importante des bailleurs (qui ont assuré 40 % du financement du PNRU).

Le programme qui s'achève en 2013³⁶, prévoyait la construction de 133 200 logements sociaux, 139 000 démolitions, 322 300 réhabilitations et que 341 000 logements fassent l'objet d'un processus de « résidentialisation ». À la fin de l'année 2010, le retard sur le calendrier apparaissait particulièrement important, tant au regard des constructions programmées à cette date (39 000 logements construits sur les 73 000 prévus) que des démolitions (73 000 sur les 94 700 programmées). Cette distorsion entre production de logements neufs et démolitions (de l'ordre de 34 000 logements à la fin de l'année 2010) pèse sur la capacité des organismes Hlm à répondre à la demande, puisque les habitants des logements démolis captent des logements sociaux pour répondre aux besoins de relogement et que cela freine l'accès des autres demandeurs de logement social.

Pour les quartiers concernés par une opération de rénovation urbaine, **le PNRU a incontestablement permis des travaux qui n'auraient jamais pu être engagés autrement** et une transformation du cadre de vie (habitat, équipement, voirie) pour les habitants qui vivent dans ces quartiers. Pour autant, et malgré l'important effort de construction engagé, **l'offre nouvelle n'a plus les mêmes caractéristiques que celle qui disparaît**. De manière générale, les logements sociaux livrés proposent des niveaux de loyers plus élevés et avec des surfaces plus petites que les logements démolis. Seuls 11 % des logements programmés dans le cadre du PNRU sont financés en PLAI, alors que près des trois quarts des foyers qui vivent en ZUS disposent de ressources inférieures à 60 % du plafond de ressources requis pour entrer dans ces logements, et que les familles de plus de quatre enfants sont surreprésentées dans ces quartiers. Il n'est donc pas étonnant de constater que le taux d'effort de près d'un tiers des ménages relogés ait augmenté « *de*

³⁵ Propos de M. Emmanuel Heyraud rapportés dans *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain* (action de l'Anru), CESE, Rapporteur Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011.

³⁶ Source : PNRU 2010, Les chiffres, Anru. Il s'agit de la programmation sur les projets validés par le Comité d'engagement au 31 décembre 2010.

manière significative »³⁷. Cette augmentation est souvent compensée par les aides et l'accompagnement dont ils bénéficient, dans le cadre de la procédure de relogement notamment, mais laisse à penser que « *in fine, la rénovation urbaine aura réduit le nombre de logements à loyer très modéré et de grands logements, déjà très insuffisant*³⁸ ».

Mais c'est sans doute au regard de la diversification de l'habitat et de la promotion de la mixité sociale que les limites de la rénovation urbaine sont les plus marquées. Malgré une mixité « endogène » à la marge encouragée par l'amélioration du cadre de vie et le développement des programmes en accession sociale dans les territoires rénovés, la mise en œuvre du PNRU risque de ne pas atteindre son objectif de lutte contre la spécialisation du parc en ZUS dans l'accueil des ménages les plus modestes. Ce risque est directement lié à la faiblesse de la reconstruction hors sites en ZUS qui ne concerne au final que 36 % de l'offre nouvelle³⁹. Une offre nouvelle qui par ailleurs « *ne répond pas aux besoins de la demande très sociale*⁴⁰ ». Les réticences de certains élus à promouvoir la construction de PLAI et des PLUS-CD (de par l'obligation d'accueillir 50 % de ménages en relogement) expliquent que les programmes hors ZUS soient principalement constitués de PLUS. Ce sont donc les ménages les plus solvables qui bénéficient de cette offre nouvelle accentuant ainsi la spécialisation des quartiers en rénovation urbaine. Cette situation souligne le manque d'intégration des opérations de rénovation urbaine dans les politiques locales de l'habitat, les premières étant négociées entre l'ANRU et les communes, les secondes étant placées sous la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale en charge du développement de l'offre locative sociale. Cela aboutit à faire coexister au niveau local deux filières de production du logement social.

Inscrit dans la durée, le Programme national de rénovation urbaine est appelé à connaître une nouvelle étape, le PNRU2, dont le principe a été retenu⁴¹... même si les difficultés à boucler le budget 2011 laissent planer le doute sur l'avenir de la rénovation urbaine. Les réflexions engagées à l'occasion de la préparation d'une nouvelle étape permettent à la fois de redéfinir les cibles de l'intervention publique et d'en corriger le contenu. Dans les recommandations formulées par le CES de l'Anru et par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), on retrouve la volonté de renforcer l'effort de diversification tout en l'accompagnant d'une véritable politique favorisant les mobilités résidentielles, mais aussi d'élargir la dimension sociale de l'intervention publique.

³⁷ Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets, Congrès USH 2008, rapport de la Commission « Instance de la rénovation urbaine », cité par le rapport 2009 du CES de l'Anru, p. 53 et 54.

³⁸ *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'Anru)*, CESE, Rapporteur Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011.

³⁹ Si le taux moyen de reconstitution hors site des logements sociaux atteint 50 %, on constate de fortes différences selon les sites. Nombreux sont les territoires où le manque de pilotage intercommunal aboutit à une reconstruction de l'offre sociale dans d'autres ZUS, en dehors du périmètre PRU, cas qui concerne 14 % des logements reconstruits. Au final, seulement 36 % de l'offre nouvelle est donc réalisée hors ZUS.

⁴⁰ *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, Rapport 2009 du CES de l'Anru publié en mars 2010.

⁴¹ « Il y aura un PNRU2 » a déclaré Maurice Leroy, ministre de la Ville, le 1^{er} février 2011, lors du débat à l'Assemblée Nationale sur la politique de la Ville.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

La prolongation de l'effort de rénovation des quartiers sensibles doit constituer une occasion pour renforcer l'offre de logements accessibles et favoriser la mixité sociale. Deux objectifs qui n'ont été que partiellement tenus dans le cadre du programme actuel de rénovation urbaine notamment celui concernant la mixité sociale, comme le rappellent les données sociales présentées précédemment qui font état du décalage qui s'accroît entre la population des quartiers en ZUS et celle des autres quartiers. Un premier pas important pourrait être, comme le propose le CES de l'Anru, de reconstruire 75 % des logements démolis hors site et hors ZUS d'une part, et, d'autre part de reconstituer 50 % des logements démolis par des logements très sociaux (PLAI). Sans compter que la promotion privée devrait être mieux associée à la réalisation de ces objectifs dans le cadre d'une démarche contractualisée. Le CESE rappelle, quant à lui, l'importance de mener à terme la construction des logements locatifs privés programmés par la Foncière Logement, dont l'intervention est fragilisée par les prélèvements de l'État sur les ressources d'Action Logement⁴².

Mais l'objectif de mixité sociale ne pourra être atteint sans une véritable politique visant à favoriser les mobilités résidentielles à l'échelle des agglomérations. Ce qui nécessite d'inscrire les objectifs de la rénovation urbaine dans les programmes locaux de l'habitat et de revisiter les politiques d'attribution au regard de cet objectif de renforcement de la mobilité des habitants des ZUS. Or, sa réalisation se heurte à l'inégale répartition du parc locatif social entre les communes et les quartiers, à la faiblesse de l'offre véritablement accessible aux ménages à faibles revenus et aussi à des pratiques d'attribution qui n'accordent pas de place aux demandes de mutation à hauteur de l'enjeu qu'elles représentent. Par ailleurs, le CES de l'Anru et le CESE insistent tous les deux sur la nécessité de renforcer la production en accession sociale sécurisée, considérée comme un véritable atout dans la valorisation des parcours résidentiels.

D'autres recommandations, auxquelles la Fondation Abbé Pierre souscrit, concernent **la meilleure articulation entre la dimension urbaine et la dimension sociale de la rénovation**. Toutes les observations conduisent en effet à souligner, comme le note le CES de l'Anru, qu'après avoir mis quasi exclusivement l'accent sur l'urbain, « *il faut désormais porter attention au social dans un sens large, notamment à l'emploi et à l'éducation mais aussi à la mobilité et à la culture* ». Dans la même veine, il souligne que l'investissement lourd a été privilégié à la gestion urbaine et sociale de ces quartiers, et que « *les moyens ont largement bénéficié à l'investissement et très peu à la gestion* » alors que c'est elle qui est en capacité de garantir dans la durée les acquis de la rénovation.

