



Fondation  
Abbé Pierre  
pour le logement  
des défavorisés

# L'état du mal-logement en France

16<sup>e</sup> RAPPORT ANNUEL

CARTON ROUGE  
au  
MAL-LOGEMENT



2011

# PRÉFACE

Lorsqu'elle a publié son premier rapport sur l'État du mal-logement en France, en 1995, la Fondation Abbé Pierre ne pouvait imaginer qu'elle ferait un jour le choix d'une couverture de couleur noire.

Elle s'y voit pourtant contrainte aujourd'hui afin de symboliser l'état de faiblesse dans lequel se trouvent tant de familles, victimes d'une insuffisance, voire d'une inertie politique de trente ans.

Lorsque l'abbé Pierre concluait les présentations publiques du rapport annuel de la Fondation, il avait pour habitude — inlassablement — de dire et de redire : « *Et les autres ?* » rappelant chacun (en particulier les pouvoirs publics) à une attention soutenue pour les défavorisés, les plus fragiles, les moins chanceux...

« Les autres », aujourd'hui, sont de plus en plus nombreux à ne plus pouvoir trouver un toit qui réponde à leurs besoins et à leurs moyens. Pourquoi ?

Parce que le coût du logement est devenu inabordable pour beaucoup, insupportable pour les catégories modestes et même à la limite pour les classes moyennes...

Parce que l'accession à la propriété, pivot de la politique actuelle — une aspiration partagée par un grand nombre de familles — n'est plus possible pour la plupart d'entre elles, et peut même devenir un facteur de fragilité aggravant dans la gestion des dépenses quotidiennes...

Parce que les indicateurs qui nous permettent de décrypter le contexte que nous traversons (production de logements à loyers accessibles, prix du logement, taux d'effort pour les ménages...) sont passés de l'orange au rouge et dessinent une évolution plus que préoccupante.

La situation est sombre, mais la Fondation se refuse à invoquer la fatalité et a décidé de lancer une réflexion dans la perspective des échéances électorales à laquelle elle convie toutes celles et ceux qui pensent, comme elle, qu'une ambition pour le logement est non seulement possible, mais urgente et indispensable.

**RAYMOND ETIENNE**

*Président de la Fondation*

*Abbé Pierre*

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

**Comité de pilotage et d'experts**

Animation : Christophe Robert  
Patrick Doutreligne,  
René Ballain,  
Yves Colin,  
Josette Delpiano,  
Sylvie Guichard,  
Julien Leplaideur,  
Anne-Claire Mejean-Vaucher,  
Bruno Six,  
Joaquim Soares,  
Didier Vanoni.

**Contributeurs externes**

**PACTE** : René Ballain (avec la participation de Yolande Encinas, Cécile Gabelle et Marie Bady).

**FORS-Recherche Sociale** : Didier Vanoni (avec la participation de Florence Brunet, Sarah Faucheux-Leroy, Julien Leplaideur).

**Institut d'Urbanisme de Paris** : Jean-Claude Driant.

**Groupe de pilotage interne à la Fondation Abbé Pierre**

Le Président, Raymond Etienne et les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre,  
Salariés et bénévoles : Florence Allera Dinin, Christian Ballet, Michel Blanchard,  
Fathi Bouaroua, Pierre Bouisset, Roland Bourglan, Erwan Bretel, Malika Chafi,  
Mireille Charonnat, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Isabelle Daumarès, Agnès  
El Majeri, Véronique Etienne, Julia Faure, François Fassy, Christian Laidebeur,  
Stéphanie Lamarche-Palmier, Bertrand Lapostolet, Gérard Lefort, Dominique  
Mallay, Guy Marion, Patrick Meyer, Frédérique Mozer, Delphine Picard, Daniel  
Robequain, Solange Schwartzmann, Véronique Stella, Marc Uhry, Dominique-  
Cécile Varnat, Jean-Marie Vieux.

**Personnes auditionnées dans le cadre de la préparation du rapport**

Remi Girard et Xavier Benoist (Fédération des PACT), Perrine Dubois (Fnars),  
Claude Chaudières (UNIOPSS), Jean-Michel David (FAPIL), Gilles Desrumaux  
(UNAFO), Véronique Gilet (ALPIL), Chiara Gramaglia (Médecins du Monde),  
Patrick Kamoun (USH), Patrice Lanco, Nelly Lordemus (Emmaüs Habitat), Pascal  
Robin (CGL).

**Coordination de la fabrication** : Yves Colin.

**Aide à la relecture** : Brigitte Bobo, Sylvie Leroux, Pavlina Novotny, Sylvie Ortolan,  
Delphine Picard, Mighelina Santonastaso.

**Directeur scientifique de l'ouvrage** : René Ballain.

**Responsable de la rédaction** : Christophe Robert.

**Directeur de la publication** : Patrick Doutreligne.

# SOMMAIRE

<b>PRÉFACE DU PRÉSIDENT</b> .....	<b>3</b>
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Crise économique et extension de l'exclusion par le logement</b>	
1 Les difficultés de logement des plus vulnérables aggravées par la crise. ....	17
2 Quand la crise fragilise des ménages protégés des difficultés de logement. ....	31
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Une France de propriétaires à tout prix ?</b>	
1 Devenir propriétaire : une aspiration partagée, un processus inégalitaire. ....	59
2 Être propriétaire : un statut qui protège ou un rêve qui piège ? .....	69
3 Enjeux négligés d'une politique du « tout-accession ». ....	83
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Le tableau de bord du mal-logement</b>	
1 Les situations de mal-logement. ....	105
2 Les déterminants de la crise. ....	139
<b>Chapitre 4</b>	
<b>Pour une politique du logement juste, ambitieuse et protectrice</b>	
1 Face à une situation inacceptable, la politique du logement se dérobe .....	169
2 L'action en faveur du logement des personnes les plus fragiles se situe aujourd'hui à un tournant .....	177
3 Un marché du logement non régulé, la solidarité en question .....	187
<b>Les propositions de la Fondation Abbé Pierre</b> .....	<b>201</b>
<b>Annexes</b>	
– Commentaires des chiffres du mal-logement 2011.....	227
– Glossaire .....	235
– Bibliographie .....	241

## Chapitre

# 1

### Crise économique et extension de l'exclusion par le logement

---

- Les difficultés de logement des plus vulnérables aggravées par la crise.
- Quand la crise fragilise des ménages protégés des difficultés de logement.

La crise financière puis économique, qui a submergé le monde à partir de l'été 2008, n'a pas fini de produire ses effets sociaux que d'aucuns nous invitent déjà à tourner la page. L'horizon économique est pourtant toujours incertain<sup>1</sup> et les prix de l'immobilier, après une période de baisse, retrouvent leur niveau non seulement d'avant 2008, mais poursuivent leur progression à un rythme effréné<sup>2</sup>. **La crise du logement quant à elle, ne s'est pas effacée et est toujours aussi prégnante.** Oubliée un temps par les responsables politiques qui, pendant deux ans, ont eu comme priorité de soutenir l'appareil économique et financier, elle **resurgit aujourd'hui avec son lot de difficultés et de souffrances pour les plus modestes, mais aussi pour de très nombreux représentants des catégories populaires ou des classes moyennes.** L'insuffisance chronique de l'offre a encore été amplifiée par la chute de la construction observée depuis 2008 alors que le niveau des besoins est toujours aussi important, et que le décalage entre le niveau des prix immobiliers et les revenus des ménages s'amplifie, les premiers ayant repris leur marche en avant alors que les seconds stagnent. Sans parler du fait que les perspectives pour les ménages résidant dans des quartiers dépréciés sont toujours aussi sombres puisque le « Plan Marshall » annoncé en 2007 n'a toujours pas vu le jour<sup>3</sup>.

La situation est d'autant plus inquiétante que **la crise économique a renforcé la sensibilité du logement à la pauvreté et à la précarité.** Elle est effectivement à l'origine d'une dégradation de la situation sociale dont les manifestations sont aujourd'hui plus prégnantes et plus visibles qu'il y a un an, même si elles sont encore loin d'être toutes identifiées. Deux ans après son déclenchement, les effets sociaux de cette crise qui trouve d'abord son origine — faut-il le rappeler ? — dans le secteur de l'immobilier, sont de fait plus manifestes et l'onde de choc qui touche les plus modestes est extrêmement violente. Ils sont les premiers à être affectés par la progression du chômage et par le développement de l'emploi précaire, les premiers à être confrontés à une insuffisance et une irrégularité de ressources, les premiers à basculer dans la pauvreté.

À la fin de l'année dernière, les informations et témoignages reflétant cette réalité se sont accumulés. Le rapport du Secours catholique<sup>4</sup> publié

<sup>1</sup> Nombreux sont les économistes qui soulignent l'imprévisibilité de la situation et un manque de visibilité inédit notamment parce qu'ils redoutent que les plans de rigueur adoptés en France, comme dans de nombreux pays européens, cassent la relance.

<sup>2</sup> Les données publiées par les notaires en décembre 2010 montrent que le seuil historique de 7 000 euros le mètre carré a été franchi à Paris, que la hausse devrait être de 20 % dans la capitale et qu'elle sera de l'ordre de 10 % en banlieue et dans de nombreuses villes en France, notamment Rennes, Nantes, Bordeaux, Lyon, Marseille, etc. *Le Monde* du 11 décembre 2010.

<sup>3</sup> Le nouveau ministre de la Ville semble d'ailleurs y avoir renoncé : « *Vous ne m'entendez jamais employer cette expression* » affirme-t-il dans un entretien au journal *Le Monde* daté du 9 décembre 2010 qui le publie dans un article intitulé *Maurice Leroy assume la modestie de la politique de la ville du gouvernement*.

<sup>4</sup> Secours Catholique, *Statistiques d'accueil 2009, Ressources, crise et pauvreté*, disponible sur le site [www.secours-catholique.org](http://www.secours-catholique.org).

en novembre 2010, a ouvert cette séquence et alerté sur l'évolution de la pauvreté en France. En 2009, l'association a aidé 1,5 million de personnes (dont près de 700 000 enfants), soit 2,1 % de plus qu'en 2008. Parmi elles, 94 % se situaient sous le seuil de pauvreté (leur niveau de vie moyen était de 548 €). Les conséquences de la crise sont évidentes puisque c'est essentiellement le nombre d'actifs employés ou en recherche d'emploi qui représente l'essentiel de la hausse du nombre de sollicitations. De son côté, le Secours Populaire signalait que les demandes d'aide alimentaire avaient augmenté de plus de 25 % en 2009 par rapport à 2008 et que la tendance était à la hausse puisqu'en octobre 2010, il avait déjà accueilli 2,4 millions de personnes depuis le 1<sup>er</sup> janvier, contre 2 millions en 2009. Les « Restos du cœur » qui ont lancé fin novembre leur 26<sup>e</sup> campagne d'hiver viennent en aide à 830 000 personnes<sup>5</sup> (+20 % en deux ans) et en 2009, les Banques alimentaires ont enregistré une augmentation du nombre de personnes faisant appel à l'aide alimentaire de 9 % par rapport à l'année précédente<sup>6</sup>. En un an, ce sont 60 000 personnes nouvelles qui sont venues demander de l'aide aux associations partenaires des Banques alimentaires. Toujours au mois de novembre dernier, Dominique Versini — la défenseuse des enfants — soulignait qu'en France deux millions d'enfants vivaient sous le seuil de pauvreté et, reprenant les chiffres de la Fondation Abbé Pierre, signalait que 600 000 connaissent une situation de mal-logement particulièrement préoccupante<sup>7</sup> (absence de logement, insalubrité, surpeuplement).

Au même moment, les résultats d'une large enquête réalisée (en mai et juin 2010) auprès des 3 773 adhérents de l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale étaient rendus publics<sup>8</sup>. Ils faisaient, eux aussi, apparaître **l'augmentation des demandes d'aides depuis le début de la crise en France**. Globalement, « *cette augmentation est estimée entre +10 % et +30 %* ». Pour 84 % des CCAS/CIAS consultés, cette hausse est liée à une progression du nombre de demandeurs plus qu'à une hausse des montants demandés (même si 47 % des centres déclarent que les montants alloués individuellement sont plus importants que par le passé). Pour 50 CCAS, l'augmentation des demandes dépasse les 40 % et six d'entre eux ont même enregistré 90 % de demandes supplémentaires.

Ces alertes, qui émanent des associations et acteurs en contact avec des personnes en difficulté, sont étayées par des données statistiques. Dans son « Portrait social de la France » publié fin 2010, l'Insee pointe

<sup>5</sup> [www.restosducoeur.org](http://www.restosducoeur.org)

<sup>6</sup> [www.banquealimentaire.org](http://www.banquealimentaire.org)

<sup>7</sup> Dominique Versini, *La pauvreté des enfants et de leurs familles n'intéresse guère l'État français*, Le Monde du 25 novembre 2010.

<sup>8</sup> ASH, *Les CCAS et CIAS constatent une aggravation des effets de la crise*, 6 octobre 2010.

la dégradation du marché du travail qui a entraîné une montée du chômage<sup>9</sup> affectant plus particulièrement les jeunes et les seniors, le développement du sous-emploi (qui concerne 1,4 million de personnes), le temps partiel de plus en plus subi et la part croissante du logement dans le budget des ménages. L'Insee met également en évidence le nouveau phénomène de la « pauvreté transitoire » qui a conduit un Français sur cinq à connaître une année de pauvreté entre 2004 et 2007. Toutes ces informations, qu'elles soient d'origine associative ou officielle, doivent être prises au sérieux. Toutes soulignent que **la crise qui a frappé l'économie a contribué à accentuer les difficultés des plus vulnérables et à précipiter dans la précarité des populations jusque-là épargnées.**

Face à cette détérioration de la situation économique et sociale, **on attendrait des responsables politiques qu'ils prennent les mesures permettant de juguler les difficultés de logement que rencontrent les ménages fragilisés par cette évolution**, comme ceux qui étaient déjà en difficulté avant le déclenchement de la crise. Non seulement les mesures adoptées sont insuffisantes, mais certaines d'entre elles contribuent parfois à rendre plus difficile la protection des plus fragiles. L'insuffisance des moyens attribués aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) et aux fonds énergie limite les possibilités de réponses et crée, de fait, une grande incertitude dans la distribution des aides (restriction des critères d'attribution, mise en attente des dossiers du fait d'une insuffisance des ressources). C'est aussi parfois l'imprévisibilité des aides qui génère une instabilité permanente pour les personnes les plus modestes (un surcroît de salaire qui ne couvre pas la baisse de l'aide personnelle au logement, un trop perçu de RSA récupéré sur l'APL...) ou un durcissement des conditions d'accès à ces aides (la fin de la non rétroactivité de trois mois pour bénéficier des aides au logement) qui touche d'abord les plus modestes.

Alors que l'on attendrait que les dispositifs qui favorisent l'accès au logement des personnes fragilisées par la crise économique soient renforcés dans la période actuelle, on assiste au contraire à leur affaiblissement et ils se révèlent incapables de prendre en charge ceux qui sont amenés à y recourir. Ils n'ont pas été calibrés pour traiter l'augmentation des situations d'exclusion que génèrent le fonctionnement du marché immobilier<sup>10</sup> et la réduction de l'intervention publique en faveur du logement. **Les mécanismes qui assurent la production d'une offre de logement accessible** pour tous ceux qui ne peuvent accéder à un logement dans les conditions du marché **sont en effet enrayés** : l'aide appor-

<sup>9</sup> Le taux de chômage a progressé de 2,4 points entre le 1<sup>er</sup> trimestre 2008 et le 4<sup>e</sup> trimestre 2009, sans compter les 800 000 personnes qui souhaitent travailler mais ne sont pas prises en compte.

<sup>10</sup> Faut-il rappeler que plus de 80 % du parc immobilier relève du secteur privé piloté par des mécanismes marchands alors que le parc social représente moins de 20 % du parc immobilier.

tée par l'État à la construction de logements sociaux se réduit dangereusement et les aides personnelles au logement voient leur efficacité décroître progressivement. Dans ces conditions, **de nouveaux ménages sont confrontés à des difficultés pour se loger et doivent consacrer une part sans cesse croissante de leur revenu au logement**, au risque de basculer dans la précarité quand survient un imprévu ou une rupture familiale ou professionnelle.

L'analyse des difficultés de logement que rencontrent les ménages affectés par la crise doit évidemment tenir compte de la dégradation de leur situation socio-économique, mais elle doit aussi mesurer la capacité des mécanismes de protection à amortir les effets de la crise. Il convient en effet de **discerner parmi les difficultés rencontrées par les ménages celles qui sont imputables à la tempête qu'a constituée la crise économique et celles qui sont liées à la fragilité de l'édifice qui doit assurer la protection des individus dans le domaine du logement**. Et pour filer la métaphore, on ne comprendrait pas que les responsables politiques déstabilisent ou réduisent les protections quand la tempête menace les fondements de la société.

Les fragilités et ruptures dans le domaine du logement, dont ce chapitre tente de rendre compte, tiennent à **l'approfondissement et l'élargissement des effets de la crise économique** mais elles résultent aussi, comme nous venons de le suggérer, de l'inadaptation de l'intervention publique à la nouvelle donne économique et sociale. Finalement, les évolutions en cours dans l'un et l'autre de ces registres – celui des effets sociaux de la crise et celui de la politique du logement – convergent et aggravent les effets de la crise du logement pour une part sans cesse croissante de la population. Alors que la politique du logement devrait en réduire la portée, elle les nourrit et les amplifie. **C'est une situation inacceptable pour la Fondation Abbé Pierre qui attend et exige des responsables politiques une autre attention aux difficultés des personnes les plus modestes**. Une attention qui ne se manifeste pas seulement sur le mode de la compassion, car elle risquerait d'être indexée sur les variations saisonnières de la température, mais qui conduise à reconsidérer les orientations de la politique du logement.

### Rendre compte des fragilités, ruptures et manifestations d'exclusion : les apports complémentaires des témoignages et des statistiques

Nous tenterons de mettre en évidence dans ce chapitre les nouvelles fragilités, ruptures et manifestations d'exclusion dans le domaine du logement en nous appuyant sur les données de cadrage qui peuvent être mobilisées, mais aussi en relayant les propos des acteurs de terrain qui « *perçoivent l'impact de la crise*<sup>11</sup> » avant qu'elle puisse être appréhendée par les données statistiques, et en donnant la parole aux personnes en difficulté. Ces témoignages doivent être pris en considération car il y a un décalage entre les réalités telles qu'elles sont vécues, les données relatives à l'évolution de la situation de l'emploi et celles qui reflètent l'évolution des revenus et rendent compte de la pauvreté. Celles-ci paraissent en effet avec retard et n'intègrent pas encore la dégradation de la situation que l'on constate sur le terrain, pour peu que l'on donne la parole aux personnes concernées. Ainsi, le chiffre publié en avril 2010 selon lequel 13,4 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et 8 millions de personnes vivent avec moins de 908 € par mois (seuil de pauvreté en 2007) est issu de l'étude "Revenus et patrimoine des ménages" réalisée par l'Insee à partir de données de l'année 2007<sup>12</sup>. Les informations à partir desquelles on dresse un état de la pauvreté en France en septembre 2010 concernent ainsi des données collectées en 2008 portant sur les ressources des ménages de l'année 2007<sup>13</sup>. S'il est compréhensible qu'il faille un certain délai pour exploiter des enquêtes et produire des analyses, **il peut être préjudiciable de laisser s'installer l'idée d'une amélioration de la conjoncture économique et sociale alors que l'on n'a pas encore pu mesurer les effets réels et durables du choc survenu à la fin de 2008**. Il faut espérer que les propos optimistes sur la capacité du « modèle social français » à limiter les effets de la crise ne soient pas contredits par la publication des données relatives à la période où son intensité a été la plus forte. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>14</sup> (Onpes) se montre plus circonspect par rapport à ces chiffres et dessine, malgré l'utilisation de données disponibles encore un peu anciennes à la date de la rédaction de son dernier rapport (décembre 2009), des tendances plus alarmistes. L'Onpes évoque notamment à propos des effets sociaux de la crise, l'accroissement des risques pour les ménages pauvres, loin du satisfecit qu'une lecture hâtive des chiffres peut générer.

<sup>11</sup> Pour paraphraser le titre d'un chapitre du rapport de l'Onpes. Cf. *Les acteurs de terrain perçoivent déjà un impact de la crise*, Rapport de l'Onpes 2009-2010, p. 32.

<sup>12</sup> Cf. 13,4 % de la population française vit en-dessous du seuil de pauvreté, « *La pauvreté dopée par la crise* », *Le Monde* du 02 avril 2010.

<sup>13</sup> Voir l'étude de l'Insee publiée en septembre 2010 et ce que les médias peuvent en présenter : « *La proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté s'est stabilisée depuis plusieurs années aux alentours de 13 %, selon l'Insee. Sur une plus longue période (1996-2008), le taux de pauvreté a décliné de 1996 à 2004 pour se stabiliser ensuite aux alentours de 13 %* ». Le "seuil de pauvreté monétaire" est fixé pour 2008 à 949 euros par mois contre 910 en 2007 (hors inflation). « *Près d'un ménage sur huit vit avec moins de 950 euros par mois* », *Le Point*, 28 septembre 2010.

<sup>14</sup> Le Rapport de l'Onpes 2009-2010, indique clairement ce que l'on peut penser des données qui circulent et qui alimentent la perception des effets de la crise : « *Les indicateurs de mesure de la pauvreté, élaborés avec une méthodologie robuste par les administrations publiques de la statistique, ne permettent pas, à ce stade, de mettre en évidence un impact de la crise économique sur la pauvreté. Cela s'explique, pour les indicateurs de pauvreté monétaire, par le délai avec lequel ces indicateurs sont disponibles. Il pourrait tenir aussi à l'effet différé de certains mécanismes de diffusion de la crise ou à l'efficacité des dispositifs contracycliques mis en œuvre. En outre, l'interprétation de l'évolution des indicateurs traditionnels de mesure de la pauvreté, déjà difficile en période de stabilité relative de l'économie, est encore plus délicate en période de récession* ».

## Les difficultés de logement des plus vulnérables aggravées par la crise

La dégradation du marché de l'emploi suscitée par la crise économique, comme la diminution des moyens accordés par l'État aux dispositifs d'aide et d'insertion, réduisent les perspectives d'amélioration de la situation des personnes les plus vulnérables. Les associations et structures qui les accueillent disposent ainsi de moins de ressources pour les aider à reprendre pied et signalent que les personnes accueillies qui sont démobilisées, résignées ou même désespérées sont nombreuses. Situation terrible qu'expose avec beaucoup de lucidité un jeune de 22 ans, titulaire d'un CAP d'électricien qui n'a jamais trouvé de travail dans sa spécialité : « *J'avance d'un pas, je recule de trois. Les années passent. Je ne veux pas me leurrer, je sais que je ne trouverai jamais un vrai métier. Au mieux, un temps partiel, en CDD. De plus en plus de jeunes sont comme moi : dans l'impasse. C'est un cercle vicieux. Le travail au noir ? Ça n'existe même plus. Et puis je ne pourrais pas le mettre sur un CV. Je n'ai pas une seule ligne sur mon CV. Avoir un métier c'est être chanceux*<sup>15</sup> ». Propos auquel répond celui de cet homme de 69 ans qui dispose d'une retraite de 750 € et vit seul dans un appartement, en région parisienne<sup>16</sup> : « *Ce matin j'ai récupéré six œufs à la poubelle. Il m'est arrivé de trouver des boîtes de conserve qui dataient de plus d'un an : je les ai mangées. Une amie m'envoie parfois un petit billet de 50€ qui me permet de tenir une semaine. Ici, tout le monde me connaît. "Ça va ?" je réponds : "Oui, ça va", même si ce n'est pas vrai. Et je me dis : "Va tout droit, faut pas lâcher, tiens bon, bonhomme..."* ». Jeunes avec de faibles qualifications, retraités aux ressources modestes, femmes seules avec enfants, étrangers isolés... constituent **ces populations vulnérables dont la situation a encore été aggravée par la crise et qui se trouvent sans perspective d'amélioration de leur situation dans un avenir proche.**

### Dégradation et instabilité de la situation des plus fragiles

À l'évidence, **la crise économique joue un rôle d'accélérateur des exclusions.** Elle contribue au ralentissement de la progression des rémunérations (creusant par là le décalage entre ceux qui tirent l'essentiel de leurs revenus de leur travail et ceux qui disposent de revenus patrimoniaux), ainsi qu'au développement de la précarité dans des couches toujours plus larges de la popu-

<sup>15</sup> Extrait d'un entretien rapporté par *Télérama* dans son numéro 3176 du 24 novembre 2010.

<sup>16</sup> Idem.

lation et à l'aggravation de la pauvreté, même si tous ses effets ne sont pas encore visibles dans les statistiques permettant de rendre compte de ces évolutions.

Le ralentissement de l'activité économique dans certains secteurs de l'industrie et du commerce a provoqué une augmentation considérable du chômage et contribué à l'installation d'un véritable « **plafond de verre** » qui rend la **situation des plus vulnérables encore plus difficile qu'avant la crise**. Le taux de chômage (au sens du BIT) a ainsi franchi la barre symbolique des 10 % au quatrième trimestre 2009 et la hausse des inscrits à Pôle Emploi se poursuit. Si l'on assiste, au second semestre 2010, à un timide retour de la création d'emplois, celui-ci ne permet pas le recul du nombre de chômeurs. Ils étaient 2,7 millions en juillet 2010, soit près d'un actif sur dix, 651 000 de plus qu'en juillet 2008<sup>17</sup>. Les jeunes et les travailleurs âgés sont — avec les manœuvres, les ouvriers et les employés qui représentaient 85 % des demandeurs d'emploi fin 2009 — les principales victimes de la dégradation du marché de l'emploi. Et l'on assiste à l'inquiétante remontée du chômage de longue durée qui concernait : 1 436 000 personnes en juillet 2010, soit un actif sur vingt, sont depuis plus d'un an au chômage. Ces chiffres déjà alarmants ne reflètent pas la gravité de la situation car ils portent essentiellement sur les chômeurs de catégorie « A » (ceux qui sont disponibles immédiatement et font des démarches de recherche d'emploi). Ne sont donc pas pris en compte, par exemple, les chômeurs dispensés de pointage (notamment à partir de 58 ans) qui se retrouvent dans la catégorie « D » et sont à la fin de l'année 2010 près de 370 000<sup>18</sup>.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'une étude de l'OFCE, réalisée pour l'Onpes, montre que **pour 100 chômeurs de plus au cours de la crise, on dénomblera 45 ménages pauvres supplémentaires en 2011**<sup>19</sup>. Dès lors, il est difficile d'imaginer que le taux de pauvreté qui se situait à 13,4 % en 2008 (c'est-à-dire avant la crise), sans grand changement par rapport à l'année précédente, puisse sensiblement baisser dans un avenir proche<sup>20</sup>. Et encore ce taux de pauvreté ne reflète ni l'intensité des difficultés que rencontrent certaines catégories (notamment les personnes seules, les familles nombreuses de 3 enfants et plus et les familles monoparentales pour lesquelles les taux de pauvreté sont respectivement de 16,5 %, de 20,5 % et de 29,7 %), ni l'extrême fragilité d'un très grand nombre de ménages qui se situent juste au-dessus du seuil et peuvent rapidement basculer dans la pauvreté.

---

<sup>17</sup> Il s'agit là du nombre d'inscrits n'ayant pas travaillé du tout qui répondent à la définition très stricte du chômage du BIT. Si l'on y ajoute les personnes ayant travaillé quelques heures dans le mois, les demandeurs d'emploi à proprement parler étaient 3,7 millions en juillet 2010 (890 000 de plus qu'il y a deux ans), soit un actif sur sept.

<sup>18</sup> Selon les dernières données disponibles de Pôle Emploi, le nombre de chômeurs de catégories A, B et C (sans emploi ayant ou non exercé des activités réduites) devrait augmenter de 130 000 personnes en 2010.

<sup>19</sup> Eric Heyer, directeur-adjoint au département « Analyse et Prévision » de l'OFCE, dans un entretien à Alternatives Économiques, n°295, octobre 2010.

<sup>20</sup> Les niveaux de vie en 2008, Insee Première, n°1311, septembre 2010.

**Quand l'économie recommence à créer des emplois** — comme c'est le cas à partir du premier trimestre 2010 et pour la première fois depuis 2008 — **ce sont essentiellement des emplois précaires** (ceux qui avaient été les premiers touchés par la crise économique). Ainsi, ceux qui accèdent à un travail à la sortie de Pôle Emploi sont désormais plus souvent en contrat précaire qu'auparavant (CDD de moins de 6 mois, missions d'intérim et contrats aidés) : 50,4 % en juin 2009 contre 45,3 % en juin 2008. Et ils occupent aussi plus souvent des emplois à temps partiel (17,8 % fin 2009, contre 16,7 % fin 2008) qui sont aussi plus fréquemment subis (29,7 % des temps partiels au 2<sup>e</sup> trimestre 2010, contre 27,9 % au 4<sup>e</sup> trimestre 2009)<sup>21</sup>.

Mais au-delà de la dégradation de la situation de l'emploi, du développement de la précarité et du risque d'aggravation de la pauvreté, ce qui frappe, c'est l'instabilité des situations et **le passage relativement rapide d'un état protégé à un autre, dans lequel les personnes sont plus exposées et plus vulnérables**.

L'instabilité des situations apparaît très clairement quand on analyse les trajectoires individuelles vis-à-vis de la pauvreté. Des analyses récentes montrent effectivement qu'il ne faut pas limiter la réflexion à l'évolution du taux de pauvreté monétaire (qui est relativement stable par nature), mais davantage s'intéresser aux mouvements autour de cette situation, pour rendre compte de ceux qui y entrent ou qui en sortent. De ce point de vue, l'analyse des trajectoires est intéressante<sup>22</sup>. Elle montre qu'entre 2003 et 2006, **22 % des personnes ont connu au moins une année de pauvreté monétaire**. D'une année à l'autre des personnes deviennent pauvres (3,9 % à 4,8 % selon les années), demeurent pauvres (5,3 % à 5,9 %) ou sortent de la pauvreté (5 % à 6,3 %). Même si les transitions (entrées ou sorties) vis-à-vis de la pauvreté monétaire sont plus fréquentes chez les personnes seules, les familles monoparentales et parmi les non-diplômés, l'expérience de la pauvreté est donc très largement partagée et le taux de pauvreté instantané ne permet pas d'en rendre compte.

Une autre étude de l'Insee<sup>23</sup>, plus récente, et qui propose une conception complémentaire de la pauvreté ne prenant pas en compte les critères de ressources, aboutit à des conclusions similaires concernant l'exposition des ménages à des difficultés et l'instabilité de leur situation ; et cela avant même que la crise économique n'apparaisse. Cette étude souligne ainsi qu'**un Français sur cinq aurait traversé « une période de pauvreté » entre 2004 et 2007**. Ce nouvel indicateur forgé par l'Insee, « la pauvreté des conditions de vie », mesure les privations d'éléments de bien-être de la vie quotidienne :

<sup>21</sup> Insee, *France, portrait social, 2010*, Vue d'ensemble, premier bilan 2009-2010.

<sup>22</sup> Madior Fall, Jean-Paul Lorgnet, Nathalie Missègue, *Trajectoires individuelles et pauvreté*, in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2010, Insee.

<sup>23</sup> Mathilde Clément et Pascal Godefroy, *La pauvreté des conditions de vie a touché plus d'une personne sur cinq entre 2004 et 2007*, France, portrait social, Edition 2010, collection Insee références, Insee 2010.

rentrent en compte les contraintes budgétaires (découverts bancaires), les retards de paiement (de loyers ou de factures), la consommation (possibilité de manger de la viande tous les deux jours, partir une semaine en vacances par an, acheter des vêtements neufs, recevoir), ainsi que le fait de rencontrer des difficultés de logement. Au regard de ces critères, 22 % des Français de plus de 16 ans ont connu une année de pauvreté dans la période considérée (2004-2007). Seuls 4 % sont restés dans cette situation les quatre années. La pauvreté transitoire et la pauvreté persistante recouvrent des situations relativement différentes. La première concerne des ménages jeunes soumis à des contraintes budgétaires élevées — mais passagères — ainsi que des personnes plus âgées qui se privent ponctuellement. **La pauvreté persistante est associée à des conditions de vie dégradées et touche des personnes qui cumulent les difficultés : pauvreté monétaire, précarité vis-à-vis du marché du travail, difficultés de santé.**

### Le Secours catholique témoin de l'aggravation de la situation des ménages pauvres

Les données communiquées par le Secours catholique dans son dernier rapport<sup>24</sup> reflètent l'aggravation de la crise et sont particulièrement alarmantes. C'est ainsi que la plupart des personnes rencontrées en 2009 ont un logement (83 %) et sont pour 62 % des actifs (le plus souvent en recherche d'emploi). Mais elles disposent de trop faibles ressources pour vivre. Pour cette même année 2009, 94 % des quelque 1 480 000 personnes aidées par l'association (en augmentation de 80 000 en un an) vivaient sous le seuil de pauvreté qui s'élevait à 949 € pour une personne seule. Le niveau de vie moyen des personnes rencontrées est bien inférieur à ce seuil de pauvreté puisqu'il se situe à 548 € par unité de consommation. Avec de tels revenus, elles n'ont évidemment pas les moyens de s'en sortir. Selon le Secours catholique, les dépenses incontournables — logement, énergie, assurances, transport, impôts, frais de scolarité des enfants — obèrent 68 % du budget de ces ménages modestes et ne leur laissent pas de marges suffisantes pour faire face aux autres dépenses (alimentation, habillement, soins) ou à un imprévu. Les plus vulnérables sont ainsi contraints de vivre au jour le jour sans aucune sécurité et de compter sur l'aide des associations pour tenir la tête hors de l'eau. Aucun de ces ménages ne peut alors, sans basculer dans l'endettement, faire face aux charges exceptionnelles que représentent des soins médicaux insuffisamment pris en charge, la réparation d'un moyen de transport indispensable, un déménagement ou tout simplement à une rupture dans le versement d'une prestation. La faiblesse des salaires comme l'insuffisance des revenus de substitution ne permettent pas de couvrir les dépenses de la vie courante, plongeant ainsi des millions de personnes dans l'insécurité sociale et les privant de toute possibilité de se projeter dans l'avenir. Aux difficultés de la vie quotidienne s'ajoute ainsi l'absence de perspectives d'amélioration de la situation dans un avenir proche qui conduit à un affaiblissement de la confiance en soi.

<sup>24</sup> *Ressources, crise et pauvreté*, rapport du Secours catholique publié le 9 novembre 2010.

L'augmentation de la précarité et de la pauvreté, mais aussi l'instabilité des situations qui privent les ménages les plus modestes de toute garantie de stabilité et de la possibilité de se projeter dans l'avenir, contribuent à multiplier les obstacles que rencontrent les ménages pauvres et précaires pour se procurer un toit et pour faire face aux charges que représente l'occupation d'un logement quand ils en ont un. Dans ces conditions, **de nombreux ménages restent aux portes du logement et recourent à des solutions précaires et indignes**, font des allers-retours entre la rue et un accueil d'urgence, peinent à sortir de l'hébergement pour accéder à un logement. Ces conditions faites aux ménages les plus modestes se sont aggravées avec la crise et dressent un tableau très sombre de la situation.

### **L'aide d'urgence et les dispositifs d'accompagnement débordés par la montée de la pauvreté et de la précarité**

Les associations ou services sociaux en contact avec les personnes en difficulté, comme les gestionnaires des dispositifs qui permettent de les aider à accéder à un logement ou à y demeurer, enregistrent directement les effets de la dégradation de l'emploi. Ils dressent tous le même constat d'une augmentation du nombre des sollicitations et d'une aggravation des situations qui leur sont présentées. Tous témoignent de l'impact de la crise qui provoque une accentuation de la pauvreté et de la précarité rendant plus difficile pour de très nombreux ménages la possibilité d'accéder à un logement ou de s'y maintenir. Les plus fragiles voient leurs difficultés s'intensifier, des personnes jusque-là protégées se retrouvent en situation précaire et l'horizon devient incertain pour beaucoup.

Quelques chiffres ou faits inquiétants attestent de la montée des difficultés que rencontrent ceux qui cherchent à accéder à un logement ou seulement à s'y maintenir : saturation de l'accueil d'urgence, consommation en hausse des budgets alloués aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou aux fonds énergie, développement très marqué des assignations (c'est-à-dire du nombre de ménages en impayés de loyer convoqués au tribunal avec menace d'expulsion). Faute de données globales consolidées au niveau national, les informations puisées auprès des acteurs du logement et des gestionnaires de dispositifs (FSL, prévention des expulsions, garantie des risques locatifs) dans de nombreux départements aux caractéristiques différentes, permettent de rendre compte de **la propagation de la précarité dans toutes les couches de la population dont les ressources se situent au-dessous de la médiane** (c'est-à-dire les pauvres, les personnes à revenus modestes et au moins la moitié des représentants des classes dites moyennes).

### 46 € par mois pour faire vivre 3 personnes, une fois le loyer payé

Installée à T., petite commune francilienne, Mme F. vit dans un logement social de type F4 avec ses deux fils de 16 et 25 ans dont elle a encore la charge. Son logement a longtemps appartenu au patrimoine d'Icade qui pratiquait des niveaux de loyers intermédiaires (PLI). Ce patrimoine ayant été racheté par un bailleur social, les logements ont été reconventionnés en PLS. Si cela a permis de réviser à la baisse le niveau des loyers pour les nouveaux arrivants, le montant des loyers est resté inchangé pour les anciens locataires.

C'est donc à un loyer particulièrement élevé de 643 €, auquel s'ajoutent 217 € de charges et 75 € de factures de gaz et d'électricité, que Mme F. doit faire face tous les mois. Si cette mère de famille a longtemps pu assurer le paiement, aujourd'hui en recherche d'emploi, elle se trouve dans une impasse financière. Le RSA de 579 € qu'elle perçoit, auquel s'ajoutent 402 € d'APL, ne suffisent pas à faire face au coût de son logement. Loyer et charges payés, il lui reste en temps normal 46 € pour vivre pendant un mois avec ses deux fils. Aggravant sa situation financière, une augmentation des charges relatives au téléphone, à EDF et GDF, est venue alourdir ses contraintes financières. Depuis plus d'un an, cette locataire quinquagénaire n'est plus en mesure de payer son loyer tous les mois, son reste-à-vivre la contraignant à faire des choix entre ses obligations financières (loyer, énergie, alimentation...). Son incapacité à payer régulièrement les 643 € mensuels explique la dette de 8 900 € qu'elle a contractée auprès du bailleur social.

Fragilisée psychologiquement par cette situation d'endettement, Mme F. est actuellement suivie par une assistante sociale dans le cadre d'une mission d'accompagnement social lié au logement. Cet accompagnement a pour objectif d'apurer sa dette pour – à terme – lui permettre d'obtenir un relogement dans un type F3 disposant d'un loyer plus abordable et surtout en adéquation avec sa situation professionnelle et ses ressources financières. Les conditions d'accès à un nouveau logement social sont toutefois aujourd'hui trop exigeantes (apurement de sa dette, paiement de trois mois minimum de loyer...) pour que Mme F. puisse voir son dossier accepté. En attendant, la dette qui pèse sur sa situation financière et son quotidien continue de s'alourdir mois après mois.

### **Partout, mais plus particulièrement dans les départements qui comptent une ou plusieurs grandes villes, l'accueil d'urgence apparaît sous pression.**

Dans le Rhône, 250 personnes en moyenne, chaque jour, ne se voient proposer aucune solution d'hébergement d'urgence (elles étaient 35 en moyenne en 2009). La situation est aussi tendue dans le département de l'Isère où le « 115 » a reçu au cours de l'été 2010 autant d'appels... que durant l'hiver précédent. Le 2 novembre dernier, il y avait déjà 69 demandes d'hébergement, soit 90 personnes dont 30 enfants, pour lesquelles le « 115 » n'a pas trouvé de solution. S'il y a en moyenne 50 demandes d'hébergement par jour, il n'existe que 5 à 10 places disponibles sur l'ensemble du département pour y répondre<sup>25</sup>. Comme partout, le public qui sollicite le « 115 » est extrêmement varié : personnes à la rue (et parmi elles des femmes avec des enfants),

<sup>25</sup> Chiffres cités par le Dauphiné Libéré du mercredi 17 novembre 2010.

femmes victimes de violences, routards, demandeurs d'asile, personnes en souffrance psychique, jeunes en errance... Bref, ce sont des sans-toit, sans-relation, sans-famille, sans-travail, sans-soins... auxquels le « 115 » tente de répondre, pour peu qu'il existe de la place pour les accueillir.

La situation est aussi tendue ailleurs. C'est ainsi qu'à Rennes, par exemple, le « 115 » a répondu à 160 appels par jour dès le mois de novembre dernier. En 2010, il aura enregistré près de 50 % d'appels en plus par rapport à 2009, année où les demandes avaient déjà augmenté de 30 %<sup>26</sup>. Selon son responsable « *la moitié des appels n'aboutit pas* » et « *parfois, des gens n'appellent plus le 115 de guerre lasse parce qu'on n'a pas trouvé de solution, ou bien parce qu'ils savent que l'hébergement proposé n'est que de trois jours* ». Parmi les nouvelles demandes d'hébergement enregistrées ces derniers mois, celles émanant de jeunes de 19 à 25 ans, souvent travailleurs précaires trop âgés pour percevoir l'aide sociale et trop jeunes pour bénéficier véritablement du revenu de solidarité active<sup>27</sup>. **Des femmes seules, parfois enceintes ou accompagnées d'enfants en bas âge, frappent également de plus en plus fréquemment à la porte de l'hébergement d'urgence.**

L'embolie du dispositif d'accueil tient évidemment à l'insuffisance du nombre de places d'hébergement que révèle depuis la mise en œuvre du Plan d'accueil renforcé en faveur des personnes sans abri (Parsa) en 2007, l'obligation de garder les personnes accueillies tant qu'une situation plus pérenne n'a pas été trouvée, elle s'explique par ailleurs par la concentration de demandeurs d'asile depuis 2009, notamment sous l'effet de la régionalisation de la demande d'asile qui la fait converger dans quelques villes. Les préfectures de Lyon et de Grenoble assurent cette fonction d'accueil pour l'ensemble de la région Rhône-Alpes ; celle de Rennes accueille les demandeurs d'asile depuis qu'il ne leur est plus possible de déposer leur dossier dans le Finistère et le Morbihan. **Le décalage entre l'ampleur de la demande globale d'hébergement et la capacité d'accueil crée alors des concurrences entre des publics** tous aussi précaires et en grande difficulté. Et dans ce jeu concurrentiel, les propos de responsables de l'État laissent entendre que les demandeurs d'asile, qui ne constituent pas un « *public de droit commun* »<sup>28</sup> et qui sont accusés d'« *obérer la capacité d'accueil prévue* »<sup>29</sup>, risquent d'être les premières victimes de l'insuffisance des capacités d'accueil. C'est ce que souligne la présidente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars), quand elle indique que « *les fonctionnaires de l'État sont pris dans des injonctions contradictoires. On leur dit : "Personne ne doit rester ou dormir à la rue", mais il manque des places pour accueillir*

<sup>26</sup> Informations données par le responsable du « 115 » dans *Libération* Rennes, le 9 décembre 2010.

<sup>27</sup> Les conditions d'accès des jeunes au RSA sont si restrictives, que moins de 4 000 d'entre eux, selon la CNAF, ont pu jusqu'à maintenant en bénéficier.

<sup>28</sup> Cette notion introduite par la Préfecture du Haut-Rhin dans le cahier des charges du 115 prévoit que l'orientation est faite au vu de la situation familiale du demandeur (célibataire, familles avec enfant...), de sa vulnérabilité, et de... son « *statut administratif* ». *Libération* du 29 novembre 2010.

<sup>29</sup> Selon les propos du Préfet de l'Isère, mais une telle préoccupation s'exprime dans d'autres départements (Calvados, Haut-Rhin, Yonne...). Voir *Libération* du 29 novembre 2010.

*tout le monde dans les centres. Pour tenter de résoudre cette contradiction, certains essaient maladroitement d'établir des priorités : les étrangers sans papiers deviennent une variable d'ajustement<sup>30</sup>. » C'est alors le **droit universel d'accueil de toutes les personnes sans abri et en détresse**, quelle que soit leur situation administrative, qui **est remis en cause**<sup>31</sup>.*

Le contexte apparaît également de plus en plus inquiétant quand on observe **la pression qui s'exerce sur les dispositifs qui aident les personnes et familles à accéder à un logement et à s'y maintenir**. Parmi les chiffres ou tendances que l'on peut recueillir auprès des acteurs de terrain, l'on a, selon les lieux, quelques points saillants particulièrement significatifs. Par exemple, la sous-préfecture de Saint-Germain-en-Laye, qui couvre un territoire particulièrement favorisé des Yvelines, a constaté un accroissement très important du nombre des assignations depuis 18 mois. Le département voisin, celui du Val d'Oise, a vu les chiffres des demandes d'aides au Fonds de solidarité pour le logement (FSL) augmenter de 21 % pour le premier semestre en 2010 par rapport au même premier semestre de 2009 et de 55 % par rapport à la même période en 2008. Les demandes concernant les aides au maintien et les aides au paiement des factures d'énergie ont littéralement explosé entre les deux années, en progressant respectivement de 65 % et de 58 %. Malgré leur explosion, les aides attribuées pour le paiement des factures énergie ne rendent que partiellement compte des difficultés en la matière. 2 000 aides ont été distribuées à ce titre en 2009 dans le département du Rhône, mais il y eut dans le même temps 20 000 coupures de gaz et d'électricité. Des tendances similaires se retrouvent, dans une moindre mesure, dans d'autres départements.

### L'augmentation des demandes d'aide aux FSL

Beaucoup de Conseils généraux doivent faire face à une augmentation du nombre de dossiers de demande d'aide au FSL (accès, maintien et énergie) et sont amenés à modifier les règles d'attribution des aides.

Ainsi, le FSL du **Maine-et-Loire** fait apparaître des progressions de +12 % pour les aides à l'accès et au maintien et +10 % pour l'énergie entre 2008 et 2009.

En **Saône-et-Loire**, le service FSL a été confronté à une augmentation de 20 % des dossiers entre 2008 et 2009. De même, dans **les Côtes d'Armor**, l'augmentation du nombre de dossiers entre 2008 et 2009 a été de 18 % sachant que ce sont majoritairement les dossiers de demandes pour le "FSL accès" qui connaissent une augmentation (+41 % entre 2008 et 2009).

Pour faire face à cet accroissement des dossiers, certains FSL ont été contraints de revoir leur politique d'attribution, tel le **Conseil général d'Ille-et-Vilaine** qui a décidé de créer un barème pour les demandes d'aides énergie, ce qui n'était pas le cas avant 2010.

<sup>30</sup> Entretien à *Libération* du 29 novembre 2010.

<sup>31</sup> Devant l'émotion suscitée par les pratiques de certaines préfectures, le Secrétaire d'État au Logement, Benoist Apparu, a immédiatement annoncé qu'une circulaire « hiver » serait envoyée à toutes les préfectures et qu'elle rappellerait le principe de l'accueil inconditionnel. Le 6 décembre, une circulaire du Premier ministre, François Fillon, a été adressée aux Préfets de Région et de Département et a été rendue publique le 8 décembre 2010.

De même, en **Seine-Saint-Denis**, le barème d'attribution a été revu, opérant de fait un recentrage de la « cible du FSL » sur les bénéficiaires les plus en difficulté ; ainsi les locataires du parc social (travailleurs pauvres, rupture familiale...) sont progressivement écartés du dispositif.

En **Charente**, l'évolution des sollicitations du FSL laisse percevoir ce même changement du profil des ménages. Les aides sont orientées vers des ménages en grande précarité ou touchés par le chômage aux dépens des salariés pauvres ou précaires.

L'usage des FSL, conçus à l'origine pour apporter une aide ponctuelle aux personnes en difficulté pour se maintenir dans leur logement en attendant retour à meilleure fortune, est parfois détourné pour servir — avec l'approbation contrainte des travailleurs sociaux — à distribuer des secours permettant de compléter les ressources des ménages dont les budgets sont structurellement déséquilibrés (cf. la Charente-Maritime où chaque ménage a un « droit » de tirage théorique sur le FSL forfaitisé sur trois ans...). De telles pratiques, qui répondent à la dégradation de la situation économique des ménages les plus modestes, ne peuvent évidemment suffire à suppléer durablement la faiblesse de leurs ressources et à compenser la perte de pouvoir d'achat des aides personnelles au logement. D'autant que face à des sollicitations plus nombreuses, **les ressources des fonds d'aide au logement stagnent.**

Différents ajustements sont opérés, soit séparément, soit de façon cumulative ou convergente, afin de permettre aux dispositifs (aide à l'accès ou au maintien ou fonds énergie) de perdurer dans un contexte d'augmentation du nombre de demandes et de volonté de stabiliser les contributions publiques aux budgets de ces fonds. Plusieurs « solutions » sont mises en œuvre pour tenter de contenir l'hémorragie qu'occasionnerait une réponse trop large aux sollicitations. Suivant les départements, cela se fait soit en plafonnant les ressources des ménages éligibles (très problématique par exemple dans le Val-de-Marne où le règlement intérieur du FSL prévoit des plafonds tellement bas que seuls les ménages au RSA ou ayant de nombreux enfants avec des salaires minimaux peuvent encore prétendre être aidés) ; soit en plafonnant le niveau de loyer que peut couvrir la garantie du FSL (par exemple, au-delà de 450 € pour un T1, on estime que le ménage a pris un risque inconsidéré, donc on ne le « couvre » pas...) ; soit en encadrant de deux contraintes les ménages éligibles aux aides (plafond de ressources et niveau de loyer comme c'est le cas du FSL du Maine-et-Loire, par exemple) ; soit en limitant les possibilités de « récidive » (un recours maximum au FSL tous les trois ans) ou soit, enfin, en limitant les sommes impayées couvertes (en excluant les grosses dettes). Finalement, l'augmentation des sollicitations et les contraintes financières des FSL ont obligé leurs gestionnaires à resserer les critères d'accès aux aides (définition de plafonds de ressources relativement bas, exclusion des personnes pouvant bénéficier d'autres dispositifs comme le Loca-Pass ou la garantie des risques locatifs) mais aussi, parfois, à instaurer un plancher de ressources pour ne pas aider des ménages dont les ressources sont manifestement insuffisantes pour faire durablement face au coût du logement qu'ils occupent.

Au total, **les dispositifs d'aide confrontés à l'augmentation des sollicitations et à une insuffisance de leurs moyens ne parviennent plus à juguler véritablement les phénomènes auxquels ils cherchent à apporter une réponse et à redonner des perspectives aux personnes qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir.** Les acteurs sont unanimes à cet égard : les FSL ne permettent plus de reconstruire un parcours logement et la prévention des expulsions n'est plus qu'un cache-misère pour faire reculer toujours plus loin le moment de prendre la décision de l'expulsion effective.

### **La « zone grise » du logement et les quartiers dépréciés d'habitat social comme soupapes pour répondre aux laissés-pour-compte**

---

La tendance à l'œuvre aujourd'hui pourrait se résumer en une phrase : les plus pauvres parmi **les démunis ont vu s'épuiser, en même temps que la compassion pour leur situation, les outils leur permettant de « sortir la tête de l'eau ».** En effet, à côté des quelques marginaux et grands précaires que retrouvent toujours les intervenants des dispositifs (dans le cadre du FSL, avec l'ASLL, et dans d'autres cadres comme le traitement de l'urgence ou la sortie d'hébergement), émerge une nouvelle catégorie de ménages au profil particulier : ceux que nous désignerons comme une population « en décrochage ». De qui s'agit-il ? Il s'agit de ménages qui, du fait d'une massification des problèmes posés par les nouvelles précarités et du fait d'une raréfaction d'une offre de logements accessibles, ne parviennent plus à être suffisamment identifiés et pris en charge, et dont on pense qu'il devient impossible de leur proposer un parcours résidentiel ou une insertion positive. Ces laissés-pour-compte ne sont pas forcément inconnus et non logés : **ce qui fait leur spécificité, c'est, pour certains, d'avoir recours à des solutions de substitution qui les laissent durablement aux « portes du logement ».** C'est, pour d'autres, d'être devenus très nombreux et d'avoir été regroupés dans les mêmes ensembles immobiliers.

### **La « zone grise » du logement comme « solution »**

Il en est ainsi de ceux qui recourent à des formes dénaturées de logement, à cette « zone grise » du logement constituée de toutes les formes de logement qui n'en sont pas ou qui ne permettent pas une occupation durable et en propre. C'est ainsi que **ceux qui ne peuvent ni bénéficier d'un accueil dans une structure d'hébergement, ni accéder à un logement, sont amenés à recourir à des abris de fortune, à squatter des logements vides, à occuper des locaux impropres pour l'habitation, à s'appuyer sur les solidarités de proximité pour être hébergés chez des tiers, à vivre durablement en camping voire dans des camions ou des cabanes.** En témoigne la hausse des demandes de

domiciliation de ceux qui n'ont pas de domicile personnel enregistré par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale<sup>32</sup>.

En réalité, ces formes de non-logement, comme l'allongement de la durée d'occupation dans les structures d'hébergement, le développement d'un sas entre hébergement et logement (logement temporaire ou transitoire dans ses différentes déclinaisons), la décohabitation retardée ou ajournée *sine die*, voire la suroccupation, constituent autant d'amortisseurs de crise, informels mais surtout silencieux et indolores (au moins à court terme) en terme de dépenses publiques. Ces mécanismes de compensation jouent à plusieurs niveaux : ils pallient le manque de ressources ou d'offres accessibles, ils permettent de contourner des dispositifs engorgés ou difficilement accessibles, ils jouent enfin sur des recours aux solidarités organiques, familiales ou communautaires, à défaut de pouvoir déclencher les mécanismes de solidarité nationale. Ces mécanismes agissent mais restent des solutions le plus souvent individuelles et temporaires, surtout quand les contributeurs se retrouvent dans des situations aussi difficiles que les bénéficiaires. De fait, **les possibilités de trouver du secours se sont amenuisées et c'est tout le tissu social qui semble s'être fragilisé.**

C'est sans doute l'utilité sociale de ces diverses solutions qui explique leur banalisation et fait que **l'on ne s'émeut plus autant de la multiplication des « bidonvilles » et des formes d'habitat de fortune qui s'installent dans les interstices urbains** ou dans certains espaces publics<sup>33</sup>, ou que l'on tolère de voir s'installer des personnes dans des « sous-logements » à proximité de chez soi (telle cette copropriété parisienne où un local à vélos est transformé en « studio », ou cette autre copropriété dans les Yvelines qui a autorisé les propriétaires à transformer leurs caves situées en demi sous-sol, en studios à des fins de location et où une association caritative suit des occupants âgés en difficulté...). Le développement de l'hébergement chez des tiers est, de la même manière, devenu un phénomène inquiétant mais très largement masqué. Il ressurgit à l'occasion d'une opération de démolition, quand le nombre de ménages à reloger est plus important que le nombre de logements, ou apparaît quand on examine les adresses des enfants inscrits dans les établissements scolaires de certaines communes. La ville de la Courneuve, par exemple, voit ses effectifs scolaires fluctuer au gré des arrivées et des départs de ces ménages surnuméraires. Dans cette commune, comme dans beaucoup de celles qui l'entourent, les enfants dont les parents n'ont pas de logement en propre se comptent souvent par centaines.

### L'enfermement dans des territoires déclassés

Pour les personnes les plus modestes à la recherche d'un logement, il n'y a bien souvent pas d'autre solution que celle qui provient des fractions les plus

<sup>32</sup> ASH, *Les CCAS et CIAS constatent une aggravation des effets de la crise*, 6 octobre 2010.

<sup>33</sup> Les bois et forêts d'Ile-de-France connaissent une occupation de plus en plus visible d'abris de fortune qui se pérennisent.

anciennes du parc social, là où les niveaux de loyers sont les plus faibles. Ces logements situés dans des programmes dont le financement était particulièrement avantageux par rapport à ce qu'il est devenu depuis la réforme du financement du logement de 1977, offrent encore des loyers accessibles aux ménages les plus modestes (entre 3 et 4 € par m<sup>2</sup> et par mois), inférieurs aux loyers des logements sociaux neufs financés en PLAI. Mais ces logements sont très largement concentrés dans des grands ensembles (leur construction a été arrêtée au milieu des années 1970), dont la plupart sont aujourd'hui devenus des zones urbaines sensibles. **L'accès au logement des ménages à faibles ressources les conduit à accepter de vivre dans des quartiers dépréciés**, et c'est seulement à ce prix que le droit au logement peut être mis en œuvre. **De ce point de vue, la localisation du contingent préfectoral qui sert de support à la mise en œuvre du Droit au logement opposable constitue un enjeu majeur.** Dans un département comme celui de l'Isère, 18 % des logements du contingent (19 672 logements au total) sont situés en ZUS, mais ce pourcentage est de 26 % pour l'agglomération grenobloise qui concentre les principaux grands ensembles du département et qui représente plus de 90 % des recours effectués au titre du Droit au logement opposable.

Cette évolution est inquiétante car, malgré les politiques mises en œuvre (et notamment le plan de rénovation urbaine), **les populations connaissant des difficultés financières, sociales ou d'intégration continuent à se concentrer sur les mêmes territoires.** Pour certains quartiers défavorisés, certes d'un nombre limité mais présents dans de nombreuses grandes villes, des témoignages souvent gênés, car politiquement « incorrects », indiquent que sur certains territoires « *on ne tient plus rien* », comme le dira un responsable d'organisme d'Hlm. Ailleurs, l'on expliquera que les enquêtes diligentées dans le cadre de la prévention des expulsions ne sont pas réalisées en raison du rejet de tout intervenant social qui souhaiterait se rendre dans le quartier de résidence. Même si cela concerne des enclaves particulièrement appauvries (et non l'ensemble du parc social y compris en ZUS), ce qui semble advenir prend un tour particulièrement inquiétant car certains segments du parc Hlm accueillent de plus en plus de ménages précaires et pauvres qui n'ont pas d'autre perspective résidentielle que d'y demeurer.

### Un office Hlm confronté à la paupérisation de son parc

Un office de la banlieue nord de Paris développe depuis quelques mois des actions collectives en travail social afin de venir en aide à des populations gravement désinsérées et toutes regroupées dans certains programmes (ceux qui ouvrent des droits à l'APL maximum et/ou qui ont les loyers les plus bas). Cet organisme a mandaté un prestataire extérieur pour une mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) destinée à recomposer le lien avec les locataires. Une intervenante sociale de cet organisme n'hésite pas à parler de « *tiers-mondisation* » du peuplement avec une population qui présente les mêmes symptômes que les grands exclus des quartiers populaires (bidonvilles) des grandes métropoles du Sud (enfants des rues, déséquilibres psychiques graves, sentiment de vivre dans une insécurité généralisée, criminalité et délinquance...).

Sans que l'ensemble du parc de cet organisme ne soit impacté par cette dérive, force est de constater que son peuplement est particulièrement défavorisé et qu'il évolue dans le sens d'une radicalisation de son décrochage. La dernière enquête triennale sur l'occupation des logements locatifs sociaux du 1<sup>er</sup> janvier 2009 indiquait que, sur 6 843 ménages enquêtés, 19,5 % étaient des familles monoparentales, 36 % des ménages dont le chef de famille était âgé de plus de 60 ans et que, parmi les locataires, 50,8 % disposaient de ressources inférieures à 40 % des plafonds PLUS (25 % se situant en-dessous des 20 % de ces mêmes plafonds). En examinant plus particulièrement la population entrée dans ce parc depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, 1 201 ménages qui représentent 17 % de l'ensemble, l'on voit se radicaliser ces tendances à l'appauvrissement, avec 62,8 % des ménages disposant de ressources inférieures à 40 % des plafonds PLUS. La population des plus de 60 ans parmi ces « nouveaux entrants » représente 15 % des ménages et les familles monoparentales 23 %. Au-delà de ces chiffres, c'est toute une réalité sociale qu'il faut se représenter, notamment vis-à-vis du sens que peut prendre une telle dérive par rapport aux quartiers ou aux communes voisines.

Ce cas particulier est loin d'être isolé et marginal et il faut au contraire considérer qu'il pourrait bien représenter un signe avant-coureur d'une évolution inquiétante du peuplement de certains segments du parc social. **En bien des endroits, aujourd'hui, la mixité sociale ou l'équilibre du peuplement n'est plus à l'ordre du jour.**

Lorsque l'on sait qu'une part non négligeable de ces ménages a été relogée parce qu'elle habitait auparavant dans des logements insalubres ou qu'elle était hébergée chez des tiers ou dans des structures d'accueil d'urgence, cela impose de mettre en parallèle cette dérive du peuplement avec le développement des formes de non-logement qui se pérennisent et des ménages qui stagnent dans la « zone grise » du logement.

## Quand la crise fragilise des ménages protégés des difficultés de logement

Au-delà des ménages fragiles, une frange nouvelle de la population est touchée par les conséquences de la crise. **Déjà sur le fil avant son déclenchement, certaines catégories de population sont confrontées à une rapide dégradation de leur situation et exposées à des difficultés de logement dont elles étaient jusqu'alors relativement protégées.** C'est ainsi que des salariés modestes — ou appartenant aux catégories intermédiaires — voient eux aussi s'alourdir la charge financière que représente le logement jusqu'à la limite du supportable, et sont confrontés au risque de perdre leur toit, sont privés de perspective résidentielle et parfois obligés de se tourner vers des solutions sociales de logement. Ces symptômes ne sont pas nouveaux. Leur recrudescence témoigne cependant d'**une sensibilité accrue de la population aux soubresauts de l'économie et d'une exposition croissante des classes moyennes aux risques de précarisation.**

**Cette zone de fragilité** au sein de la société **s'est incontestablement élargie ces dernières années. Elle rassemble les salariés aux rémunérations faibles** ou même moyennes **et d'autres qui avaient pu tirer un surcroît de revenu d'heures supplémentaires** ou de travail posté, les chômeurs et notamment ceux qui arrivent en fin de droits à indemnisation<sup>34</sup>, mais aussi des **retraités**, des **commerçants**, des **intermittents du spectacle**, des **auto-entrepreneurs...** Bref, c'est le monde de ceux qui peuvent basculer dans la précarité à l'occasion d'une réduction d'activité, d'une diminution de revenu, d'une rupture familiale, et qui ont comme caractéristique commune d'éprouver des difficultés pour faire face aux dépenses courantes dans lesquelles le logement occupe une place prépondérante. C'est le monde de ceux dont l'équilibre financier est fragile, qui comprend les **15 millions de personnes** dont les fins de mois se jouent à quelques dizaines d'euros près, selon le Médiateur de la République<sup>35</sup>. Finalement, c'est un ensemble aux contours relativement flous qui absorbe ceux qui basculent dans la précarité, et alimente le flot de ceux qui ne peuvent survivre sans solliciter des dispositifs d'aide et rejoignent la cohorte des populations les plus vulnérables évoquées dans la première partie de ce chapitre.

<sup>34</sup> Dans son rapport 2009-2010, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale fait état d'une forte augmentation des « fins de droits » durant cette période et précise qu'« *au cours de la période récente, l'ancienneté d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi s'est accrue de manière importante, entre octobre 2008 et octobre 2009, ceux dont la durée d'inscription est comprise entre un à deux ans a augmenté de 32,8 %, et ceux dont la durée est comprise entre deux et trois ans de 20,3 %* ».

<sup>35</sup> J.P. Delevoye, Médiateur de la République, *Le Monde* dans son édition du 21 février 2010.

Le processus ne devrait malheureusement pas arriver à son terme rapidement car les dynamiques qui l'alimentent sont particulièrement virulentes et inquiétantes. Il en est ainsi – par exemple – des perspectives salariales, car les rémunérations n'augmentent pas et ne devraient pas progresser dans un avenir proche. Selon une enquête de l'institut BVA pour l'Expansion<sup>36</sup>, plus de six Français sur dix n'ont pas vu leur salaire revalorisé significativement depuis deux ans. Pire : quatre sur dix affirment ne pas avoir été augmentés depuis plus de cinq ans. Ces mauvais chiffres sont confirmés par les statistiques officielles puisque, selon l'Insee, la masse salariale perçue par les ménages a stagné entre 2008 et 2009.

**L'évolution divergente des revenus et du coût du logement crée ainsi une nouvelle zone de fragilité et provoque un élargissement des publics** confrontés à des problèmes de logement, tant pour y accéder car la gamme des possibilités se réduit, que pour s'y maintenir lorsqu'ils doivent consacrer une part croissante de leur budget pour faire face à l'évolution du coût du logement et éviter la menace d'expulsion. Les associations, les services sociaux et les dispositifs d'aide voient alors apparaître des publics qu'ils ne connaissaient pas et ne constituaient pas leur « clientèle traditionnelle ». C'est ce que confirme une enquête menée par le Credoc auprès des organismes sociaux<sup>37</sup>, qui montre que « *au-delà de la hausse du nombre de personnes fragilisées, l'inquiétude des professionnels est de voir arriver des demandes d'aides de la part de personnes qui, jusqu'à présent, restaient autonomes financièrement ou parvenaient à s'appuyer sur des réseaux de solidarité, notamment familiaux* ».

Cette évolution est déjà perceptible pour une association comme l'ALPIL, à Lyon<sup>38</sup>, qui pointe la part plus importante dans les ménages accueillis de ceux qui présentent des caractéristiques sociales « ordinaires » et qui sont locataires ou propriétaires. Entre 2008 et 2009, l'association a ainsi accueilli davantage de ménages au statut stable (+15 %), qui représentent la moitié des nouveaux ménages accueillis en 2009. Essentiellement des locataires connaissant une perte de logement à la suite d'une séparation, d'une perte d'emploi ou d'un congé pour vente ou reprise, rencontrant des difficultés avec leur propriétaire (indécence, insalubrité, pratiques abusives) ou bloqués pour des raisons économiques dans un logement surpeuplé.

### L'Espace solidarité habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre sollicite par de nouveaux publics

Monsieur L., qui vit avec sa fille, est locataire d'un logement Hlm. Il est auto-entrepreneur. Cependant sans activité suffisante et sans rentrée d'argent, il s'est retrouvé dans l'incapacité de payer son loyer résiduel de 110 € /mois et est assigné au tribunal après 9 mois d'impayés.

<sup>36</sup> Voir [www.lexpansion.com](http://www.lexpansion.com), 25/11/2010.

<sup>37</sup> Source : Crédoc, *Consommation et modes de vie* n°230, " Les jeunes, les personnes âgées et les difficultés de logement : trois priorités pour l'action sociale", juin 2010.

<sup>38</sup> Association Lyonnaise pour l'insertion par le logement.

Mme B. vit dans un appartement dans le 3<sup>e</sup> arrondissement à Paris avec sa famille. En 2004, elle s'est séparée de son mari et garde l'appartement dont le loyer est de 1 600 €, pour elle et ses deux enfants. Malgré l'irrégularité du versement de la pension alimentaire, elle a pu, jusqu'en 2009, garantir les besoins de la famille et se permettre un niveau de vie confortable grâce à son activité de directrice artistique (en profession indépendante). Avec la crise, cette activité a beaucoup diminué, et elle a alors rencontré des difficultés à assumer ses divers engagements, notamment le paiement régulier des loyers. Elle s'adresse à l'ESH en mars 2010, après avoir reçu une assignation de son bailleur pour impayés de loyer de 5 000 € environ. Elle est orientée vers un avocat. Après plusieurs renvois d'audience, elle sera entendue en janvier 2011. En attendant, avec l'aide de l'ESH, elle recherche un nouveau logement en adéquation avec ses ressources.

### Avec la crise, les risques d'éviction du logement sont renforcés

**Avec la diminution de l'activité économique et ses conséquences sur l'emploi, de nombreux ménages, non seulement les plus modestes mais aussi ceux qui se maintenaient encore dans une relative sécurité, ont vu leurs ressources économiques diminuer.** Le recours au chômage partiel, la raréfaction des emplois d'appoint ou faiblement rémunérés (intérim, emplois saisonniers, temps partiel choisi...) qui constituaient cependant une variable d'ajustement pour « boucler les fins de mois », ont marqué le pas ces deux dernières années en raison de la dégradation du marché du travail. Des ménages, jusqu'alors à l'abri de difficultés majeures de logement, se trouvent ainsi de plus en plus exposés à un resserrement, voire à un « étranglement budgétaire ».

Cette dégradation du marché de l'emploi a augmenté le décalage qui s'est progressivement creusé entre l'évolution du revenu des ménages et celle du coût du logement. **La hausse continue des prix immobiliers contribue en effet à accentuer le poids du logement dans le budget des ménages,** leurs revenus augmentant moins rapidement que la charge qu'ils doivent supporter pour se loger. Il s'agit là d'un mouvement inscrit dans la durée, puisque l'augmentation de la dépense de logement dans le budget des ménages commence à devenir sensible dès le début des années 1980<sup>39</sup>. **Cette augmentation** continue des taux d'effort qui **place désormais le logement au premier rang des dépenses des ménages,** s'est encore accélérée au cours des années 2000, justifiant de considérer l'intensité de l'effort financier comme une dimension majeure du mal-logement, plus encore que par le passé.

<sup>39</sup> En cinquante ans, alors que les prix à la consommation ont été multipliés par 10, les prix des loyers ont été multipliés par 18 et ceux des charges par 26, selon le Credoc. Les prix de l'immobilier ont eux aussi connu une très forte augmentation et ont été multipliés par 55 entre 1960 et 2010.

Entre 1992 et 2006, les revenus moyens des locataires (secteurs libre et social), n'ont augmenté qu'à un rythme annuel moyen inférieur à 1 % et même à 0,5 % entre 2002 et 2006, alors que leurs dépenses de logement augmentaient fortement, à un rythme moyen de 2,2 % sur 14 ans et encore plus nettement entre 2002 et 2006 puisqu'elles ont progressé de 2,8 % en Hlm et 3,5 % en secteur libre. Leurs taux d'effort nets moyens sont ainsi passés, pour le secteur social, de 19,2 % à 22,5 % et pour le secteur libre, de 23 % à 27,4 %. Cette dynamique de progression de l'effort financier que consentent les ménages pour se loger s'est poursuivie tout au long des années 2000.

Il n'est donc pas étonnant de constater, comme le fait le Credoc, que **49 % de la population considère les dépenses de logement comme constituant une lourde charge, contre 34 % en 1980**. L'impression d'être mis en difficulté à cause du logement s'est particulièrement accentuée pour les personnes modestes<sup>40</sup> (+17 points entre 1980 et 2010) et les classes moyennes inférieures (+9 points). Cette vulnérabilité « ressentie » vient de ce que les dépenses contraintes liées au logement (loyer, charges, gaz, électricité, frais d'assurance, téléphone...) sont de plus en plus lourdes dans les budgets des ménages les plus pauvres comme dans ceux des ménages relevant des catégories moyennes. Le tableau suivant qui évalue l'évolution des dépenses contraintes dans les ressources des ménages, l'illustre bien. Ce sont les ménages pauvres (1<sup>er</sup> décile) et modestes (déciles 2 et 3) qui ont supporté la plus forte augmentation de ces dépenses contraintes entre 1979 et 2005 (+24 points, alors qu'elle est de +10 points pour les ménages aisés du 9<sup>e</sup> décile et de +7 points pour les plus hauts revenus).

Part des dépenses contraintes dans les ressources des ménages	1979	2005	Augmentation entre 1979 et 2005
Catégories pauvres (décile 1)	24 %	48 %	+ 24 points
Catégories modestes (déciles 2 et 3)	22 %	46 %	+ 24 points
Classes moyennes inf. (déciles 4, 5, 6)	21 %	38 %	+ 17 points
Classes moyennes sup. (déciles 7 et 8)	20 %	32 %	+ 12 points
Catégories aisées (décile 9)	19 %	29 %	+ 10 points
Hauts revenus (décile 10)	20 %	27 %	+ 7 points

Source : Credoc.

**Cette progression du coût du logement se poursuit et représente une nouvelle source d'inégalités par sa capacité à peser sur le pouvoir d'achat des ménages** et leur aptitude à financer la satisfaction de tous les autres besoins de la vie courante. C'est ainsi que le rapport de l'Onpes souligne la part croissante des dépenses « pré-engagées » dans les budgets des ménages, c'est-à-dire des dépenses incompressibles tels les impôts, les assurances et les frais

<sup>40</sup> Catégorie modeste : de 1 120 à 1 750 €/mois.

liés au logement. Leur part est ainsi passée, entre 2001 et 2006, de 52 % à 74 % dans le budget des 20 % des ménages les plus modestes. Diminution des revenus, part croissante des dépenses incompressibles au sein des budgets... ces mécanismes, combinés à des difficultés nouvelles d'accès au crédit (la production de crédit à la consommation a chuté de 16 % entre janvier et juin 2009), hypothèquent lourdement les perspectives budgétaires des ménages<sup>41</sup> et d'abord celles des plus pauvres d'entre eux qui sont les plus affectés par l'augmentation continue du coût du logement.

Interrogés sur la montée des précarités, des travailleurs sociaux du Maine-et-Loire dénoncent spontanément **l'augmentation du budget logement des ménages** (loyers plus charges et dépenses afférentes) ces dernières années, hausse **non compensée par l'augmentation des aides au logement**. Plus que les conséquences directes de la crise économique, les problèmes semblent prendre racine dans un désajustement consommé entre les ressources et les charges incompressibles des ménages. Dans ce que recouvrent ces charges figure également l'explosion des dépenses d'énergie, qui suscite de nouveaux comportements d'économie « extrêmes », à l'image de ce locataire qui a demandé qu'on lui coupe le gaz durant l'été afin de faire baisser le coût de son abonnement... Dans ce contexte, le moindre « accident » peut être fatal. **C'est en substance ce que l'on peut imputer à l'épisode de crise qui a traversé notre pays : d'avoir accéléré et précipité des situations qui étaient déjà sur le fil.**

### Un ménage à la situation stable exposé au grignotage de son pouvoir d'achat et à la perte de son logement

Résidente d'une commune périphérique d'un grand centre urbain, une employée en CDI depuis plusieurs années vit seule avec sa fille de 13 ans. Malgré un salaire mensuel de 1 300 € et une aide au logement de 142 €, elle n'a pu faire face à l'augmentation des dépenses d'énergie liées à son logement, ainsi qu'aux frais destinés à l'utilisation quotidienne de sa voiture pour se rendre à son travail, venus s'ajouter à un loyer mensuel de 415 €. Suivie par une association dans le cadre de la prévention des expulsions, elle doit aujourd'hui rembourser une dette de loyers de plusieurs mois. Pourtant, l'examen de sa situation budgétaire laisse apparaître une faible marge de manœuvre. Elle n'a en effet jamais contracté de crédit autre que celui nécessaire à l'achat de son véhicule, et ses dépenses courantes sont difficilement compressibles. Non éligible au FSL du fait de ses revenus, elle va donc devoir revendre sa voiture pour apurer sa dette de loyer, et ce, malgré les contraintes que cela représentera désormais, aussi bien au plan de son activité professionnelle qu'au plan familial. **La situation de ce ménage ne s'est pas dégradée du fait d'une perte d'emploi ou d'une baisse de revenus, mais par le « grignotage » régulier de ses ressources, par des postes de dépenses qui eux progressent à rythme plus élevé que son salaire.**

<sup>41</sup> À cet égard, l'Onpes souligne que le risque est grand de se trouver rapidement face à une situation préoccupante « où l'on trouverait d'un côté, des personnes qui ne parviennent plus à faire face à leur endettement pré-existant en raison des effets économiques de la crise et de l'autre, celles qui sont étouffées financièrement parce qu'elles ne peuvent faire face à une dépense imprévue sans possibilité d'étaler dans le temps le financement d'un projet, faute d'accès au crédit. »

La radicalisation des difficultés des ménages sous l'effet de la crise ne concerne donc pas seulement ceux qui cherchent à accéder à un logement mais aussi **ceux qui sont déjà logés sans être certains de pouvoir conserver la protection** que leur offre leur logement. **La crise n'a donc pas seulement pour effet de renforcer les difficultés que rencontrent ceux qui sont « aux portes du logement » pour y accéder, mais touche aussi ceux qui, bénéficiant d'un toit, risquent de le perdre** et de recourir en dernier ressort à la « zone grise » du non-logement.