On retrouve à travers ces propositions le mouvement d'oscillation qui a marqué la politique de la Ville depuis sa création (sous d'autres noms) au

⁴² Sur les 18 000 logements locatifs privés de la Foncière Logement prévus au niveau national, seuls 5 400 devraient être livrés d'ici 2013.

début des années 1980 et même quelques années plus tôt si on se réfère aux premières opérations « Habitat et vie sociale » dans la seconde partie des années 1970 : oscillation entre une approche limitée au territoire des quartiers en difficulté, ou élargie à l'échelle des agglomérations, oscillation entre une intervention privilégiant la réhabilitation du cadre de vie ou concernant aussi toutes les dimensions de la vie sociale. **Il serait temps de cesser ces mouvements de va-et-vient, pour définitivement privilégier une intervention plus transversale et mieux intégrée dans les politiques locales de l'habitat,** seule à même de construire un avenir meilleur pour les habitants de tous ces quartiers en crise. Comme il serait temps de donner à la solidarité financière entre territoires une réalité plus consistante que celle qui prévaut aujourd'hui. L'organisation en cours d'une solidarité horizontale entre agglomérations et communes riches et pauvres contribue à aller dans ce sens.



QUELLES POLITIQUES POUR LES PERSONNES DÉFAVORISÉES FACE À LA MASSIFICATION DES PROBLÈMES ?

Les mesures en faveur des populations les plus fragiles ont toujours constitué une dimension de la politique du logement depuis que l'État intervient en la matière, occupant une position centrale à certaines périodes, périphérique à d'autres. Sans remonter à la période de l'entre-deux-guerres, l'État a ainsi développé des interventions à caractère social en faveur des « sans-logis » au début des années 1950, puis des « mal-logés » à partir du début des années 1970, et des « personnes défavorisées » dans la dernière décennie du siècle dernier. Depuis le début des années 1990, cette préoccupation en faveur du logement des personnes défavorisées s'est exprimée de façon plus ou moins soutenue, mais elle a aussi été profondément réorientée pour tenter de répondre à la massification des difficultés de logement et d'hébergement.

Certes, tous les gouvernements — quelle que soit leur appartenance politique — ont maintenu cette orientation depuis une vingtaine d'années. Mais ce qui peut faire la différence, c'est d'une part, l'ampleur de l'action conduite (et des moyens financiers qui lui sont consacrés) et, d'autre part, la place qu'occupe cette action dans la politique globale du logement. **Cette action en faveur du logement des défavorisés peut en effet soit être considérée comme une intervention à la marge** — pour apporter des solutions aux personnes les plus fragiles sans pour autant leur donner les mêmes perspectives résidentielles que celles qui s'offrent à la majorité des ménages — **soit constituer une dimension essentielle de la politique du logement** dont elle réinterroge les orientations et les modes opératoires afin de mieux prendre en compte l'ensemble de la demande sociale. L'une peut être qualifiée de résiduelle (elle tend à limiter le périmètre de l'intervention publique aux plus pauvres⁴³ et traite essentiellement les effets les plus néfastes de la crise du logement), l'autre cherche à peser sur les mécanismes d'exclusion (en intervenant à la source, pour infléchir les orientations de la politique du logement). C'est évidemment cette seconde orientation que préconise la Fondation Abbé Pierre et lui sert de grille de lecture des nouvelles mesures qui voient le jour. Pour elle, **l'action en faveur du logement des personnes défavorisées ne peut en effet, à elle seule, compenser l'absence d'orientation sociale de la politique du logement.**

⁴³ La récente proposition du Président de l'UNPI de réserver le logement social aux 10 % des ménages les plus pauvres et d'en réduire alors de moitié le volume, s'inscrit dans cette perspective.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

Un système d'intervention particulièrement complexe : empilement et sophistication des dispositifs

Depuis ces vingt dernières années, la question du logement des personnes défavorisées fait l'objet d'une attention assez soutenue de la part des responsables de la politique du logement. Elle a conduit à l'élaboration d'une large gamme de mesures et de dispositifs pour aider ceux qui en sont privés à accéder à un logement et à s'y maintenir. Cette dimension sociale de la politique du logement, à laquelle sont associés les Départements, a connu d'importants changements depuis l'adoption de la loi sur le Droit au logement opposable en 2007 avec une attention de plus en plus soutenue portée à l'hébergement et à la question de l'accès au logement.

Quand on porte un regard sur ce qu'a été l'intervention publique en faveur du logement des personnes défavorisées depuis vingt ans, on peut considérer qu'elle a été structurée par trois grandes séries de mesures qui en constituent les étapes les plus marquantes : la loi du 31 mai 1990 visant à promouvoir le droit au logement pour les personnes défavorisées, dont le contenu a été complété par la loi de lutte contre les exclusions (juillet 1998), la loi sur le Droit au logement opposable du 5 mars 2007 et enfin la « Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement » engagée en 2009.

Les Plans d'action en faveur du logement des personnes défavorisées demeurent les pivots de l'intervention publique au niveau départemental

Cette dimension de l'action publique en matière de logement s'est complexifiée pendant cette période sans pour autant avoir pu ou su faire face à la massification et à la diversification des problèmes de logement. En effet, les dispositifs mis en place dans le courant des années 1990 pour protéger les ménages les plus fragiles et leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir (qu'il s'agisse des Plans départementaux d'action en faveur du logement des défavorisés ou des Fonds de solidarité pour le logement), sont aujourd'hui confrontés à la mise en œuvre effective de la décentralisation et aux difficultés de coordination et de financement qui en résultent ; ces dernières étant renforcées par les contraintes qui pèsent sur les budgets de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que par l'affaiblissement des services de l'État au niveau local.

On assiste ainsi à une stagnation, voire à une diminution progressive des moyens disponibles localement pour accompagner les ménages en difficulté de logement alors qu'augmente le nombre de personnes qui sollicitent les dispositifs existants. Cette progression de la demande est surtout sensible pour les fonds énergie qui ont été intégrés aux FSL à partir de 2005 et sont très fortement sollicités. Asphyxiés par des charges qui augmentent avec la dégradation de la situation économique (RSA) ou avec le vieillissement de la population (APA), de nombreux Conseils généraux sont aujourd'hui obligés

de resserrer leurs critères d'accès au FSL, alors même que les difficultés de paiement des loyers ou des crédits s'étendent à des catégories toujours plus nombreuses (travailleurs, retraités...) et ne concernent pas seulement les locataires, mais aussi et de plus en plus fréquemment des propriétaires.

Déstabilisée par la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation, l'action conduite localement en faveur du logement des personnes défavorisées est également confrontée à sa séparation des politiques visant à développer l'offre. Ce risque est intrinsèquement lié à la décentralisation qui découple les FSL dont la responsabilité a été confiée aux Conseils généraux et le développement de l'offre de logements sociaux qui s'opère sous la responsabilité de l'État et de plus en plus, des collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre (essentiellement les agglomérations même si quelques départements ont également pris la délégation).

Le Droit au logement opposable ouvre de nouvelles perspectives pour les personnes privées de logement

En instituant des possibilités de recours pour les demandeurs de logement (recours amiable devant une commission de médiation et recours contentieux devant le tribunal administratif), la loi sur le Droit au logement opposable a permis de rompre avec la seule approche sociale de la question du logement des personnes les plus fragiles et de leur ouvrir de nouvelles opportunités pour accéder à un logement. Les demandeurs de logement disposent désormais de droits justiciables reconnus, au même titre que les locataires bénéficient de protections statutaires reconnues par la loi du 6 juillet 1989 qui limite les prérogatives attachées au droit de propriété.