Quand la crise et l'insécurité qu'elle crée pour un nombre croissant de ménages se conjuguent avec l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre immobilière à l'état de la demande sociale, l'absence de régulation du marché immobilier et l'insuffisance des mécanismes de solvabilisation, **il n'est pas étonnant de constater que les ménages les plus modestes rencontrent des difficultés croissantes pour demeurer dans leur logement et y vivre tout simplement dans des conditions décentes**. En témoignent l'augmentation des impayés de loyers et les ruptures dans le paiement des remboursements de prêts, comme la progression du contentieux locatif et des expulsions<sup>42</sup>.

L'Union sociale pour l'habitat (USH) a tenté de mesurer les effets de la crise en enquêtant auprès de 34 organismes, représentant 60 % du parc locatif social français, au sujet des impayés de loyers. Selon les données obtenues, **les impayés de plus de trois mois ont augmenté de 13 % entre fin 2008 et fin 2009**. Et selon les bailleurs sociaux que nous avons consultés, le mouvement se poursuit. Il est d'autant plus préoccupant qu'il survient après une période (2002-2006) au cours de laquelle les impayés de loyer avaient déjà fortement augmenté<sup>43</sup>. Il traduit une grande fragilité des ménages, qui, en payant une facture ou en engageant des dépenses nécessaires de la vie courante, décalent le paiement d'autres engagements et se trouvent ainsi en situation chronique d'impayé. Toujours en retard pour payer une facture d'eau, d'énergie, une quittance de loyer... avec toujours une ou plusieurs factures à payer devant soi. Un constat partagé par les intervenants sociaux qui signalent **les choix auxquels sont confrontées ces personnes, entre se loger, se soigner, s'habiller ou conserver leur logement** : « *Dans une maison, c'est d'abord le chauffage et l'éclairage, après on mange. Mais pour s'habiller, on ne peut plus* ».

**À la progression des impayés répond celle du surendettement.** L'évolution des situations de surendettement – visible grâce aux données de la Banque de France qui enregistre le nombre de dossiers déposés puis acceptés – permet de constater que si la situation était stable entre 2005 et 2008, le nombre de cas a recommencé à augmenter considérablement entre 2008 et 2009, pas-

---

<sup>42</sup> Il existe un délai assez long entre l'apparition d'un impayé et le déclenchement d'une expulsion, notamment dans le parc locatif social où les organismes cherchent d'abord une solution amiable, avec par exemple l'établissement d'un plan d'apurement, avant de dresser éventuellement le constat qu'il n'est pas respecté et d'engager une procédure. Au total, il peut s'écouler deux ans, parfois plus, avant d'aboutir à cette extrémité.

<sup>43</sup> +57 % dans le secteur locatif social, +82 % dans le secteur locatif privé entre 2002 et 2006 selon le traitement des enquêtes logement par l'Insee.

sant de 188 495 à 216 396 dossiers en 2009. Les procédures de rétablissement personnel (PRP)<sup>44</sup> sont elles aussi en très nette augmentation, puisqu'elles progressent de 25 % deux années de suite depuis 2007, et de 152 % en 5 ans.

En bout de course, le risque d'expulsion apparaît de plus en plus prégnant. Les décisions de justice prononçant l'expulsion n'ont en effet jamais été aussi nombreuses depuis 10 ans (106 938 en 2009) et elles ont augmenté de 4,7 % entre 2008 et 2009 ; même si les décisions de concours de la force publique et ses interventions effectives restent relativement stables en nombre, voire régressent légèrement<sup>45</sup>.

### Les enseignements tirés de la Plateforme « Allo prévention expulsions », de la Fondation Abbé Pierre 0810 001 505

Mise en place en juin 2009, la plateforme téléphonique nationale « Allô Prévention Expulsion » est destinée à informer et soutenir les familles en difficulté confrontées à un risque d'expulsion et les guider dans leurs démarches juridiques et sociales.

Sur les 2 500 appels reçus depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, l'impayé de loyer est à l'origine de la procédure dans 76 % des cas. Parmi ceux-ci, la problématique liée à l'emploi est de loin la première cause à l'origine de la dette (près de 45 %) : passage d'un temps plein à un temps partiel, précarité de l'emploi (CDD, intérim, travail saisonnier...) avec des périodes d'instabilité financière, insécurité des artisans ou chefs d'entreprise, licenciement... De nombreuses personnes font également part du fait qu'elles sont en fin de droits.

Depuis le lancement de la plateforme, on constate que les personnes seules sont les premières victimes des procédures d'expulsions, notamment suite à un impayé de loyer. En effet, lorsqu'un accident de la vie se produit conduisant à une baisse des ressources, la personne isolée ne peut se reposer sur un tiers.

Par ailleurs, les personnes isolées sont plus fréquemment touchées par le chômage, qui affecte 20 % des appelants.

Parmi les personnes exerçant une activité professionnelle, plus de la moitié n'a pas d'activité stable à temps plein (CDD, travailleurs saisonniers...), ce qui explique leur fragilité financière. Au cours de cette première année de fonctionnement, le nombre des personnes ayant une activité professionnelle a diminué de façon inquiétante (passant de 43 % fin octobre 2009 à 31 % fin juin 2010).

#### **Bilan de juin 2009 à juin 2010**

<sup>44</sup> Procédure de Rétablissement Personnel (PRP) : Lors de l'étude d'un dossier, la Commission de Surendettement peut estimer que le surendetté est dans l'incapacité de rembourser ses dettes et que sa situation n'a guère de chances de s'améliorer dans un avenir relativement proche. C'est ce que la procédure de surendettement dénomme « situation irrémédiablement compromise », ainsi décrite au 3<sup>e</sup> alinéa de l'Article L330-1 du Code de la Consommation comme relevant de « l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre des mesures de traitement visées selon la procédure classique ».

<sup>45</sup> Pour une présentation plus complète des expulsions et de leur évolution, on se reportera à la première partie du chapitre 3 de ce rapport et plus particulièrement à l'indicateur du mal-logement concernant les difficultés de maintien dans le logement.

## **Des salariés modestes exposés à une insécurité professionnelle et résidentielle**

---

Une catégorie de public particulièrement affectée par la crise est celle du salarié modeste qui apparaît ainsi parmi les personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir. Le phénomène n'est pas nouveau, mais il est incontestablement accentué par la crise économique. **Ces salariés modestes** sont confrontés à des ruptures, perte d'emploi ou diminution de leurs ressources, et **doivent – avec des revenus qui progressent peu, voire qui baissent – faire face à des charges fixes augmentant continuellement, au rang desquelles les dépenses de logement ont un poids prépondérant**. Très rapidement la situation devient dramatique, **les filets de protection en termes de ressources comme en termes de logement ont une efficacité très limitée, les soumettant à une double insécurité : professionnelle, puisque le retour à un meilleur statut d'emploi est problématique et résidentielle, puisque le logement – loin de constituer une protection – les fragilise**.

Ces tendances sont perceptibles « en direct » au travers de certains dispositifs ou par certains acteurs. Ainsi, Astria, collecteur du 1 % Logement dans le Pas-de-Calais, indique qu'il est de plus en plus sollicité dans le cadre de la perte d'emploi depuis deux ans. **Les difficultés ont tout d'abord concerné la population des intérimaires**, notamment ceux qui bénéficiaient de missions régulières depuis plusieurs années et qui se retrouvent sans activité du jour au lendemain. **Puis, le non-renouvellement des contrats à durée déterminée, le chômage technique et les licenciements ont contribué à fragiliser des ménages jusqu'alors à l'abri des secousses** et à les faire basculer dans la précarité.

Selon une association de la même région du Pas-de-Calais (APSA)<sup>46</sup> qui intervient dans la prévention des expulsions, la nouvelle figure de la précarité est celle du « travailleur pauvre », à ceci près qu'elle ne recouvre plus seulement les personnes en emploi précaire (temps partiel, CDD...) mais concerne aujourd'hui des personnes en CDI bénéficiant de revenus proches du Smic. Ainsi, 45 % des personnes suivies par l'APSA dans le cadre de la prévention des expulsions sont des personnes salariées. On assiste à une « banalisation » du profil des personnes susceptibles de se retrouver dans l'impossibilité d'assumer leurs charges de logement. Ce ne sont plus seulement des personnes en grande difficulté sociale, mais potentiellement *Monsieur Tout-le-Monde*, qui peut se trouver pris à la gorge par l'augmentation des loyers et des charges d'énergie que son salaire ne suffit plus à couvrir.

---

<sup>46</sup> Association Pour une Solidarité Active : association gérant des dispositifs FSL, des dispositifs d'hébergement, de prévention des expulsions, des services de suite, une maison relais et des dispositifs d'intermédiation locative.

**Les intervenants sociaux sont effectivement confrontés à la demande nouvelle d'actifs qui ont perdu leur emploi**<sup>47</sup>. Il s'agit souvent de personnes ayant toujours travaillé et étant victimes de licenciement. Pour certaines, les difficultés sont aggravées par leur isolement, pour d'autres par de fortes réticences à s'adresser à l'aide sociale : « *Elles ont besoin d'aide pour payer leurs factures, sinon elles sont submergées. Elles n'ont pas l'habitude de faire face à ce genre de difficultés, ni de demander de l'aide ; et cela leur coûte beaucoup.* » Il s'agit principalement de personnes peu qualifiées, mais des cadres sont de plus en plus souvent dans cette situation : « *Ce sont souvent des hommes seuls, ils ont un niveau d'études très élevé, leur perte d'emploi est récente. Ils sont en situation de mal-être, ont l'impression d'avoir tout perdu, d'être dévalorisés.* »

Le même phénomène est perceptible quand on examine l'évolution des publics qui sollicitent des dispositifs mis en place pour répondre aux difficultés de logement des « personnes défavorisées ». Ainsi, pour le FSL du Val d'Oise, la représentation des actifs ayant un emploi a augmenté de 46 % en 2009, par rapport à l'année précédente. Parallèlement, **la proportion des ménages aidés** dont les ressources indiquent que le reste-à-vivre mensuel est inférieur à 175 € par personne, **connaît une légère progression** ; ce qui renvoie à la situation d'actifs ("travailleurs pauvres") dont les conditions de travail (horaires, nature ou durée du contrat, niveau de rémunération) dégradent le niveau de vie économique.

Enfin, parmi les ménages qui subissent de plein fouet la dégradation de la conjoncture et qui ont soit perdu leur emploi, soit dû consentir des baisses de revenus ou se contenter d'emplois épisodiques et/ou à temps partiel, l'on voit apparaître d'autres catégories — davantage assimilées aux classes moyennes ou aux catégories dites « intermédiaires » : ceux qui prétendaient encore s'engager dans une trajectoire résidentielle ascendante et qui ont été fauchés dans leur élan. Parmi ces ménages, qui appartiennent aux troisième, quatrième et cinquième déciles (les plus durement frappés par le coup de frein donné à l'activité économique), l'on retrouve **les accédants récents qui ont des profils de « ménages logés en Hlm » et qui ont accédé par défaut ou par « précaution » face aux menaces du lendemain ou aux promesses de sécurité qu'apporte le fait « d'avoir un toit à soi »**. Les frais liés aux produits achetés (travaux/aménagement, transports, fiscalité locale...) et l'importance des emprunts contractés se sont vite avérés insupportables dès que les ressources ont été fragilisées, la situation du ménage ne tolérant aucun imprévu.

<sup>47</sup> Crédoc, *Consommation et modes de vie* n°230 « Les jeunes, les personnes âgées et les difficultés de logement : trois priorités pour l'action sociale ». Juin 2010.

### Quand la crise économique fait basculer un accédant à la propriété

Bernard, 46 ans, vit avec ses deux enfants dans une maison qu'il a achetée dans les environs de Béthune. Cet homme sans difficulté budgétaire particulière a vu sa situation professionnelle basculer lors de la crise économique, avec la fermeture de la société d'équipementerie automobile pour laquelle il travaillait depuis plus de quinze ans. Licencié, Bernard a entrepris une reconversion professionnelle dans le secteur du bâtiment où il a rapidement retrouvé un emploi. Cependant, cette reconversion professionnelle s'assortit d'une diminution drastique de ses revenus. Alors qu'il percevait auparavant 2 000 € mensuels, Bernard a vu ses ressources divisées par deux, puisque son salaire n'est désormais que de 1 000 à 1 200 € par mois.

En 2014, Bernard devrait avoir achevé de rembourser l'emprunt contracté pour acquérir son logement, mais le remboursement des dernières échéances dues s'avère aujourd'hui plus qu'incertain. En effet, le montant mensuel des frais liés à son logement (incluant les charges diverses et les emprunts qu'il a contractés quelques années auparavant pour effectuer des travaux) représente un taux d'effort de 63 %, ce qui laisse à Bernard et à sa famille un reste-à-vivre de 5,30 € par personne et par jour. La situation budgétaire de Bernard s'est donc nettement dégradée et ce dernier risque de ne pas pouvoir honorer les dernières traites de l'achat de sa maison.

### Les premières cohortes de retraités pauvres

Les professionnels de l'action sociale sont unanimes : parmi leurs nouveaux publics, il y a les retraités et notamment les retraités récents. Ces derniers apparaissent de plus en plus comme des victimes de la crise (dans sa manifestation actuelle, mais aussi dans ses différentes occurrences tout au long des deux ou trois dernières décennies). En effet, la rupture de carrières professionnelles à plusieurs moments de la vie active a pu significativement altérer les périodes contributives aux régimes de retraites (généraux et complémentaires). **Les retraités récents (nés vers la fin du baby-boom) contrairement à leurs aînés qui ont bénéficié de la stabilité de leur statut professionnel**, d'une croissance économique durable et des protections mises en œuvre durant les Trente Glorieuses, **peuvent basculer dans la catégorie des personnes défavorisées du jour au lendemain**. Le phénomène concerne de plus en plus de retraités isolés dont la pension se situe aux alentours de 1 000 €, et qui sont au-dessus des barèmes leur permettant de bénéficier d'aides au logement.

Si les ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans sont très largement propriétaires, et pour la plupart d'entre eux libérés de charges de remboursement de prêt immobilier (4,9 millions sur un total de 7 millions de ménages dans cette tranche d'âge), **ils sont encore relativement nombreux à être locataires** dans le parc Hlm (937 000) ou dans le secteur privé (746 000) **et à disposer plus souvent que les propriétaires du même âge, de**

**revenus modestes**<sup>48</sup>. Ils n'ont donc plus guère de chance de pouvoir accéder à la propriété et sont pénalisés par des taux d'effort élevés. C'est ainsi que le taux d'effort net des locataires Hlm de 65 ans et plus, à niveau de vie modeste, dépasse les 30 % dès 2002 et approche 35 % en 2006 sous le double effet de l'occupation de logements familiaux et du faible pouvoir solvabilisateur de l'APL pour des ménages de petite taille, le plus souvent sans enfants. Dans le secteur libre, les ménages âgés à revenu modeste atteignent des taux d'efforts extrêmement élevés (une moyenne de 53 % en 2006, pour plus de 325 000 ménages) et en très forte hausse au cours de la période (plus 15 points en quatre ans).

La présence et l'entrée de ménages relativement âgés dans le parc social est une réalité nouvelle et conséquente, tout comme leur recours aux dispositifs d'aide, tels que le FSL qui connaît une forte progression, même si ce phénomène reste encore marginal : de quelques unités jusqu'il y a encore deux ans, l'on est passé à des dizaines<sup>49</sup> (« *Nos nouveaux pauvres* » selon un travailleur social). Cette indication n'est pas uniquement perceptible dans le parc social ou dans les dispositifs destinés à aider les personnes à accéder ou à se maintenir dans le logement. C'est ainsi que, comme nombre d'organisations caritatives, l'Armée du Salut s'alarme de la dégradation des conditions de vie des personnes âgées les plus pauvres. **Avec la crise et le recul des protections sociales, les revenus des personnes âgées pauvres ne leur suffisent plus pour subvenir à leurs besoins vitaux.** C'est par l'augmentation du nombre des personnes âgées lors de la distribution des soupes de nuit et des colis alimentaires, ou dans les accueils de jour de la Fondation Abbé Pierre, que le phénomène est le plus visible. **Il ne s'agit pas de situations passagères, mais durables et surtout non réversibles.** Ces personnes n'ont en effet pas les revenus suffisants pour accéder, au moment de leur retraite, à une vie décente et ne peuvent espérer une quelconque amélioration (sauf à revenir sur le marché du travail !). Pour les plus âgées d'entre elles, les ressources sont insuffisantes pour accéder à un établissement ou pour pouvoir être maintenues à domicile (le coût moyen d'une prise en charge en établissement médicalisé est à 55 € le jour, il nécessite d'avoir quelques revenus même si les Conseils généraux apportent souvent une aide notamment en versant l'Allocation Personnalisée d'Autonomie<sup>50</sup>).

<sup>48</sup> C'est-à-dire à appartenir aux trois premiers déciles de la distribution des revenus. 53% des locataires de plus de 65 ans du parc Hlm ont des revenus modestes, comme 44% des locataires du secteur privé.

<sup>49</sup> Dans le Maine-et-Loire, en ce qui concerne le seul accompagnement social lié au logement (ASLL), le nombre de mesures pour les plus de 60 ans a été multiplié par 2 en deux ans (plus que le volume, c'est la progression qui est importante, et le poids relatif de ces nouveaux ménages fragiles qui inquiète).

<sup>50</sup> L'APA est une allocation qui est versée aussi bien aux personnes dépendantes à domicile qu'aux seniors vivant en établissements. Dans la majorité des cas, cette aide financière est utilisée pour participer aux frais d'hébergement en établissement ou pour embaucher une aide à domicile. Elle peut également être utilisée pour financer des adaptations de l'habitat comme, par exemple, l'installation d'un système de surveillance à distance. Au 30 juin 2009, ce sont 1 117 000 personnes âgées qui bénéficiaient de l'APA. L'allocation moyenne distribuée s'élève à 494 euros par mois avec de grandes diversités selon le degré de dépendance de l'allocataire.

Les Conseils généraux sont particulièrement sensibles, eux aussi, à la situation des nouveaux retraités du fait de leurs compétences récentes dans le versement de l'APA, mais aussi au travers de l'action sociale. Sans constituer leur public le plus important, **les personnes âgées et notamment les retraités « jeunes », sont en revanche devenus la catégorie de bénéficiaires de l'action sociale polyvalente qui croît de la manière la plus importante.**

Des bailleurs sociaux, comme ce responsable d'un OPAC francilien, désignent également les personnes âgées comme leurs « nouveaux » locataires pauvres. Ces locataires connaissent d'autant plus ce basculement qu'ils auront été des salariés modestes durant leur vie active. En effet, pour les bénéficiaires de minima sociaux (anciennement RMI et aujourd'hui RSA-socle), l'âge de la retraite et le changement de statut n'occasionnent pas de véritables changements. Par contre, les travailleurs modestes et pauvres doivent assumer une « désescalade » sociale parfois très raide. Certains responsables de FSL pointent ainsi les situations de **personnes qui, prenant leur retraite, voient leurs ressources diminuer du jour au lendemain de 30 à 40 %** (en raison d'une carrière insuffisamment longue ou chaotique et d'une absence de retraite complémentaire) et basculer irrémédiablement dans l'endettement locatif n'ayant aucune possibilité de faire augmenter leurs ressources.

## Vers une extension du domaine de la crise du logement...

Au terme de ce chapitre, un double constat s'impose. Le premier est lié aux effets sociaux de la crise économique survenue en 2008 qui sont loin d'être encore tous déployés, d'autant que la reprise de l'activité reste incertaine. Incontestablement, **la crise a renforcé la sensibilité du logement à la pauvreté et à la précarité**. Bien plus, elle a créé de nouvelles fragilités et elle a élargi le champ de ceux qui se retrouvent en butte à des problèmes de logement. **Ce ne sont pas seulement les personnes défavorisées et celles qui appartiennent aux catégories modestes de la population qui rencontrent des difficultés pour se loger mais aussi, et de plus en plus, des représentants des couches moyennes**. Le domaine de la crise du logement connaît ainsi une extension sans précédent.

Le second constat, encore plus inquiétant, est celui d'**une incapacité croissante de la politique du logement à limiter cette extension et à réduire les difficultés** que rencontrent de très larges pans de la société française. Cette incapacité ne résulte pas seulement de l'insuffisance des moyens consacrés au logement par les responsables de la politique gouvernementale, mais plus profondément d'un manque d'ambition à agir dans ce domaine du logement. L'action a principalement porté sur des mesures limitées en direction de ceux qui sont privés de toit et d'aides à l'investissement immobilier pour les ménages aisés qui ont pour effet de dynamiser le marché de la construction mais de rendre plus difficile l'accès au logement pour le plus grand nombre.

**C'est cette double évolution, celle d'une aggravation des difficultés de logement très clairement indexée sur la crise économique d'un côté et celle d'un recul de l'intervention publique alors que la situation exigerait un plus grand engagement, d'un autre côté, qui donne à la période actuelle un caractère inédit mais dramatique**. C'est l'effet cumulatif de ces deux évolutions que soulignent les intervenants sociaux, les gestionnaires de dispositifs d'accueil, les associations en contact avec des personnes en difficulté ou les bailleurs sociaux que nous avons rencontrés pour réaliser ce rapport. Quand ils rendent compte de l'aggravation de la situation, ils associent toujours ces deux registres d'explication. Cela est nouveau et particulièrement inquiétant. **Face à de tels choix politiques qui ne prennent pas en compte les préoccupations des Français qui font pourtant du logement un problème majeur**, à l'égal de l'emploi, **la Fondation Abbé Pierre est consternée et appelle à une prise de conscience** des effets qu'ils produisent, notamment pour les plus modestes de nos concitoyens.

Mais au-delà de cette indignation, la Fondation Abbé Pierre appelle à reconsidérer les orientations, les objectifs et les modalités d'action de

la politique du logement. Elle ne peut en effet accepter que l'intervention publique relève de plus en plus d'une vision *a minima*, qui, de fait, laisse au marché le soin de répondre aux besoins en logements du plus grand nombre. Finalement, au nom de la sortie de la crise et au motif de contraintes qui pèsent sur les finances publiques, **une orientation politique risque de conduire à la liquidation de tout un pan de la politique du logement dans un aveuglement idéologique, laissant le champ libre aux seules forces du marché**, lesquelles n'ont jamais ni résolu la « crise du logement », ni même assuré leur propre pérennité (en témoignent les coups de mains réguliers que leur procurent les dispositifs publics tels que les défiscalisations et autres mesures incitatives... et plus particulièrement celles adoptées fin 2008-début 2009 pour éviter un effondrement de l'activité immobilière).

### **L'intensification de la crise du logement en trois mots**

De façon résumée, l'intensification de la crise du logement peut s'exprimer simplement : aggravation, basculement, instabilité. Trois mots qui permettent de dire la situation, d'identifier les publics qui sont plus particulièrement concernés, mais aussi de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre.

On assiste d'abord à **une aggravation de la situation des plus vulnérables** comme nous l'avons montré dans la première partie de ce chapitre, et si les jeunes en représentent une figure emblématique, bien d'autres se trouvent dans cette situation, notamment les femmes seules avec des enfants. Ils ont pour caractéristique commune de mobiliser des moyens de survie pour vivre. Ce sont **ces personnes qui ne peuvent pas finir le mois sans une aide de la collectivité ou d'associations caritatives et humanitaires**. Elles étaient 1,5 million à s'adresser au Secours catholique en 2009, 2 millions à solliciter le Secours populaire pour la même année, sans compter les 830 000 personnes aidées par les Restos du cœur et celles qui s'adressent à d'autres associations ou structures comme les centres d'action sociale. Certes, tous ces chiffres ne s'ajoutent pas, mais **que l'on ne vienne pas nous parler de « doubles comptes » quand il s'agit de personnes qui sont contraintes de faire le tour des différents guichets d'aide pour simplement survivre**.

Leur situation est bien décrite dans **le dernier rapport du Secours catholique**<sup>51</sup> qui **souligne combien les ménages pauvres**, comme ceux qui sont légèrement au-dessus du seuil de pauvreté, **vivent sous le régime de la privation**, dans un état d'insécurité permanent. L'analyse des budgets montre que, même avec des estimations de dépenses réduites à un minimum réaliste, presque aucun type de ces ménages n'est en mesure de faire face à l'ensemble des charges qu'il faut engager pour vivre. Seuls

<sup>51</sup> Secours Catholique, *Statistiques d'accueil 2009, Ressources, crise et pauvreté*.

les couples avec deux ou trois enfants gardent un solde positif en fin de mois. S'en tenir à ces montants suppose déjà une grande rigueur budgétaire. Cet éventuel solde positif après dépenses inévitables ne constitue pas un « reste-à-vivre », mais ce qui permet de financer des dépenses que l'on peut choisir de faire, de retarder ou auxquelles il faut renoncer. On peut citer en particulier les dépenses de santé hors remboursement, les dépenses d'équipement et d'entretien du logement, l'achat ou l'entretien d'un véhicule (voiture ou deux-roues), les dépenses imprévues (pannes, déplacements en urgence, voyages scolaires...), les dépenses de loisirs et de vacances... bref toutes dépenses qui apparaissent ordinaires pour d'autres ménages. **Rappeler les difficultés que vivent les plus modestes est une exigence non seulement morale, mais aussi politique et sociale car la situation qui leur est faite bafoue le principe républicain d'égalité** et met en péril la cohésion sociale.

L'intensification de la crise du logement s'exprime aussi avec **le basculement dans la précarité de ménages qui en étaient jusque-là protégés**. Sont particulièrement concernés par cette insécurité nouvelle les salariés modestes, ceux qui disposent du Smic et d'un peu plus, mais aussi des retraités quittant le monde du travail après avoir connu une carrière entrecoupée de périodes de chômage ou comptant des périodes de travail précaire – la « génération RMI » comme la nomment des intervenants sociaux confrontés à cette nouvelle population. Ce sont tous ceux dont les fins de mois se jouent à quelques dizaines d'euros près, parfois en plus, parfois en moins ; tous ceux qui sans être pauvres, vivent dans l'incertitude. Ils sont nombreux à être dans cette situation puisque **le Médiateur de la République estimait à 15 millions le nombre de personnes dont les fins de mois se jouent à 50 ou 150 € près**. On peut d'ailleurs penser qu'il s'agit là d'une estimation basse puisqu'une personne sur deux vit en France avec moins de 1 500 € par mois.

Enfin, et cela est relativement récent, l'aggravation de la crise du logement est aussi liée à **l'instabilité des situations**, au passage relativement rapide d'un état dans lequel les personnes sont protégées par leur statut, par leur salaire, par les protections attachées au salariat, à un autre dans lequel elles se retrouvent plus exposées. C'est ce que désigne Robert Castel quand il évoque l'institutionnalisation du « précarariat », c'est-à-dire d'une sorte de sous-salariat pour ceux qui sont contraints d'accepter des emplois peu attrayants en termes de statut, de salaire et de conditions de travail. Cette instabilité est manifeste, comme nous l'avons signalé dans la première partie de ce chapitre, quand on évoque les « trajectoires de pauvreté » : **alors que le taux de pauvreté se situait en 2008 à 13,4 % de la population, plus d'une personne sur cinq avait connu une telle situation au cours des quatre années précédentes**.

**Trois maux aggravés par les choix politiques  
en matière de logement**

**Face à l'extension du domaine de la crise du logement et à l'intensification de ses manifestations, on assiste de façon paradoxale à la rétraction de l'action publique.** Quand à l'aggravation de la situation des plus vulnérables s'ajoute l'insuffisance des dispositifs d'intervention ; quand au basculement dans la précarité de très nombreuses personnes jusque-là épargnées, s'ajoute l'effritement des mécanismes de redistribution dans le domaine du logement ; quand à l'instabilité des situations s'ajoute l'imprévisibilité des aides, **l'équation devient impossible à résoudre.**

**Les plus vulnérables exposés à l'aggravation de leurs difficultés de logement sont confrontés à l'insuffisance des dispositifs publics d'intervention et à des mesures qui contribuent à les pénaliser au lieu de les aider.** Quelques chiffres ou faits inquiétants signalés dans ce rapport attestent de la montée de ces difficultés : consommation en hausse des budgets alloués aux FSL ou aux fonds énergie, développement très marqué des assignations (c'est-à-dire du nombre de ménages en impayés de loyer en situation d'être menacés d'expulsion).

Le champ d'action de la solidarité nationale envers les plus démunis s'est en effet singulièrement réduit. L'État s'est déchargé de la responsabilité des Fonds de solidarité pour le logement sur les Départements qui, contraints par leurs difficultés financières tendent, par diverses mesures évoquées dans la première partie de ce chapitre, à limiter les possibilités d'accès à ces fonds. L'État a fait de la refondation du secteur de l'hébergement un grand chantier national, mais les moyens qu'il y consacre ne permettent pas de faire face aux demandes nouvelles. Plus grave encore, **il adopte des mesures concernant le logement qui renforcent l'insécurité pour les plus fragiles.** Il en est ainsi par exemple de la fongibilité des prestations de la CAF. Un trop perçu de prestation (RSA, prestation familiale ou AAH) qui pouvait auparavant être récupéré sur ces mêmes prestations, peut désormais l'être sur l'aide au logement qui n'est plus sanctuarisée. Cela a évidemment des conséquences néfastes sur la capacité des ménages à s'acquitter de leur loyer. Il en est également ainsi de la mesure qui supprime la rétroactivité de trois mois des aides à la personne. À partir de 2011, le versement de l'allocation logement prendra effet à partir de la date de la demande, pénalisant ainsi les plus modestes. L'économie attendue par le Gouvernement est de 240 millions d'euros, elle se traduira évidemment par une dépense supplémentaire du même montant pour les ménages.

**Ceux qui basculent dans la précarité ne sont pas davantage aidés, leur situation est au contraire encore aggravée par des mesures adoptées récemment dans le cadre de la politique du logement.** La plus grande

vulnérabilité des ménages au chômage, à la précarité, à la pauvreté a évidemment des effets dans le domaine du logement. Le logement en est certes le reflet, mais **le fonctionnement du marché immobilier comme parfois les mesures adoptées** dans le cadre de la politique du logement, **conduisent à accentuer cette vulnérabilité et à l'élargir à des ménages de salariés qui n'étant pas éligibles au logement social** et ne bénéficiant pas d'aides au logement, **peuvent être fragilisés**. C'est le cas par exemple de ceux qui ont été affectés par la baisse des plafonds d'accès au logement social (et plus particulièrement de ceux qui ont été touchés par celle survenue en 2009), comme de ceux qui se retrouvent juste au-dessus des plafonds APL. Des ménages, précédemment éligibles au logement social, peuvent ainsi se trouver obligés de recourir à un logement locatif privé beaucoup plus cher (en moyenne le double) et ne pas bénéficier d'aide personnelle au logement. Les deux tableaux suivants disent, mieux que de longs discours, le resserrement de l'aide sur les ménages les plus modestes, ce qui ne serait pas condamnable en soi, si cela ne mettait pas en difficulté ceux qui sont concernés.

Évolution de la proportion de ménages pouvant accéder au parc locatif Hlm

	PLUS	PLA-I	PLS	PLI
2008	70,6 %	34,5 %	84,1 %	90,3 %
1 <sup>er</sup> janvier 2009	70,2 %	34,1 %	83,8 %	90,1 %
1 <sup>er</sup> juin 2009	63,0 %	28,6 %	78,9 %	86,6 %
1 <sup>er</sup> janvier 2010	62,1 %	28,2 %	78,1 %	86,2 %

Évolution des revenus d'exclusion\* de l'aide personnelle au logement  
(en Smic net au 1<sup>er</sup> juillet)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Isolé	1,15	1,12	1,11	1,11	1,07	1,07	1,04	1,07	1,07	1,06
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,13	2,08	2,06	2,07	2,02	2,00	1,94	1,98	1,98	1,95
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,59	2,53	2,53	2,53	2,48	2,45	2,39	2,43	2,43	2,39

Source : ministère du Logement.

\* dans une agglomération de province de plus de 100 000 habitants (zone 2) et des loyers ou mensualités au niveau des plafonds.

Le basculement de personnes modestes, salariées ou retraitées, dans la précarité et l'aggravation des difficultés qu'elles rencontrent pour accéder à un logement ou tout simplement pour s'y maintenir, résulte évidemment de l'évolution de la situation économique, mais aussi de l'accélération du **processus d'affaiblissement des mécanismes de redistribution**. C'est en effet l'affectation de ressources publiques qui permet

de soutenir la production de logements à vocation sociale et de solvabiliser les ménages modestes à travers les aides personnelles au logement. Mais **quand la contribution de l'État pour le financement du logement social** (en subvention) **s'effondre et quand les aides personnelles au logement permettent de moins en moins de couvrir les dépenses de logement des ménages, ce sont autant de personnes qui voient diminuer les protections qu'apporte le logement.**

Enfin, il faut bien convenir que **les politiques qui prennent difficilement en compte l'instabilité (professionnelle ou familiale) des situations que vivent les ménages, contribuent parfois à lui ajouter l'imprévisibilité des aides.** C'est le cas des aides personnelles au logement dont le montant évolue en fonction des revenus. La situation est particulièrement préoccupante pour les bénéficiaires du RSA-complément d'activité qui entraîne une réévaluation des droits à l'APL tous les trois mois, ce qui génère de l'instabilité dans le budget des ménages concernés. En outre, le montant de l'aide au logement peut être amené à diminuer de moitié entre un RSA-socle et un RSA-activité, de telle sorte que la hausse de revenu liée à l'activité ne compense pas toujours la diminution du montant de l'aide au logement.

Quand on assiste, en même temps qu'à l'aggravation de la crise, au recul de l'intervention publique dans le domaine du logement, la situation devient explosive. **L'État se félicite d'avoir favorisé l'augmentation de la production de logements sociaux**, en comparant le niveau de la construction en 2009 et 2010 à celui de l'année 2000, **mais prend des mesures de nature à la réduire à l'avenir.** Il a par ailleurs ouvert le chantier prioritaire de la refondation de l'hébergement et de l'accès au logement mais y consacre des moyens limités qui font douter de son engagement. De leur côté, les collectivités locales confrontées aux difficultés de logement sur leurs territoires sont comme l'État, soumises à des contraintes financières fortes et sont tentées de se replier sur leurs compétences obligatoires, ce qui les conduit à hésiter à s'engager dans le financement de l'hébergement et à remettre en question les aides apportées pour la construction de logements sociaux quand ce n'est pas la nouvelle législation qui tente de les en empêcher.

### **Mieux réguler le marché immobilier, mieux protéger les individus**

Une telle situation, dans laquelle les choix effectués en matière de politique du logement contribuent à aggraver la situation des ménages déjà affectés par les effets sociaux de la crise économique survenue en 2008, n'est évidemment pas satisfaisante. Elle ne l'est pas parce qu'elle intervient *a minima* pour ceux qui sont tombés et sont alors récupérés dans la voiture-balai, sans se préoccuper de ceux qui pourraient suivre le même chemin. Pour le dire autrement, **la politique du logement n'in-**

tervient pas sur les mécanismes qui génèrent des exclusions dans le domaine du logement. Elle ne permet pas de prévenir les difficultés en agissant en amont pour éviter leur apparition, autant que faire se peut.

Soutenir le développement de l'offre, indépendamment de sa destination sociale, peut contribuer à favoriser l'activité immobilière sans pour autant permettre de répondre aux besoins sociaux. Pourtant, c'est bien le choix fait par le **Gouvernement** quand il **ouvre le bénéfice du nouveau prêt à taux zéro aux ménages aisés** (plus de la moitié des bénéficiaires attendus en 2011, devrait appartenir aux 20 % des ménages les plus riches alors qu'il n'y en avait aucun en 2009, et les 30 % des ménages les plus modestes qui étaient 56 % à bénéficier du PTZ en 2009 ne seront plus que 10 % en 2011), ou quand il consacre 670 millions d'euros de dépenses fiscales pour soutenir l'investissement locatif privé sans imposer de contrepartie sociale, **alors que sa contribution directe au financement du logement social s'effondre entre 2010 et 2011 passant de 630 à 160 millions d'euros**<sup>52</sup>, et qu'il ne contribue plus que pour 800 € de subvention au financement d'un logement PLUS qui coûte en moyenne 150 000 €. C'est la même orientation qui conduit le Gouvernement à refuser d'indexer les loyers de relocation du secteur privé sur l'indice de référence des loyers.

De telles mesures sont à l'origine de la chaîne des exclusions dans le domaine du logement et vont à l'encontre de **la nécessité de mieux réguler le marché immobilier**. L'exemple de l'Allemagne, si souvent mobilisé dans d'autres domaines, pourrait pourtant servir de référence puisque les loyers n'y ont pas suivi la même évolution qu'en France et restent à un niveau mesuré. Mais il s'agit d'un pays qui dispose de 57 % de logements locatifs au sein de son parc de résidences principales et n'a pas fait du « tout-accession » son objectif.

Les choix faits en matière de politique du logement ne sont également pas satisfaisants car ils conduisent à « **une privatisation des difficultés de logement** ». C'est en effet bien de cela dont il s'agit quand les difficultés que rencontrent les ménages dans leur rapport au logement leur sont renvoyées. Quand elles sont invisibles dans l'espace public et ne relèvent plus de la solidarité nationale, que les souffrances qu'elles génèrent s'expriment alors seulement dans la sphère domestique et relèvent de solidarités de proximité ou de la débrouille. Il en est ainsi quand des personnes renoncent aux aides auxquelles elles ont pourtant droit (« non recours ») par découragement ou pour tout autre motif. Quand la gestion de la précarité énergétique s'effectue de façon individuelle en coupant le chauffage par exemple. Quand des ménages doi-

<sup>52</sup> La contribution de l'État au logement social, en subvention, décroît très fortement : 716 millions d'euros en 2009, 630 en 2010, 500 en 2011, 450 en 2012 et 400 en 2013. À partir de 2011, cette contribution intègre le prélèvement de 230 millions par an sur les organismes de logement social.

vent procéder à des arbitrages douloureux au sein de leur budget parce que leurs ressources n'ont pas suivi l'évolution du coût du logement. **C'est cette même logique qui s'exprime avec la promotion de l'accès à la propriété qui permet de renvoyer la charge financière du logement vers les ménages.**

Cette évolution préoccupante va à l'encontre de **la nécessité de mieux protéger les personnes** en matière de logement et de ne pas les laisser seules face aux difficultés qu'elles rencontrent pour se loger. Il faut pour cela tenir compte des situations concrètes (difficultés d'accès, risque de perte de logement, blocage de trajectoire résidentielle) qui concernent des publics différents et qui ont pour caractéristiques d'être mouvantes. Aux protections ouvertes par l'appartenance à une catégorie (les locataires protégés par la loi de 1989, les demandeurs de logement par la loi Dalo de 2007), il faut ajouter des interventions permettant de faire face à l'instabilité des situations et à la vulnérabilité que cela crée pour les personnes qui y sont confrontées.