En trois ans, la loi Dalo a fait la preuve de son utilité puisque les recours sont toujours aussi nombreux, mais elle a aussi montré ses limites quand l'offre de logement accessible n'est pas au rendez-vous⁴⁴. Au 30 juin 2011, **trois ans et demi après la date d'entrée en vigueur du Droit au logement opposable, près de 220 000 recours ont été déposés devant les commissions de médiation installées dans chaque département**, et le rythme mensuel des dépôts se maintenait à plus de 6 000. Près de 200 000 ont été traités et près d'un sur deux a fait l'objet d'une décision favorable qui doit être suivie d'une proposition de logement essentiellement dans le parc social puisque le secteur locatif privé n'y contribue pas (le taux de décisions favorables était de 51 % en 2008, il est de 45 % en 2010). Les recours sont concentrés dans les huit départements franciliens qui continuent d'enregistrer près de 2 recours sur 3 ainsi que dans 19 départements de province qui traitent plus de 30 recours par mois. La carte des recours ne recouvre pas pour autant celle des marchés immobiliers tendus car ils sont également nombreux dans un département comme celui du Nord (152 recours par mois entre juillet 2010

⁴⁴ Les données présentées sont tirées du dernier rapport du Comité national de suivi du Droit au logement opposable, *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo !*, 5^e rapport annuel, novembre 2011.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

et juin 2011) compte tenu de la précarité des situations sociales. À l'inverse, leur faiblesse ne traduit pas seulement une plus grande facilité d'accès au logement, mais peut signifier — comme c'est le cas pour l'Ille-et-Vilaine — que les acteurs locaux traitent en amont les situations qui, dans d'autres départements, aboutissent à des recours. Un autre phénomène préoccupant est la progression des recours en vue d'un hébergement : leur part est ainsi passée de 7 % des recours en 2008 à 13 % en 2010 et elle se situe à 15 % pour les six premiers mois de l'année 2011. Dans certains départements, les recours en vue d'un hébergement représentent plus de 20 % de l'ensemble des recours (29 % dans le Rhône, 27 % dans le Val d'Oise, 26 % dans les Yvelines, 25 % en Haute-Garonne). Cette situation préoccupante traduit la difficulté des personnes à la recherche d'un hébergement à trouver une place correspondant à leurs besoins.

Mais compte tenu des délais accordés aux préfets pour assurer le relogement (de trois à six mois selon les départements), mais aussi parfois de l'insuffisance de l'offre, **moins de 40 000 ménages ont ainsi été relogés ou hébergés en trois ans**. Et un grand nombre de ménages n'ont toujours pas de solution alors que les délais impartis aux préfets pour procéder aux relogements sont dépassés. Le Comité national de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable estime ainsi à 22 000 le retard dans les offres de relogement et à plus de 5 500 celui concernant l'hébergement. Ce dernier chiffre est particulièrement inquiétant au regard de l'obligation d'accueil inconditionnel dû à « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale*⁴⁵ ». Au vu du retard pris pour reloger les personnes prioritaires, il n'est pas étonnant de constater que sur la dernière période connue (1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2011), 5 775 jugements ont été rendus dont 80 % au bénéfice du requérant et que l'État a été condamné à verser des astreintes dont le cumul au 30 juillet 2011 s'élevait à 16,5 millions d'euros. Les difficultés de relogement tiennent à l'inégale répartition des recours, à la faiblesse de l'offre disponible pour accueillir les ménages prioritaires, ainsi qu'à l'insuffisante maîtrise du contingent préfectoral.

L'application du Droit au logement opposable pose effectivement problème dans la mesure où le parc locatif social est très inégalement réparti au niveau national — mais surtout au niveau des agglomérations — certaines communes, et plus précisément certains quartiers, concentrant une majorité de logements sociaux. Dès l'adoption de la loi, des voix se sont élevées pour souligner le risque de concentration des demandeurs sur les communes qui disposent déjà de nombreux logements sociaux, ce qui pouvait conduire à remettre en cause les efforts déployés par les élus locaux et les bailleurs sociaux pour promouvoir la mixité sociale dans leurs quartiers et leurs patrimoines. Ce risque est bien réel car les logements sociaux les moins chers sont généralement situés dans le parc Hlm le plus ancien, celui construit dans les ZUP des années 1960 et 1970 qui sont souvent devenues les ZUS des années 1990 et 2000.

⁴⁵ Article L345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles.

De la Refondation de l'hébergement au « Logement d'abord »

La mobilisation des Enfants de Don Quichotte au cours de l'hiver 2006-2007 a incontestablement permis de focaliser à nouveau l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics sur la situation des sans-abri et a conduit à accorder une nouvelle attention au secteur de l'hébergement. Après un premier train de mesures adopté dans l'urgence dans le cadre du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (Parsa)⁴⁶, la réflexion engagée sous la responsabilité d'Étienne Pinte, député des Yvelines, a conduit au lancement du Chantier national prioritaire pour l'hébergement par le Premier ministre à la fin de l'année 2007. Ces orientations ont ensuite été approfondies et ont débouché sur un projet de « Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement » présenté par le Secrétaire d'État au Logement à la fin de l'année 2009. Le projet cherchait à lier hébergement et accès au logement et à affirmer que les personnes accueillies dans les structures d'hébergement avaient vocation à accéder à un logement. C'est ce qui est notamment signifié à partir de l'objectif le « Logement d'abord » auquel adhère évidemment la Fondation Abbé Pierre. **Les vingt propositions élaborées en concertation** avec le Collectif des associations unies⁴⁷ constituent des avancées intéressantes mais, concernant l'accès au logement, elles **apparaissent timides et on peut douter qu'elles parviennent à ouvrir les portes du logement aux plus fragiles** surtout dans une période où le déficit d'offre accessible est patent.

Alors que les orientations définies dans le cadre de la Refondation insistaient sur l'objectif de « mieux prévenir la mise à la rue », aucun engagement fort n'a été pris dans ce sens, ni aucun signe de détente donné (refus réitéré de tout moratoire sur les expulsions locatives). Et ceci malgré le mouvement de fragilisation des ménages dans le contexte de crise économique et sociale que nous connaissons. La faiblesse du pilier de la prévention constitue une contradiction majeure de la Refondation : **derrière chaque nouvelle expulsion, par exemple, ce sont autant de personnes qui risquent de se retrouver à la rue ou aux portes des dispositifs d'hébergement**, et de venir grossir les rangs des ménages à reloger par les préfets dans le cadre de la loi Dalo. Alors qu'elle devait constituer un des trois piliers essentiels de la Refondation (au côté de l'hébergement et du logement), la prévention en est finalement le parent pauvre et ce sont une fois de plus les personnes les plus vulnérables qui risquent de basculer dans diverses formes d'exclusion. Quant à l'ambitieuse refonte annoncée pour le secteur de l'hébergement, force est de constater qu'elle est aujourd'hui davantage soumise aux impératifs

⁴⁶ Le Parsa a notamment créé l'obligation pour les structures de maintenir les personnes dans l'hébergement tant qu'une solution ne leur était pas proposée et a conduit à transformer une grande partie des places d'urgence en places de « stabilisation ».

⁴⁷ Créé en janvier 2008, le Collectif des associations unies se compose de 33 associations et fédérations nationales qui militent ensemble pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées, autour de trois piliers fondamentaux : la prévention, l'hébergement et le logement. Co-animé par la Fondation Abbé Pierre et la Fnars, ce collectif alerte régulièrement l'opinion et les responsables politiques sur les carences de l'action publique dans ce domaine, par des actions d'interpellation : « Nuits solidaires », communiqués et conférence de presse, mobilisations citoyennes...

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

budgétaires et à la réduction des crédits qu'au souci de mieux répondre aux besoins des personnes les plus fragiles.

Les réformes des dispositifs liés au logement des défavorisés entre adaptation locale et fragilisation des partenariats

Les évolutions de la politique en faveur du logement des défavorisés traduisent une montée des préoccupations relatives à l'hébergement qui sont aujourd'hui davantage connectées à la problématique de l'accès au logement qu'elles ne l'étaient il y a quelques années, ainsi qu'un enrichissement évident de la palette des interventions même si cela se traduit par un empilement des dispositifs et n'améliore pas forcément leur efficacité. En effet, **faute de proposer suffisamment de logements présentant des niveaux de loyer supportables pour faire face à la demande, tous ces dispositifs risquent de contribuer à gérer une attente indéterminée** avant un hypothétique accès au logement et à faire du secteur de l'hébergement un sas dont on sort autant vers des solutions d'habitat précaire (autre structure, hébergement chez des tiers...) que vers un logement personnel. Mais ces évolutions à caractère général se traduisent différemment sur le terrain, selon les départements et les agglomérations, là où la politique en faveur du logement des personnes défavorisées croise les préoccupations des Conseils généraux responsables de l'action sociale et celles des intercommunalités en charge du développement de l'offre locative sociale dans le cadre de leurs politiques locales de l'habitat.

Au total, la dimension sociale de la politique du logement a été confrontée au cours des dix dernières années à une évolution qui a contribué à faire apparaître de nouvelles priorités pas toujours cohérentes entre elles, à superposer les dispositifs d'intervention (d'aucuns évoquent un millefeuille), à la dilution des responsabilités entre l'État, les Départements et les Intercommunalités, et enfin à inscrire l'action dans des registres différents, celui du droit ou celui de l'action sociale... Le bilan que l'on en tire aujourd'hui est donc nécessairement nuancé :

- le rapprochement entre le secteur de l'hébergement et du logement ne s'est pas traduit par une réduction des difficultés d'accès au logement,
- le volet social de la politique du logement s'est enrichi de nouvelles actions, mais demeure trop faiblement articulé aux politiques de développement de l'offre,
- le renforcement constaté de l'approche territorialisée de la politique en faveur du logement des personnes les plus fragiles est perturbé par l'évolution des priorités de l'État.

Un rapprochement de l'hébergement et du logement qui n'a pas réduit les difficultés d'accès au logement

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement — essentiellement centrée sur les problématiques d'accès et de maintien dans le logement — ne faisait aucune allusion à la question de l'hébergement. Le champ du logement et celui de l'hébergement étaient alors séparés, relevaient de tutelles distinctes, et étaient gérés par des systèmes d'acteurs différents, même si des liens ténus existaient évidemment entre l'un et l'autre pour assurer la sortie des hébergés vers le logement⁴⁸. À l'évidence, la politique en faveur du logement des personnes défavorisées a contribué à mieux articuler ces deux domaines d'intervention.

Cela apparaît notamment avec la nécessité d'assurer l'accès au logement des personnes hébergées et l'injonction faite aux responsables des structures d'hébergement de favoriser la mobilité des personnes hébergées pour libérer des places et dégager ainsi de nouvelles capacités d'accueil plutôt que d'avoir à en créer de nouvelles. La Refondation en fait un objectif majeur même si les moyens déployés pour y parvenir sont nettement insuffisants. Cela est également patent avec la mise en œuvre de la loi Dalo qui fait des ménages hébergés en structure une catégorie prioritaire pour déposer un recours devant les commissions de médiation installées dans chaque département.

Ce rapprochement entre le champ du logement et celui de l'hébergement a aussi une traduction organisationnelle et institutionnelle. Les « Plans départementaux accueil, hébergement, insertion » (PDAHI) doivent être intégrés aux « Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées » (PDALPD) pour favoriser une meilleure articulation de l'un et l'autre de ces domaines, mais il s'agit bien souvent d'une visée formelle qui ne se traduit pas vraiment sur le terrain. D'un point de vue institutionnel, la création d'une Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DiHAL) participe d'un même processus. Mais son efficacité dépend des moyens dont elle dispose et de sa capacité à peser sur les choix qui orientent la politique du logement.

Enfin, cette meilleure articulation entre hébergement et logement s'est également traduite par le développement d'offres spécifiques qui constituent une étape avant d'accéder à un logement de droit commun (résidences sociales, logements mobilisés en sous-location dans le cadre de l'intermédiation locative), ou de dispositifs ayant pour fonction de garantir les bailleurs (aides et garanties des FSL, du Loca-Pass ou de la GRL) ou de constituer une période probatoire pour les demandeurs (sous-location avec bail glissant par exemple). Finalement, tous les moyens déployés soulignent l'écart qui s'est

⁴⁸ Notamment dans le cadre d'accords bilatéraux entre associations gérant des structures d'hébergement et organismes Hlm.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

creusé entre des demandeurs fragilisés par les évolutions économiques et sociales et les caractéristiques de l'offre qui ne leur serait pas accessible sans cette panoplie de moyens.

Le gonflement des solutions entre hébergement et logement et l'inflation de dispositifs pour faciliter l'accès au logement des ménages les plus fragiles se heurtent à la barrière que constitue l'insuffisance de l'offre de logements accessibles. Et il est manifeste que la priorité désormais accordée au « Logement d'abord » se confronte à cette contrainte dans sa mise en œuvre. Car pour être appliquée, elle suppose qu'il y ait d'abord des logements. Faut de cela, le fonctionnement des dispositifs mobilisés pour favoriser l'accès au logement est perturbé : le choix des candidats à un hébergement s'effectue en fonction de leur capacité à en sortir, les décisions des commissions de médiation intègrent la contrainte de la faiblesse de l'offre disponible, les aides du FSL pour l'accès sont accordées aux ménages en capacité de supporter le coût du loyer... Faut de cela, c'est toute la chaîne de l'hébergement et du logement temporaire qui est embolisée et qui est amenée à développer des solutions dont on ne sait plus si elles correspondent à une nécessité, au regard des difficultés éprouvées par les personnes qui les sollicitent, ou des alternatives au logement quand il fait défaut.

Un enrichissement du volet social de la politique du logement qui demeure trop faiblement articulé aux politiques de développement de l'offre

Après un temps d'incertitude lié à la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation à partir de 2004 et à la séparation qu'il instituait entre les plans départementaux et les FSL, les PDLPD ont retrouvé une nouvelle vigueur. C'est la mise en œuvre du Droit au logement opposable qui a contribué à leur réactivation quand il est apparu nécessaire de relancer la production de logements très sociaux pour répondre aux demandes prioritaires. Comme la loi Molle qui, en 2009, a prévu l'instauration obligatoire de commissions de prévention des expulsions rattachées aux plans départementaux et a étendu leur contenu à la mobilisation de logements dans le parc privé. Et, comme nous le signalions précédemment, les préoccupations relatives à l'hébergement (PDAHI) ont été prises en compte dans les plans départementaux. L'enrichissement du contenu de ces plans se fait ainsi au rythme de l'évolution des priorités gouvernementales qui les ont conduits à intégrer le traitement de l'insalubrité, la prévention des expulsions locatives, l'hébergement, la mobilisation d'offres nouvelles dans le cadre de l'intermédiation locative... parfois indépendamment des dynamiques locales qui s'en trouvent perturbées.

L'amélioration de la lisibilité des dispositifs de pilotage, qui résulte du rapprochement entre PDAHI et PDLPD, ou leur meilleure articulation formelle ne suffisent pas, partout, à dynamiser les plans départementaux. Dans certains départements, ils se limitent parfois à énoncer des intentions sans afficher des objectifs quantifiés et avoir un caractère programmatique. Dans

un certain nombre d'autres départements, ils retrouvent un dynamisme qui avait pu être perdu. Ils intègrent ainsi de plus en plus fréquemment et de façon effective la préoccupation du traitement de l'habitat indigne et ils apparaissent comme un support à partir duquel se montent et se déploient des projets (avec par exemple une action commune entre le Conseil général et la CAF dans l'Hérault pour repérer l'habitat dégradé, un renforcement de la coordination entre la justice et l'administration pour le traitement de l'habitat indigne en Seine-Saint-Denis...).

Si l'utilité des plans départementaux est aujourd'hui incontestable, s'ils ont parfois retrouvé une certaine ambition, l'action en faveur du logement des défavorisés qu'ils tentent d'impulser et de coordonner se heurte à deux difficultés au moins. La première tient à l'instabilité des relations entre l'État et les Conseils généraux qui assurent la co-responsabilité des plans départementaux. Les services extérieurs de l'État, affaiblis par la mise en œuvre de la RGPP, se concentrent désormais essentiellement sur les divers dispositifs qui relèvent des priorités de l'État comme le Dalo, parfois les CCAPEX ou le « Logement d'abord ». **La priorité accordée à ces dispositifs conduit bien souvent au délitement progressif des partenariats** et à la déconstruction des processus de coordination qui avaient mis des années à se mettre en place sous l'égide de l'État... sans que les départements ou les collectivités locales ne prennent le relais pour reconstruire de telles démarches.