Il s'agit d'une question centrale dans un contexte où **les évolutions économiques, sociales et démographiques contribuent à la fragilisation de la situation et de la trajectoire des ménages, laquelle se reflète évidemment dans leur rapport au logement**, sachant que le mode de fonctionnement du secteur du logement contribue lui aussi à accentuer cette fragilisation des ménages les plus modestes. Ils ne peuvent alors bénéficier d'une situation suffisamment sécurisée pour vivre paisiblement et envisager l'avenir avec un minimum de sécurité.

Là où on attend de l'État qu'il joue son rôle de garant de la solidarité nationale, c'est à un retrait de son engagement que l'on assiste dans le domaine du logement. De nombreuses mesures adoptées récemment ne traduisent pas seulement un retrait de son intervention, mais apparaissent à la source des difficultés que vivent les personnes fragiles et modestes. Cette évolution suscite ce détournement de l'interpellation de la Fondation Abbé Pierre en 2008 (« Quand on est malade on reste à la maison, mais quand c'est la maison qui rend malade ?... »<sup>53</sup>) : **quand on est en difficulté, on attend de l'intervention publique une aide, mais quand ce sont les politiques qui aggravent la situation... c'est la situation de millions de personnes qui se détériore.**

<sup>53</sup> Il s'agit de l'accroche de lancement du programme SOS Taudis, novembre 2007.

### Une France de propriétaires à tout prix ?

---

- Devenir propriétaire : une aspiration partagée, un processus inégalitaire.
- Être propriétaire : un statut qui protège ou un rêve qui piège ?
- Enjeux négligés d'une politique du « tout-accession ».

**L**a volonté de développer de l'accèsion à la propriété — depuis plusieurs années et particulièrement depuis 2007 — correspond à une dimension forte et centrale de la politique du logement. Elle vise à donner aux Français qui ne sont pas propriétaires la perspective de réaliser un rêve très largement partagé puisque 90 % d'entre eux estiment qu'il s'agit de la meilleure solution de logement<sup>1</sup>. Cette ambition **s'inscrit en fait dans une tendance longue et a été reprise, avec quelques variations d'intensité selon les périodes, par tous les gouvernements qui se sont succédés depuis le début des années 1950**. Le développement de l'accèsion à la propriété est très clairement une priorité de la politique du logement depuis la réforme du financement du logement de 1977, et a pour objectif de favoriser des « parcours résidentiels ascendants » dont la propriété apparaît comme l'aboutissement logique<sup>2</sup>. Alors qu'un tiers des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale en 1953, ils sont désormais 58 % et leur part ne cesse d'augmenter, même si la croissance du taux de propriétaires a ralenti depuis la fin des années 1980<sup>3</sup>.

Ce qui est nouveau depuis 2007, c'est la volonté exprimée par le Président de la République d'**atteindre 70 % de propriétaires**<sup>4</sup> et de faire de cet objectif l'axe majeur de sa conception de la question du logement. **Il correspond aux aspirations de la majorité des ménages** et est légitimé par le recours à des comparaisons internationales qui feraient apparaître le « retard » de la situation française par rapport à celle d'autres pays européens. S'il existe un décalage par rapport aux pays du sud de l'Europe (Portugal, Espagne, Italie, Grèce notamment) ou au Royaume-Uni qui ont des taux de propriétaires occupants plus importants que celui de la France — cela s'explique par des raisons historiques et sociologiques et ne peut servir de modèle. **Dans un pays comme l'Espagne par exemple, l'absence de parc locatif pose de vrais problèmes et rend difficile la décohabitation des jeunes**. Au Royaume-Uni, le développement de la propriété s'est nourri de la mise en vente d'une partie du parc public mal entretenu. Mais il existe aussi un décalage inverse par rapport à d'autres pays développés de l'Europe de l'Ouest comme l'Allemagne, la Suède ou la Suisse où le poids des propriétaires est moindre et conduit à situer la France un peu en-dessous de la moyenne européenne. Cette focalisation de la comparaison internationale sur le poids de la propriété masque en fait une différence plus fondamentale entre les pays qui privilégient la propriété, au point d'en faire quasiment la seule voie d'accès à un logement, et ceux qui dispo-

<sup>1</sup> Etude AVendreALouer.fr / OpinionWay du 25 août 2010.

<sup>2</sup> Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, la Documentation française, 2010.

<sup>3</sup> Voir tableau 1 en annexe.

<sup>4</sup> Ce qui suppose une augmentation de 3,5 millions du nombre de propriétaires (ils étaient 15 millions environ en 2006).

sent d'une offre plus diversifiée et plus équilibrée qui associe le statut de propriétaire et celui de locataire (dans le parc social ou le secteur privé).

Ce qui est également exprimé de manière très explicite par le Président de la République, c'est la volonté de **fonder la sécurité face aux aléas de la vie sur la propriété**, qui représente à ses yeux un viatique pour affronter l'avenir dans de bonnes conditions. Pour le chef de l'État, « *la propriété est une sécurité en cas de chômage ou de changement professionnel, elle est une garantie de niveau de vie au moment de la retraite ou pour reprendre une formation, elle est un capital à transmettre à ses enfants* ». Elle devrait donc être largement diffusée dans la société car « *l'une des plus grandes injustices de notre société, c'est que certains peuvent se loger tout en se constituant un patrimoine, quand tant d'autres sont condamnés à dépenser chaque mois dans leur loyer plus du tiers de leurs revenus*<sup>5</sup> ». **La propriété, en permettant aux ménages de se constituer un patrimoine, devrait donc les aider à faire face aux aléas de la vie, et notamment à limiter les effets de la baisse de revenu qui survient au moment de la retraite.** Elle pourrait aussi contribuer à constituer une réserve financière mobilisable pour supporter le coût de la prise en charge de la dépendance qui survient avec le vieillissement, quitte à faire apparaître une contradiction avec un autre mérite prêté à la propriété qui est de permettre la transmission intergénérationnelle à travers la donation ou l'héritage.

La propriété d'un logement est également présentée comme **un facteur de responsabilisation et de cohésion**. « *La propriété, c'est la garantie d'un bon entretien des parties communes d'un immeuble. C'est la garantie du civisme, des relations de voisinage pacifiées, d'occupants responsabilisés. C'est même la garantie d'une certaine mixité*<sup>6</sup> ». À travers la constitution d'un patrimoine, c'est le comportement moral des ménages qui se verrait amélioré, la propriété étant supposée avoir pour vertu de briser la distance que peut avoir le ménage, lorsqu'il est locataire, par rapport au bien qu'il occupe (voire par rapport au quartier qu'il habite), et notamment de plus fortement l'impliquer dans sa gestion et dans son entretien. Cette idée s'appuie, d'une part, sur l'intérêt économique qu'aurait chaque ménage à conserver la valeur de son bien par son entretien régulier (et son insertion dans un environnement que l'on souhaite attractif) et, d'autre part, sur le fait qu'un ménage propriétaire s'installe plus durablement sur un territoire qu'il cherchera donc à faire évoluer positivement plus qu'à le quitter au moindre désagrément.

Au regard de ces divers arguments, la propriété s'inscrirait donc dans

<sup>5</sup> Discours de Nicolas Sarkozy à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy, 11 décembre 2007.

<sup>6</sup> Idem.

l'ordre des choses et aurait pour mérite de rendre les ménages davantage responsables financièrement et moralement. En cela, la promotion qui est faite actuellement de la propriété par le pouvoir exécutif renvoie à une longue tradition politique, à la fois conservatrice dans les valeurs morales défendues et libérale d'un point de vue économique, dont l'une des expressions les plus vives remonte à l'époque où Valéry Giscard d'Estaing était Président de la République, entre 1974 et 1981 (cf. encadré suivant). Pour les tenants de cette tradition politique, les bienfaits liés à l'accession à la propriété permettent également d'envisager sous un autre jour certains aspects de l'organisation sociale du pays, ce qui transparait en filigrane des discours prononcés par le pouvoir exécutif ces dernières années. **Par ses mérites, la propriété constituerait une réponse à certains enjeux d'ordre sociétal** : il est une autre forme de réponse au problème des retraites, au problème de la dépendance, aux difficultés de « vivre-ensemble », mais aussi une valeur de placement, un vecteur de croissance économique, un facteur d'emplois et, finalement, un instrument de lutte contre les déficits publics.

Bref, **la propriété** ferait système et recouvrirait des intérêts multiples. Mais **permet-elle** pour autant **de loger une majorité de la population durablement dans des conditions décentes**, que ce soit aux niveaux budgétaire (coûts supportés), sanitaire (état technique du logement), environnemental (consommation énergétique, temps de transport généré...), du confort (taille du logement adapté à la famille) ou de la localisation (accès aux services, équipements, commerces et réseaux sociaux) ?

Si l'ambition de favoriser le développement de la propriété est louable, tant elle fait écho aux aspirations des Français, **est-il** pour autant **opportun, en ces temps de crise, de faire de l'accession à la propriété la pierre angulaire de la politique du logement** ? Alors que les marchés immobiliers ont retrouvé un dynamisme jugé par beaucoup déconnecté de la réalité des revenus des ménages et qu'une frange toujours plus importante de la population bascule dans la précarité - voire dans l'exclusion - faute de trouver des conditions décentes de logement, vouloir faire de la France « un pays de propriétaires » ne relève-t-il pas d'un certain aveuglement idéologique face aux réalités sociales de la société française ? **N'y a-t-il pas un risque** en ne privilégiant qu'un seul statut d'occupation au détriment des autres, **de renforcer les inégalités et d'accroître les difficultés de logement** ? Si l'aspiration des Français à être propriétaire ne saurait être négligée, quelles vigilances doivent aujourd'hui être développées pour que les risques inhérents à ce pari politique ne soient pas supportés par ceux qui sont déjà les plus fragiles ? **Quels garde-fous doivent être érigés** pour que la politique du « tout-accession » - qui revient dans le fond à « mettre tous ses œufs dans le même panier » - ne se traduise par un renforcement de la crise du logement ?

La réponse à ces questions nécessite de dépasser la dimension idéolo-

gique du discours sur l'accès à la propriété, de ne pas s'en tenir à l'affirmation de l'ambition affichée par cette politique ou à l'énoncé de bienfaits escomptés comme on peut souvent l'entendre, mais bien de plonger dans les réalités que recouvre la condition de propriétaire occupant<sup>7</sup> aujourd'hui en France. Car, si l'aspiration des Français à devenir propriétaire peut être légitime, assumer ce statut a un coût qui sera d'autant plus lourd et long à supporter que la situation initiale du ménage est fragile. **Les bienfaits attendus de la propriété sont alors plus qu'incertains ; et lorsqu'ils ne se manifestent pas, c'est une exclusion tout aussi violente que subit le ménage.** Si être propriétaire protège globalement, cela peut également s'avérer être un piège. Cette réalité, les tenants du « tout-accession » semblent parfois l'avoir oubliée, préférant ne considérer que les vertus supposées de la propriété.

### L'accession à la propriété : un discours renouvelé plus qu'une idée neuve

Extraits d'allocutions de Valéry Giscard d'Estaing et Nicolas Sarkozy

#### *Valéry Giscard d'Estaing entre juillet 1976 et juillet 1977*

« Il s'agit à la fois d'améliorer la qualité de l'habitat familial, d'augmenter la liberté de choix de chacun et d'encourager l'accession à la propriété ainsi que le logement en maisons individuelles dont il me paraît évident qu'il correspond, à l'heure actuelle, pour une série de motifs profonds tenant à la nature de ce que nous sommes, à l'aspiration des Français de toute condition. »

« J'avais observé depuis longtemps qu'il y avait en France une aspiration profonde et populaire à l'accession à la propriété. (...) Cette réforme du logement telle que nous la concevons est une étape vers la réalisation de ce que j'appelle (...) non pas un simple rayon de lumière, mais une sorte d'aurore et qui serait l'instauration d'une société française, de liberté, de justice et de progrès. »

« Mon premier dessein est de rendre les Français propriétaires de la France. Non pas propriétaires collectivement par l'intermédiaire d'une bureaucratie de plus qui étendrait encore le domaine tentaculaire de l'État, mais propriétaires individuellement de la France par la propriété de leur logement, par la propriété de leur outil de travail (...). Il faut rendre des racines à chacun. Et y a-t-il des racines plus profondes que celles qui vous lient à votre maison, à votre terre, à votre instrument de travail ? Oui, il faut rendre les Français propriétaires individuels de la France. »

#### *Nicolas Sarkozy entre septembre 2006 et septembre 2010*

« Nous vivons dans un monde où la mobilité devient de plus en plus nécessaire. Mobilité dans son travail. Mobilité dans l'espace. Ce n'est pas seulement un mal d'ailleurs. La mobilité, c'est aussi l'occasion de saisir de nouvelles opportunités. Mais si nous ne voulons pas que la mobilité se transforme en précarité, nous devons organiser des sécurités. Or, la propriété en est évidemment une. La propriété est une

<sup>7</sup> Pour la définition précise des différentes catégories de propriétaires et des modalités d'acquisition, voir l'encadré, « Des notions à préciser », un peu plus loin dans le texte.

sécurité en cas de chômage ou de changement professionnel, elle est une garantie de niveau de vie au moment de la retraite ou pour reprendre une formation, elle est un capital à transmettre à ses enfants.

Permettre à chacun de se constituer un patrimoine en versant ses loyers, voilà un vrai progrès social ; voilà qui donne les mêmes cartes à ceux qui sont riches et à ceux qui sont pauvres ; voilà qui instille de l'égalité des chances ; voilà une vraie mesure de justice. Le premier moyen d'y parvenir, c'est d'utiliser le crédit hypothécaire. Cela paraît très compliqué, mais c'est en réalité très simple. C'est ce qui permet à près de 70 % des Britanniques et des Américains d'être propriétaires de leur logement, contre 56 % en France. Dans ces deux pays, les crédits sont garantis par l'existence du bien. »

« Ma République est celle où chacun pourra accéder à la propriété de son logement. Il faut permettre aux classes moyennes, à la France qui travaille, d'accéder à la propriété. Je propose que l'on fasse de la France un pays de propriétaires parce que lorsque l'on accède à la propriété, on respecte son immeuble, son quartier, son environnement... et donc les autres. Parce que lorsque l'on a accédé à la propriété, on est moins vulnérable aux accidents de la vie. »

## Devenir propriétaire<sup>8</sup> : une aspiration partagée, un processus inégalitaire

Être propriétaire correspond pour beaucoup à une progression sur le plan social et économique. C'est aussi améliorer ses conditions de vie et leur conférer une certaine stabilité. Sans aucun doute, cette stratégie peut s'avérer gagnante... pour beaucoup. Mais pas pour tous. **En effet, devenir propriétaire exige un effort financier considérable, que les ménages sont plus ou moins en mesure de supporter.** Lorsque l'on analyse aujourd'hui les conditions de l'accession à la propriété, on constate en effet que celles-ci ont évolué, sous l'impulsion notamment de marchés immobiliers orientés très fortement à la hausse depuis plus d'une décennie. Or, malgré l'envolée des prix immobiliers, la demande n'a pas fléchi tant les mérites associés à la propriété restent forts dans les représentations des ménages français (une sécurité face aux incertitudes de l'avenir, un patrimoine pour protéger sa famille, un « chez soi » que l'on maîtrise). Espérant bénéficier de ces avantages supposés, beaucoup sont encore prêts à faire de lourds efforts, voire à prendre des risques accrus pour devenir propriétaires. Mais à l'évidence, tous n'y parviennent pas et **l'accès à la propriété reflète les clivages sociaux, et cela sans doute encore plus aujourd'hui qu'hier.** Le mirage d'une propriété aux vertus magiques pour tous ne résiste pas à l'analyse de l'hétérogénéité des propriétaires et du processus inégal de développement de la propriété.

### L'accession à la propriété : un développement hétérogène et inégal

Le slogan « une France de propriétaires » laisse entendre que toutes les catégories sociales sont concernées par le développement de l'accession à la propriété. Et si toutes les qualités qu'on lui prête étaient avérées, on aimerait qu'il en soit ainsi. Tel n'est évidemment pas le cas car, contrairement à ce qui a pu se passer à d'autres périodes, **la propriété ne se diffuse pas au même rythme dans toutes les catégories sociales** et n'a pas le même poids selon les tranches d'âge. Il n'en a pas toujours été ainsi, notamment entre 1954 et 1962, quand la part de propriétaires augmenta de la même proportion (de 6 à 7 %) tant pour les manœuvres, ouvriers et employés que pour les cadres et les professions supérieures dans un contexte spécifique, marqué par des coûts du logement relativement bas (pour un produit standardisé essentiel-

<sup>8</sup> Nous traitons dans ce chapitre des ménages qui deviennent propriétaires d'un logement en vue de l'occuper et excluons de ce fait les propriétaires bailleurs et les propriétaires de résidences principales.

lement constitué d'appartements en immeubles collectifs), des conditions de financement favorables, un taux d'inflation important qui réduisait progressivement la charge de remboursement et des perspectives largement partagées d'amélioration du pouvoir d'achat. À l'évidence, le contexte a changé et rend plus difficile la relance d'un tel processus aujourd'hui.

### Être propriétaire : des notions à préciser

Parmi les propriétaires occupant leur logement, on distingue les « **propriétaires accédants** » qui ont des charges de remboursement du prêt contracté au moment de l'acquisition, des « **propriétaires non accédants** » (parfois dénommés « propriétaires de plein droit ») qui sont libérés de telles charges. Entre 1970 et 2006, les premiers sont passés de 2,3 millions à 5,1 millions (+121 %) et les seconds de 5 millions à 9,9 millions (+97 %). En 2006, il y avait donc un peu plus de 15 millions de propriétaires parmi les 26,3 millions de ménages recensés (57 %).

Au sein des propriétaires accédants, il faut faire la distinction entre les « **primo-accédants** » qui accèdent à la propriété pour la première fois et les autres qui, déjà propriétaires de leur logement, le revendent pour en acquérir un autre. Ces dernières années, la primo-accession a représenté environ les deux tiers de l'ensemble de l'accession : 470 000 acquisitions en 2008 sur un total de 699 000 accessions à la propriété, 377 000 en 2009 pour un total de 579 000. La différence étant constituée par les accessions avec revente (228 500 en 2008, 202 000 en 2009).

Nous nous intéressons essentiellement dans ce chapitre aux propriétaires qui occupent leur logement. D'autres ménages qui ne sont pas propriétaires du logement dans lequel ils vivent (en étant locataires par exemple) peuvent être propriétaires d'un logement (résidence secondaire ou logement mis en location). 63 % des ménages sont ainsi propriétaires d'un logement.

À cette première distinction essentielle s'ajoute celle relative à la nature du bien. L'accession à la propriété ne consiste pas toujours à acquérir un logement neuf puisque environ les deux tiers des acquisitions réalisées chaque année concernent des logements existants dont l'état est inégal et appelle des interventions de remise en état plus ou moins importantes. L'accession à la propriété peut aussi consister à acquérir une **maison individuelle** le plus souvent localisée dans la périphérie des villes ou un **appartement dans un immeuble en copropriété**. Dans l'un et l'autre cas, les charges liées à l'occupation du logement et à sa localisation ne sont évidemment pas les mêmes.

Les conditions de crédit (taux historiquement bas) et les mesures de soutien à l'accession à la propriété adoptées par le Gouvernement (crédit d'impôt, prêt à taux zéro, allègement de TVA, Pass foncier) auraient dû constituer ces dernières années (avant que n'apparaisse la crise économique à la fin de l'année 2008) un contexte favorable au développement de l'accession à la propriété des ménages aux ressources modestes. Pour autant, les résultats ne sont pas au rendez-vous puisque **ces ménages modestes<sup>9</sup> ont eu de plus en**

<sup>9</sup> La notion de « ménage modeste » est particulièrement mouvante. Elle désigne ici ceux qui ont entre 1,5 et 3 Smic en ressources nettes selon les différentes compositions du ménage et selon les zones.

**plus de difficultés à devenir propriétaires.** Ils représentaient 45 % des acquéreurs de résidences principales en 2003, à peine plus de 30 % cinq ans plus tard. Plus que d'autres, ces ménages ont vu leur durée d'endettement augmenter (un an de plus chaque année) tout comme leur taux d'effort (un point de plus chaque année et désormais très souvent plus de 30 %)<sup>10</sup>.

D'autres données émanant du Credoc<sup>11</sup> soulignent également le développement hétérogène de la propriété : **les ménages les plus pauvres sont en effet de moins en moins souvent propriétaires de leur logement** (37 % des 20 % des ménages les plus modestes sont aujourd'hui propriétaires de leur logement alors qu'ils étaient 47 % en 1988), **alors que les plus aisés le sont de plus en plus** (65 % des 20 % des revenus les plus élevés étaient propriétaires de leur logement en 1988, ils sont 76 % aujourd'hui).

Plus généralement, on constate que la proportion d'accédants à la propriété a baissé pour les ménages relevant des six premiers déciles et qu'elle n'augmente que pour les quatre derniers ; l'accession à la propriété est donc de moins en moins ouverte aux ménages modestes et même à ceux qui relèvent des couches moyennes. Toutes les sources statistiques dressent ainsi un constat sans appel : **la part des ménages modestes parmi les accédants récents n'a cessé de décroître<sup>12</sup> au cours des quinze dernières années.** Et au cours des vingt dernières années, le taux de propriétaires a progressé seulement parmi les ménages à hauts revenus. En 2006, les ménages les plus pauvres<sup>13</sup> représentaient environ un propriétaire occupant sur 6, mais seulement un accédant récent sur 16 (soit 4 fois moins que dans l'ensemble de la population).

Cette tendance est toutefois relativement masquée par le poids de la primo-accession dans les acquisitions de logements à des fins d'occupation personnelle qui concerne une population relativement jeune (35 ans en moyenne) relevant des catégories modestes ou intermédiaires. **La primo-accession concerne en effet essentiellement des couples avec enfants disposant de deux salaires** (« *neuf fois sur dix, la primo-accession rime avec la duo-accession<sup>14</sup>* ») alors que les personnes seules et les familles mono-parentales, qui représentent aujourd'hui 44 % des ménages français concernent seulement 21 % des récents accédants à la propriété<sup>15</sup>.

**Répartie inégalement selon les catégories sociales, la propriété l'est également selon les âges de la vie.** Si seulement 44 % des 30-39 ans sont proprié-

<sup>10</sup> Selon l'USH, Congrès de Cannes 2008.

<sup>11</sup> Credoc, Consommation et modes de vie, « *La crise du logement entretient le sentiment de déclasserment* », n°226, février 2010, 4 p.

<sup>12</sup> Leur part est ainsi passée de 8,7 % des accédants entre 1997 et 2001, à 6,3 % entre 2002 et 2006.

<sup>13</sup> Ici, les ménages appartenant au 1<sup>er</sup> quartile en termes de niveau de vie (revenus par UC).

<sup>14</sup> Selon le constat dressé par l'Observatoire Cetelem de l'immobilier. Rapport 2010.

<sup>15</sup> D'après les résultats des Enquêtes logement 2002 et 2006 in *Insee références*, « Les revenus et le patrimoine des ménages » - édition 2010.

taires de leur logement, ce taux croît ensuite régulièrement avec l'âge. À partir de 45 ans, le taux de propriétaires occupants dépasse en effet les 60 %. Il croît pour atteindre 75 % pour la tranche d'âge 65-69 ans avant de diminuer régulièrement à partir de 70 ans. Si l'on est toujours d'autant plus propriétaire que l'on est âgé, il apparaît plus difficile d'y accéder pour les jeunes générations aujourd'hui qu'hier. L'examen des Comptes du Logement montre que les générations nées à partir des années 1960 doivent supporter des coûts associés au logement plus importants que les générations précédentes, qui réduisent d'autant leurs perspectives d'accès à la propriété. Telle n'était pas la situation des générations de ménages nées dans les années 1940 qui ont massivement accédé à la propriété au tournant des années 1980, soit à un moment favorable marqué par des taux d'intérêt réels négatifs<sup>16</sup>, des gains de pouvoir d'achat importants, et une forte inflation érodant rapidement la charge de remboursement des emprunts.

Le développement de l'accession à la propriété supposait donc une inversion de cette tendance et l'adoption de mesures adéquates. Notamment en direction des jeunes ménages, qui sont incités à accéder tôt pour tenir compte de l'allongement de la durée de l'endettement, mais sont en difficulté pour le faire, tant du fait de loyers de marché élevés peu favorables à la constitution d'une épargne préalable, que de la précarité et de la faiblesse de leurs ressources. **L'accès à la propriété n'est donc pas seulement une question de choix** (effectué notamment par les familles avec enfants de la tranche d'âge 30-45 ans) **mais aussi une affaire d'offre** qui suppose l'existence de produits abordables et de conditions de financement adaptées aux ménages à revenus modestes.

Reste que l'on peut se demander si l'encouragement fait aux jeunes ménages d'accéder à la propriété est une bonne chose. Si un objectif élevé de diffusion de la propriété peut revêtir un sens pour les personnes qui parviennent à l'âge de la retraite (mais elles le sont déjà massivement), il en présente moins, comme le souligne le Conseil d'État<sup>17</sup>, pour des jeunes ménages qui démarrent dans la vie. La propriété les rend en effet immobiles au regard du marché de l'emploi et elle apparaît peu cohérente avec les évolutions sociétales. Le soutien au développement de la propriété dans les classes d'âge les plus jeunes sous-estime en effet « *l'impact croissant des séparations dans la vie du couple et des ruptures qui en découlent dans les trajectoires résidentielles, spécialement pour les accédants. Promouvoir l'accession dans une société où près d'un couple nouvellement formé sur deux se sépare après quelques années de vie commune ne peut qu'aggraver les problèmes de*

<sup>16</sup> Les taux d'inflation élevés jusqu'au début des années 1980 étaient supérieurs aux taux d'intérêt des prêts (c'est en ce sens que l'on parle de taux négatifs) et contribuaient à alléger la charge de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition d'un logement. La situation est aujourd'hui inverse, les taux d'intérêt sont supérieurs au taux d'inflation.

<sup>17</sup> Conseil d'État, « Droit au logement, droit du logement », la Documentation française, 2009, p.210 et suivantes.

*surendettement, de sous-occupation des logements, de pauvreté en raison des taux d'effort déraisonnables demandés aux familles monoparentales... ».*

## Des inégalités croissantes dans la capacité des ménages à devenir propriétaires de leur logement

La hausse des prix de l'immobilier au cours de la dernière décennie a profondément modifié les conditions d'accès à la propriété. Entre 2000 et 2008, les marchés immobiliers ont en effet connu une dynamique très forte qui s'est traduite par une augmentation spectaculaire des prix ; dans l'ancien par exemple, les prix ont plus que doublé (+109 %) quand les revenus ne progressaient que de l'ordre de 25 %. La crise a contribué à la baisse de la construction, à un recul des transactions dans le neuf et dans l'ancien en 2008 et 2009 qui s'est accompagné d'un ralentissement de la progression des prix, voire d'une diminution. Cette parenthèse semble aujourd'hui refermée. Les prix sont en hausse presque partout en France depuis la seconde partie de l'année 2009 et le volume des transactions retrouve le niveau atteint avant la crise, à plus de 700 000 en rythme annuel<sup>18</sup>. Ces évolutions renforcent évidemment les difficultés que rencontrent les candidats à l'accès à la propriété pour boucler leurs budgets et les conduisent à un effort accru pour devenir propriétaires. Plus qu'un frein généralisé à l'accès à la propriété, **c'est à une augmentation du « droit de passage » pour obtenir le statut prisé de propriétaire à laquelle on assiste actuellement**. Mais cette augmentation n'a évidemment pas le même impact pour toutes les catégories qui prétendent accéder à la propriété. Avec cette hausse du « ticket d'entrée », c'est finalement à une sélectivité accrue dans l'accès à ce statut - et à ce qu'il apporte en termes de protection - à laquelle la France se trouve aujourd'hui confrontée. C'est ainsi que les ménages accédants recourent de manière plus fréquente et plus importante aux crédits immobiliers, aidés en cela par des taux d'intérêt peu élevés<sup>19</sup>. Au cours de la décennie 2000, ce sont ainsi près de 1 200 000 prêts immobiliers qui ont été contractés en moyenne chaque année à des fins d'accès à la propriété<sup>20</sup>. Mais entre le début des années 2000 et la fin de la décennie, ces prêts recouvraient des réalités bien différentes : entre temps, leur montant moyen a presque doublé (+75 %)<sup>21</sup>, leur durée moyenne est passée de 13,8 années en 2001 à 18,5 en 2008<sup>22</sup>, alors que **la tendance est désormais à bâtir ces plans en se basant sur un endettement immobilier de l'ordre de 33 % des revenus pour les ménages modestes** ; un seuil d'en-

<sup>18</sup> Le nombre de transactions de logements est estimé à 714 000 sur les douze mois de septembre 2009 à août 2010. Sur un an, la hausse est très marquée (+26,6 % par rapport à la période allant de septembre 2008 à août 2009). Chiffres cités par *Les Échos*, 26 novembre 2010.

<sup>19</sup> Taux d'intérêt de 4,1 % au cours de la période 2002-2006, contre 5,3 % entre 1997 et 2001.

<sup>20</sup> Un même ménage pouvant bénéficier de plusieurs prêts.

<sup>21</sup> En 2008, le montant moyen emprunté s'élevait à 145 500 €, soit une hausse de plus de 75 % par rapport à l'année 2001 (82 200 €). Source : Observatoire du financement des marchés résidentiels, Juin 2010, OFL/CSA.

<sup>22</sup> Comptes du Logement.

dette longtemps considéré comme maximal par les établissements bancaires, **qui tend donc à devenir la norme**<sup>23</sup>.

À cet endettement de plus en plus long s'ajoute — pour ceux qui souhaitent accéder à la propriété — **la nécessité de disposer d'un apport initial de plus en plus conséquent**. Cet apport, issu d'une épargne préalable, d'un transfert familial ou d'une première acquisition, a en effet progressé d'environ 60 % entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000<sup>24</sup>. À l'heure où disposer d'un apport devient désormais indispensable à toute démarche d'accession, l'écart dans les capacités à mobiliser un apport s'est lui aussi renforcé. Au cours de la période 2000-2008, les ménages pauvres et modestes<sup>25</sup> disposaient ainsi en moyenne d'un apport de quelques 33 600 € pour un revenu moyen (par unité de consommation) estimé à 945 € ; de leur côté, les ménages moyens et aisés mobilisaient en moyenne 52 400 € (pour un revenu moyen par UC estimé à 2 453 €). Pour les premiers, le taux d'apport a d'ailleurs diminué, alors qu'il augmentait pour les autres. À la différence des revenus s'ajoute donc une différence liée à la capacité des ménages à se constituer une épargne, ou à disposer d'un soutien familial par donation ou héritage.

Une récente étude précise ainsi que près de **9 ménages sur 10 qui ont accédé** pour la première fois **à la propriété** au cours de ces 5 dernières années **avaient des parents propriétaires** de leur résidence principale<sup>26</sup>, confirmant ainsi le caractère héréditaire de la propriété. Les parents, eux-mêmes déjà propriétaires de leur logement, aident non seulement à la prise de décision mais surtout par le coup de pouce financier indispensable pour faire basculer leurs enfants dans le camp des propriétaires. Ce critère pèse en effet très lourd puisque 77 % des personnes interrogées dans le cadre de cette étude déclarent que leurs parents sont propriétaires (ce chiffre atteint 88 % pour les primo-accédants). Sous certains aspects, l'accession à la propriété est donc moins le résultat d'un parcours résidentiel ascendant et progressif, qu'un héritage. C'est d'ailleurs ce que confirme ce conseiller d'une ADIL : « *On constate que certains ménages disposant encore de peu de ressources arrivent avec un apport conséquent. Ce sont souvent des ménages de 25-30 ans qui viennent d'entamer une carrière (donc avec des revenus faibles) mais que les parents incitent à accéder, apport à l'appui.* » La période récente serait d'ailleurs marquée par une présence accrue des moins de 30 ans parmi les accédants récents, très

<sup>23</sup> En Ile-de-France où, en raison des prix pratiqués, la situation s'avère encore plus critique, le taux d'effort moyen était déjà estimé à 33,1 % en 2005, alors que près d'un tiers des ménages devait assumer des efforts supérieurs à 30 % de leurs revenus (hors aides au logement, qui concernaient 0,2 % des ménages accédants) ; pour 18,4 % des accédants franciliens, ce taux d'effort brut dépassait même les 40 %, avant même que le premier pic immobilier de 2007-2008 ne soit atteint.

<sup>24</sup> Passant de 38 881 € (au cours de la période 1997-2001) à 61 975 € (au cours de la période 2002-2006). Insee, Enquêtes logement 2002 et 2006, in *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2009.

<sup>25</sup> La catégorie « ménages pauvres et modestes » regroupe ici l'ensemble des ménages disposant de ressources inférieures à la médiane française. La catégorie des « ménages moyens et aisés » regroupe les 50 % de la population qui disposent des revenus les plus élevés.

<sup>26</sup> Observatoire Cetelem de l'immobilier. Rapport 2010.

majoritairement primo-accédants, bénéficiant d'un transfert d'épargne de la part de leurs ascendants (parents, grands-parents) qui leur permet de financer l'apport personnel de leur premier achat.

**L'accession à la propriété dans les années 2000 en Nord-Pas-de-Calais : un cas d'école sur les difficultés d'accession des ménages les plus modestes**

Les années 2000 ayant été marquées par une très forte augmentation des prix de l'immobilier (+200 % entre 1992 et 2006), la hausse du nombre de propriétaires est principalement le fait des ménages les plus aisés. Ainsi, parmi les ménages qui ont accédé à la propriété depuis 2002, les 2/3 ont des ressources supérieures à la médiane nationale : en 1992, ces ménages ne représentaient que la moitié des accédants récents. Le renforcement des inégalités face à l'accession à la propriété est d'autant plus important que, outre le facteur du niveau de revenus, le facteur du capital (ou apport) est aujourd'hui de plus en plus déterminant dans la capacité des ménages à devenir propriétaire. Ainsi, la moyenne du montant de l'apport a progressé plus vite que les prix d'achat (respectivement de 263 % et 213 % depuis 1992). La preuve de cette tendance se retrouve d'ailleurs dans les difficultés croissantes des ménages qui souhaitent accéder pour la première fois (primo-accédants) : ils représentaient, en effet, 81 % des accédants récents en 1992, mais seulement 62 % en 2006.

Pour les ménages à bas revenus, les possibilités d'accession sont donc de plus en plus limitées. Elles s'accompagnent de contraintes importantes qui se traduisent par un choix de biens qui se porte vers des logements moins chers (38 % de moins que l'ensemble des primo-accédants), avec des biens plus anciens (avant 1914), en ville-centre (plutôt qu'en proche banlieue où les prix sont plus hauts) et avec des taux d'intérêt plus élevés : 4,7 % pour les primo-accédants modestes contre 4,3 % en ce qui concerne l'ensemble des primo-accédants.

Enfin, si leur taux d'effort est presque identique à celui de l'ensemble des emménagés récents (21 % contre 20 %), leur accession apparaît d'autant plus risquée que, en terme de reste-à-vivre, leurs ressources sont bien plus limitées alors même qu'ils sont propriétaires de biens qui nécessitent *a priori* des investissements plus lourds afin de maintenir le logement en état.

*Extrait du diagnostic régional Nord-Pas-de-Calais de la Fondation Abbé Pierre établi à partir de l'Enquête logement 2006.*

## Propriété et inégalités de patrimoine

Selon un processus logique, le fait d'être propriétaire favorise la constitution d'un patrimoine qui, lorsqu'il prend une envergure suffisante, devient un capital qui peut être mobilisé par la génération suivante pour devenir à son tour propriétaire. Ainsi, se crée un cycle - vertueux pour certains - qui fait que **les bénéfiques liés aux patrimoines sont cumulatifs et rebondissent dans le temps** : ceux qui ont fini de payer des charges de remboursement de prêt peuvent épargner ou acheter un autre bien et sont donc d'autant plus en mesure, à terme, de transmettre une partie de leur patrimoine à leurs enfants qui ver-

ront leurs efforts pour accéder à la propriété diminuer d'autant, leur permettant à leur tour d'accumuler un patrimoine transmissible...

De fait, le rôle du logement dans le processus d'accumulation du patrimoine peut être décrit assez simplement à partir de l'acquisition de leur résidence principale par les ménages. La part des propriétaires a régulièrement progressé durant ces vingt dernières années, passant de 52 % de l'ensemble des ménages en 1984 à 57 % en 2006 puis à 58 % en 2009. Celle-ci est d'autant plus importante que les ménages ont un niveau de vie élevé et sont plus âgés. Les acquisitions de résidences principales, en neuf comme dans le parc existant, ont été de 400 000 à 500 000 par an dans les années 1980 et 1990. Le flux s'accélère à la fin des années 1990 et se traduit par 650 000 acquisitions annuelles de résidences principales entre 2002 et 2006, avant de connaître un fléchissement en 2008 et 2009 sous l'effet de la crise économique. Cette augmentation du volume des acquisitions tient aux primo-accédants mais aussi pour beaucoup aux acheteurs qui étaient déjà précédemment propriétaires (ils ont vendu puis racheté)<sup>27</sup>. Un certain nombre d'entre eux pouvant ainsi se permettre d'acquérir un logement sans avoir recours au crédit (leur nombre qui représente 14 % des nouveaux propriétaires de leur résidence principale entre 2002 et 2006, a considérablement augmenté depuis le début des années 1980 et connaît une croissance de 78 %)<sup>28</sup>.