Une autre difficulté que rencontre l'action en faveur du logement des personnes défavorisées réside dans l'éclatement entre les approches logement et celles qui ont une tonalité sociale, qui recoupe la séparation qui a été instituée entre les plans départementaux et les FSL. Cette séparation risque d'ailleurs de se retrouver du côté de l'État avec la nouvelle organisation administrative qui s'est mise en place, puisque la production d'offre relève désormais des DDT alors que la dimension sociale de l'intervention de l'État est sous la responsabilité des DDCS⁴⁹. Certains départements s'en inquiètent d'ailleurs à un moment où ils ont de leur côté procédé à un rapprochement de leurs services.

Finalement, le renforcement de la dimension sociale de la politique du logement qui mobilise du côté de l'État les DDCS, et du côté des collectivités territoriales essentiellement les Conseils généraux, ne s'est pas accompagné d'une meilleure connexion avec les dynamiques de production d'offres immobilières (reposant davantage sur les DDT et sur les Intercommunalités qui, avec la délégation des aides à la pierre, jouent désormais un rôle majeur en la matière). Ce découpage renforce la difficulté rencontrée pour agir sur les

⁴⁹ Une des principales conséquences de la RGPP se situe dans la refonte des services extérieurs de l'État (DDE, DDASS...) en de nouvelles directions interministérielles (DDT, DDCS notamment) placées sous la responsabilité des préfets. On trouve donc d'un côté les DDT en charge du développement de l'offre (agrèments, délégation des aides à la pierre, suivi des PLH...) et d'un autre les DDCS en charge de la demande et des besoins sociaux (PDALPD, Dalo, Hébergement, prévention des expulsions...).

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

causes de l'exclusion, pour faire prendre en compte la nécessité de réorienter la production de logements au bénéfice de ceux qui répondent aux capacités des demandeurs et pour agir sur le marché afin de mobiliser à des fins sociales une partie de l'offre locative privée, notamment celle qui bénéficie d'aides publiques⁵⁰.

L'implication des collectivités perturbée par l'évolution des priorités de l'État

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées s'inscrit dans un mouvement de territorialisation de l'intervention publique et de renforcement du rôle des collectivités locales qui s'exprime à travers leurs programmes locaux de l'habitat, pour celles qui se sont vraiment saisies de leurs responsabilités. Comme la décentralisation de l'action sociale aux Départements a conduit l'État à leur confier la responsabilité des FSL, l'incitation à mettre en œuvre des programmes locaux de l'habitat et à prendre la délégation des aides à la pierre faite aux agglomérations, les a conduits à assurer de fait la responsabilité du développement de l'offre locative sociale sur leurs territoires.

Ce sont désormais les EPCI qui ont la charge de développer la construction de logements sociaux, de l'orienter en fonction des caractéristiques de la demande et de mieux la répartir entre les communes. Cet exercice difficile — plus ou moins pris en charge selon les agglomérations — devrait donc intégrer les préoccupations liées à la situation des personnes défavorisées, qui s'expriment dans le cadre de dispositifs (PDLPD, FSL) dans lesquels elles ne sont pas toujours représentées et, quand elles le sont, n'exercent pas de responsabilités directes. Leur prise en compte se traduit dans le meilleur des cas par une inflexion de la production locative sociale au profit des PLAI.

Certaines agglomérations (celles de Lyon et de Grenoble par exemple) ont tenté d'intégrer la question de l'hébergement et de l'accès au logement dans leurs politiques locales de l'habitat. Elle constitue ainsi une des trois dimensions du nouveau PLH de l'agglomération grenobloise (un Vice-président de Grenoble-Métropole en a la charge) mais les incertitudes qui pèsent sur l'action de l'État, le reflux des financements nationaux consacrés à cette question, le traitement apporté par l'État à l'hébergement d'urgence en période hivernale, constituent autant de freins à un engagement plus résolu de l'agglomération.

L'action en faveur du logement des personnes défavorisées se heurte aujourd'hui à deux écueils. Du côté des intercommunalités, on assiste à un mouvement (inégal) de prise en considération de cette préoccupation. Les collectivités locales les plus engagées peuvent aujourd'hui marquer des hésitations à s'engager davantage quand elles sont confrontées au désengagement de l'État qui réduit les ressources qu'il consacre désormais

⁵⁰ Les limites de cette action ont été décrites dans la première partie de ce chapitre.

au logement, ou quand elles sont confrontées à l'affaiblissement de ses services suite à la mise en œuvre de la RGPP.

Du côté de l'État, les réformes comme celle du Droit au logement opposable ou de la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement l'impliquent forcément. Garant du droit au logement — mais sans ressources supplémentaires affectées pour porter cette responsabilité — l'État se révèle contraint d'accorder la priorité aux politiques qui le concernent le plus directement, en orientant les moyens dont il dispose vers les dispositifs liés à sa responsabilité. C'est ainsi que dans certains départements, comme celui des Bouches-du-Rhône, la mise en œuvre du Dalo, confrontée à un nombre de recours important (300 à 400 dossiers étudiés toutes les deux semaines en commission de médiation), est venue « cannibaliser » les moyens de l'État et mobiliser toute son énergie. De façon plus générale, la mobilisation du contingent préfectoral, relancée pour permettre la mise en œuvre du Dalo, a constitué un domaine d'investissement fort des services préfectoraux pour permettre à l'État d'assurer ses responsabilités (et éviter aussi les condamnations des tribunaux administratifs) mais il a d'abord été utilisé pour répondre aux priorités de l'État, indépendamment des autres usages qui pouvaient en être faits (pour les publics du PDALPD par exemple).

Parfois, l'impulsion donnée par l'État sur son contingent vient donc remettre en cause des agencements souvent fruits de plusieurs années de coopération entre partenaires locaux. Dans des territoires peu tendus, cette volonté de reprise en main du contingent est considérée comme superflue, voire comme largement susceptible d'alourdir des dispositifs locaux pourtant adaptés aux situations complexes qu'ils entendent traiter. En effet, dans certains départements, l'attribution de logement reposait sur une coopération entre les partenaires locaux (notamment les co-pilotes du Plan) et les bailleurs, sans avoir à se fonder sur un recensement exhaustif.

Dans d'autres départements, de nouveaux dispositifs comme les CCAPEX peinent à devenir opérationnels et restent au mieux des lieux d'échange à caractère informatif et consultatif qui s'articulent parfois avec difficulté aux procédures locales antérieurement mises en place. Comme s'il suffisait pour le ministère du Logement que la démarche soit lancée, indépendamment de l'impact qu'elle pouvait avoir sur la prévention et le traitement des expulsions locatives dont le nombre à tous les stades de la procédure continue de croître. Il est donc peu probable que la démarche initiée avec les CCAPEX permette d'assurer une réelle qualité de traitement sur l'ensemble du territoire si elle ne s'accompagne pas d'une animation et d'un suivi au niveau national.

Le fonctionnement partenarial autour du logement des défavorisés, issu des lois des années 1990 (loi Besson et loi de lutte contre les exclusions), se trouve ainsi interpellé par les réformes récentes et, surtout, par les modalités retenues nationalement pour les mettre en œuvre. Néanmoins, face à ces interférences, les acteurs locaux sont à la recherche d'aménagements

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

spécifiques concernant l'application des réformes. Les partenariats autour des PDALPD sont ainsi réinterrogés — parfois fragilisés — mais ne perdent pas pour autant toute leur consistance à chaque fois : dans certains territoires, le rythme des réformes reste encore soumis à « l'inertie bienveillante » des pratiques de coordination développées depuis près d'une décennie. Et les liens tissés entre les responsables des différentes institutions continuent à entretenir les dynamiques locales... du moins tant que les personnes qui ont développé des pratiques communes sont en poste.

Mais, malgré des aménagements locaux qui permettent de maintenir un certain nombre de dispositifs préexistants, les PDALPD ont, dans l'ensemble, perdu de leur vocation à rassembler et mettre en cohérence les différents outils œuvrant à l'insertion vers et par le logement. Les seules coordinations qui existent tendent ainsi à se limiter aux actions qui impactent directement les services de l'État : le Dalo dont il est le garant ; les CCAPEX, la prévention des expulsions étant source de dépenses importantes en cas de non-mise en œuvre des décisions de justice ; le « Logement d'abord », cœur de la politique gouvernementale ces dernières années. Les priorités gouvernementales, fixées nationalement et mises en œuvre localement par les services déconcentrés, contribuent au délitement progressif de certains partenariats.

« Logement d'abord » : derrière un slogan, tout un secteur fragilisé

Au centre de la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, apparaît désormais l'objectif du « Logement d'abord », c'est-à-dire une priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables. Cette démarche, née aux États-Unis, vise à proposer un accès le plus direct possible à un logement pérenne (avec un accompagnement social adapté) en remplacement des actuels parcours « en escalier » passant par l'accueil d'urgence, l'hôtel, l'hébergement, les logements intermédiaires, avant d'arriver à un logement au bout du chemin. La Refondation a fait de cet objectif du « Logement d'abord » l'axe central de la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Il apparaît comme une façon de poursuivre, par d'autres moyens, les mêmes objectifs que ceux du Droit au logement opposable.

Mais derrière cet objectif, auquel la Fondation Abbé Pierre adhère comme toutes les associations intervenant auprès des personnes privées de logement personnel, un certain nombre d'interrogations n'ont pas encore trouvé de réponse :

- les publics visés par cette politique du « Logement d'abord » sont mal identifiés et leur importance quantitative apparaît très largement sous-estimée,
- en fixant un tel objectif, la Refondation fait l'impasse sur le déficit d'offre de logements accessibles et plus généralement sur les orientations de la politique du logement,

- enfin, cette politique vient bousculer le fonctionnement du secteur de l'hébergement et interpeller des acteurs professionnels — les associations gestionnaires des structures d'hébergement — qui sont fortement fragilisés par l'évolution de la politique de l'État.

Bref, le « **Logement d'abord** » n'est pas une politique en suspens qui s'écrirait sur une page blanche : elle s'inscrit dans un contexte général dans lequel le nombre de personnes privées de domicile personnel est bien supérieur à celui des personnes hébergées en attente d'un logement, dans lequel l'offre de logements pour les ménages les plus modestes est notoirement insuffisante, et dans lequel le fonctionnement du secteur de l'hébergement qui peut certes être amélioré, est fragilisé alors qu'il a une fonction essentielle.

Le « Logement d'abord », pour qui ?

La thématique du « Logement d'abord » s'est développée en France à partir de la remise, en janvier 2010, du rapport du Docteur Vincent Girard sur la santé et l'accès aux soins de personnes sans chez-soi. Il s'est appuyé pour sa rédaction sur l'observation du programme « Housing first » aux États-Unis et au Canada. Cette politique, mise en place entre 2005 et 2007, consistait — grâce à des équipes pluridisciplinaires (travailleurs sociaux, médiateurs de santé, psychiatres) — à reloger des personnes sans abri et sujettes à des troubles psychiques. Elle connut un grand succès puisque 30 % des personnes sans abri chroniques ont été ainsi relogées et qu'entre 70 % et 80 % des personnes relogées étaient encore dans leur logement quatre ans plus tard.

C'est au vu de cette réussite, en s'en inspirant, que le ministère de la Santé et le ministère du Logement ont décidé de mettre en œuvre une action commune de même nature en l'expérimentant dans un premier temps sur quatre sites (Lille, Marseille, Toulouse et Paris). En même temps qu'apparaissait cette notion de « Logement d'abord », dans sa dimension médico-sociale, le ministère du Logement a décidé de lui donner une dimension plus large concernant l'ensemble du secteur de l'hébergement. La notion apparaît dans une circulaire du mois de septembre 2009 dans laquelle le principe du « Logement d'abord » s'applique aussi bien pour les personnes proches de l'autonomie que pour les plus vulnérables⁵¹. Cette même circulaire, qui pointe l'augmentation récente du nombre de places d'hébergement, estime qu'il ne s'agissait pas là d'une réponse adéquate et préconise d'augmenter l'offre de logements sociaux et d'améliorer la fluidité de l'hébergement vers le logement. Un peu plus tard, une autre circulaire⁵² affirme que « *le recours au dispositif d'hébergement doit rester exceptionnel et temporaire, dans l'intérêt des personnes, pour lesquelles la priorité doit être donnée*

⁵¹ Selon les termes de la circulaire du 16 septembre 2009, « le principe du « Logement d'abord » signifie que l'accès à un logement ordinaire de droit commun doit être privilégié autant que possible, sans qu'il y ait de passage obligatoire par l'hébergement, sauf à ce que la situation de la personne le justifie... si l'hébergement est une étape bien souvent nécessaire, elle ne s'impose pas systématiquement, doit toujours rester limitée dans le temps, et ne pas constituer une réponse par défaut ».

⁵² Circulaire du 19 mars 2010.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

à l'accès au logement ». Au vu des textes, la stratégie du « Logement d'abord » est beaucoup plus large que celle des dispositifs nord-américains qui l'ont inspirée ; acclimatée en France, elle ne concerne plus seulement les sans-abri, mais aussi tous ceux qui ont vocation à recourir à une structure d'hébergement, et elle peut être mobilisée pour accélérer la mobilité des personnes hébergées les plus proches du logement.

L'élargissement de la cible sociale du « Logement d'abord » quand la notion traverse l'Atlantique, s'opère alors que la pression de l'urgence est particulièrement vive et que les réponses qui lui sont apportées paraissent bien limitées. Le rapport annuel de l'observatoire national du 115⁵³ — réalisé par la Fnars — souligne la saturation du dispositif d'accueil d'urgence. La moitié des demandes d'hébergement faites le jour même ne donne en effet pas lieu à des réponses et, dans certains départements, les non-attributions peuvent même atteindre de 60 % à 65 %. L'absence de places disponibles est le principal motif de refus que l'on retrouve autant dans la période estivale que durant l'hiver et le recours aux nuitées d'hôtel ne cesse d'augmenter. La Cour des comptes note ainsi dans un récent rapport⁵⁴, que « *leur coût ne cesse d'augmenter pour le budget de l'État et qu'il est particulièrement élevé (93 millions d'euros en 2010)* ».

Cette population a en effet beaucoup augmenté. La Cour des comptes estime le nombre des sans-domicile-fixe à 150 000 personnes⁵⁵. Mais elle s'est aussi profondément transformée. La Fnars note ainsi, dans son dernier rapport sur l'activité du 115, que les demandes d'hébergement émanent désormais pour moitié de familles avec enfants. À Paris et en région parisienne, celles-ci peuvent représenter jusqu'à 80 % du public du 115 (75 % à Paris). Quant aux jeunes de 18 à 25 ans, leur nombre augmente aussi pour représenter 20 % des sollicitations en 2010.

Le « Logement d'abord », confronté aux limites de l'accueil d'urgence, est aussi interpellé par le phénomène du non-logement, car une grande partie du public privé de domicile personnel devrait pouvoir s'inscrire dans cette stratégie. Selon les chiffres du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, ce sont ainsi environ 550 000 personnes (en plus des 133 000 sans-domicile) qui pourraient être concernées. Face au phénomène massif de la privation de logement personnel, l'objectif du « Logement d'abord » risque d'être difficile à mettre en œuvre et on mesure que les acteurs qui seront mobilisés à cette fin seront confrontés à un redoutable processus de tri et de sélection pour en limiter l'application à hauteur du nombre de logements disponibles et que, malheureusement, les solutions d'attente institutionnelles ou « sauvages » ont encore de longs jours devant elles.

⁵³ Réalisé à partir de l'analyse des données de vingt départements.

⁵⁴ Rapport d'évaluation sur « la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile » rendu public le 15 décembre 2011.

⁵⁵ Dans son rapport sur l'État du mal-logement, la Fondation Abbé Pierre l'évalue à 133 000.