**Le logement occupe ainsi une place centrale dans le patrimoine des ménages** et le montant qu'il représente est en progression constante du fait de l'augmentation du nombre de propriétaires mais aussi de la valorisation du patrimoine immobilier au cours des quinze dernières années (le montant des actifs immobiliers détenus par les ménages est ainsi passé d'environ 1 500 milliards d'euros en 1995 à 2 500 milliards d'euros en 2005)<sup>29</sup>. Le logement contribue ainsi au creusement des inégalités de patrimoine en France qui sont considérables et bien supérieures aux inégalités de revenus. Les 10 % des ménages les moins fortunés disposaient en 2004 d'un patrimoine privé moyen de 810 € contre 656 380 € pour les 10 % des ménages les plus riches<sup>30</sup>. **En 2004, les 1 % des ménages les plus riches possèdent 13 % du patrimoine et les 10 % les plus riches en possèdent près de la moitié (46 %), alors que les 50 % les moins riches n'en détiennent que 7 %**<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> On a pu le mesurer avec la crise survenue en 2008, quand le marché de l'ancien s'est effondré, les propriétaires déjà détenteurs d'un logement, ayant (temporairement) renoncé à déménager et à le mettre en vente pour procéder à une nouvelle acquisition.

<sup>28</sup> Voir tableau 2 en annexe.

<sup>29</sup> La valorisation des actifs fonciers (la valeur des terrains) a progressé encore plus rapidement au cours de la période passant de 570 milliards d'euros en 1995 à 3 047 milliards d'euros en 2005.

<sup>30</sup> Enquêtes patrimoine 1998 et 2004 de l'Insee.

<sup>31</sup> Voir tableau 3 page suivante.

## La répartition du patrimoine

Répartition des masses de patrimoine		
Pourcentage de ménages	Seuil inférieur du quantile (en milliers d'euros)	Masse totale du patrimoine des ménages
1 %	1 270 k€	13 %
10 %	382 k€	46 %
50 %	99 k€	93 %

*Lecture* : 1 % des ménages dispose d'un patrimoine brut supérieur à 1,2 million d'euros. Leur patrimoine représente 13 % du patrimoine brut total des ménages.  
*Note* : montant de patrimoine non redressé des sous-estimations de l'enquête.  
*Source* : Insee, Enquête patrimoine 2004.

Dès lors, **les revenus tirés de la détention du patrimoine vont être très inégalement distribués**. Ils représentent 5 % du revenu disponible jusqu'au 5<sup>e</sup> décile de niveau de vie, plus de 11 % jusqu'au 9<sup>e</sup>, mais plus du quart pour les 10 % des ménages les plus riches<sup>32</sup>. Ce sont ainsi les ménages qui détiennent les patrimoines les plus importants qui en tirent les revenus les plus élevés pour développer leur propre consommation, investir et en faire profiter leurs descendants. Cette logique d'accumulation progressive dont profitent les plus aisés fait ressortir, par effet de contraste, la fragilité de la situation du plus grand nombre. La moitié des ménages français avait, en 2004, un patrimoine inférieur à 118 000 euros, c'est dire que pour ceux d'entre eux qui étaient propriétaires de leur résidence principale, celle-ci était de faible valeur.

Au fur et à mesure que s'installe la propriété occupante dans notre pays, ce sont ainsi les mécanismes de reconduction des inégalités qui se renforcent, faute de réelles politiques correctrices. Sous couvert d'une politique en faveur d'une France de propriétaires, c'est bien le visage d'une France de plus en plus inégalitaire qui se dessine. Pour les ménages les plus aisés et leurs descendants, la capacité d'acquisition ne cesse de croître, rendant d'autant plus coûteux le « ticket » d'accès à la propriété pour les ménages ne bénéficiant pas de ce capital familial. **Favoriser une politique d'accession à la propriété sans l'accompagner d'une politique volontariste en termes de redistribution revient donc à entériner une concurrence déloyale à la base** ayant d'importantes conséquences : inégalité des capacités d'accession, choix du bien par défaut et augmentation des niveaux et des durées d'endettement.

<sup>32</sup> Voir tableau 4 en annexe.

## Être propriétaire : un statut qui protège ou un rêve qui piège ?

En posant notre regard non plus seulement sur les conditions de l'accession à la propriété mais aussi, plus largement, sur les conditions de vie des propriétaires, force est de constater que les représentations véhiculées autour d'une propriété qui ferait office d'assurance face aux incertitudes de l'avenir et aux risques d'exclusion, n'ont qu'une valeur relative. En effet, **l'accès à la propriété**, quand il se réalise dans des conditions financières particulièrement tendues, **peut être source de déstabilisation pour les ménages qui y consacrent une part trop importante de leurs revenus**. Comme il ne contribue pas toujours à une amélioration des conditions de vie. Être propriétaire ne préserve pas toujours du risque d'être confronté un jour au mal-logement. Certes, ces situations se retrouvent proportionnellement moins fréquemment chez les propriétaires que chez les locataires, mais l'intensité de leur expression apparaît particulièrement virulente. Dans ces cas-là, la propriété se révèle bien plus un rêve qui piège qu'un statut qui protège.

### L'accession à tout prix génératrice de difficultés financières

En raison de coûts immobiliers très importants, mais aussi plus globalement des apports limités des ménages, qu'ils soient constitués par une épargne préalable (du fait notamment du niveau des loyers dans le parc privé) ou par des héritages (les héritages se faisant plus tardivement), le recours au crédit immobilier a fortement augmenté en France comme d'une façon plus générale en Europe (+41 %). **On assiste donc à la généralisation et à la banalisation de l'endettement** (dans 85 % des cas, l'accession s'effectue en France par recours à l'emprunt), au risque de plonger les ménages les plus fragiles dans le surendettement au moindre « accident de vie ».

Pour les ménages qui ne peuvent finalement pas bénéficier d'un apport important, l'emprunt est un impératif qui entraîne un effort long et parfois douloureux en terme de sacrifices, notamment sur d'autres postes de dépenses. L'endettement des ménages lié au recours au crédit immobilier augmente et dans des proportions importantes : alors qu'en 2001, l'encours des crédits immobiliers représentait 34 % du revenu disponible des ménages, il en représente 41 % en 2004 et 46 % en 2005. Le poids de l'endettement a surtout augmenté pour les ménages les plus modestes : **l'emprunt qui représentait 3,4 années de revenu pour les ménages les plus modestes (1<sup>er</sup> quartile) à la**

**fin des années 1990, en représente 5,3 au milieu des années 2000, alors que son poids a faiblement augmenté pour les plus riches (de 1,7 à 2,4 années).**

L'accroissement de l'endettement des ménages pour accéder à la propriété trouve évidemment son origine dans la déconnection entre l'évolution des prix de l'immobilier et celle du revenu des ménages. Depuis 2000, revenus et prix de l'immobilier n'évoluent plus au même rythme, ce qui contribue à accroître les difficultés pour les ménages moins aisés. Entre 2000 et 2008, **la croissance du prix des logements**, beaucoup plus rapide que celle des revenus, **a dégradé la solvabilité des ménages accédants**, malgré le contexte de diminution des taux d'intérêt<sup>33</sup> et le recours au prêt à taux zéro pour environ 220 000 ménages chaque année. Pour acheter le même logement ancien, avec le même taux d'effort initial et avec le même apport personnel en proportion du revenu, **un ménage qui se serait endetté sur 14 ans en 2000 aurait dû s'endetter sur 27 ans en 2006 et 31 ans en 2008.**

Dans les faits, toujours selon les Enquêtes logement de l'Insee, alors qu'en moyenne, de la période 1997-2001 à la période 2002-2006, les taux d'intérêt pratiqués pour l'achat d'une résidence principale dans l'ancien sont passés de 5,5 % à 4,0 %, **le taux d'effort correspondant est passé dans le même temps en moyenne de 18,6 % à 21,8 %**, et le prix du logement acheté de 3,1 à 4,2 années de revenu (mais l'augmentation a été de plus de 2 ans pour les ménages les plus modestes et de moins d'un an pour les plus aisés). Parallèlement, **la durée moyenne des prêts immobiliers a augmenté de 6 ans entre 1999 et 2006** et se situe depuis cette date entre 18 et 19 ans en moyenne<sup>34</sup> (elle était de 13 ans en 1993). Le mouvement se poursuit et en 2008, près des deux tiers des acheteurs ont contracté des prêts d'une durée supérieure à 20 ans. Des crédits sur 30 ou 40 ans sont parfois proposés, à la condition d'être un ménage « jeune et en bonne santé » et de présenter des garanties suffisantes.

Dans ce contexte général, les différences de taux d'effort en fonction des niveaux de vie<sup>35</sup> sont particulièrement marquées chez les accédants : **le taux d'effort net est de 42,8 % pour les ménages qui disposent des revenus les plus bas** (premier quartile), **contre 21,3 % pour les plus aisés** (dernier quartile). Les taux d'effort supportés par les ménages les plus modestes qui accèdent à la propriété se situent donc à un niveau très supérieur au seuil de 33 % que l'on considère comme la limite à ne pas dépasser afin de pouvoir disposer d'un reste-à-vivre permettant de couvrir les autres besoins vitaux.

<sup>33</sup> Insee première n°1297, mai 2010, « Des durées d'emprunt plus longues pour accéder à la propriété ».

<sup>34</sup> Mais elle est de 25 à 30 ans dans certains pays européens.

<sup>35</sup> Niveau de vie : revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont ici calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans (source : Insee).

Taux d'effort net selon le statut d'occupation et les quartiles de niveau de vie

	Tous statuts d'occupation confondus	Accédants	Locataires du secteur social	Locataires du secteur privé
1 <sup>er</sup> quartile	34,0	<b>42,8</b>	27,0	38,6
2 <sup>e</sup> quartile	28,4	29,1	24,1	31,8
3 <sup>e</sup> quartile	25,0	25,9	20,5	26,4
4 <sup>e</sup> quartile	20,4	<b>21,3</b>	16,3	19,8
Moyenne	24,3	24,1	21,9	26,3

Source : Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, document de travail N°F1002, p.60. Taux d'effort calculés à partir d'ENL 2006.

**Le coût du logement est souvent renchéri par les choix de localisation que font les ménages les plus modestes pour accéder à la propriété.** En 2007, un tiers des 255 000 ménages ayant acquis un logement neuf avaient des ressources inférieures au plafond PLUS, ce qui représente malgré tout un assez large spectre de la population française (60 % à 70 %). Mais la majeure partie de ces ménages (54 000 sur 85 000 soit près de 2 sur 3) a accédé à la propriété en zone C (rurale ou semi-urbaine), là où les prix sont les plus faibles, contribuant ainsi à l'étalement urbain. Pour ces ménages modestes, l'accès à la propriété pourrait bien alors être une source de fragilisation puisque, contraints d'accéder à la propriété dans les périphéries toujours plus éloignées des villes, ils supportent ainsi des coûts parfois plus élevés en terme de logement (les maisons individuelles impliquent une plus grande consommation de chauffage et utilisent plus souvent le fioul qui représente une source d'énergie chère) et souvent considérables pour des déplacements qui nécessitent presque toujours le recours à la voiture individuelle. Cela, alors que **le budget consacré aux déplacements quotidiens n'a généralement pas été intégré au moment de faire le choix d'acquérir un logement en périphérie** ou bien il a été sous-estimé. Une étude récente réalisée à l'échelle de l'agglomération lyonnaise<sup>36</sup> montre que 21 % des ménages de l'aire urbaine consacrent plus de 18 % de leurs revenus pour leur mobilité quotidienne (soit 148 000 ménages, dont 78 000 aux revenus modestes). Les ménages périurbains ont ainsi une dépense moyenne de 174 euros par mois pour le seul budget essence car ils utilisent essentiellement leur véhicule personnel. Le phénomène d'étalement urbain<sup>37</sup> est général et les consommations énergétiques qui en résultent ont donc un coût économique important pour les ménages comme l'indique l'Insee dans une étude récente<sup>38</sup> : « *La facture*

<sup>36</sup> « Les ménages vulnérables face à la hausse du prix du pétrole : des nouvelles vulnérabilités sociales et territoriales à mieux gérer collectivement », Florian Vanco et Damien Verry, CERTU, 2010.

<sup>37</sup> Nous reviendrons sur ce phénomène et ses effets autres que le renchérissement des charges qu'il implique pour les ménages, dans la troisième partie de ce chapitre.

<sup>38</sup> Il s'agit d'un chapitre consacré à ce sujet dans son récent ouvrage « France, portrait social », édition 2010.

*énergétique des ménages serait de 10 % plus faible sans l'étalement urbain des vingt dernières années ».*

Il n'est donc pas étonnant de constater qu'un certain nombre d'accédants, et pas seulement ceux qui acquièrent un logement dans les espaces périurbains, se trouvent très rapidement confrontés à des difficultés de remboursement des prêts contractés et à un risque de surendettement. Une étude du Credoc<sup>39</sup> rappelle qu'en France le taux d'endettement des ménages a considérablement augmenté en trente ans (passant de 23 % à 75 %) et atteint désormais un niveau record. **La faiblesse des apports personnels et l'allongement de la durée d'endettement contribuent à alourdir le coût global du crédit** (intérêts d'emprunts et prime de risque) et à mettre en difficulté de nombreux ménages. Et cela d'autant plus qu'ils sont confrontés à des aléas de la vie (séparation, perte d'emploi, etc...) et parfois obligés à la mobilité sans que la revente de leur bien leur permette toujours de récupérer leur mise. De fait, on remarque que le nombre de ménages surendettés - dont le dossier implique un crédit immobilier - a fortement augmenté, mais aussi que leur niveau d'endettement est de plus en plus conséquent. Si les dossiers de surendettés impliquant un crédit immobilier ont légèrement baissé en proportion du nombre de dossiers traités<sup>40</sup>, ils ont augmenté en nombre (+45 %), passant de 12 765 dossiers en 2005 à 18 477 en 2009. Dans le même temps, le montant moyen d'endettement de ces mêmes dossiers connaissait une croissance de 62 %, passant de 52 820 € à 85 316 €<sup>41</sup>. Cette situation renvoie aux difficultés rencontrées au cours des années 1980 par certains bénéficiaires du prêt pour l'accession à la propriété (PAP) et aux expériences de pays où des pratiques d'établissements financiers ont conduit de nombreux ménages dans des impasses. L'exemple des *sub-primes* américains est aussi dans tous les esprits.

La plateforme de prévention des expulsions, mise en place par la Fondation Abbé Pierre (« Allo prévention expulsions » au 0810 001 505) a révélé un nombre non négligeable d'appels provenant de propriétaires occupants qui ne peuvent plus faire face à leurs charges de copropriété ou à leurs remboursements d'emprunt. Un constat appuyé par l'Enquête logement 2006 de l'Insee qui indique que **565 000 ménages propriétaires ou accédants ont rencontré des difficultés pour payer leurs charges ou remboursements de prêts immobiliers**, et que parmi eux 70 000 ont été en situation d'impayés.

<sup>39</sup> Les difficultés des Français face au logement, Credoc, Cahier de recherche n°265, décembre 2009.

<sup>40</sup> Bulletin de la Banque de France, n°175, 1<sup>er</sup> trimestre 2009, p.67.

<sup>41</sup> Source : Credoc, à partir de l'Observatoire du financement des marchés résidentiels, Crédit Logement / CSA.

### Des propriétaires fragilisés par la crise

Le rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) souligne que la crise ne sera pas sans conséquences sur les accédants à la propriété. Montée du chômage, fin des contrats d'intérim ou des CDD, révision à la baisse des salaires... ces phénomènes devraient en effet affecter 500 000 accédants à la propriété et rendre la réalisation de leur projet plus difficile<sup>42</sup>. Si ces ménages, dont les pertes de revenus sont estimées à 25 %, envisagent de réduire leurs dépenses de loisirs, d'habillement voire d'alimentation, ces privations ne suffiront sans doute pas à faire face à la crise. Plus de 30 % de ces accédants, soit 150 000 ménages, vont devoir abandonner leurs projets. Pour autant, ils ne sortiront pas indemnes de leurs opérations d'accession : près de la moitié d'entre eux risquent de perdre de l'argent lors de la revente de leur bien.

Certains ménages décident de surmonter ces obstacles en faisant des arbitrages difficiles (localisation, taille du logement...) et courent ainsi un risque qui ne leur autorise aucune fragilité dans leurs modes de vie (dépenses exceptionnelles, ruptures, perte d'emploi ou baisse d'activité...) sous peine de basculer de la précarité vers l'exclusion. D'autres sont aujourd'hui définitivement exclus d'un éventuel accès à ce statut et on assiste ainsi à une segmentation croissante des différents parcs de logements en fonction des catégories sociales. **Les ménages les plus fragiles aspirant pourtant à plus de protection voire à un ancrage plus fort dans un territoire, ne peuvent plus que rarement espérer devenir propriétaire de leur toit.** L'exemple des familles monoparentales, dont le nombre ne cesse de croître en France, est en cela saisissant tant il s'éloigne du modèle dominant de la propriété : alors que 63 % des familles avec enfants sont propriétaires de leur logement, 28 % des familles monoparentales disposent aujourd'hui de ce statut.

Pour bien des ménages modestes, l'accession à la propriété s'accompagne ainsi de nombreuses incertitudes : l'effort financier est maximal (voire insupportable), les arbitrages sur le bien acquis s'avèrent difficiles à assumer au quotidien (localisation, taille, ou confort du logement) et la valeur du logement trop incertaine (du fait du risque de dépréciation) pour être un outil de protection face aux aléas de la vie. Dans les conditions actuelles, **accéder à la propriété sera donc une sécurité pour ceux que leurs revenus - ou leur naissance - protègent déjà en partie** ; cela s'avérera être un facteur de vulnérabilité - voire d'exclusion - pour ceux qui ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre une fois leur projet lancé et risquent de se trouver rapidement incapables de supporter les charges générées par l'acquisition d'un logement.

<sup>42</sup> Michel Mouillart, « Chômage et accession à la propriété : pour une garantie des risques en accession », APELS, novembre 2009.

### Un propriétaire contraint de quitter son logement et d'intégrer le parc social

En 1993, Mr D. a fait l'acquisition d'un logement en duplex de 82 m<sup>2</sup> dans un immeuble en copropriété. C'est grâce au PAP (prêt d'aide à l'accession à la propriété), dispositif d'aide à l'accession, que ce propriétaire a pu réaliser l'acquisition de ce grand appartement. Mr D. y habite aujourd'hui sa famille.

Depuis sa construction au début des années 1980, cette copropriété s'est particulièrement dégradée, à l'image du quartier qui fait aujourd'hui l'objet d'un programme de rénovation urbaine. Ce projet de requalification du quartier prévoit la démolition d'une partie de la copropriété dans l'objectif de désenclaver le quartier. Cette démolition concerne le hall dans lequel habite Mr D. et sa famille qui sont donc contraints de quitter leur logement, racheté par la collectivité pour la réalisation du projet d'aménagement.

Pour ce propriétaire, la démolition et la vente contrainte de son bien immobilier sont lourdes de conséquences. La copropriété et son environnement étant aujourd'hui particulièrement dégradés, l'estimation de l'indemnité qui sera versée à ce copropriétaire pour l'acquisition de son bien dans le cadre de la procédure d'expropriation (environ 1 900 €/m<sup>2</sup>) ne lui permettra pas de racheter un bien avec une surface équivalente dans le parc privé. De plus, la situation socio-économique de la famille ne pourra pas compenser la faible indemnité qu'elle percevra pour la perte de son appartement. En effet, bien que Mr D. travaille à son compte dans une entreprise de nettoyage pour un revenu mensuel de 2 000 euros, complété par le revenu de 1 400 € de sa femme, travaillant à mi-temps, les échéances pour le remboursement de son emprunt courent jusqu'en 2012 et il doit encore s'acquitter d'une dette de plus de 1 000 € de charges auprès du syndic de la copropriété. D'autre part, étant donné sa situation professionnelle et son âge, toutes les banques refusent aujourd'hui de lui consentir un nouvel emprunt. À l'impossibilité de rester propriétaire s'ajoute la difficulté que vont rencontrer Mr D. et sa famille pour rentrer dans le parc social, qui reste leur unique solution de relogement. La composition sociale de cette famille nombreuse représente un obstacle majeur pour leur relogement dans le parc social. S'il reste aujourd'hui environ neuf mois à Mr D. pour trouver une solution de relogement et pour que son dossier soit accepté par un bailleur social avant la démolition de leur appartement, les chances sont faibles pour que le vœu de la famille d'obtenir un logement suffisamment grand puisse être exaucé.

### Être propriétaire de son logement ne permet pas toujours de vivre dans de bonnes conditions

Être propriétaire de son logement ne signifie pas toujours « aménager son chez soi à son goût » comme on peut l'entendre parfois. Dans certaines situations, **l'état du logement est — dans la durée — davantage subi que maîtrisé**. Pour les propriétaires impécunieux, entretenir et gérer son logement nécessite un effort qu'ils ne sont pas en mesure de supporter. Il en résulte bien souvent une dégradation progressive des conditions sanitaires d'existence qui peut parfois conduire à l'insalubrité la plus extrême. Ces situations se retrouvent en milieu rural, généralement en logement individuel, comme en milieu urbain, le plus souvent en logement collectif.

Les propriétaires occupants qui vivent dans de mauvaises conditions sont suffisamment nombreux pour que leur situation nous alerte. L'atlas de l'habitat privé de l'Anah (édition 2008) indique que, sur les 13 millions de logements en propriété occupante que recensait l'Insee, 2,7 millions (21 %) étaient inconfortables au sens où il leur manquait au moins un élément de confort. 417 000 étaient très inconfortables dans la mesure où deux éléments de confort au moins étaient manquants. 114 000 n'avaient aucun élément de confort. Ce parc de logements est majoritairement situé dans les espaces périurbains et ruraux. L'âge du propriétaire et le degré d'inconfort paraissent très liés. La forte proportion de ménages de plus de 60 ans détermine en grande partie le fort taux de petits ménages (80 % de ménages d'une ou de deux personnes). Comme le souligne l'Anah, en dehors de l'âge, **la précarité des ressources est bien le facteur déterminant d'un habitat très inconfortable.**

**Les mauvaises conditions d'habitat en milieu rural** résultent généralement de deux scénarii. Le premier scénario est celui d'un bien hérité qui n'a plus de valeur marchande réelle, mais dispose d'une valeur affective ou qui permet au ménage qui le récupère, souvent déjà en situation de précarité, de disposer d'un logement à un coût nul. Le deuxième scénario, de plus en plus fréquent, se rapporte à des projets d'accession mal construits. L'objectif des ménages est, en effet, de devenir propriétaire d'un bien qu'ils remettront en état au « fur et à mesure », quitte à devenir propriétaire d'un logement délabré situé dans le rural profond. Pour les uns comme pour les autres, **les conséquences sont alors des plus douloureuses, les rares économies étant généralement investies dans les travaux, sans pour autant permettre un état de confort acceptable.** Ces situations se soldent généralement par une forme de résignation qui voit les occupants accepter, faute de mieux, des conditions de vie que l'on croirait d'un autre temps.

### Des propriétaires occupants confrontés à l'insalubrité de leur logement en milieu rural

Monsieur S. est devenu occupant d'une maison individuelle dans une commune proche de Nantes, suite au décès de ses parents. Ce logement ne dispose pas de chauffage, ni de salle d'eau, ni de WC. Suite à d'importantes infiltrations par la toiture, le plafond de la pièce principale menace de s'effondrer et doit être soutenu par trois chandelles. Mais, avec des ressources qui n'excèdent pas les 600 €, il ne peut faire face aux travaux.

Monsieur C., 43 ans, vit depuis toujours dans le même logement. Il est devenu propriétaire en titre de cette maison ancienne, située à 3 km du centre-bourg d'une commune rurale, après le décès de sa mère. Celle-ci n'avait jamais réalisé de travaux pour entretenir le logement, ce que ne peut effectuer non plus Monsieur C., exploitant agricole qui a été obligé de déposer le bilan récemment. Une situation qui ne lui permet pas de faire face à l'état très dégradé de son logement : aucune salle d'eau, ni WC, une forte humidité générée notamment par l'absence d'isolation, alors que le chauffage se limite à une cuisinière à bois ainsi qu'à quelques appoints électriques.

M. et Mme F., 76 et 73 ans, sont propriétaires depuis 1963 d'une petite maison de 28 m<sup>2</sup> située dans un hameau. Une chambre plus une cuisine, le tout avec un sol en ciment, des murs sur lesquels se développent les moisissures, des menuiseries qui ne sont plus étanches, une installation électrique dangereuse alimentant un convecteur qui fait office d'unique chauffage, un WC extérieur et pas de salle d'eau : l'habitat est sommaire et pourrait être qualifié d'insalubre selon la grille de cotation de l'Anah.

Monsieur J. est propriétaire depuis 1988 d'une maison ancienne composée d'une seule pièce avec, pour tout confort, un évier alimenté en eau potable (ni WC, ni salle de bain)... Outre des problèmes importants d'isolation, étanchéité, humidité et électricité, il ne dispose pour seul chauffage que d'un poêle à bois très vétuste dont le tuyau de raccordement ne répond pas aux normes de conformité ; le montage présente ainsi des risques importants en terme d'émission de monoxyde de carbone.

**Exemples de situations soutenues par le programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre en Loire-Atlantique**

À ces phénomènes, s'ajoutent ceux des **copropriétés dégradées** qui subissent des dysfonctionnements importants du fait d'une certaine vétusté mais aussi de défauts de la gestion courante des immeubles. D'après l'Enquête logement de 2006, ce sont 357 000 logements en copropriété qui sont ainsi en difficulté (très mauvais fonctionnement, existence d'impayés nombreux et importants, mauvais entretien) dans lesquels vivent 730 000 personnes<sup>43</sup>.

### Mauvais fonctionnement des copropriétés selon les propriétaires occupants

Problème identifié	Nombre logements
Très mauvais fonctionnement	179 944
Existence d'impayés nombreux et importants (hors mauvais fonctionnement)	104 202
Mauvais entretien des copropriétés anciennes (avant 1962) (hors impayés, hors très mauvais fonctionnement)	72 540
Total	<b>356 686</b>

Source : ENL 2006 de l'Insee, traitement réalisé par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre.

En dehors des exemples franciliens souvent cités des copropriétés de Clichy et de Grigny qui sont des parcs de relégation constitués de plusieurs centaines de logements, il existe dans d'autres régions des copropriétés, y compris dans le tissu ancien, qui posent des problèmes importants de décence ou de mal-vivre. Pour les propriétaires qui y résident, la dépréciation de leur

<sup>43</sup> À noter que ces résultats sont de portée limitée car ils ne concernent que les propriétaires occupants, c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages vivant en copropriété, alors que les observations de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté.

situation est triple. D'un point de vue sanitaire, leur bien accuse des défauts importants que l'amélioration de leur situation financière ne saurait lever à elle seule : c'est une défaillance collective de la copropriété qui met en difficulté chaque situation individuelle. D'un point de vue économique et résidentiel, leur bien a connu une importante diminution de sa valeur vénale qui ne leur permet pas d'espérer dégager suffisamment de ressources pour pouvoir acheter un autre bien ailleurs, lors d'une vente hypothétique. **Ces propriétaires occupants deviennent en quelque sorte « captifs » de leur propre logement, alors même que les charges qui leur incombent sont lourdes** (dans certains immeubles avec ascenseur, celles-ci peuvent atteindre jusqu'à 700 ou 800 € mensuels pour un Type 4, alors que les mensualités du crédit immobilier continuent à devoir être payées). Enfin, d'un point de vue social, le statut de propriétaire ne correspond aucunement à une évolution positive, les autres logements de l'immeuble — hormis les éventuels propriétaires occupants — étant souvent occupés par des locataires en situation précaire quand ils ne sont pas aux mains de réseaux communautaires ou de marchands de sommeil.

### La dégringolade d'une copropriété due au désengagement de copropriétaires, incapables d'en assurer la gestion et la conservation

Construite au début des années 1980, la copropriété Mermoz à Pierrefitte-sur-Seine a fait l'objet de plusieurs diagnostics préoccupants qui ont conduit à son inscription en « plan de sauvegarde de copropriétés en difficulté » en avril 2006, pour une durée de 5 ans. Dans cette copropriété, de nombreux éléments sont venus se conjuguer pour conduire à la détérioration de l'immeuble : déclin de l'environnement urbain, perte d'attractivité et de valeur des biens sur le marché de l'immobilier, dégradation du profil socio-économique des copropriétaires. Elle illustre également le cas de copropriétaires qui - du fait de leurs difficultés quotidiennes et financières - ne peuvent plus assurer les missions de gestion et de conservation de leur patrimoine.

Depuis les années 1980, la situation du quartier s'est considérablement dégradée, entraînant perte d'attractivité et dévalorisation financière des appartements de la copropriété sur le marché de l'immobilier. Si certains des premiers propriétaires ont réussi à revendre leurs biens avant que la situation ne soit trop dégradée, les copropriétaires qui souhaiteraient vendre aujourd'hui rencontrent des difficultés à trouver de potentiels acheteurs et sont contraints de rester dans les murs, sauf à accepter une perte financière insoutenable, pour les copropriétaires les plus modestes.

Seuls les plus aisés acceptent finalement de vendre leur bien à des acheteurs qui n'auraient pu investir ailleurs. Cette dégradation du marché immobilier et de son attractivité s'accompagne donc d'une évolution négative du profil socio-économique des propriétaires. Ceci est d'autant plus vrai que le nombre de ventes de lots de copropriété par voie d'adjudication a augmenté ces dernières années, bradant ces logements et renforçant le nombre de copropriétaires aux revenus modestes.

Aujourd'hui, sur 56 copropriétaires, plus d'une dizaine sont identifiés comme étant chroniquement endettés. Si ces copropriétaires endettés ne représentent qu'une minorité, cela suffit pour peser sur l'ensemble de la gestion. La situation est d'autant plus compliquée que la dégradation de la copropriété due à une mauvaise gestion et une absence d'investissement en travaux pendant de longues années nécessiteraient

aujourd'hui de réaliser des travaux lourds de réhabilitation : soit une charge financière supplémentaire pour des copropriétaires qui peinent déjà à payer les charges habituelles d'une copropriété.

Par ailleurs, l'écart entre les prix sur les marchés immobiliers et les ressources des ménages conduit les plus modestes d'entre eux à s'éloigner de la ville pour accéder à la propriété et, ainsi, à supporter des charges de déplacement qui avaient été généralement sous-évaluées. Cette même cause amène d'autres ménages à faire **des concessions sur la qualité des logements acquis** et à se porter parfois sur des logements relativement vétustes (un ménage à bas revenus sur trois est propriétaire d'un logement construit avant 1914). Quitte à ne pouvoir supporter ensuite les coûts de réhabilitation et de dépenses énergétiques élevés.

D'autres ménages encore peuvent être amenés à faire **des concessions sur la taille des logements**, notamment dans les secteurs les plus tendus. Il n'est ainsi pas rare que l'accès à la propriété s'accompagne de phénomènes de sur-occupation pour des ménages modestes. Or, si comparativement à la location - notamment dans le parc privé - les problèmes de surpeuplement sont 2 à 3 fois moins fréquents chez les propriétaires, puisqu'ils concernent moins d'un ménage sur 50 (320 000 ménages), ces difficultés sont plus marquées chez les ménages à bas revenus (environ 1 ménage sur 30) et semblent s'accroître ces dernières années. Comme le rapportent certains conseillers des ADIL : « *Lorsque les ménages confrontent leur projet d'accession aux réalités du marché, il n'est pas rare qu'ils revoient certaines de leurs ambitions à la baisse. Le projet de T4-T5 peut alors rapidement tourner au T3, pour ceux qui sont les plus déterminés à accéder coûte que coûte...* ». L'exemple suivant en témoigne.

### Marcello et sa femme, propriétaires malheureux d'une chambre de bonne dans les Hauts-de-Seine

Marcello et son épouse vivent avec leur fils de 10 ans dans une chambre de bonne de 11 m<sup>2</sup>, achetée en 2007. Soucieux, à l'époque, de trouver à se loger alors qu'il bénéficiait de faibles ressources et qu'il ne trouvait pas de logement en location, ce couple a acheté comptant cette chambre de bonne grâce aux indemnités de licenciement de Marcello, « *pour avoir quelque chose plutôt que rien* ». N'ayant pas contracté d'emprunt ou monté de dossier de financement, il n'a pas pu bénéficier de l'APL, et les dossiers de financement de travaux déposés à l'Anah n'ont jamais donné suite. Pourtant, le logement est en très mauvais état : outre les toilettes, situées sur le palier, l'évier est désormais cassé et le couple ne dispose pas de revenus suffisants pour financer les travaux nécessaires. En effet, Marcello souffre de troubles de santé importants qui empêchent son retour à l'emploi. Quant à son épouse, elle ne travaille que quelques heures par semaine dans une association.

Pour le travailleur social qui suit leur situation au sein d'une association d'insertion, leur décision d'acheter un logement est « *la pire chose qu'ils aient pu faire !* » car elle

constitue un obstacle à toute sortie vers un logement plus adapté : « *Quelle que soit l'option, on finit par être coincé* ». Ainsi, les démarches entreprises pour accéder à un logement Hlm n'ont pas porté leurs fruits, dans la mesure où le couple n'est pas jugé prioritaire de par son statut de propriétaire. Aujourd'hui, l'épouse de Marcello s'interroge sur une possible revente de leur logement, mais l'absence de solutions de relogement lui fait peur. Selon le travailleur social interrogé, Marcello et son épouse seraient pourtant « de bons candidats au bail glissant ». Mais peut-on les inciter à vendre leur logement alors qu'ils n'ont aucune solution de repli et risquent de se retrouver dans la rue avec leur fils ?

### De l'endettement insupportable à l'assignation à résidence

Pour un nombre croissant de propriétaires, ce ne sont pas seulement les conditions de logement qui sont difficiles, mais l'ensemble de leurs conditions de vie qui sont mises à mal quand l'endettement s'avère insupportable. Il est en effet de plus en plus fréquent – ainsi que le rapportent de nombreux acteurs de l'immobilier comme du social – que les ménages aient recours à des crédits à la consommation pour compléter leur crédit immobilier. En l'absence de croisement des fichiers de crédit (cf. le « fichier positif », en Belgique notamment), ces ménages peuvent bénéficier de prêts supplémentaires, à taux souvent très élevés, alors même qu'ils se sont déjà endettés à un niveau maximal. Mais ces crédits peuvent s'avérer indispensables pour couvrir les frais d'installation dans le nouveau logement ou pour réaliser les travaux de réhabilitation ou d'entretien attendus. À défaut d'une vision complète des coûts de l'accession au moment de l'acquisition, un nombre croissant de ménages est confronté au **surendettement**, comme nous l'avons évoqué précédemment.

#### Zoom sur les ménages bénéficiaires du Fonds d'aide aux accédants en difficulté d'Ille-et-Vilaine

En 2008, une soixantaine de ménages a bénéficié de l'intervention de l'ADIL dans le cadre du Fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD). L'analyse du profil de ces accédants en difficulté est révélatrice des conditions actuelles d'accession. L'ADIL constate ainsi que :

« 16 % des dossiers ont trait à une accession antérieure à 10 ans et plutôt en 2<sup>e</sup> partie d'amortissement des prêts. La finalité initiale des FAAD d'aider les accédants en difficulté en fin de parcours est bousculée. »

« Les accédants en difficulté rencontrés peinent à équilibrer un budget familial. (...) 49 % des dossiers présentaient un solde négatif (-277 € en moyenne), limitant les possibilités de retour à des remboursements normaux et le maintien dans le logement. »

« 77 % des ménages signalés ont déclaré un ou plusieurs prêts à la consommation, pour une mensualité moyenne de 329 € ». Un montant qui vient s'ajouter aux 679 € de mensualités liées au remboursement immobilier. De ce fait, un accédant sur deux rencontrés par l'ADIL avait un taux d'endettement global net supérieur à 40 % et près de deux sur trois un taux d'endettement supérieur à 33 %.

Enfin, la **mobilité des propriétaires est délicate et coûteuse** à mettre en œuvre. En effet, la mobilité induit un certain nombre de frais - diagnostics divers, prêts relais, droit d'enregistrement, notaire, etc. qui sont autant de dépenses liées à la vente ou à l'achat - dont devra s'acquitter le ménage accédant qui souhaite changer de logement. Selon une étude publiée en décembre 2008 par l'Anil<sup>44</sup>, ce coût incompressible de la mobilité s'élève à 18 450 € lorsque le ménage accédant vend un logement de 150 000 € pour en acheter un au même prix<sup>45</sup>. Le coût de la mobilité s'élève ainsi a minima à 12 % de l'opération et peut aller jusqu'à 18 % si le ménage a recours à un intermédiaire de l'immobilier (souvent indispensable dans le cadre des mobilités à longue distance qui sont liées, dans un cas sur deux, à des nécessités professionnelles). De plus, le bien déjà acquis peut avoir vu sa valeur se déprécier, alors que les prix de l'immobilier, dans un territoire plus dynamique du point de vue de l'emploi par exemple, ne permettent d'acheter pour le même prix qu'un bien très éloigné ou de moindre taille. Pour les ménages dont la démarche d'acquisition nécessite une stabilité des conditions de vie (emploi et famille principalement) et un encadrement strict du budget, **tout changement peut donc s'avérer fatal, pécuniairement comme socialement.**

Dans les pays qui ont fait le choix du « tout-accession » au détriment de la mixité des statuts d'occupation, **les ménages se trouvent confrontés à de redoutables difficultés pour accéder à un logement quand ils sont jeunes**, mais aussi pour en changer quand leur situation l'exige. Il en est ainsi en Espagne où le taux de propriétaires occupants est extrêmement élevé (86 %). Selon Jésus Leal, professeur de sociologie urbaine spécialisé sur les questions de logement, « *l'importance des propriétaires a une vraie incidence. Cela empêche la mobilité, principalement pour les plus fragiles : jeunes, ménages modestes... Beaucoup sont comme attrapés par leur logement : ils ne peuvent plus ni vendre, ni acheter* ».

### Le tout-accession en Espagne : de la dynamique immobilière à la statique résidentielle

En Espagne, pour les jeunes, les problèmes de mobilité se traduisent par des décohabitations de plus en plus compliquées et tardives. Ainsi, entre 1980 et 2000, la proportion de jeunes qui habitent chez leurs parents n'a cessé de croître, ces derniers étant bloqués par les coûts que représente l'accession pour un ménage qui vient d'entamer son parcours professionnel. La catégorie 25-29 ans est particulièrement significative de cette tendance : en 1980, ils étaient un peu plus d'un tiers à être hébergés par leurs parents, alors que cette situation concernait, en 2000, environ les deux tiers de cette catégorie d'âge (pour 1 sur 4 environ en France...).