Le « Logement d'abord » : avec quels outils, avec quels logements ?

Faute d'être une politique stabilisée, la stratégie du « Logement d'abord » a ses outils : les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL). L'objectif central des SIAO est d'améliorer l'orientation des ménages en demande d'hébergement et de construire des parcours adaptés. Pour cela, le SIAO doit recevoir toutes les demandes de prise en charge et orienter au mieux les personnes sur la base d'une vision exhaustive de l'offre d'hébergement sur leur territoire. Alors que les demandeurs étaient orientés directement par un tiers social (travailleur social, association, CCAS...) vers les structures d'hébergement dans le mode de fonctionnement antérieur, la mise en place des SIAO transforme profondément le schéma d'accueil et d'orientation, puisqu'ils sont censés examiner toutes les demandes sur la base d'un diagnostic social préalable pour les orienter vers les offres disponibles et adaptées qui sont recensées en permanence. Ce processus est encore très inégalement engagé et si « *sur beaucoup de territoires, les SIAO ont bien été mis en place les anciennes habitudes de travail ont perduré. Dans le pire des cas, ce sont même des coquilles vides*⁵⁶ ».

Dans certains départements, comme celui de l'Isère par exemple, ce schéma a été mis en place. Le diagnostic est réalisé par les travailleurs sociaux sur la base d'un dossier unique, les orientations sont réalisées dans des pôles territoriaux (cinq doivent couvrir le département, un fonctionne effectivement à ce jour, un autre est en cours de création) rattachés à une instance de pilotage locale coprésidée par l'État, le Conseil général et les EPCI concernés. Si les SIAO apparaissent comme des instances de nature à rationaliser le fonctionnement du secteur de l'hébergement, à faciliter l'orientation des demandeurs et à leur éviter le parcours du combattant qui les fait s'adresser à chacune des structures d'hébergement dans l'espoir d'obtenir une place, on mesure mal comment ils peuvent assurer un meilleur accès au logement. Cette limite est d'ailleurs perçue par le Secrétaire d'État au Logement qui — lors d'une intervention récente — souhaitait que les SIAO s'impliquent davantage dans l'accès au logement et pas seulement à l'hébergement⁵⁷.

Mais, à l'évidence, une telle perspective change le registre d'intervention des SIAO — tel qu'il apparaît aujourd'hui là où les dispositifs fonctionnent — et les conduit à en faire des filières d'accès au logement social. Ils seraient ainsi en charge de recenser les ménages, d'identifier ceux qui peuvent directement accéder à un logement et conduit à développer une coopération avec les bailleurs. Cet élargissement de leur rôle suppose qu'ils disposent de logements dédiés (des logements très sociaux spécifiques) ou de réservations dans le parc locatif social. À n'en pas douter, ils viendront peser sur l'utilisation du contingent préfectoral alors que dans certains

⁵⁶ Mathieu Angotti, directeur général de la Fnars, tiré de *L'Hébergement d'urgence dans une crise de moyens* de Catherine Rollot, Le Monde, 15 décembre 2011.

⁵⁷ Benoist Apparu lors des Assises nationales pour le « Logement d'abord », le 9 décembre 2011 à Paris.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

départements celui-ci ne permet déjà pas de répondre aux obligations du Droit au logement opposable.

L'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) constitue l'autre outil du « Logement d'abord » mis en place par l'État. Son apparition à côté d'autres dispositifs poursuivant sensiblement le même objectif conduit à s'interroger sur sa plus-value et sur la cohérence globale des actions en matière d'accompagnement. Comparé à l'Accompagnement social lié au logement (ASLL) financé par les Conseils généraux dans le cadre des FSL, l'AVDL – financé par l'État – s'en distingue par quelques nuances seulement. Les publics visés sont sensiblement les mêmes, « *les personnes présentant un cumul de difficultés économiques et sociales impactant leurs capacités à accéder ou à se maintenir dans un logement* » pour l'ASLL, « *les personnes dont le problème de maintien ou d'accès dans un logement provient de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul de difficultés financières et d'insertion sociale* » pour l'AVDL. Comme l'une et l'autre de ces mesures sont mobilisées par les mêmes opérateurs, elles ne devraient guère se différencier dans la pratique. D'autres dispositifs sont également concernés par le développement de l'AVDL, notamment le bail glissant et l'intermédiation locative, qui peuvent être considérés comme des modalités de mise en œuvre avant l'heure de la stratégie du Logement d'abord.

Réduit à ses outils, le « Logement d'abord » n'est sans doute pas à la hauteur des objectifs qu'il poursuit. Son ambition se heurte au mur que représente l'insuffisance de l'offre de logements accessibles. Et ce n'est pas l'annonce par le Secrétaire d'État au Logement d'un appel à projets pour soutenir, dès 2012, la création de logements très sociaux destinés aux publics visés par la stratégie du « Logement d'abord » (concernant les dix territoires retenus pour « *une mise en œuvre renforcée* ») qui est de nature à combler le déficit. Pour le moment, l'affichage de l'objectif du « Logement d'abord » s'est surtout traduit par un refus réitéré des services de l'État d'envisager la création de nouvelles places d'hébergement alors que la Cour des comptes pointe dans son rapport sur la politique de l'hébergement qu'« *il n'apparaît pas déraisonnable de se donner les moyens de créer des places (d'hébergement) supplémentaires en zones tendues. En effet, la situation traditionnelle et inconfortable dans laquelle l'offre d'hébergement court en permanence après la demande d'hébergement n'a pas encore été interrompue, malgré des résultats importants en termes de sorties vers le logement* ».

Le « Logement d'abord », mais dans quel contexte et avec quels acteurs ?

Confrontée à une demande plus importante que celle des seules personnes hébergées et à une insuffisance de logements accessibles, la stratégie du « Logement d'abord » l'est également à un système d'acteurs fragilisé par la politique conduite par l'État.

Les politiques de prévention concernant les expulsions ou l'habitat indigne ne permettent pas de réduire le flux des personnes qui recourent à l'hébergement ou à divers dispositifs de logement accompagné. Le développement de l'offre de logements à loyers accessibles demeure très insuffisant. Si la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale a permis d'augmenter la construction de logements sociaux cela s'est fait en prenant davantage appui sur les PLS qui représentent plus du tiers de la construction que sur le PLAI qui demeure le parent pauvre (notamment le PLAI dédié à un usage familial). Les logements privés mobilisés à des fins sociales, grâce aux aides de l'Anah, vont tendre à disparaître avec la priorité désormais accordée aux propriétaires occupants très modestes et surtout avec la baisse annoncée des crédits de l'Anah (environ - 20 % en 2012, autant en 2013 et les plus grandes incertitudes au-delà). Parallèlement, l'intermédiation locative comme alternative à l'hébergement n'a pas produit les effets escomptés puisque moins de 3 000 logements ont ainsi été mobilisés pour un objectif de 5 000.

Toutes ces insuffisances représentent pourtant les pré-requis indispensables à la mise en œuvre de la stratégie du « Logement d'abord ». Il ne suffit pas d'afficher un objectif louable — qui est d'ailleurs largement partagé — si ne sont pas remplies les conditions nécessaires à sa réalisation et notamment une politique globale du logement mieux orientée socialement. Faute de quoi, **les grands principes affichés ces dernières années de non-remise à la rue, d'accueil inconditionnel, de droit au logement, du « Logement d'abord »... deviendront incantatoires** et leur application sera battue en brèche par le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande de logements émanant des ménages les plus modestes.

Les associations qui ont beaucoup travaillé à la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement s'inquiètent évidemment de ce déséquilibre et des incertitudes qui pèsent sur leur action. Louées pour leur rôle social, pour leur capacité à intervenir auprès des plus démunis, elles sont pourtant fragilisées dans leur action. Elles sont confrontées au décalage entre les mots d'ordre nationaux et la réalité sur les territoires. D'un côté, les responsables gouvernementaux affirment que « le Logement d'abord » ne jouera pas contre l'hébergement et l'urgence sociale, d'un autre des représentants de l'État remettent pratiquement en cause le principe de l'inconditionnalité de l'accueil. Perturbées par l'absence de visibilité de leur action, les associations du secteur de l'hébergement sont également fragilisées par l'évolution des financements publics.



UNE POLITIQUE DU LOGEMENT NI JUSTE, NI SOLIDAIRE

Dans une période où la précarité gagne du terrain, où la pauvreté concerne plus de 13 % des Français, où les situations de mal-logement, loin de se résorber, s'aggravent et s'élargissent à des catégories qui en étaient jusque-là protégées, la politique du logement apparaît singulièrement insuffisante et trop peu protectrice pour les plus modestes. La dimension protectrice de l'action publique — essentielle pour les personnes les plus fragiles — ne se limite pas à ces derniers. Elle doit aussi concerner toutes les personnes qui ne peuvent se loger sans une aide de la collectivité, que ce soit en orientant la construction vers la satisfaction des besoins sociaux ou pour apporter des aides personnelles permettant de réduire la charge que représente le logement pour le budget des ménages modestes. L'intervention publique devrait donc mobiliser ses moyens au service de cet objectif. Elle devrait faire du logement des plus fragiles une question centrale. Car la situation qui leur est faite quand ils se trouvent privés de domicile personnel, ou contraints de vivre dans des conditions insupportables, bafoue souvent la dignité qui leur est due. Elle devrait être plus soucieuse d'améliorer le sort des couches populaires et des classes moyennes inférieures qui n'ont souvent que de faibles perspectives résidentielles et sont obligées de consacrer une part croissante de leurs revenus pour se loger en rognant sur leur pouvoir d'achat.

Dans un contexte qui devient de plus en plus difficile pour des millions de ménages, la ligne générale de **la politique du logement est de soutenir les mécanismes de marché, comme s'ils étaient en capacité d'apporter une réponse aux besoins en logement de l'ensemble de la population**. Contrainte par des impératifs budgétaires, l'intervention publique se rétracte sans pour autant marquer d'attention à ceux qui souffrent le plus de la situation, puisque les moyens qui leurs sont consacrés diminuent comme se réduisent les ressources de ceux (notamment les associations) qui interviennent auprès d'eux. Mais cette évolution touche aussi tous ceux qui sont trop riches pour bénéficier d'aides ou d'un logement social, mais trop pauvres pour supporter sans dommage le coût d'un logement privé. **Tout se passe comme si des mots d'ordre suffisaient à définir le dessein de la politique du logement** : le « Logement d'abord » pour tenir lieu d'orientation de la politique en faveur de tous ceux qui n'ont pas de domicile personnel même si les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas remplies, « une France de propriétaires » pour tous les autres, même si l'accès à la propriété apparaît souvent comme un leurre pour les ménages les plus modestes⁵⁸. Et puis, aussi, **le logement social dont le périmètre**

⁵⁸ Voir le chapitre 2 du rapport 2011 sur l'État du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre : « Une France de propriétaires à tout prix ? »

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

serait réduit et la vocation limitée à loger les plus pauvres de nos concitoyens.

La satisfaction des besoins en logement des ménages modestes n'est plus une priorité gouvernementale (sauf à imaginer que l'accession à la propriété puisse à elle seule tenir lieu de politique sociale), et le développement de l'offre de logements sociaux n'est plus la préoccupation de l'État. Au mieux attend-il que les collectivités locales prennent le relais, mais entrave en fait leur action en développant des orientations qui vont à contre-courant de cet objectif : en activant les dynamiques de marché par des avantages fiscaux inconsidérés (le « Scellier » dont la fin programmée relève davantage d'impératifs budgétaires que d'un objectif de justice sociale), en réduisant les financements accordés au logement social, en fragilisant les organismes qui contribuent à sa production et à sa gestion. L'action de l'État qui privilégie la constitution de patrimoines privés, et contribue ainsi à approfondir les inégalités, se révèle au fond comme **une politique « hors-sol »**, puisque la part des dépenses consacrées au logement ayant une attache au territoire est minime (les crédits consacrés au logement social sont en baisse alors que les aides à l'accession à la propriété comme les incitations pour le développement de l'investissement locatif privé sont distribués dans une logique de guichet national). **D'un côté, l'État rompt les liens entre le financement du logement et le territoire** alors que, **d'un autre, il appelle les collectivités locales à prendre le relais** de son action et à développer des politiques locales de l'habitat ambitieuses, **mais les prive au même moment de ressources propres pour le faire.**

En privilégiant une vision résiduelle du logement social (loger les personnes les plus pauvres) plutôt qu'une orientation généraliste pour permettre la satisfaction des besoins en logement de larges franges de la population et contribuer au développement de la mixité sociale, la politique du logement prend le risque de limiter les perspectives des personnes les plus modestes et les plus fragiles. C'est en effet ce changement des orientations de la politique nationale du logement et la réduction des moyens qui lui sont affectés qui forge le sens et le contenu de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées et qui contribue à en limiter l'efficacité. Ce constat nourrit la conviction, déjà maintes fois exprimée par la Fondation Abbé Pierre, **qu'il n'y aura pas d'amélioration durable de la situation des plus modestes en matière d'habitat, tant que la politique du logement ne sera pas plus attentive à la demande sociale**, celle des défavorisés d'abord mais aussi celle qui émane des ménages qui relèvent des catégories intermédiaires et des couches moyennes qui sont toutes confrontées à des difficultés croissantes (même si leur gravité est différente) pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir.

Depuis trop longtemps, des choix politiques pour le logement ni justes, ni solidaires

conclusion

Il n'y aura pas non plus d'amélioration de la situation des plus modestes tant que le regard que l'on porte sur eux n'évoluera pas, tant que les pauvres et les chômeurs seront considérés comme des gens qui ne veulent pas se lever tôt, tant que pèsera sur eux une présomption d'incapacité à travailler, à pouvoir occuper un logement et finalement à vivre dignement. Si la compassion qui s'exprime à l'égard des sans-abri quand on partage avec eux les morsures du froid, peut être de mise dans les rapports avec nos semblables, elle ne peut inspirer les politiques qui doivent d'abord se référer aux principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité et être fondées sur l'égale dignité que l'on doit à tout être humain. Les plus démunis peuvent-ils être pris en considération quand on privilégie l'individualisme plutôt que la solidarité, la méritocratie plutôt que la recherche de l'égalité. Pour que la situation des plus modestes s'améliore, encore faudrait-il s'y intéresser autant qu'aux banques et aux banquiers, encore faudrait-il **ne pas seulement manifester de la compassion envers les précaires et les pauvres, mais aussi identifier les causes qui sont à l'origine de leur situation pour tarir à la source ces fléaux qui gangrènent notre société.**

Dans un tel contexte, le « filet de sécurité » qui, en matière de logement, protège les personnes et familles les plus modestes fonctionne-t-il ? On peut en douter quand la moindre vague de froid fait ressurgir les conséquences dramatiques de la privation de logement, quand on mesure que les demandeurs de logements sociaux sont toujours aussi nombreux⁵⁹, quand on constate que le nombre de personnes en retard de paiement de loyer⁶⁰ (sans compter les accédants à la propriété qui ne peuvent plus honorer le remboursement de leur prêt) se situe à un niveau extrêmement élevé, quand on enregistre une augmentation inquiétante du contentieux locatif et des expulsions⁶¹ réalisées avec le concours de la force publique avec pour conséquence ultime la remise à la rue, alors que par ailleurs on cherche à en extraire ceux qui y sont. Dramatique carrousel que celui qui s'organise ainsi dans **l'indifférence des responsables politiques qui semblent limiter leur ambition à la mise à l'abri de ceux que les aléas de la vie et les dynamiques économiques privent de logement.**

⁵⁹ Il y a environ 1 200 000 demandeurs de logements sociaux.

⁶⁰ L'enquête Logement 2006 révèle que 1 800 000 locataires ont rencontré des difficultés pour payer leur loyer et parmi eux, 480 000 se sont retrouvés en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002).

⁶¹ En 2010, plus de 113 485 ménages ont vu leur bail résilié par décision de justice, en augmentation de 35 % depuis 2002, et 11 670 expulsions ont été réalisées avec le concours de la force publique, ce qui traduit une augmentation de 55 % depuis 2002.