Par ailleurs, si de nombreux ménages ont pu accéder à la propriété de leur logement, cela s'est soldé, pour une part conséquente d'entre eux, par une véritable assignation à résidence. Deux principales explications à cela :

<sup>44</sup> Jean Bosvieux, « Les obstacles à la mobilité des propriétaires », *Habitat Actualité*, ANIL, décembre 2008.

<sup>45</sup> Et qu'il recourt à un prêt relais de 100 000 € à 5,5 % et à un prêt long terme de 130 000 €.

- le coût de la mobilité (frais notariat, etc.) constitue une dépense très importante (environ 11 % de l'hypothèque) que ne peuvent assumer que les ménages disposant d'un certain niveau de ressources ;

- l'évolution des prix de l'immobilier est venue limiter le niveau de vente / rachat. Les prix immobiliers ont en effet été fortement touchés par la crise de 2008, puisqu'ils ont perdu environ 12-15 % de leur valeur (avec des différences selon les zones géographiques, même si aucun territoire ne semble avoir été épargné). Pour près d'un accédant sur 10, cela signifie que leur dette est supérieure à la valeur actuelle de leur bien, leur interdisant ainsi toute vente / rachat sans que cela ne génère un effort financier supplémentaire.

Face à ces constats, le gouvernement espagnol a d'ailleurs choisi de réorienter très nettement la politique du logement dans le pays. Ainsi, le nouveau plan (d'une durée de 4 ans) a désormais un objectif clair : promouvoir le parc locatif. Pour Jesus Leal, professeur de sociologie urbaine, cela révèle à quel point la situation de l'Espagne est très intéressante : « *Finallement, en Espagne, on assiste aujourd'hui au renversement du processus, marquant ainsi les limites du développement de la propriété dans un contexte de marché assez libre.* »

Au final, on constate donc que **l'accession à la propriété est une démarche qui s'appuie sur des ressorts profonds** puisque si l'objectif de se loger est bien sûr une préoccupation première, il s'accompagne aussi d'aspirations complexes, voire intimes, qu'expriment des notions aussi fortes que « transmettre », « protéger », « faire sien », « s'enraciner ». Lorsque l'on comprend ces aspirations diverses, il n'est pas surprenant que les discours sur la propriété aient un écho aussi fort parmi la population française. Cependant, les mérites associés à la propriété ne sont pas aussi automatiques que l'on pourrait le croire. Ainsi, le bref aperçu de ce que vivent réellement un certain nombre de ménages propriétaires permet de reconnaître que **les bénéfices attendus de la propriété ne sont pas toujours au rendez-vous** et que, **finallement, le mal-logement n'est pas le triste apanage des seuls locataires**. Même si ces difficultés se retrouvent avec une moindre fréquence que chez les locataires du privé, leur intensité témoigne de processus d'exclusion que ne saurait amortir la seule possession d'un patrimoine immobilier – dont la valeur s'avère d'ailleurs, dans de nombreux cas, loin d'être un acquis durable.

## Enjeux négligés d'une politique du « tout-accession »

Si l'accèsion à la propriété, quand elle ne s'effectue pas dans de bonnes conditions, peut contribuer à mettre en difficulté ceux qui en bénéficient, une politique qui en fait son axe majeur - voire exclusif - risque d'oublier d'autres aspects essentiels de la politique du logement. Ainsi, le principal revers de la politique du « tout-accession », telle qu'elle est aujourd'hui affichée, est qu'elle se fixe pour seule priorité l'augmentation du nombre de propriétaires occupants en France. Pourtant, le développement de l'accèsion à la propriété recouvre bien d'autres enjeux. **Des enjeux urbains**, quand l'accèsion s'accompagne d'un étalement urbain consommateur d'espace, d'énergie et de temps ou qu'elle contribue au renforcement de la ségrégation. **Des enjeux immobiliers**, quand le développement de l'accèsion à la propriété déséquilibre la structure de l'offre, masque les avantages que présente un secteur locatif important et rend finalement plus difficile la réponse à la crise du logement. **Des enjeux sociaux**, enfin, quand le développement de la propriété ne s'accompagne pas de mesures de sécurisation des propriétaires.

### « Tout-accession » : étalement urbain et renforcement de la ségrégation

Les ménages modestes sont souvent contraints, pour des raisons économiques, d'**accéder à la propriété dans les périphéries toujours plus éloignées des villes**. Ils constituent alors une population captive de « néo-ruraux » pour lesquels **l'accès à la propriété s'accompagne de coûts élevés en matière de transport et en consommation de temps**. Sans compter les charges que cela génère pour les collectivités en termes d'aménagement, d'infrastructures, de services, alors que les impératifs du développement durable soulignent la nécessité de densifier les espaces déjà bâtis !

Le développement de l'accèsion à la propriété, notamment quand il concerne des ménages modestes aux capacités financières limitées, s'accompagne en effet - depuis plusieurs décennies - d'**un étalement urbain croissant**. 47,5 % des accédants récents ayant acheté dans le neuf entre 2002 et 2006 habitent ainsi en zone rurale, qu'elle soit éloignée ou périurbaine ; ils étaient 29 % au début des années 1990 et 38,3 % à la fin des années 1990<sup>46</sup>. Ainsi, dans des

<sup>46</sup> Insee Première n°1291, « L'accèsion à la propriété dans les années 2000 », mai 2010.

agglomérations comme Montpellier, Toulouse, Nantes ou Rennes, la distance moyenne des constructions neuves par rapport au centre de l'aire urbaine n'a cessé de s'accroître. À Rennes, par exemple, cette distance était en moyenne de 8,5 km au cours de la période 1990-1998, mais de 13,2 km en moyenne depuis 1999, soit une hausse de quelques 55 % (32 % à Montpellier, 50 % à Toulouse, 61 % à Nantes...) <sup>47</sup>. **Cela a évidemment un coût financier important pour les ménages** <sup>48</sup>, mais aussi un coût écologique lourd, dénoncé par « le Grenelle de l'environnement ». Dans les conditions telles que proposées actuellement, promouvoir l'accèsion à la propriété peut donc apparaître... anachronique. Le Conseil d'État souligne d'ailleurs dans un rapport public <sup>49</sup> paru en 2009, que « *pour être cohérents, les pouvoirs publics devraient par exemple refuser d'accorder du crédit, notamment les PTZ, pour tout projet qui contribuerait à l'étalement urbain* ».

La question du coût du logement n'est évidemment pas la seule source d'explication au développement de l'accèsion à la propriété dans les territoires périphériques des villes et agglomérations. L'étalement urbain résulte de la pression de la demande, mais aussi des politiques d'urbanisme et de développement routier, des aides au logement et des règles fiscales et immobilières. Cet étalement urbain s'accompagne de la diminution de la taille des opérations et d'une transformation de leur mode de production puisque la place de l'urbanisme opérationnel <sup>50</sup> a été divisée par trois en vingt ans. La restriction des terrains à lotir dans les plans d'occupation des sols s'est accompagnée de façon paradoxale d'une augmentation de la part du logement diffus sur des parcelles plus émiettées et plus grandes que celles des lotissements. **L'étalement urbain s'accompagne ainsi d'un processus d'émiettement.**

La crise économique survenue en 2008-2009 a encore accentué le phénomène. « *L'urbanisme opérationnel a été freiné net et la part du lotissement dans la maison individuelle a encore reculé. Aujourd'hui, elle n'occupe plus que le quart du marché de la maison individuelle isolée neuve* » et c'est la maison individuelle en diffus qui sort gagnante de cette séquence. « *Ce succès s'explique parce que c'est le seul produit immobilier sans risque financier pour l'opérateur. En outre c'est aussi le produit le moins cher, facilement éligible aux populations à revenus modestes soutenues par les mesures du plan de relance, comme le doublement du prêt à taux zéro et le Pass foncier* <sup>51</sup> ». Quand on ajoute que c'est le produit de prédilection des primo-accédants qui tire le marché aujourd'hui, on mesure les risques qui peuvent en résulter pour les

<sup>47</sup> Source : MEEDDAT / SESP, Sitadel, in *Coûts et avantages des formes urbaines : synthèse de la littérature économique*, Etudes et Documents n°18, Commissariat général au Développement Durable, mars 2010.

<sup>48</sup> Voir sur ce thème, le premier point de la seconde partie de ce chapitre : « L'accèsion à tout prix génératrice de difficultés financières ».

<sup>49</sup> Conseil d'État, « Droit au logement, droit du logement », la Documentation française, 2009.

<sup>50</sup> Par « urbanisme opérationnel » on entend l'ensemble des dispositifs dont disposent les collectivités locales pour organiser et maîtriser le développement de la construction : choix et règlements des PLU, ZAC, lotissements, etc.

<sup>51</sup> J.C. Castel, « De l'étalement à l'émiettement urbain de l'habitat. Nouvelles données, nouvelles questions », CERTU, 29 avril 2010.

ménages qui, ayant fait ce choix, se trouvent confrontés à des imprévus ou des ruptures (cf. la seconde partie de ce chapitre).

Il faut également **prêter attention aux effets du développement de l'accession à la propriété sur le renforcement des phénomènes ségrégatifs**. Ce renforcement a des effets à deux niveaux. D'abord au niveau des quartiers que quittent ceux qui accèdent à la propriété. Quand ce sont des quartiers d'habitat social ou des quartiers anciens, leur départ contribue à en accentuer la spécialisation sociale. Ce sont en effet les populations les plus fragiles socialement qui sont contraintes de rester dans les territoires les moins attractifs. De plus, la vacance générée par cette « *fuite des classes moyennes* » va libérer des logements auxquels ne prétendront, finalement, que ceux pour lesquels un accès à tout autre logement apparaît impossible. Ces deux précarités, anciennement installées sur le territoire ou nouvellement arrivées, s'additionnent pour produire des quartiers, voire des villes, de plus en plus ségrégés. L'effet ségrégatif de l'accession à la propriété non maîtrisée est d'autant plus ample que les ménages qui partent ont des niveaux de revenus plus élevés que ceux qui restent et représentent souvent une population familiale relativement stable. Le phénomène a été mis en évidence au début des années 2000 en région parisienne mais touche indistinctement toutes les villes. « *Les 600 000 pavillons construits en trente ans ne représentent qu'un huitième de l'offre de logements franciliens, mais leur mise sur le marché a conduit à une redistribution très ample des ménages. Les départs vers les pavillons périurbains ont créé des chaînes de vacance conduisant à la réaffectation de pans entiers du parc de logements dans l'agglomération centrale. Ils ont privé de nombreuses communes de banlieue de leurs éléments les plus jeunes, les plus actifs, les plus porteurs d'ascension sociale intergénérationnelle et contribué à la paupérisation de secteurs de l'agglomération* »<sup>52</sup>.

L'effet ségrégatif de l'accession à la propriété apparaît également lorsqu'on prend en compte les choix de localisation des accédants à la propriété. En effet, dans les conditions actuelles du renchérissement foncier, force est de constater que **les territoires les plus attractifs** – ceux où les plus hauts revenus se regroupent et qui connaissent en même temps la plus forte valorisation du patrimoine immobilier – **sont de plus en plus interdits aux accédants modestes**. Ces derniers sont alors **obligés de s'éloigner de ces zones pour acquérir un logement dans les espaces périphériques des villes ou dans les territoires** en mutation à **l'avenir encore incertain** en bénéficiant d'incitations fiscales (cf. TVA à 5,5 % dans les zones ANRU). Il y a donc un risque de concentration accrue des populations en fonction de leurs situations et origines sociales (cf. importance du patrimoine), ainsi que des différences dans l'exposition aux risques immobiliers : les plus fragiles accèdent donc aux biens dont la valeur peut le plus fortement évoluer et est de ce fait incertaine.

<sup>52</sup> « Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Île-de-France », Martine Berger, in *Hérodote*, n° 122, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2006.

Sur les territoires les plus sensibles, on assiste alors à un véritable phénomène d'exclusion : une part de plus en plus faible des ménages y dispose du revenu nécessaire pour acheter au prix moyen proposé. Dans certains départements (à Paris évidemment du fait de la hausse des prix, mais aussi dans certaines zones de Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise ou des Bouches-du-Rhône parce que le niveau des revenus est trop faible), « *l'accession à la propriété d'un logement appartient aujourd'hui, pour la majeure partie de la population qui y vit, au monde des chimères*<sup>53</sup> ».

**Les politiques de soutien à l'accession à la propriété qui accompagnent les marchés plus qu'elles ne les régulent en faveur de la demande** ont également un impact certain sur les autres segments du logement. En effet, et tous les organismes Hlm en ont fait l'expérience au cours de la décennie passée, l'ensemble des producteurs de logements se trouve en concurrence pour capter les terrains à construire. Dans ces conditions, **l'équilibre des opérations de sortie est de plus en plus difficile à trouver.**

Ainsi, **chercher à favoriser l'accession à la propriété**, par le seul truchement de l'aide financière aux ménages, **revient à renforcer les phénomènes de concurrence** entre ménages et entre catégories de logements, quand bien même les situations de ces ménages sont fortement inégalitaires à la base, et que les logiques économiques et sociales des types de logements sont très éloignées les unes des autres. Pour lutter contre ces phénomènes de concurrence, il apparaît que le levier des politiques foncières est un outil indispensable, comme le démontrent de nombreuses expériences locales en ce domaine. Mais, aussi fondamental fut-il, il est aujourd'hui un levier oublié de la réforme de l'accession à la propriété.

### **« Tout-accession » : la réduction de la diversité de l'offre**

---

L'objectif affiché de développement de l'accession à la propriété pour atteindre un pourcentage de 70 % de propriétaires aura simultanément pour effet — s'il est atteint — de minorer la place que tient actuellement le parc locatif qu'il soit privé ou public dans la satisfaction des besoins, même si cette deuxième dimension de la proposition politique n'est jamais mise en avant et explicitée. Un tel objectif est souvent légitimé par la place que tient la propriété dans d'autres pays et par le « retard » qu'accuserait la France par rapport à ces pays. **En ne regardant que d'un seul côté, celui des pays qui ont un nombre important de propriétaires (mais en omettant de citer des pays comme l'Albanie, la Bulgarie ou la Roumanie dont l'évocation pourrait réduire la force de l'exemple), on ne voit pas que les pays qui ont un taux de propriétaires comparable à la France ou même plus faible (Autriche, Pays-Bas,**

---

<sup>53</sup> « Logement : la dérive des solvabilités », étude de l'Institut de l'épargne immobilière et foncière publiée en novembre 2010.

**Suède, Danemark, Allemagne), sont des pays qui présentent une offre relativement diversifiée et équilibrée<sup>54</sup> (les logements locatifs représentent entre 30 % et 50 % des parcs immobiliers dans ces différents pays).**

En privilégiant le « tout-accession », les responsables en charge de la politique du logement marquent une rupture avec « le modèle français » de répartition des différents statuts résidentiels et avec le choix fait jusqu'à maintenant de maintenir une relative neutralité des aides publiques en direction des différents secteurs. C'est ainsi qu'en 2008, la répartition des aides était (encore) relativement équilibrée : le secteur de la propriété a perçu 10,2 milliards d'aides publiques quand le secteur locatif privé en recevait 12,6 et que 12 milliards d'aides publiques étaient attribués au secteur locatif social.

**Une politique qui conduirait à réduire l'importance du parc locatif ferait l'impasse sur son utilité sociale et conduirait inévitablement à rendre encore plus problématique la réponse à la crise du logement.** Les secteurs locatifs privé et public jouent en effet des rôles de plus en plus typés et fonctionnent de façon complémentaire. Le premier, qui accueille encore un grand nombre de ménages à faibles ressources, a un rôle essentiel d'accueil puisque ce sont de 1,5 à 2 millions de ménages qui y entrent chaque année. Certains y demeurent, d'autres font le choix de l'accession à la propriété et d'autres encore deviennent des demandeurs de logement social. Le parc locatif social apparaît, quant à lui, de plus en plus spécialisé dans l'accueil des ménages à faibles revenus ou qui ont connu un parcours résidentiel chaotique (1/3 d'hébergés dans la demande Hlm) mais demeure encore le support de trajectoires ascendantes pour une partie des locataires ; même si ceux qui deviennent propriétaires sont de moins en moins nombreux. **Le besoin de préserver un statut alternatif à la propriété** - qui ne soit pas pour autant un parc par défaut - **apparaît comme une nécessité** dans une période où la crise du logement s'amplifie.

**Rompre avec le modèle français de politique du logement, fondé sur la mixité des statuts d'occupation, pourrait bien s'avérer une erreur historique** dont l'ensemble des ménages français, générations futures comprises, pourrait avoir à faire les frais — sauf éventuellement pour les plus aisés. Renforcer les politiques en faveur des autres statuts d'occupation, notamment le parc social, est au contraire **une manière de faire face à la diversité des situations rencontrées par les ménages au cours de leur vie.**

La politique menée actuellement en faveur du « tout-accession » pourrait ainsi conduire à limiter la liberté de choix des ménages au prétexte qu'ils privilégient la propriété. Elle n'apparaît pas cohérente avec le droit en vigueur puisque la loi du 6 juillet 1989 précise dans son article 1<sup>er</sup> que l'exercice du droit au logement « *implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur loca-*

<sup>54</sup> L'Allemagne, qui sert de référence à nos responsables politiques dans d'autres domaines que le logement, a un taux de propriétaires occupants de 43 % et 57 % de locataires.

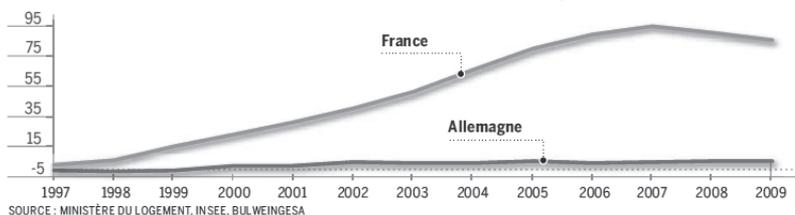
tif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales ». Mettre l'accent sur l'accession à la propriété pourrait alors conduire, comme le souligne le Conseil d'État<sup>55</sup> « **à se départir de cette conception du droit fondamental au logement, comme celui d'un libre choix entre les diverses modalités de logement. Le fait de privilégier l'accession à la propriété aurait aussi pour effet de détourner l'attention de la nécessité pour l'État de veiller au maintien d'un parc locatif de taille suffisante, à la fois public et privé, à l'équilibre permanent entre les différents segments du marché et à leur indispensable « tuilage » pour que la liberté de choix des citoyens et le droit fondamental soient respectés** ». Un taux de propriétaires de 70 % appliqué à un parc de résidences principales de 27 millions de logements conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à réduire le parc locatif (privé et public) de plus de 3 millions d'unités. Sur quel segment du parc locatif porterait cette diminution ? Et si elle devait avoir un impact sur le parc Hlm, ce qui apparaît inévitable, on se demande bien **comment pourrait alors être mis en œuvre le droit au logement puisque le volume de l'offre sociale diminuerait et que le nombre des attributions annuelles serait alors en baisse ?**

**Le maintien d'une liberté de choix du statut résidentiel est d'autant plus nécessaire que l'extrême focalisation sur l'accession à la propriété masque les avantages que peut revêtir la location.** À titre d'exemple, l'intérêt financier de l'accession à la propriété n'est en effet pas valable dans toutes les situations et limite les possibilités de mobilité. L'amortissement des coûts liés à l'accession (intérêts d'emprunt, notaires, intermédiaires...) nécessite de rester dans son logement pendant un certain nombre d'années pour amortir les seuls frais d'acquisition (3 à 15 ans selon le niveau d'apport). Sans cela, aucun bénéfice financier ne sera tiré de l'accession.

### « Heureux comme un Allemand qui ne connaît pas la crise immobilière »

« Tandis qu'un logement neuf atteint en France 243 000 euros en moyenne, il ne coûte que 162 000 euros en Allemagne de l'Ouest et 110 000 euros en ex-Allemagne de l'Est. Il y est aussi plus spacieux et plus confortable. (...) Les prix français se sont par conséquent appréciés, depuis 2000, de presque 100 %, et les prix allemands de 5 % seulement.

COMPARAISON DE L'INDICE DES PRIX DES LOGEMENTS EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE, évolution cumulée en %



<sup>55</sup> Ouvrage cité précédemment.

Autre originalité : seuls 43 % des Allemands sont propriétaires, le taux le plus bas des 27 pays européens, contre 58 % des Français. Les locataires jouissent, en Allemagne, d'un statut juridique très protecteur, avec des prix encadrés, dans un marché fluide qui peut expliquer leur faible appétit pour la propriété. Mais cela ne les empêche pas d'épargner pour d'autres produits (...).

La prépondérance des locataires contribue, en outre, à la sagesse des prix d'achat dans la mesure où les loyers, que l'on paye avec ses revenus et non avec des crédits, ne peuvent évoluer qu'avec les revenus et restent contenus. Les bailleurs ne sont donc pas prêts à surpayer les biens et tout le marché s'en trouve régulé. (...).

Enfin, le prix raisonnable des logements participe à la compétitivité de l'économie allemande, tant admirée et enviée par l'Europe entière, notamment la France. »

*Extraits de l'article du journal Le Monde du 28 juillet 2010.*

### « Tout-accession » : des propriétaires fragilisés, des locataires oubliés

Comme il l'a été rappelé tout au long de ce chapitre, l'accession à la propriété est associée à de nombreux mérites (protection, transmission, appropriation...). Pour autant, ces mérites ne s'expriment pas systématiquement pour tous les ménages. Pour ceux que l'accession à la propriété fragilise plus qu'elle ne protège, il apparaît donc indispensable de proposer des aides spécifiques. **À défaut de parier sur une protection « naturelle » de la propriété, c'est à une sécurisation des propriétaires qu'il faut réfléchir**<sup>56</sup>. Cette sécurisation est d'autant plus nécessaire que l'avenir professionnel et familial des accédants n'a jamais été aussi incertain. Une enquête récente révèle ainsi que 41 % des primo-accédants récents (depuis moins de 5 ans) étaient anxieux au moment de leur acquisition<sup>57</sup>.

En cela, la réorientation des aides de l'Anah et la relance des Fonds d'aide aux accédants à la propriété augurent d'une prise de conscience par l'État des difficultés rencontrées par certains propriétaires ; mais aussi d'une insuffisante prise en compte de l'intensité de ces difficultés. Le 30 avril 2010, l'Anah se voyait fixer, par le Secrétaire d'État au Logement, une nouvelle feuille de route sur laquelle figurait en bonne place « *le rééquilibrage en faveur des propriétaires occupants les plus modestes avec une intervention forte sur la lutte contre la précarité énergétique* ». Une feuille de route qui a été validée par le conseil d'administration de l'Anah fin septembre, quelques jours seulement après l'annonce officielle de la réforme des aides à l'accession à la propriété. Ces aides, destinées aux propriétaires occupants souffrant d'un habitat dégradé contre lequel leurs faibles ressources les empêchent d'intervenir efficacement, font désormais l'objet d'un consensus de plus en plus large autour de l'idée que, malgré leur statut de propriétaires, ils peuvent faire l'ob-

<sup>56</sup> Voir à ce sujet le rapport du groupe de travail « Sécurisation de l'accession à la propriété » du Conseil national de l'Habitat, Michel Mouillart, Marie-Christine Caffet, 19 mai 2009.

<sup>57</sup> Observatoire Cetelem 2010 : « primo-accédants, le parcours du combattant ».

jet d'une politique sociale spécifique. Aux dires de plusieurs acteurs intervenant dans la lutte contre l'habitat indigne, « *le besoin de ne pas laisser ces ménages sur le bord de la route était indéniable. Mais, en France, l'idée d'aider des ménages qui sont déjà propriétaires de leur logement a pendant un certain temps été mal perçue ; l'urgence, pour beaucoup, était ailleurs.* » Il s'agit donc, malgré les hésitations de certains, d'une reconnaissance pertinente de ces besoins et d'un recentrage des missions de l'Anah sur sa vocation à soutenir les propriétaires occupants modestes. Pour autant, paradoxalement, cette nouvelle politique s'accompagne parallèlement, dans le budget 2011, d'**une baisse de 15 % des subventions de l'Agence et de plus d'un tiers des aides destinées au traitement des copropriétés.**

Par ailleurs, une circulaire de décembre 2007 a ouvert la possibilité aux départements de relancer les Fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD). Créés en 1988, ils avaient pour vocation d'aider les ménages accédants ayant bénéficié d'un PAP (Prêt Aidé pour l'accèsion à la Propriété) au cours des années 1980 qui étaient confrontés à des problèmes d'impayés quelques années avant la fin de leur remboursement. Or, au fur et à mesure que ces prêts ont été menés à leur terme, le nombre de bénéficiaires de ce fonds a fortement décliné au cours des années 2000, s'accompagnant d'une baisse des dotations : d'environ 3 millions d'euros en 1994 à 305 000 euros en 2001, dernière année de contribution financière de l'État. **Mais de nombreux acteurs de terrain ont témoigné que la disparition des PAP n'a pas signifié pour autant la fin des difficultés pour les ménages en cours d'accèsion.** La circulaire de 2007 a donc permis de relancer ce système d'aide. Cependant, cette relance ne s'est faite pour l'instant qu'à minima : faute de nouvelles contributions de l'État, ces fonds ne devraient fonctionner que sur les réserves financières générées par le remboursement des aides versées préalablement.

### Des départements qui relancent le Fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD)

La relance de ces fonds en est encore aux balbutiements. Toutefois, certains départements se positionnent aujourd'hui, soit à travers des diagnostics/simulation des besoins, soit à travers la mise en place de procédures d'intervention, souvent en lien avec l'ADIL. Plusieurs expériences peuvent ainsi être signalées.

Dans le Maine-et-Loire, en 2008, l'ADIL estimait qu'environ un millier d'accédants présentait des signes multiples de fragilité (absence d'apport, endettement long, taux révisable, PTZ différé...). Un partenariat a donc été mis en place, depuis juin 2010, afin de proposer des solutions nouvelles aux accédants en difficulté, reprenant en partie le modèle de l'intervention proposée en Ille-et-Vilaine.

Dans ce département, l'ADIL peut intervenir à titre préventif ou dès le signalement de la dette, en accompagnant les ménages accédants. Sa mission va de l'instruction des demandes d'aide au suivi des dossiers contentieux dans le cadre des remboursements de prêts FAAD, en passant par la signature des conventions avec les ménages. Ces derniers peuvent ainsi bénéficier d'un bilan financier et juridique de leur accèsion, de l'élaboration d'un plan amiable d'apurement de la dette, de la renégociation des prêts hypothécaires ou de consommation, d'une sollicitation d'un prêt ou d'un secours du FAAD, voire du dépôt d'un dossier de surendettement. Chaque année, une

soixantaine de familles bénéficieraient de cet appui réalisé dans le cadre du FAAD. Dans le Val-d'Oise, un nouveau FAAD a été lancé depuis 2010, alors que l'ancienne version ne concernait, ces dernières années, qu'un à deux dossiers par an. Le nouveau dispositif a été mis en place suite aux retours des responsables de circonscriptions d'action sociale qui notaient, sans la quantifier, une demande importante des propriétaires en difficulté de remboursement d'emprunt. L'objectif est de répondre à ce besoin en utilisant les canaux de traitement du Fonds de solidarité pour le logement (FSL), avec notamment une étude des dossiers lors des commissions décentralisées du FSL, qui réunissent chaque semaine, dans 4 territoires du département, la CAF, les responsables de secteur, les représentants de l'État, des bailleurs sociaux...

**Le développement de l'accèsion à la propriété contribue à mettre en évidence le décalage qui se creuse entre propriétaires et locataires.** Ces derniers voient en effet leur situation se dégrader depuis une vingtaine d'années. Entre 1992 et 2006, les revenus moyens des locataires (secteur libre et social), n'ont augmenté qu'à un rythme annuel moyen inférieur à 1 %, et même à 0,5 % entre 2002 et 2006, alors que leurs dépenses de logement augmentaient fortement, à un rythme moyen de 2,2 % sur 14 ans et même de 2,8 % en Hlm et de 3,5 % en secteur libre entre 2002 et 2006. Leurs taux d'effort nets moyens sont ainsi passés, pour le secteur social, de 19,2 % à 22,5 % et pour le secteur libre, de 23 % à 27,4 %. Ces derniers supportent aujourd'hui des taux d'effort moyen supérieurs à ceux des accédants à la propriété (24,3 %) sans bénéficier des avantages de leur statut (et souvent sans même pouvoir l'envisager du fait de leur incapacité à épargner pour les plus modestes d'entre eux).

La situation des locataires du parc privé risque d'ailleurs de s'aggraver car l'État semble avoir abandonné toute perspective de régulation du secteur locatif privé : refus d'encadrement des loyers de relocation, soutien réaffirmé à l'investissement locatif dans la construction neuve sans contrepartie sociale en terme de niveau de loyer. Et c'est dans ce contexte que, comme nous venons de le voir, l'Anah a décidé de recentrer ses aides sur les propriétaires occupants modestes et de renoncer à soutenir le développement d'un parc locatif privé à loyers maîtrisés dans le parc existant. Les résultats en la matière étaient relativement modestes mais en hausse régulière depuis plusieurs années. Alors que les aides de l'Anah permettaient de produire un peu moins de 10 000 logements à loyers conventionnés depuis le début des années 2000, leur nombre se situait à environ 15 000 en 2007 et 2008, ce qui n'est pas rien. C'est l'évolution de l'usage des aides publiques en faveur de l'accèsion à la propriété et des propriétaires qui nous conduit à dire que **les locataires sont les grands oubliés du projet politique actuel**. Il restera à de nombreux locataires modestes du secteur privé à faire (encore davantage qu'ils ne le font aujourd'hui) une demande de logement social. Sans pour autant être certains d'y accéder puisque les attributions ne concernent guère plus d'un demandeur de logement social sur trois, chaque année.

Cela confirme **toutes les analyses** qui **montrent un décrochage violent** entre

les statuts d'occupation avec un très fort accroissement des écarts de revenus entre locataires et accédants à la propriété : le rapport entre les revenus moyens des locataires Hlm et ceux des accédants a ainsi plus que doublé<sup>58</sup>. La possibilité des ménages à passer d'un secteur à l'autre s'en est trouvée considérablement réduite, d'autant que les écarts enregistrés sont encore plus forts si on considère les emménagés récents<sup>59</sup>. Les plus modestes accèdent de moins en moins fréquemment à la propriété quand ils changent de logement et ont pour solution de demeurer à l'intérieur du parc social ou du parc privé, parfois de passer de l'un à l'autre. Globalement, **la capacité des ménages modestes à passer d'un secteur à l'autre s'est considérablement réduite**. Cela est manifeste quand on observe les trajectoires des ménages. Quand ils changent de logement, les ménages les plus aisés deviennent très majoritairement propriétaires de leur logement (pour 60 % de ceux qui ont changé de logement entre 2003 et 2006) et ils le sont de plus en plus fréquemment (c'était le cas pour 38 % seulement de ceux qui ont changé de logement entre 1988 et 1992). Alors que seulement 9 % des ménages les plus modestes ayant déménagé ont accédé à la propriété entre 2003 et 2006 et ils le font de moins en moins (ils étaient 14 % pour ceux qui avaient changé de logement entre 1988 et 1992).

---

<sup>58</sup> Il est passé de 1,9 à 2,1 entre 2002 et 2006 (de 1,6 à 1,8 si l'on considère les locataires du secteur libre).

<sup>59</sup> C'est-à-dire les ménages qui ont changé de logement au cours des quatre années précédant l'enquête.

## Une politique discutable

La politique du logement fait aujourd'hui du développement de l'accès à la propriété son objectif majeur au risque de mettre en difficulté<sup>60</sup> des propriétaires — notamment les plus modestes — et de générer des effets urbains, immobiliers et sociaux particulièrement préoccupants<sup>61</sup>.

**Le souhait de devenir propriétaire, pour toutes les raisons qui ont été évoquées dans ce chapitre, est tellement partagé au sein de la population que les responsables politiques négligent les conditions dans lesquelles on y parvient et les inégalités que cela génère.** Bref, ils nient la stratification de la société et les perspectives résidentielles inégales qui s'ouvrent selon que l'on est riche ou que l'on dispose de revenus modestes.

Un exemple récent de cette politique aveugle à la réalité sociale (à moins qu'elle assume finalement le choix d'utiliser la ressource publique indépendamment des besoins sociaux) est donné par le choix qui a été fait à l'occasion de la réforme du prêt à taux zéro annoncée en septembre 2010. Le soutien à l'accès à la propriété a certes été resserré sur les primo-accédants<sup>62</sup>. Mais désormais, tous les ménages peuvent en bénéficier, quelles que soient leurs ressources. Seule varie la durée du prêt accordé qui peut aller jusqu'à trente ans pour les ménages les plus modestes. **Cette ouverture du PTZ aux catégories qui n'étaient précédemment pas concernées alourdira la dépense publique de 400 millions, alors que dans le même temps les aides de l'État pour la construction de logements sociaux sont en baisse.** De tels choix annulent l'effet redistributif que doivent avoir les aides publiques.

### Evolution du nouveau PTZ

% de bénéficiaires PTZ	2009	2010	2011
Ménages à revenus modestes (tranche 1 à 3)	56%	49%	10%
Ménages à revenus moyens (tranche 4 à 8)	44%	51%	35%
Ménages à revenus aisés (tranche 9 et 10)	-	-	55%

Source : Le budget de la Ville et du Logement 2011 de l'État.

Finalement, les mesures adoptées en faveur de l'accès à la propriété contribuent implicitement à fonder son développement sur les ménages jeunes, relativement aisés, disposant des aides transmises par les générations précédentes, parents et grands-parents. **Pour les ménages les plus modestes, les responsables politiques inventent des leurres ou des substituts à l'accès sociale à la propriété** qu'il s'agisse de la « mai-

<sup>60</sup> Cf. la seconde partie de ce chapitre.

<sup>61</sup> Cf. la troisième partie de ce chapitre.

<sup>62</sup> Alors que les mesures adoptées en 2007 dans le cadre de la loi TEPA ouvraient le crédit d'impôt à tous ceux qui achetaient un logement en vue de l'occuper.

son à 15 euros par jour » ou de « l'appartement à 18 euros par jour » qui ont succédé en 2009 à la tentative des « maisons à 100 000 euros ». Leur écho médiatique a sans aucun doute été plus fort que leur impact sur la réalité. Un an après leur lancement en 2005, seules 80 maisons à 100 000 euros avaient été construites et, 5 ans après, les services de l'État évoquent la réalisation de 800 maisons, mais pour des prix qui se situent entre 130 000 et 135 000 euros. **L'insignifiance de ces résultats** souligne la difficulté à faire bénéficier de l'accession à la propriété les ménages les plus modestes et **révèle**, s'il en est encore besoin, **le caractère profondément inégalitaire de l'accession à la propriété.**

Cela invite à réfléchir aux formes alternatives d'accès à la propriété que développent, par exemple, les sociétés coopératives d'Hlm, ou qui apparaissent dans le cadre de diverses initiatives associatives. Entre l'abandon de toute perspective d'accession à la propriété pour les ménages modestes et les leurres qu'inventent les politiques pour se dédouaner d'une telle situation, **il y a sans doute une autre voie pour peu que l'on s'appuie sur les démarches innovantes** qui s'inventent sur le terrain.

**La Fondation Abbé Pierre ne condamne évidemment pas l'accession à la propriété mais, dans les conditions actuelles, elle s'élève contre son caractère profondément inégalitaire et les conditions dans lesquelles on y accède. De même, ce n'est pas le soutien qu'apporte la politique du logement à l'accession à la propriété<sup>63</sup> qui fait problème pour la Fondation Abbé Pierre, mais le fait que cet objectif soit devenu central et quasi unique dans la politique du logement.** Au point de prêter à cette politique du « tout-accession » des vertus qu'elle n'a pas. Ni pour résoudre la crise du logement puisque les pays qui ont fait le choix de la propriété ne parviennent pas à répondre aux besoins de leur population (l'Espagne est l'exemple le plus connu et les critiques viennent de ses propres responsables politiques et économiques). Ni pour lutter contre la ségrégation urbaine puisque le développement de l'accession à la propriété accompagne et renforce les mécanismes ségrégatifs constatés au niveau de territoires qui dépassent très largement les limites des villes.

Si cette politique est éminemment discutable, c'est fondamentalement parce qu'elle **part de postulats erronés pour définir les objectifs de l'action publique en matière de logement.** Ce sont donc ces postulats, que nous avons rappelés en début de chapitre, qu'il faut interroger pour conclure.

<sup>63</sup> Construire 500 000 logements par an pour répondre aux besoins sociaux et sortir de la crise du logement suppose évidemment de développer l'accession à la propriété dans le neuf. Si l'on considère nécessaire la production de 150 000 logements sociaux chaque année, d'environ 100 000 logements locatifs privés, ce sont alors environ 250 000 logements qui devraient être construits pour l'accession à la propriété.

Nous avons ainsi montré que « **le retard de la France** » en matière de **développement du statut de propriétaire devait être relativisé** et que le maintien d'un parc locatif consistant était sans doute une des conditions nécessaires à la résolution de la crise du logement. Si l'aspiration des Français à être propriétaire est indéniable (90 % d'entre eux le souhaitent), la réalité est plus nuancée, et **la nuance réside dans l'écart entre le rêve et la réalité**. Un article<sup>64</sup>, publié au lendemain de l'annonce de la réforme de l'accession, précise qu'en 2006, « *par goût, pour ne pas freiner leur mobilité, par peur des charges ou de l'endettement, 45 % des ménages désirant changer de logement souhaitent rester ou devenir locataires ; ils n'étaient que 39 % en 1988* ».

Quant à **l'assertion selon laquelle « la propriété serait un facteur de responsabilisation »**, elle est elle aussi **discutable**. Avec des taux d'effort proches pour les différents statuts d'occupation<sup>65</sup>, force est de constater que les propriétaires déclarent environ 3 fois moins de retard de paiement que leurs homologues du parc locatif (entre 3 et 4 %, contre 10 à 12 %)<sup>66</sup>. Les propriétaires sont donc plus réguliers dans le règlement de leurs échéances : de quoi étayer la thèse selon laquelle la propriété « responsabilise ». Cela reviendrait toutefois à oublier que, derrière cette comparaison brute des taux d'effort et taux d'impayés, se cachent en réalité des situations socio-économiques assez contrastées. En effet, les accédants à la propriété disposent en moyenne de revenus presque 2 fois supérieurs (+85 %) à ceux des locataires<sup>67</sup>. Dès lors, **une fois payées les mensualités** - loyers pour les uns, remboursements de crédit pour les autres - **on constate qu'un accédant « moyen » disposera d'un reste-à-vivre d'environ 2 650 €, alors qu'un locataire ne disposera plus que de 1 500 €**. Ce n'est donc pas tant le fait d'accéder à la propriété qui « responsabilise » par rapport au paiement des mensualités liées à l'occupation du logement, que le profil économique et social des propriétaires, qui leur assure une plus grande marge budgétaire que les locataires.

Enfin, le dernier postulat sur lequel se fonde la politique du « tout-accession » renvoie au fait qu'« **être propriétaire est une sécurité** ». Il se vérifie sans doute (notamment parce que la propriété permet de supporter une moindre charge de logement quand survient la retraite et la diminution de revenu qui l'accompagne), mais il **n'apparaît effectif que si celui qui la détient en retire le produit de la vente** (directe ou en viager) pour faire face aux dépenses qu'entraîne, par exemple, l'entrée dans une maison de retraite ou la prise en charge de la dépendance. À moins que

<sup>64</sup> *Les Échos*, « Le fossé se creuse entre propriétaires et locataires », 15 septembre 2010.

<sup>65</sup> Taux d'effort net des accédants estimé, en 2006, à 24,1 %, à 21,9 % chez les locataires du parc social et 26,3 % chez ceux du parc privé.

<sup>66</sup> Credoc, à partir de l'enquête SILC d'Eurostat, 2007. Les paiements effectués par les propriétaires concernent les mensualités de remboursement des emprunts, et les loyers en ce qui concerne les locataires.

<sup>67</sup> 3 545 € par UC pour les accédants, contre 1 906 € pour les locataires.

cela s'opère à l'occasion d'un recours sur succession pour rembourser les dépenses engagées par la collectivité. La propriété ne protégerait alors qu'en devenant liquide et en disparaissant. Mais **cela entre alors en contradiction avec la volonté exprimée par des propriétaires de pouvoir transmettre leurs biens à leurs enfants ou petits-enfants**. Cette contradiction fait apparaître le basculement qui s'opère quand la propriété risque d'être de plus en plus mobilisée pour faire face aux coûts que génère l'allongement de la durée de la vie. La valeur que représente la propriété risque ainsi de s'éteindre, pour les patrimoines les plus modestes, avec la disparition de ceux qui les détiennent, mettant ainsi fin aux transmissions dont ils avaient bénéficié de la part des générations précédentes. Sans compter que l'hétérogénéité et l'inégalité des patrimoines selon les catégories sociales donnent à la sécurité qu'elle est censée apporter une valeur toute relative pour les plus modestes, sans parler de sa dimension sélective.

Si on fait reposer la sécurité face aux aléas de la vie sur la propriété, **on contribue de fait à mettre en place un système particulièrement inégalitaire puisque la protection des individus serait alors indexée sur la propriété dont la valeur est éminemment variable** selon les catégories sociales. Sans compter qu'une telle forme de sécurité ferait alors défaut aux locataires. Ce projet qui se dessine et fait écho à la réforme des retraites (la propriété pour ne pas avoir de charge de remboursement au terme de la vie active), comme à celle de la dépendance (la propriété pour en supporter une partie de la charge), est inquiétant puisqu'il conduirait, s'il était mis en œuvre encore plus largement, à constituer trois niveaux de protection. Une sécurité maximale pour ceux qui détiennent un patrimoine important et pourraient s'appuyer sur les revenus qu'il procure pour se protéger. Une sécurité incertaine et fragile pour ceux qui seraient obligés de « consommer » leur patrimoine pour faire face aux dépenses qu'entraîne l'allongement de la durée de la vie, et ne pourraient plus alors le transmettre à la génération suivante. Pour eux, la généralisation de la récupération sur la succession, dans le cadre de la prise en charge de la dépendance, reviendrait en fait à réinstaurer un impôt sur la succession, mais seulement pour les catégories modestes qui ont épargné pour acquérir leur logement. Quant aux locataires, quelle sécurité peut alors leur être garantie dans une période où les mécanismes de protection sociale s'érodent ? La question doit être posée à ceux qui prônent de fonder la sécurité sur la propriété.

**Basée sur des postulats parfois erronés, la politique du « tout accession »** telle qu'elle est mise en œuvre aujourd'hui, **apparaît des plus discutables**, car soumise aux mécanismes spéculatifs des marchés, inadaptée aux budgets des ménages modestes et peu compatible avec la réalité de l'accession à la propriété telle qu'elle apparaît. Intensification

des inégalités, fragilisation des démarches d'accession, virulence des processus d'exclusion rencontrés par les propriétaires précaires, isolement institutionnel, frein aux mobilités résidentielle et professionnelle, etc., sont autant de tendances lourdes que le seul renforcement de l'accès au crédit aidé pour les primo-accédants ne saurait contrecarrer.

**L'orientation prise par le pouvoir exécutif ne vise, semble-t-il, qu'à renforcer les dynamiques actuelles du marché immobilier et non pas à chercher de nouveaux équilibres en dehors de la différenciation des aides incluses dans le PTZ+ entre territoires urbains et ruraux afin de sortir de la crise du logement.** Elle revient finalement à attiser la concurrence sur les biens bâtis et les terrains à construire, sachant que cette concurrence ne pourra qu'entraîner un accroissement des prix et des inégalités face au logement. À terme, le risque existe bel et bien que le fossé se creuse entre les ménages qui ont pu éviter les différents écueils de la propriété - et pour lesquels se loger signifierait toujours plus d'avantages - et les autres, fragiles dans leur accession ou exclus de cette ambition, pour lesquels se loger représenterait finalement toujours plus de sacrifices. À l'heure où la crise du logement s'exprime avec une intensité rare et où les deniers publics doivent être utilisés de la plus juste des manières, **le risque d'une politique socialement contre-productive est bien réel.** Alors que crise du logement et crise économique s'entrecroisent et s'alimentent, confirmer cette orientation du « tout-accession » pour les années à venir témoignerait d'un manque d'engagement politique en matière de réduction des inégalités liées au logement. Au moment où l'horizon devient incertain pour beaucoup, bâtir la sécurité sur la propriété pourrait apparaître comme un leurre et contribuer à développer un système injuste et d'efficacité limitée. C'est en cela que la politique qui est menée est discutable par rapport aux enjeux auxquels doit normalement répondre la politique du logement.

### Annexe 1 : Quelques données sur la propriété et son développement

#### 1 - Un lent développement de la propriété en France

La part des propriétaires a augmenté progressivement au cours des 25 dernières années et représentent aujourd'hui 58 % des ménages (contre 51,8 % en 1984). Parmi eux, la part des accédants est toutefois de plus en plus faible (18,8 % en 2009, contre 25,9 % en 1988).

Cf. Insee, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement*, document de travail N°F1002, p.41

**Tableau 1 : les filières du parc des résidences principales (%)**

	1984	1988	1992	1996	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Propriétaires</b>	<b>51,8</b>	<b>54,3</b>	<b>54,8</b>	<b>54,9</b>	<b>56,1</b>	<b>56,4</b>	<b>56,6</b>	<b>56,9</b>	<b>57,1</b>	<b>57,4</b>	<b>57,7</b>	<b>58,0</b>
- propriétaires sans charge de remboursement	27,6	28,4	30,5	32,3	35,1	35,6	36,2	36,8	37,4	38,0	38,6	39,2
- accédants	24,2	25,9	24,3	22,6	21,0	20,7	20,4	20,1	19,7	19,4	19,1	18,8

Champ : Métropole

Source : Insee, Estimation du parc pour les comptes du Logement.

#### 2 - Les modes d'acquisition de la résidence principale

**Tableau 2 : nombre de nouveaux propriétaires de leur résidence principale par période**

Mode d'acquisition	1980-1984	1985-1988	1989-1992	1993-1996	1997-2001	2002-2006
Héritage ou donation	40 160	32 242	35 347	35 975	49 282	42 948
Achat au comptant	52 133	64 747	56 615	54 128	78 657	92 821
Achat à crédit	362 106	392 394	331 295	358 396	460 693	516 069
Achat en viager	1 672	3 312	691	635	671	1 122
Achat en location-accession, location-vente	5 446	1 523	885	798	583	798
<b>Ensemble</b>	<b>461 517</b>	<b>494 219</b>	<b>424 833</b>	<b>449 931</b>	<b>589 886</b>	<b>653 759</b>

Source : Insee, Enquêtes logement.

### 3 - Composition du revenu disponible selon le niveau de vie

Le revenu disponible des ménages se compose de revenus d'activité (salaires, revenus des indépendants), revenus du patrimoine, pensions et retraites, prestations sociales, prime pour l'emploi, desquels sont déduits les impôts directs.

**Tableau 3 : composition du revenu disponible en 2007 selon le niveau de vie**

Tranche de niveau de vie	Salaires (chômage inclus)	Revenus d'indépendants	Revenus du patrimoine	Pensions et retraites	Prestations familiales	Prestations logement	Minima sociaux	Prime pour l'emploi	Impôts directs	Total
< D1	36,8	3,7	2,8	20,7	11,2	13,6	12,3	1,2	- 2,3	100
D1 à D2	48,3	2,7	3,9	27,9	7,4	6,7	4,9	1,1	- 2,9	100
D2 à D3	54,8	2,6	4,0	30,1	5,7	3,6	1,9	1,1	- 3,8	100
D3 à D4	60,6	2,1	4,9	29,4	4,1	1,7	1,4	1,0	- 5,2	100
D4 à D5	65,5	2,1	5,0	28,1	3,1	0,9	0,9	0,8	- 6,4	100
D5 à D6	70,2	2,6	6,0	24,4	2,5	0,5	0,6	0,6	- 7,4	100
D6 à D7	73,4	2,8	6,5	22,9	2,0	0,3	0,4	0,4	- 8,7	100
D7 à D8	72,2	3,7	8,7	23,4	1,5	0,2	0,2	0,2	- 10,1	100
D8 à D9	70,5	6,0	11,1	23,1	1,0	0,1	0,1	0,1	- 12,0	100
> D9	58,8	15,4	26,9	18,6	0,5	0,0	0,1	0,0	- 20,3	100
<b>Ensemble</b>	<b>63,7</b>	<b>6,3</b>	<b>11,7</b>	<b>23,6</b>	<b>2,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>	<b>- 10,8</b>	<b>100</b>

Champ : ensemble des ménages métropolitains dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : en 2007, pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur au 1<sup>er</sup> décile, la part des salaires perçus par l'ensemble des membres du ménage dans le revenu disponible s'élève à 36,8 %.

Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007.

## Le tableau de bord du mal-logement

---

- Les situations de mal-logement.
- Les déterminants de la crise.

Ce chapitre du rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre a un statut particulier : il présente une vision synthétique de l'état du mal-logement en France à travers un tableau de bord d'indicateurs composé de deux parties distinctes. La première est consacrée à la présentation des situations de mal-logement, la seconde fournit des données sur les déterminants de la crise du logement que connaît la France depuis plusieurs années et permet de comprendre pourquoi les ménages pauvres et modestes se trouvent en grande difficulté pour se loger ou se maintenir dans leur logement.

On trouvera dans les pages suivantes des données originales, mais aussi certaines informations présentées dans d'autres chapitres du rapport quand elles s'avèrent utiles à l'analyse des thèmes. Elles sont reprises ici pour permettre au lecteur de disposer de toutes les données nécessaires à la compréhension des problématiques du mal-logement. Certains chiffres peuvent être mis à jour annuellement, d'autres reposent sur des statistiques plus ponctuelles ou actualisées moins régulièrement comme l'Enquête logement (les résultats de l'enquête de 2006 ont commencé à être diffusés fin 2008 et ne seront pas réactualisés avant 2012). Quand il n'y a pas de données nouvelles, nous avons fait le choix de reprendre les dernières connues. D'une façon générale, on constatera que les données permettant de décrire et d'analyser le mal-logement sont trop limitées et qu'il conviendrait de veiller à ce qu'elles ne s'appauvrissent pas davantage avec la limitation des moyens conférés à la statistique publique, et la décentralisation qui rend plus difficile leur collecte et leur harmonisation.

## Les situations de mal-logement

3,6 millions de personnes sont aujourd'hui dans une situation aigüe de mal-logement ; et si l'on considère l'ensemble des personnes fragilisées à court ou moyen terme, ce sont plus de 10 millions de personnes qui sont aujourd'hui confrontées à la crise du logement<sup>1</sup>. Parler de « mal-logement » suppose que l'on précise le contenu de cette notion et les réalités qu'elle recouvre. Pour la Fondation Abbé Pierre, le mal-logement renvoie à cinq dimensions essentielles. Certaines sont anciennes, mais malheureusement toujours présentes (comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat) ; d'autres, plus récentes, correspondent à des difficultés qui sont apparues dans la période contemporaine compte tenu de l'augmentation du coût du logement : difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir, problèmes liés aux perspectives de mobilité résidentielle qui apparaissent très contraintes pour les ménages défavorisés et modestes.

Les cinq indicateurs que nous avons retenus ont été choisis parce qu'ils permettent de décrire des situations que vivent souvent douloureusement les personnes en difficulté de logement :

- 1<sup>re</sup> situation de mal-logement : l'absence de logement,
- 2<sup>e</sup> situation de mal-logement : les difficultés d'accès au logement,
- 3<sup>e</sup> situation de mal-logement : les mauvaises conditions d'habitat,
- 4<sup>e</sup> situation de mal-logement : les difficultés de maintien dans le logement,
- 5<sup>e</sup> situation de mal-logement : la mobilité difficile et « l'assignation à résidence ».

Pour éclairer ces cinq dimensions, nous sommes tributaires des données disponibles, lesquelles s'avèrent parfois singulièrement limitées. Les situations de non-logement échappent dans l'ensemble à une approche statistique fiable. Les données sont particulièrement incertaines quand on mesure des flux (comme, par exemple, ce qui concerne les expulsions locatives) ou que l'on cherche à décrire des trajectoires résidentielles ; et quand elles existent, elles ne se recoupent pas forcément avec les données relatives aux formes d'habitat.

Les données mobilisées dans ce rapport dépendent aussi fréquemment de sources administratives et sont liées à des interventions publiques. Leur maniement est alors délicat car elles informent autant sur l'efficacité des

<sup>1</sup> Cf. également « Les chiffres du mal-logement » à la fin de ce rapport.

politiques publiques mises en œuvre que sur la réalité sociale que traitent celles-ci. C'est ainsi, par exemple, qu'une augmentation des aides accordées pour l'accès au logement par les Fonds de solidarité logement (FSL) pourrait aussi bien décrire une accentuation des difficultés des ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires ; et qu'une diminution de ces aides pourra aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir.

À cela s'ajoutent de nombreuses difficultés pour suivre des séries statistiques dont les contours évoluent régulièrement dans des contextes institutionnels en mutation (décentralisation, réforme de l'Anah, d'« Action logement », mise en œuvre de nouveaux logiciels...). Notons enfin qu'afin d'améliorer l'état de la connaissance publique sur le mal-logement, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a mis en place depuis juillet 2010 un groupe de travail auquel la Fondation Abbé Pierre participe activement aux côtés des services producteurs de données et des acteurs du logement ; la Fondation attend beaucoup des conclusions qui seront rendues et des suites qui leur seront données pour améliorer sensiblement l'état de la connaissance en ce domaine.

### **1<sup>re</sup> situation de mal-logement : l'absence de logement personnel**

---

*L'Enquête logement de 2006 indique qu'une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie<sup>2</sup>. Ainsi, 2,5 millions de personnes qui avaient un logement personnel au moment de l'enquête déclarent en avoir été privées au moins une fois par le passé ; parmi elles, 78 % ont été hébergées par un tiers, 14 % dans un service d'hébergement, 11 % ont dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, parc, voiture, etc.). De son côté, la Fondation Abbé Pierre estime que plus de 600 000 personnes souffrent à l'heure actuelle de l'absence de logement personnel.*

*Les données présentées ici montrent que l'absence de logement constitue un phénomène massif, qui se manifeste de diverses manières : de la plus dramatique, représentée par la situation des « sans-abri » contraints de vivre dans la rue, à toutes les formes de prise en charge proposées par les structures d'accueil et d'hébergement temporaire, en passant par un large panel d'habitats précaires (squats, camping, chambres d'hôtel, hébergement chez des amis ou de la famille...).*

---

<sup>2</sup> Maryse Marpsat, *Insee Première* n°1225, février 2009.

## Plus de 133 000 personnes sans domicile fixe

L'absence de logement personnel se manifeste tout d'abord — de la manière la plus criante — à travers toutes les situations de personnes contraintes de vivre dans la rue, les « sans-abri » au sens de l'Insee, c'est-à-dire toutes les personnes qui ne disposent d'aucun lieu couvert pour se protéger des intempéries (pluie, froid) et dorment à l'extérieur (dans la rue, un jardin public...) ou un lieu non prévu pour l'habitation (cave, cage d'escalier, chantiers, parking, centre commercial, grottes, tentes, métro, gare...). Le dernier recensement de la population (2006) a établi à 14 600 le nombre de personnes confrontées à cette forme extrême d'exclusion du logement, dont 13 700 en métropole. Un chiffre en augmentation par rapport au recensement de 1999 (9 000 personnes).

S'appuyant sur le recensement de la population, l'enquête Etablissements sociaux de 2008 et différentes sources administratives, l'Insee a récemment estimé à 133 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine<sup>3</sup> ; parmi elles, il indique que 33 000 personnes dorment habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation ou des centres d'hébergement d'urgence, auxquelles s'ajoutent 66 000 personnes accueillies dans les établissements sociaux de long séjour (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfant, centres dédiés aux demandeurs d'asile...) et 34 000 personnes dans les dispositifs d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire (logements ou chambres conventionnés à l'ALT en places d'urgence ou de plus longue durée, hors établissements sociaux)<sup>4</sup>.

Par ailleurs l'enquête Sans domicile réalisée par l'Insee en janvier et février 2001 auprès des personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits ou à faible participation, établissait à 86 000 le nombre de personnes sans domicile, dont 63 500 personnes privées de domicile et les 16 000 enfants les accompagnant, et 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoire (CPH) pour réfugiés<sup>5</sup>. Cette enquête ne sera malheureusement pas réactualisée avant 2012.

<sup>3</sup> Pierrette Briand, Nathalie Donzeau, Insee première n° 1330, « Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

<sup>4</sup> Une partie des personnes relevant de ces estimations est décomptée dans le tableau relatif aux structures d'hébergement (Cf. tableau 1).

<sup>5</sup> L'Insee a approfondi l'analyse des conditions de vie de 46 800 adultes francophones recensés dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Ainsi, 8 % avaient passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune), 50 % dans un centre d'hébergement, 37 % dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5 % à l'hôtel.

Notons que de nombreux observateurs s'accordent à dire que ces chiffres sont inférieurs à la réalité<sup>6</sup> ; il suffit pour s'en convaincre de prendre en compte les nombreuses informations qui font état des financements du « 115 » et de la mobilisation des budgets sociaux des Villes et Départements pour financer des chambres d'hôtel, lesquelles ne sont pas toutes intégrées dans le calcul de l'Insee.

L'accroissement continu du nombre de personnes à la rue, depuis quelques années, constitue un phénomène inquiétant. Il inquiète d'autant plus qu'il trouve son origine dans un ensemble de processus qui l'alimentent de façon croissante : dans une politique de sectorisation psychiatrique qui contribue, quand le suivi des personnes en difficulté est insuffisant, à rejeter à la rue celles qui ont besoin de soins ; dans l'insuffisance de la prévention et l'absence de suivi des sortants de prison et des jeunes majeurs (Cf. Rapport Pinte<sup>7</sup>) ; dans les capacités d'accueil insuffisantes pour les populations migrantes qui renvoient à la rue des personnes sans statut. Sans compter toutes les personnes qui ne peuvent trouver de place dans les structures d'hébergement (ou ne le souhaitent pas dans les conditions actuelles de fonctionnement de certains établissements) et celles qui sont rejetées d'un marché du logement de plus en plus sélectif.

Rappelons enfin que les personnes sans domicile ne constituent pas un groupe homogène, et que le fait de ne pas avoir de logement propre est parfois le seul point commun entre un salarié pauvre qui est en attente d'un logement social, un vieil homme à la rue depuis des années, une femme victime de violences, une famille migrante en attente d'une régularisation, un demandeur d'asile débouté, un jeune en rupture familiale ou sortant d'un foyer de protection de l'enfance, un ancien détenu, etc.

### Habitations de fortune et campings : un développement inquiétant de l'habitat atypique

À ces personnes s'ajoutent toutes celles qui n'ont pas d'autre solution que de vivre dans des habitations de fortune : caravanes immobilisées, baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés, ou encore mobil-home immobilisés dans des campings... Le dernier recensement de la population (2006) dénombre 85 000 personnes recourant à ces formes d'habitat atypiques.

---

<sup>6</sup> N'ont pas été prises en compte dans l'enquête SD 2011 toutes les personnes qui ont passé une courte période dans la rue sans faire appel au réseau d'aide (ex : personnes à la suite de violences conjugales), les sans-domicile qui n'ont jamais fait appel à un centre d'hébergement ou de distribution de repas faute d'en connaître l'existence ou par choix ainsi que les sans-domicile présents dans les agglomérations de petite taille dépourvues de ces services. Ont été par ailleurs exclues du champ de l'enquête les personnes hébergées par des institutions dont la fonction première n'est pas de fournir un hébergement (ex : hôpitaux, prisons) et qui néanmoins résolvent un problème de logement pendant la durée du séjour.

<sup>7</sup> En décembre 2007, le Premier ministre a demandé à Étienne Pinte, député des Yvelines, de concevoir un plan d'action opérationnel pour répondre au défi de l'hébergement des sans-abri et du droit au logement.

On voit par ailleurs de nombreuses personnes recourir aux terrains de camping pour se loger. Une solution de fortune très précaire, dont le développement est aujourd'hui préoccupant. Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de la clientèle permanente des campings (personnes sans domicile fixe, mais aussi retraités, salariés précaires, etc.) qui y réside à l'année, parfois pour de longues périodes. Suivi partiellement par la statistique publique (compte tenu du caractère illégal de cette pratique), le phénomène de résidence permanente en camping ne peut être appréhendé aujourd'hui de façon satisfaisante que par des enquêtes de terrain auprès des gestionnaires. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude de la chercheuse France Poulain<sup>8</sup>, du CNRS, a estimé en 2005 que 100 000 personnes vivent à l'année en camping ou mobil-home (hors marinières et gens du voyage).

### **Le recours aux chambres d'hôtel : une solution palliative insatisfaisante et extrêmement coûteuse**

L'hôtel apparaît de plus en plus comme une solution de dernier recours pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile (et notamment des familles) : en 2010, ce sont quelque 20 000 places<sup>9</sup> qui ont été mobilisées en permanence dans des hôtels sur le seul budget de l'État. A cela s'ajoute les hôtels mobilisés par les collectivités locales sur lesquels nous ne disposons pas de données au niveau national (Cf. tableau 1).

Alors que l'utilisation des hôtels coûte extrêmement cher à la collectivité (on estime à 321 millions d'euros la part du budget de l'État consacrée aux nuitées d'hôtel, sans compter les budgets des collectivités locales<sup>10</sup>), ces solutions apparaissent insatisfaisantes pour les familles puisqu'elles n'y ont qu'une autonomie relative (absence de cuisine...) et que leur statut demeure très précaire. Tel était d'ailleurs le sens du discours du Président de la République devant le Conseil économique et social<sup>11</sup> en 2007: « *L'État dépense 1 million d'euros par jour pour loger les gens dans l'urgence, et notamment maintenir des familles à l'hôtel, dans des conditions de vie souvent indignes. Les réponses d'urgence sont souvent plus coûteuses que les solutions durables* ».

Par ailleurs, le recensement de la population de 2006 indique que 38 000 personnes résident de façon habituelle dans des chambres d'hôtel. L'Enquête logement de 2006<sup>12</sup> indique pour sa part que les ménages en chambres d'hô-

<sup>8</sup> Étude réalisée en 2005 par France Poulain, chercheuse au CNRS. Cf. France Poulain, *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*. Éditions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

<sup>9</sup> 13 000 places dans le dispositif d'accueil généraliste, auxquelles il faut ajouter 7 300 places pour les demandeurs d'asile.

<sup>10</sup> La Ville de Paris indique qu'elle héberge 3 000 personnes à l'hôtel en permanence.

<sup>11</sup> Discours du Président de la République prononcé le 17 octobre 2007 devant le Conseil économique et social.

<sup>12</sup> Insee, Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement, n°F1002, p.142.

<sup>13</sup> 43,5 % appartiennent au 1<sup>er</sup> décile des niveaux de vie, 72 % au 1<sup>er</sup> quartile.

tel renvoie à une population pauvre<sup>13</sup>, à dominante ouvrière (41 %) ou sans activité professionnelle (22,5 % sans les étudiants). Elle est très majoritairement composée de personnes seules (90 %), en moyenne plus âgées (39 % ont entre 40 et 49 ans) que dans l'ensemble des ménages et qui supportent des taux d'effort très élevés (55 % en moyenne). À noter que les conditions de confort dans ces chambres d'hôtel sont souvent médiocres, notamment du point de vue des sanitaires, souvent absents dans la chambre.

### L'hébergement contraint chez des tiers

Il s'agit là d'un phénomène qui semble prendre de l'importance dans la période actuelle et qui sert en quelque sorte d'amortisseur à une crise qui se caractérise d'abord par l'insuffisance de l'offre de logements accessibles. Le phénomène est d'une telle ampleur sur certains territoires comme la Seine-St-Denis qu'un service social spécifique a été mis en place par le Conseil général pour « suivre » ces familles sans accroche territoriale ni administrative. L'hébergement chez des tiers (familles, amis...) pose de nombreux problèmes de cohabitation dans la vie quotidienne, et peut générer des problèmes de sur-occupation ou d'occupation précaire des logements, et de multiples nuisances (bruit, promiscuité...) tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent.

À partir des résultats de l'Enquête logement de 2002, l'Insee estime que 79 000 personnes au minimum sont contraintes d'être hébergées chez des tiers (famille, amis...). Ce « noyau dur » se compose de personnes âgées de 25 à 60 ans, qui n'ont pas les moyens de leur indépendance, ne sont pas étudiantes et n'ont aucun lien de parenté direct avec l'occupant en titre. L'Insee indique que l'hébergement contraint peut être élargi aux enfants et petits-enfants de l'occupant ou de son conjoint (dans la mesure où ils ont déjà occupé un logement indépendant et sont revenus pour une raison autre que la fin des études), ainsi qu'aux personnes de 60 ans ou plus qui ne sont pas hébergées par convenance personnelle. Au total, ce sont ainsi 411 000 personnes qui sont hébergées chez des tiers, de façon contrainte.

Sans être considérés comme des « hébergés contraints », un nombre non négligeable d'enfants adultes ont dû par ailleurs revenir au domicile de leurs parents (ou grands-parents) après avoir occupé un logement indépendant pendant plus de trois mois : on peut estimer à 240 000 le nombre d'enfants de 18 ans ou plus (hors étudiants) qui n'avaient ainsi pas les moyens financiers d'accéder à un logement autonome<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Cf. INED n°135, Les formes marginales de logement. Alexandre Djirikian et Valérie Laflamme, 2006, 239 p.

## Locations et sous-locations de « meublés » : un statut juridique peu protecteur

D'après l'Enquête logement de 2006, 433 000 ménages (soit plus de 640 000 personnes) sont locataires ou sous-locataires de meublés, ce qui correspond à une forte augmentation par rapport à 2002 (+ 22 %), et constitue un nouveau clignotant quant à la situation de pénurie de l'offre de logements.

La location de logements meublés concernerait un peu plus de 400 000 personnes (sans compter les étudiants) qui disposent alors d'un statut juridique moins protecteur que les locataires classiques (bail d'une durée d'un an, au lieu de trois). Modestes pour la plupart<sup>15</sup>, les locataires de meublés sont souvent de jeunes ménages au début de leur parcours résidentiel et professionnel ; cette location représente pour eux une entrée dans un logement autonome, de moins bonne qualité que la moyenne (10 % de logements indécents, contre 6 % en moyenne) et nettement plus surpeuplés (9 % au lieu de 2 %)<sup>16</sup>.

La situation du sous-locataire est juridiquement plus fragile encore : car si la sous-location peut être autorisée officiellement dans des conditions précises<sup>17</sup>, la sous-location clandestine (par nature difficile à évaluer) place le ménage dans une position de dépendance et de grande précarité.

## Un dispositif d'hébergement toujours insuffisant face à l'ampleur des besoins sociaux

En 2010, l'ensemble du secteur de l'hébergement et de l'habitat temporaire compte plus de 317 000 places<sup>18</sup>, dont :

- 32 252 places d'accueil d'urgence (en CHU et autres places d'urgence, chambres d'hôtel, lits halte soins santé<sup>19</sup>, résidences hôtelières à vocation sociale),
- 43 882 places d'hébergement d'insertion (CHRS<sup>20</sup>, places de stabilisation, centres maternels) ;
- 34 760 places destinées aux demandeurs d'asile dans les CADA, AUDA, hôtels et autres places d'accueil d'urgence, ainsi qu'aux réfugiés statutaires dans les CPH ;

<sup>15</sup> Près de 40 % appartiennent au premier quartile de niveau de vie et les deux tiers d'entre eux sont sous la médiane.

<sup>16</sup> Insee, n°F1002, cité précédemment, p.160.

<sup>17</sup> Accord écrit du propriétaire du logement et modalités librement négociées entre locataire et sous-locataire.

<sup>18</sup> Sont prises en compte ici les capacités d'hébergement en service à l'année. Ne sont en revanche pas prises en compte les capacités supplémentaires mises en service l'hiver (jusqu'à 13 000 pendant l'hiver 2009-2010), car les personnes qui y recourent sont vraisemblablement des personnes qui, habituellement, sont sans abri ou en habitation de fortune. Ne sont pas décomptées non plus — faute de recueil national d'informations — les personnes hébergées aux frais des collectivités territoriales.

<sup>19</sup> Les lits halte soin santé (LHSS) offrent une prise en charge médico-sociale à des personnes en situation de précarité dont l'état de santé ne justifie pas une hospitalisation mais qui ont néanmoins besoin de soins.

<sup>20</sup> Les personnes et les familles y sont accueillies pour une durée prévisionnelle de 6 mois, renouvelable en fonction d'un projet dont l'objectif est de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement.

## Le tableau de bord du mal-logement

- 206 621 places en logements d’insertion (résidences sociales, foyers de travailleurs migrants<sup>21</sup> ou foyers de jeunes travailleurs, places financées par l’ALT ou en intermédiation locative).

Ces structures étant notoirement embolisées, les chiffres de capacité sont très proches de l’occupation réelle.

Par ailleurs, compte tenu de la forte mobilité des personnes au sein de ces dispositifs, ce sont vraisemblablement beaucoup plus de personnes qui ont été accueillies au cours de l’année 2010. Enfin, de nombreuses personnes « tournent » entre ces différentes structures d’accueil, faute de prise en charge adéquate et de possibilités de sorties vers le logement.

**Tableau 1 : Les capacités d’accueil du dispositif d’hébergement et de logement temporaire**

	au 1/01/2010
<b>Places d’accueil d’urgence</b>	<b>32 252</b>
Dont places en centres d’hébergement d’urgence (CHU)	13 487
Dont places d’hôtel	13 001
Dont places d’accueil d’urgence dans les CHRS	4 708
Dont lits halte soin santé (LHSS) (1)	938
Dont places de RHVS à la disposition de l’État	118
<b>Places d’hébergement d’insertion</b>	<b>43 882</b>
Dont places en CHRS	30 832
Dont places de stabilisation*	7 950
Dont places en centres maternels (2)	5 100
<b>Dispositif spécifique pour demandeurs d’asile</b>	<b>34 760</b>
Dont places en CADA	20 638
Dont places en AUDA (urgence nationale)	1 502
Dont places en hôtels pour les demandeurs d’asile	7 295
Dont autres places d’urgence	3 699
Dont places en CPH (pour les réfugiés statutaires)	1 626
<b>Places en logements d’insertion</b>	<b>206 621</b>
Dont places financées par l’Aide au logement temporaire (ALT)	45 356**
Dont places en résidences sociales « classiques » (1)	78 765
Dont places en FTM (non transformées en résidences sociales) (1)	55 000
Dont places en FJT (non transformées en résidences sociales) (3)	23 500
Dont places en intermédiation locative (4)	4 000
<b>Total</b>	<b>317 515</b>

Source : DGCS-DIAC. France entière.

\* dont 4 048 places de stabilisation hors CHRS.

\*\* 52 356 places en logement ou chambres d’hôtel à fin 2009, auxquelles nous avons retiré 7 000 places en CHU co-financées par l’ALT.

(1) ministère du Logement 2010.

(2) Enquête Établissements Sociaux, à fin 2008.

(3) ministère du Logement, au 1/01/2007.

(4) dont 3 000 dans le cadre de « Solibail » (lettre du Secrétaire d’État au Logement, août 2010) et 1 000 dans le cadre de « Louez solidaire » (PRAHI 2010).

<sup>21</sup> Le récent rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées souligne combien, dans certains vieux FTM non transformés, les conditions de confort sont archaïques, sans même évoquer la sur-occupation que certains connaissent.

Du Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA) de janvier 2007 au Plan de relance de mars 2009, des politiques ont récemment favorisé le développement des places d'accueil et leur diversification pour apporter des réponses plus adaptées aux besoins des personnes (hébergement de stabilisation<sup>22</sup>, résidences sociales<sup>23</sup>, pensions de famille<sup>24</sup>...). Le bilan du PARSA reste toutefois très nuancé, avec la création de seulement 118 places en RHVS (pour un objectif de 1 600), de 7 909 places en pensions de famille (pour un objectif initial de 12 000 à fin 2007, porté à 15 000 pour la fin 2011)... Quant à l'accès au logement des sortants de CHRS<sup>25</sup>, qui constituait un des objectifs majeurs du PARSA, il est aujourd'hui loin d'être atteint, malgré des démarches volontaristes en ce sens dans le cadre de la Refondation.

Face à l'ampleur des besoins sociaux, notamment dans les zones urbaines les plus tendues, les capacités d'accueil demeurent insuffisantes (Cf. demandes sans réponse au « 115 », recours hébergement dans le cadre du Dalo<sup>26</sup>). Et ce sont chaque hiver des solutions palliatives qui sont « bricolées » à l'approche des premières vagues de froid (utilisation de bâtiments vacants, de mobil-home, de gymnases...). Dans ce contexte d'offre insuffisante, le principe de l'accueil inconditionnel dans les centres d'hébergement d'urgence est régulièrement mis à mal sur certains territoires, notamment pour les personnes migrantes ou en situation administrative irrégulière<sup>27</sup>.

Dans le cadre du Chantier national prioritaire 2008-2012, le dispositif d'hébergement et d'accès au logement doit faire l'objet d'une importante « Refondation » : si les associations mobilisées aux côtés des services de l'État ont salué des avancées majeures dans les orientations définies (logique du « logement d'abord », mise en place de Services intégrés d'accueil et d'orien-

<sup>22</sup> Partant du constat que l'offre d'hébergement d'urgence caractérisée par de courtes durées d'accueil ne correspondait pas aux besoins d'une grande partie du public accueilli, le PARSA a prévu la transformation de 6 000 places d'hébergement d'urgence en places de « stabilisation ». L'hébergement de stabilisation est conçu comme un mode d'hébergement doté de travailleurs sociaux assurant un accompagnement social et d'une durée suffisante pour assurer la recherche et la mise en œuvre de solutions pérennes, si possible grâce à l'accès au logement.

<sup>23</sup> Les résidences sociales constituent une modalité de logement temporaire destinée à des personnes en difficulté sociale et/ou économique. Il s'agit d'une formule proche du logement ordinaire, si ce n'est que les occupants n'ont pas de bail, mais un titre de résident et que les règlements intérieurs constituent souvent des contraintes que l'on ne trouve pas dans le logement ordinaire, notamment par rapport à la vie privée. Les résidences sociales n'en constituent pas moins une solution très utile dans le parcours d'insertion de ménages précaires.

<sup>24</sup> Les pensions de famille ne sont pas comptabilisées dans le tableau ci-dessous, dans la mesure où elles constituent pour la Fondation une forme de logement durable, sinon définitif. Elles sont destinées à des personnes isolées, longtemps désocialisées, qui y trouvent les avantages du logement privatif, associé à des prestations collectives.

<sup>25</sup> Le PARSA avait programmé la réservation prioritaire, pour des sortants de CHRS, de 3 000 logements sociaux au titre d'« Action logement », de 4 000 logements dans le parc privé conventionné et de 1 600 logements dans le nouveau programme de RHVS.

<sup>26</sup> Les recours déposés dans le cadre du Dalo pour une place d'hébergement attestent de l'insuffisance du dispositif d'accueil : 18 469 recours à fin septembre 2010, un chiffre au demeurant très limité compte tenu du déficit d'information en direction des personnes éligibles.

<sup>27</sup> Le dispositif spécifique pour les demandeurs d'asile se caractérisant par son manque de places et son fonctionnement restrictif, les réfugiés et déboutés doivent quitter rapidement les CADA et se retrouver en grande partie dans le dispositif généraliste.

tation, de « référents personnels », définition d'un référentiel des prestations et des coûts ...), d'importants dysfonctionnements apparaissent aujourd'hui dans la phase de mise en œuvre (diminutions budgétaires, manque de moyens humains, déficit de gouvernance, etc.) qui hypothèquent la réussite de ce vaste chantier. Au final, la réforme du dispositif d'accueil et d'hébergement qui s'appuie sur l'instauration des SIAO ne pourra être vraiment efficace que lorsque l'observation des besoins aura permis de recomposer l'offre<sup>28</sup>, que le plan d'humanisation aura permis de remettre l'ensemble du parc a minima aux normes du logement décent ou du logement-foyer<sup>29</sup>, et que les débouchés vers le logement auront rétabli la fluidité dans les parcours des personnes.

### Les mauvaises conditions d'habitat des Gens du voyage

Nombreuses sont les familles de « Gens du voyage », en particulier parmi les plus modestes qui — alors qu'elles souhaitent continuer à vivre en caravane — rencontrent d'importantes difficultés pour s'arrêter temporairement ou s'installer durablement sur un territoire. Si la décision d'habiter en caravane pour des raisons autres que financières et de nonaccès au logement ne constitue pas en soi une forme de mal-logement, la non-réalisation des aires d'accueil collectives par les communes (Cf. tableau 34) conduit, elle, à des conditions d'habitat inacceptables : les familles sont alors contraintes de passer de terrain en terrain pour trouver un espace disponible ; les aires souffrent souvent de sur-occupation, des groupes préfèrent ne pas reprendre la route afin de conserver une place adaptée, tandis que d'autres finissent par s'arrêter dans les seuls interstices urbains laissés libres au stationnement spontané (triangle d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie, etc.). Compte tenu de la non-réalisation de la moitié des aires d'accueil prévues par les schémas départementaux, la Fondation Abbé Pierre estime à 20 000 le nombre de familles qui ne trouvent pas de places aujourd'hui dans ces territoires, soit 80 000 personnes a minima.

### 2<sup>e</sup> situation de mal-logement : les difficultés d'accès au logement

---

***Chaque année, entre 2,5 et 3 millions de ménages cherchent à accéder à un logement dans le parc privé (que ce soit en tant qu'accédant à la propriété ou locataire), et parmi eux 1,5 à 2 millions y parviennent, à des niveaux de***

---

<sup>28</sup> Le dispositif est aujourd'hui extrêmement composite, tant physiquement (du dortoir à l'appartement dans le diffus en passant par la chambre d'hôtel) que juridiquement (CHU, CHRS, ALT) ou fonctionnellement (urgence, stabilisation, insertion), sachant que les personnes sont parfois orientées davantage en fonction de la place disponible que de leurs besoins de prise en charge.

<sup>29</sup> L'enquête Établissements Sociaux 2008 indique encore 16 % de places en dortoirs ou en chambres partagées par plusieurs adultes (en particulier 40 % des places en hébergement généraliste non CHRS). Par ailleurs, le Secrétaire d'État au Logement faisait état de 7 619 places rénovées et de 2 068 places reconstituées dans le cadre du programme d'humanisation, mais sans donner de précisions d'ordre qualitatif sur la nature des progrès réalisés.

**loyers qui ont fortement progressé au cours des dernières années. Par ailleurs, 1,2 million de personnes sont en attente chaque année d'un logement social dans le parc public, mais seulement un tiers y accède.**

### Un nombre important de demandes de logements sociaux toujours en attente

D'après le dispositif du Numéro unique départemental, qui doit faire l'objet d'une importante réforme d'ici à mars 2011, 1 722 538 demandes<sup>30</sup> étaient enregistrées en 2009, soit 145 000 de moins qu'en 2008. Cette diminution s'explique principalement par les récentes baisses des plafonds d'accès au parc Hlm, qui excluent *de facto* 8,5 % des ménages qui y étaient encore éligibles en 2008<sup>31</sup>. Parmi elles, 492 402 émanent de ménages déjà logés dans le parc Hlm, qui ont fait une demande de mutation pour changer de logement. Il y avait donc 1 230 136 demandes déposées par des ménages non logés dans le parc social.

Pour appréhender l'évolution de la demande de logement social, d'autres données sont communiquées par l'Enquête logement de 2006, qui établit à 1 220 000 le nombre de demandes non pourvues, et parmi elles à 550 000 le nombre de demandeurs déjà logés dans le parc Hlm. Une demande qui n'a cessé de croître ces dernières années.

**Tableau 2 : Demande non pourvue de logements Hlm de 1984 à 2006**

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Demandeurs en attente	680	700	915	855	1040	1220
<i>Dont déjà logés dans le parc Hlm</i>			450	390	500	550
Demandeurs en attente par rapport à l'ensemble des ménages	3,3 %	3,3 %	4,1 %	3,7 %	4,3 %	4,6 %

Source : Insee, Enquêtes logement, France métropolitaine.

Au cours des dernières années, la baisse de la mobilité dans le parc Hlm a entraîné une importante diminution de l'offre disponible (448 100 logements sociaux ont été offerts à la location en 2009 contre près de 500 000 en 1999 - Cf. tableau 30). Le taux de mobilité résidentielle restant en 2009 sous la barre des 10 % (9,9 %), il ne permet pas de libérer suffisamment de places pour de nouveaux entrants : en 2009, seulement 36 % des demandeurs de logement social (hors demandes de mutation) a pu accéder au parc Hlm. À noter que, dans le cadre du Dalo, le premier motif invoqué par les requérants est

<sup>30</sup> Les statistiques disponibles cumulent les 89 départements utilisant l'application informatique nationale « numéro unique » (il y en avait 91 en 2008) - Source : ministère du Logement. La réforme du numéro unique est prévu par la loi du 25 mars 2009.

<sup>31</sup> Conformément à la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009, la proportion des ménages pouvant accéder à un logement financé en PLUS est passée à 62,1 %, au 1<sup>er</sup> janvier 2010 alors qu'elle était de 63 % au 1<sup>er</sup> juin 2009 et de 70,6 % en 2008.

l'absence de réponse à une demande de logement social, au-delà des délais réglementaires (33 %).

Compte tenu de l'insuffisance de l'offre de logements à loyers accessibles, l'accès à un logement a pris des allures de parcours du combattant pour les ménages cumulant des difficultés d'ordre économique et social. Parmi eux, certaines catégories de publics font l'objet de mesures prioritaires dans le cadre des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Tout récemment, la loi du 9 juillet 2010 a prévu des mesures spécifiques de relogement dans le parc social pour les femmes victimes de violence conjugale<sup>32</sup>.

### FSL et Locapass : des dispositifs d'aide à l'accès fortement sollicités

Alors que les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) aidaient financièrement plus de 150 000 ménages à se loger jusqu'au début des années 2000, on constate depuis 2003 une diminution régulière du nombre de ménages aidés, qui atteint en 2008 un niveau historiquement bas avec seulement 118 000 ménages (-10,8 % par rapport à 2007). Un recul qui pourrait s'expliquer par le renvoi de nombreux ménages vers le dispositif Locapass (tableau 4) mais aussi par la montée en puissance de la Garantie des risques locatifs depuis 2007 (environ 110 000 logements du parc privé étaient couverts fin 2009 dans le cadre du 1<sup>er</sup> dispositif de la GRL).

À noter qu'en l'absence de données pour 2009, nous nous appuyons sur les éléments datant de 2008, tout en regrettant — au-delà de la dégradation de la transmission des informations statistiques par les départements depuis la décentralisation<sup>33</sup>— le déficit de suivi des ménages bénéficiaires et de publication annuelle organisée au niveau national.

**Tableau 3 – Nombre d'aides à l'accès distribuées par les FSL**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
aides financières à l'accès locatif	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 200	132 360	118 097

Source : ministère du Logement et DREES à partir de 2003.

Quant aux « avances Loca-pass » qui aident les locataires entrant dans un nouveau logement à financer le dépôt de garantie, elles ont fortement progressé

<sup>32</sup> Dans le cadre des PDALPD, des conventions doivent être passées avec les bailleurs sociaux pour réserver un nombre suffisant de logement à destination des personnes victimes de violences. Rappelons que, d'après la dernière enquête de l'observatoire national de la délinquance en 2009, 750 000 femmes auraient été victimes de violence en France, dont 305 000 au sein du ménage (140 en sont mortes d'après le ministère de l'Intérieur).

<sup>33</sup> La décentralisation a entraîné d'importants dysfonctionnements dans la transmission statistique, et les données disponibles pour 2007 et 2008 constituent des estimations nationales réalisées sur la base de 92 et 66 départements.

depuis 2004 et représentaient plus de 420 000 aides en 2007. Cette progression correspond sans doute à l'élargissement des publics éligibles. Le recul du nombre d'aides distribuées en 2008, et plus encore en 2009, pourrait quant à lui s'expliquer par un abondement insuffisant des financements de l'État, qui ne permet pas de répondre à l'étendue des sollicitations.

Plus globalement, le nombre total des aides distribuées par les Loca-pass (avances Locapass et garanties) a progressé de façon quasi continue jusqu'en 2007 et s'est tassé depuis (673 000 aides en 2009) probablement sous l'effet de la montée en puissance de la Garantie des risques locatifs.

**Tableau 4 - Les aides Loca-Pass**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total d'aides accordées	363 056	485 148	521 666	476 815	542 686	629 042	726 880	723 062	673 167
<i>Dont dépôts de garantie « avances Locapass »</i>	224 256	329 470	363 531	311 468	340 869	379 504	420 377	417 226	401 911
Montant (en M euros)	142	251	319	307	348	404	470	348	333

Source : Anpeec.

### Le Droit au logement opposable : une procédure de dernier recours encore insuffisamment appliquée

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) permet à six catégories de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors être relogés en urgence par le préfet, sous peine que ceux-ci déposent un recours contentieux au Tribunal administratif contre l'État défaillant.

Fin septembre 2010, 176 223 recours « logement » avaient été déposés auprès des commissions de médiation, cette demande étant concentrée à 85 % sur 5 régions<sup>34</sup>, dont près des deux tiers (63 %) en Ile-de-France. Si ce chiffre est en progression, il reste toutefois limité au regard de l'ensemble des ménages potentiellement éligibles (information et accompagnement insuffisants des requérants dans ces démarches administratives complexes).

Compte tenu de l'engorgement des commissions de médiation notamment dans les zones les plus tendues, seuls les trois quarts des recours ont été examinés (130 061). Parmi eux, 40 % ont fait l'objet d'une décision favorable. Le nombre des rejets reste donc extrêmement élevé (62 869), et certains ont donné lieu à des recours gracieux ou contentieux (pour excès de pouvoir de

<sup>34</sup> Ile-de-France (110 890 recours), PACA (19 565), Rhône-Alpes (7 736), Pays de la Loire (6 036) et Nord Pas-de-Calais (5 523).

## Le tableau de bord du mal-logement

la commission). Au final, 19 000 personnes avaient pu être relogées<sup>35</sup> (soit seulement 36 % de l'ensemble des dossiers reconnus prioritaires), tandis que 14 000 autres dossiers prioritaires avaient dépassé le délai d'attente réglementaire sans obtenir de proposition de logement de la part du Préfet.

**Tableau 5 : Bilan de la mise en œuvre du Dalo depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008**

	A fin septembre 2010
Nombre de recours « logement » déposés	176 223
Nombre de dossiers examinés par les commissions de médiation	130 061
Nombre de décisions favorables pour un relogement	52 218
Nombre de personnes logées dans le cadre de la procédure Dalo	18 967
Autres personnes relogées (avant le passage en commission ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision)	11 341

Source : Comité de suivi du Droit au logement opposable.

Procédure de dernier recours, le Dalo est un révélateur des situations de mal-logement non prises en charge par la collectivité publique. À commencer par l'absence de domicile personnel qui concerne 21 % des requérants. Le Dalo met également en lumière toutes les situations de demandeurs confrontés à de mauvaises conditions d'habitat (28,5 %)<sup>36</sup> ou à des difficultés pour se maintenir dans leur logement (10%). S'ajoutent à cela toutes les requêtes, les plus nombreuses (33 %), des demandeurs de logement Hlm qui n'ont pas reçu de proposition au-delà des délais d'attente anormalement longs ; cette dernière catégorie aura la possibilité à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 de déposer des recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

**Tableau 6 : Motifs des recours logement invoqués par les demandeurs Dalo**

	Cumul à fin septembre 2010
Absence de logement	20,6 %
Ménages en hébergement ou habitat temporaire	8,3 %
Délai anormalement long pour une demande de logement Hlm	32,6 %
Logements insalubres, dangereux ou impropres à l'habitation	8,6 %
Indécence ou sur-occupation liés à la présence d'une personne handicapée ou mineure	19,9 %
Menaces d'expulsion	9,9 %

Source : Comité de suivi Dalo.

<sup>35</sup> Ne sont pas comptabilisées ici les personnes relogées avant le passage en commission de médiation (10 433), ou indépendamment de la mise en œuvre de la décision (908).

<sup>36</sup> Soit 8,6% de personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, et 19,9% de personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne handicapée ou mineure ET occupant un logement non décent ou sur-occupé.

### 3<sup>e</sup> situation de mal-logement : les mauvaises conditions d'habitat

*D'après une estimation réalisée par l'Insee<sup>37</sup> dans le cadre de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, 520 000 à 530 000 ménages seraient éligibles aux critères de la loi Dalo, soit parce qu'ils habitent un logement insalubre ou menaçant de tomber en ruine, soit parce qu'ils n'ont pas le confort de base, ou encore qu'ils se retrouvent dans un logement surpeuplé, tout en abritant un enfant mineur ou une personne handicapée. À partir de l'Enquête logement de 2006<sup>38</sup> l'Insee indique que plus de 2,7 millions de personnes vivent encore dans des logements inconfortables, de mauvaise qualité ou surpeuplés.*

#### L'amélioration inégale du confort et du surpeuplement

##### • Confort sanitaire et qualité des logements : des évolutions contrastées

L'Enquête logement de 2006 indique une amélioration du confort sanitaire des logements : alors que 15 % du parc ne disposait pas en 1984 de l'un des trois éléments essentiels que sont l'eau courante, une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou des WC intérieurs, cette proportion a diminué à 2,5 % en 2002 et à 1,3 % en 2006<sup>39</sup>. Cela représente néanmoins 354 000 logements sans confort sanitaire (hors doubles comptes), parmi lesquels 270 000 sont sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire (auxquels on peut ajouter un petit nombre de logements ne disposant pas d'eau courante). Dans près de neuf cas sur dix, il s'agit d'habitations anciennes, construites avant 1948. Les ménages sont dans la moitié des cas des personnes seules, retraitées, vivant dans une maison pour la plupart en zone rurale, en majorité propriétaires. Les autres sont des ménages disposant de revenus modestes, propriétaires, occupants de logements meublés ou sous-locataires.

<sup>37</sup> Pierrette Briant, Catherine Rougerie, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages » in *France, portrait social – Édition 2008*, p.105.

<sup>38</sup> Exploitation DHUP.

<sup>39</sup> Même si le confort sanitaire des ménages s'est également amélioré dans les Départements d'Outre Mer, il reste encore 6,5 % de logements qui ne disposent pas d'eau courante, de WC ou de salle de bain. De plus près de 3 ménages sur 10 n'ont pas accès à l'eau chaude (Cf. Insee première n°1202, *Les logements en 2006*, juillet 2008).

**Tableau 7 - Evolution du confort sanitaire des logements (en milliers de logements)**

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Logements sans confort sanitaire (1)	3 050	2 039	1 369	934	612	354
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	3 267	3 092	3 576	1 698	1 438
Logements avec « tout confort » (2)	14 226	15 950	17 670	18 776	22 215	24 571
Ensemble des résidences principales	20 364	21 256	22 131	23 286	24 525	26 363

(1) sont qualifiés de logements « sans confort sanitaire », les logements n'ayant pas à la fois eau courante, WC intérieurs et installations sanitaires.

(2) sont qualifiés de logements « tout confort », les logements avec les trois éléments de confort sanitaire de base et le chauffage central.

Source : Insee - Enquêtes logement.

Si le confort sanitaire des logements semble s'être globalement amélioré, le bilan est beaucoup plus contrasté en ce qui concerne la qualité des logements : défauts dans les installations de plomberie ou d'électricité, fuites de la toiture, humidité sur les murs, les sols ou les plafonds, moisissures, portes ou fenêtres vermoulues... D'après une récente étude du Credoc, le pourcentage de personnes confrontées en France à un de ces « défauts majeurs de qualité » dans leur logement placerait notre pays en queue de peloton au niveau européen (18<sup>e</sup> rang sur 24)<sup>40</sup>. Dans ces logements de mauvaise qualité sont surreprésentés les ménages pauvres et modestes, les ouvriers et chômeurs, les locataires, les jeunes de moins de 25 ans ou encore les familles monoparentales.

L'Enquête logement de 2006 de l'Insee propose également une évaluation de la mauvaise qualité des logements à travers les critères d'inconfort mais aussi l'absence d'installation pour faire la cuisine, l'électricité déficiente (ni installation encastrée, ni fils protégés par des baguettes, ni prise de terre) et le mauvais état du revêtement et de l'aspect extérieur de la façade principale : ces critères conduisent à évaluer l'inconfort et la mauvaise qualité du logement à 711 000 logements en 2006, dans lesquels vivent plus de 1,3 million de personnes.

### • La montée de la « précarité énergétique »

Les faibles revenus des ménages, conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie, ont conduit ces

<sup>40</sup> Credoc, *Les difficultés des Français face au logement*, Cahier de recherche n°265, décembre 2009. 170 p. Cette étude montre par exemple que la France compte 14 % de ménages vivant dans un logis où l'installation de plomberie est dangereuse ou régulièrement en panne, où la pression de l'eau est insuffisante, l'eau non potable, insuffisamment disponible... soit 6 points de plus que la moyenne en Europe.

dernières années à l'augmentation de situations de mal-logement relevant de la « précarité énergétique ». Ce phénomène se situe à la croisée de la problématique de l'inconfort et des difficultés pour se maintenir dans son logement (situations d'impayés, endettement progressif, coupures d'énergie...). Elle peut se traduire par des pratiques dangereuses (calfeutrement des aérations, utilisation de solutions de chauffage inadaptées comme les poêles à pétrole) ou par une privation de chauffage pour en limiter les coûts. La précarité énergétique n'est pas sans conséquences sur la santé des personnes (développement de maladies respiratoires, sur-mortalité hivernale...), mais aussi sur leur vie sociale (repli sur soi, isolement...). Sans compter qu'elle constitue une véritable spirale, puisqu'un logement en mauvais état et mal chauffé se dégrade, devient de plus en plus difficile et cher à chauffer, entraînant des problèmes sanitaires et sociaux, etc.

À partir des résultats de l'Enquête logement de 2006, l'Anah identifie près de 3,4 millions de ménages touchés par la précarité énergétique<sup>41</sup> (soit 13 % des ménages en France et environ 7 à 8 millions de personnes) auxquels il faut ajouter 290 000 ménages ayant recours à des pratiques de restriction ou de privation de chauffage<sup>42</sup>. Les ménages modestes (appartenant au 1<sup>er</sup> quartile de niveau de vie) et vivant dans des maisons individuelles sont les premiers touchés par la précarité énergétique. Parmi eux, on retrouve plus d'un million de propriétaires occupants, majoritairement des personnes âgées (74 % ont plus de 60 ans), des personnes vivant en milieu rural ou dans de petites agglomérations (73 %) et des personnes seules ou des ménages sans enfants (80 %). Les locataires modestes vivant dans des maisons individuelles sont aussi fortement touchés, que ce soit dans le parc privé (environ 230 000 ménages) ou public (environ 100 000 ménages).

#### • **Un nombre de logements surpeuplés qui reste inquiétant**

En ce qui concerne le surpeuplement, la situation semble s'être globalement améliorée puisque l'on recense 183 000 logements en « surpeuplement accentué » en 2006, contre 218 000 en 2002. Ce sont cependant près de 800 000 personnes qui subissent ces conditions de vie difficiles (bruit, promiscuité, manque d'intimité...). Et si l'on se réfère à tous ceux qui habitent dans des logements en « surpeuplement modéré », ce sont 6,9 millions de personnes qui sont aujourd'hui concernées. La problématique du surpeuplement se révèle par ailleurs profondément sélective puisqu'elle touche davantage les ménages à bas revenus (plus de 20 % d'entre eux, contre 5 % à 3 % chez les ménages à revenus moyens et élevés)<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Ménages dont le taux d'effort énergétique (dépense totale d'énergie rapportée au revenu total du ménage) est supérieur à 10 % (alors qu'il est de 5,5 % en moyenne).

<sup>42</sup> Ménages dont le taux d'effort énergétique est inférieur à 10 %, mais qui, tout en ayant limité leur consommation, déclarent avoir souffert du froid pour des raisons financières.

<sup>43</sup> Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La documentation française, 2009. p.25, 181p.

### Tableau 8 - Surpeuplement des logements

	En nombre de logements (en milliers)				En nombre de personnes (en milliers)			
	1992	1996	2002	2006	1992	1996	2002	2006
Surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	1 411	1 027	1 037	797
Surpeuplement modéré (2)	2 121*	2 211*	2 370	2 170	4 830*	4 958*	7 933	6 865
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	56 103	57 785	58 592	59 620

Source : Insee, enquêtes nationales logement.

NB : La mesure du surpeuplement (norme Insee) est basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites « nécessaires » au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres. On compte une pièce pour le ménage, une pièce pour chaque couple composant le ménage, une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple (19 ans et plus), une pièce pour deux jeunes enfants (moins de 7 ans) et une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants s'ils ont le même sexe.

(1) S'il manque deux pièces ou plus au logement, on parle de surpeuplement accentué.

(2) S'il manque une pièce au logement, on parle de surpeuplement modéré. NB : Pour les logements d'une pièce, la mesure du surpeuplement modéré fait intervenir la surface (18 m<sup>2</sup> minimum par personne).

\* Les définitions du surpeuplement utilisées par l'Insee avant 2002 ne tenaient pas compte de la surface des logements. Elles considéraient que tous les logements d'une seule pièce étaient surpeuplés (surpeuplement modéré s'il n'y habitait qu'une seule personne) et ne tenaient pas compte d'une surface minimale par personne. Les données de 1992 et 1996 pour le surpeuplement modéré ne sont donc pas comparables à celles de 2002 et 2006.

### Habitat indigne : un million de personnes concernées

Insalubrité, saturnisme infantile, hôtels meublés en état de dégradation, locaux impropres à l'habitation, présentant un risque pour la sécurité ou la santé de leurs occupants... Ces diverses formes d'habitat indigne font désormais l'objet d'une définition juridique dans le cadre de la loi du 25 mars 2009<sup>44</sup>. **Selon les estimations ministérielles, les risques sanitaires liés à cet habitat concernent environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.** Si l'application de la loi Dalo met en lumière de nombreuses situations d'habitat indigne non traitées par la puissance publique (28,5 % des requêtes examinées à fin septembre 2010), la perception de cette problématique reste pour l'heure très dépendante des dispositifs et politiques de traitement mis en œuvre au niveau national ou local. Des dispositifs qui n'informent pas tant sur la réalité et l'évolution de l'habitat indigne en France, que sur le dynamisme ou l'inertie de l'action publique mise en œuvre pour y répondre.

Si le nombre de logements indignes traités a progressé depuis 2006 (13 424 logements en 2009), les réalisations de l'Anah restent toujours en-deçà de leur objectif annuel. À l'issue du Plan de cohésion sociale (2005-2009), le bilan de la lutte contre l'habitat indigne reste très insuffisant, avec un taux de réalisa-

<sup>44</sup> Constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état (ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés) expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.

tion de seulement 69 %, soit le taux le plus faible de tous les champs d'action visés par le Plan. Un recentrage des aides de l'Anah sur l'habitat indigne est cependant actuellement en cours.

**Tableau 9 : Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne\***

	2005	2006	2007	2008	2009	Cumul 2005-2009
Objectifs	7 500	13 000	13 500	13 500	15 000	62 500
Réalisés	6 293	5 885	7 185	10 360	13 424	43 147
Taux de réalisation	84%	45%	53%	77%	89 %	69 %

Source : Anah

\* propriétaires bailleurs, propriétaires occupants et syndicats de copropriétaires. NB : Les logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne sont également comptabilisés dans le tableau 15.

Sur les territoires, ces dernières années se sont traduites par une montée en charge progressive de l'action publique en matière de lutte contre l'habitat indigne. Une enquête nationale organisée annuellement depuis mars 2005 montre que la lutte contre l'habitat indigne constitue désormais un axe d'intervention à part entière sur les territoires : organisation des services et mise en place de partenariats, développement de procédures et d'outils opérationnels<sup>45</sup>, action et suivi des procédures traitant de l'habitat indigne (les trois quarts des départements prennent des arrêtés d'insalubrité), etc.

**Tableau 10 : Évolution des procédures relatives à l'habitat indigne**

	2004	2005	2006	2007
Nombre d'arrêtés d'insalubrité	639	660	592	777*
Nombre d'arrêtés de main levée des arrêtés d'insalubrité (après constat de l'achèvement des travaux)	432	505	456	570

Source : ministères du Logement et de la Santé, Enquêtes de lutte contre l'habitat indigne 2004 à 2007.

\* La moitié des arrêtés d'insalubrité concernent quatre départements : le Nord, Paris, la Seine-St-Denis et les Yvelines.

Cependant, bien que des outils juridiques et opérationnels aient été mis en œuvre, le traitement de l'habitat indigne ne saurait être efficace en l'absence de moyens suffisants pour accompagner cette action pluridisciplinaire et coordonner la multiplicité des acteurs locaux, tant publics que privés. De ce point de vue, les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne peinent à être mis en place (seulement 1 département sur 3 en est doté à ce jour), tout

<sup>45</sup> Volet « Éradication de l'habitat indigne » dans les PLH et PDALPD de plus de 9 départements sur 10 ; protocoles et plans départementaux d'éradication de l'habitat indigne en vigueur dans de nombreux départements ; 563 procédures incitatives (OPAH, PIG et MOUS) en cours et 229 en projet ; 126 procédures contraignantes (ORI ou RHI) en cours et 31 en projet,...

comme les observatoires nominatifs de logements indignes et indécents pourtant obligatoires depuis la loi du 25 mars 2009.

### • *Résorption de l'habitat insalubre : la faiblesse de l'action publique en 2009*

Les procédures de lutte contre l'insalubrité visent le traitement des logements dont l'état de dégradation est tel qu'il porte atteinte à la santé de ses occupants. Il existe juridiquement deux types d'insalubrité (remédiable et irrémédiable) reposant sur des modes d'intervention opérationnels et financiers différents :

- La sortie d'insalubrité « remédiable » : elle est assurée essentiellement par des subventions aux travaux de l'Anah au bénéfice des propriétaires, et par la mise en œuvre de dispositifs de type OPAH, PIG ou « MOUS insalubrité ».
- En cas d'échec de ces dispositifs, des procédures coercitives (prescription de travaux aux propriétaires) peuvent être mises en œuvre par arrêté préfectoral ;
- L'insalubrité « irrémédiable » (lorsqu'il n'existe aucun moyen technique pour mettre fin à la situation d'insalubrité ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction) : elle est traitée principalement dans le cadre du dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

Le nombre de logements en insalubrité remédiable, traités par l'Anah<sup>46</sup> est en augmentation constante depuis 2005 et a fait un bond de plus de 50 % en 2008. On ne peut que regretter l'absence de suivi statistique relative à la sortie d'insalubrité en 2009.

**Tableau 11 : Logements traités au titre de la sortie d'insalubrité**

	2005	2006	2007	2008	2009
Objectifs	3 000	5 500	6 000	n.c.	n.c.
Réalisés	2 909	3 486	4 675	7 267	n.c.
Taux de réalisation	97 %	63 %	78 %	–	-

Source : Anah.

En cas d'insalubrité irrémédiable, une opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) consiste, sous maîtrise d'ouvrage publique locale, en une acquisition publique suivie de démolition (ou éventuellement de réhabilitation). En tout état de cause, les occupants doivent être relogés et bénéficier d'actions de réinsertion. Alors que le nombre ridiculement faible de logements traités n'a cessé de diminuer ces dernières années (passant de 849 en 2005 à 132 en 2008), l'année 2009 constitue une « année blanche » correspondant au transfert de la compétence de l'État à l'Anah<sup>47</sup>. Aucune dépense n'a ainsi été engagée par l'Anah sur le dispositif RHI, et ce malgré le budget prévisionnel de 12 millions d'euros qui lui était dédié.

<sup>46</sup> Sont traités ici par l'Anah les logements faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril, ceux qui sont concernés par une mise en sécurité des équipements collectifs, ainsi que des hôtels meublés et certains logements considérés comme « insalubres » même si aucun arrêté d'insalubrité n'a été pris.

<sup>47</sup> Loi MOLLE du 25 mars 2009.

Tableau 12 : Bilan du dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Logements insalubres irrémédiables traités	156	44	443	477	849	520	247	132	0
Logements locatifs sociaux produits	16	44	153	191	490	355	210	71	0
Taux de reconstitution de l'offre	10,3 %	100 %	34,5 %	40 %	57,7 %	68,3 %	85 %	53,8 %	0

• **Un bilan en demi-teinte sur le front du saturnisme**

Lié à l'intoxication par le plomb, le saturnisme est une maladie extrêmement grave touchant principalement les enfants, chez lesquels il entraîne des troubles irréversibles du système nerveux<sup>48</sup>. Ne présentant pas de symptômes spécifiques, cette maladie est aujourd'hui très difficile à détecter. Dans une récente étude, l'Institut de veille sanitaire (InVS)<sup>49</sup> a recensé 5 333 enfants de 1 à 6 ans qui seraient touchés par le saturnisme en 2008-2009, dont 4 361 en France métropolitaine. Si la progression semble extrêmement positive par rapport à la précédente enquête (qui établissait en 1995-96 à 84 000 le nombre d'enfants intoxiqués)<sup>50</sup>, les professionnels de ce secteur restent vigilants et appellent les pouvoirs publics à ne surtout pas baisser la garde sur le front de la prévention et du dépistage.

Le phénomène du saturnisme infantile peut également être appréhendé à travers l'action publique mise en œuvre dans ce domaine. Celle-ci repose sur deux types de mesures :

- Des mesures préventives reposant sur l'obligation d'effectuer un « Constat de risque d'exposition au plomb » (CREP) en cas de vente de logements anciens, mais aussi pour tout nouveau contrat de location et pour les parties communes des immeubles construits avant 1949. Les CREP ont également été élargis au repérage des facteurs de dégradation du bâti<sup>51</sup> ;
- Des mesures d'urgence lorsqu'est signalé au préfet un cas de saturnisme infantile ou un risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble d'habitation. Le préfet peut alors faire réaliser un diagnostic pour évaluer les risques précis pour les occupants, en particulier les mineurs ; si le

<sup>48</sup> Retards de croissance, retards intellectuels, troubles du langage, et dans les cas les plus graves retards psychomoteurs pouvant handicaper les enfants à vie.

<sup>49</sup> INVS, Imprégnation des enfants par le plomb en France en 2008-09, avril 2010.

<sup>50</sup> Ces résultats sont contestés par certains observateurs de terrain qui pointent d'importantes limites dans la méthodologie d'enquête : dépistages réalisés sur un nombre très limité d'enfants (la probabilité moyenne pour un enfant d'être soumis à un test de plombémie avant l'âge de 7 ans est de 0,8 %), avec d'importantes disparités territoriales, non prise en compte des cas de saturnisme déjà connus...

<sup>51</sup> Se substituant aux « États de risques d'accessibilité au plomb » (ERAP), les CREP sont généralisés à tout le territoire français (et non plus uniquement les zones à risque d'exposition au plomb couvertes par un arrêté préfectoral). Leur champ d'application est élargi depuis août 2008 aux nouveaux contrats de location et aux parties communes des immeubles construits avant 1949.

diagnostic est positif, il peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux pour éliminer ce risque<sup>52</sup>, et en cas de carence du propriétaire, s'y substituer.

En 2008, 323 nouveaux cas de saturnisme ont été détectés chez des enfants mineurs et 1 818 logements signalés comme présentant un risque d'exposition au plomb. Et la prévention du saturnisme marque le pas puisque seulement 10 240 mesures préventives (CREP) ont été prises en 2008 (-72 % par rapport à 2006). Il est à noter qu'un récent rapport de l'Institut national de veille sanitaire<sup>53</sup> indique également un tassement du dépistage sur une période récente (7 468 enfants dépistés en 2007, contre 9 033 enfants en 2005) ainsi que des carences dans le suivi des enfants intoxiqués (aucune plombémie de contrôle pour un quart des cas de saturnisme identifiés en 2005.)

**Tableau 13 : Signalements et traitement du saturnisme**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mesures préventives ERAP, puis CREP à partir de 2007	58 744	74 115	86 856*	NR	37 278	13 440	10 240
Signalements							
- Cas de saturnisme chez enfants mineurs	492	459	495	NR	375	316	323
- Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284	NR	-	1 212	1 818
Diagnostics réalisés dans les logements (1)	3 172	3 639	4 296	NR	3 512	2 825	2 899
Travaux	2 207	2 145	1 930	NR	1 660	1 459	1 704
- dans des logements	2 051	1 784	1 617		1 440	1 266	
<i>dont par propriétaires</i>	1 920	1 534	1 367		1 224	1 076	
<i>dont travaux d'office</i>	131	250	250		216	190	
- sur parties communes	156	361	313		220	193	
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	NR	1 261	1 607	1 405

Source : ministère du Logement.

\* Ce chiffre est établi sur un plus grand nombre de départements que les 78 définis avec zones à risques.

(1) Plus d'un diagnostic sur deux dans les logements est positif (1659 en 2008).

Concernant l'action de l'Anah, elle reste très limitée sur le front du saturnisme, avec 2 931 logements subventionnés en 2009 (contre 3 384 en 2005). Si aucun objectif spécifique de réduction du saturnisme n'a été fixé à partir de 2008, les taux de réalisation dans les trois premières années du Plan de cohésion sociale étaient bien inférieurs aux objectifs fixés.

<sup>52</sup> Il s'agit de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb.

<sup>53</sup> Lecoffre C, Provini C, Bretin P. *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007*. Institut national de veille sanitaire, septembre 2010. 64 p.

**Tableau 14 : Logements traités dans le cadre de la réduction du saturnisme (propriétaires occupants, propriétaires bailleurs et syndicats de copropriétaires)**

	2005	2006	2007	2008	2009
Objectifs	4 500	7 500	7 500	n.c.	n.c.
Logements subventionnés	3 384	2 764	2 985	3 110	2 931
Taux de réalisation	75 %	37 %	40 %	-	-

Source : Anah.

NB : Les logements subventionnés au titre de la réduction du saturnisme sont également comptabilisés dans le tableau 9. En 2005 et 2006, les données renvoient uniquement aux logements subventionnés pour les propriétaires occupants et propriétaires bailleurs.

Au-delà du saturnisme, de nombreuses autres pathologies trouvent leur origine dans des conditions d'habitat dégradé et insalubre, souvent liées à la présence d'humidité dans le logement : asthme, infections dermatologiques et respiratoires, allergies, etc. Pour un enfant, l'existence d'humidité et/ou de moisissures à la maison augmente de 1,5 à 3,5 fois le risque de présenter des symptômes d'affections respiratoires. Ces impacts collatéraux du mal-logement sont pour l'heure encore trop méconnus en France, et ne font pas l'objet de travaux et recherches suffisantes en termes de santé publique<sup>54</sup>.

## L'amélioration de l'offre de logements

### • Un effort contrasté sur l'amélioration de l'habitat

Après avoir fortement chuté entre 2000 et 2004 (-40%) et stagné depuis autour de 210 000 logements, l'effort global d'amélioration du parc semble se redresser en 2009 (avec 250 000 logements réhabilités). Cette progression est due essentiellement à une hausse des réhabilitations dans le parc privé, chez les propriétaires occupants (+25%) et plus encore chez les propriétaires bailleurs (+58%). A noter toutefois que ce dernier chiffre intègre les aides apportées aux syndicats de copropriété et inclut l'ensemble des logements d'un immeuble en cas de travaux dans ses parties communes. Du côté du parc public, la hausse sensible des opérations de rénovation urbaine (+63%) vient compenser la chute significative des financements Palulos en 2009 (-75%)<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> « L'ampleur des logements moisés et du retentissement en santé publique est peu connue en France », interview de Fabien Squinazi, Directeur du Laboratoire d'Hygiène de la Ville de Paris, [actuenvironnement.com](http://actuenvironnement.com), 5/02/2008.

<sup>55</sup> Depuis la loi de finances pour 2009, aucun financement budgétaire de la Palulos n'est prévu sur le programme 135, qui concentre ses moyens sur le développement de l'offre nouvelle. Des subventions Palulos sont toujours attribuées pour la mise aux normes des Foyers de travailleurs-migrants.

**Tableau 15 : Nombre de logements réhabilités aidés par l'État**

	Parc public	dont PALULOS	dont PNRU	Parc privé	dont propriétaires occupants*	dont propriétaires bailleurs	Total
2000	123 248	123 248	-	215 726	80 184	135 542	338 974
2001	88 102	88 102	-	199 728	72 046	127 682	287 830
2002	75 737	75 737	-	178 385	63 380	115 005	254 122
2003	80 398	80 398	-	158 069	70 778	87 291	238 467
2004	58 443	34 974	23 469	143 391	58 630	84 761	201 834
2005	91 663	57 628	34 035	132 044	54 434	77 610	223 707
2006	75 220	47 880	27 340	133 281	53 668	79 613	208 501
2007	78 063	47 808	30 255	131 350	57 900	73 450	209 413
2008	97 730	50 090	47 640	112 761	53 695	59 066	210 461
2009	90 299	12 736	77 563	160 579	67 043	93 536	250 878

Source : ministère du Logement.

\*Jusqu'en 2001, les logements subventionnés au titre des propriétaires bailleurs relevaient du dispositif de prêt à l'amélioration de l'habitat (PAH).

### • Plus de 350 000 copropriétaires en difficulté

Bien qu'ils soient propriétaires de leur logement, de nombreux ménages sont aujourd'hui fragilisés dans des immeubles collectifs en copropriété. En effet, alors que 74 % des logements collectifs privés sont en copropriété, de nombreux ensembles rencontrent de graves difficultés sur le plan technique (obsolescence du bâti, dégradations, malfaçons), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants). Ces copropriétés nécessitent des travaux importants de réhabilitation, plus particulièrement sur les parties communes.

À partir des résultats de l'Enquête logement de 2006 auprès des copropriétaires occupants, on estime à 357 000 le nombre de logements se situant dans des copropriétés en difficulté, soit parce qu'elles sont confrontées à un très mauvais fonctionnement (179 944 logements) ou à un défaut d'entretien (72 540 logements), soit parce qu'elles doivent faire face à des impayés nombreux et importants (104 202 logements). À noter que ces chiffres ne concernent que les propriétaires occupants, c'est-à-dire à peine de plus de la moitié des ménages vivant en copropriété, alors que les observations de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficultés.

En 2009, le nombre des logements traités dans le cadre des programmes de copropriété s'élevait à près de 40 000, dont 24 700 en Plan local de sauvegarde et 15 000 en OPAH. Cette hausse par rapport à 2008 témoigne d'une attention plus soutenue des pouvoirs publics face aux difficultés que rencon-

trent de nombreux copropriétaires occupants, comme l'ont montré les orientations du Plan de relance de 2009 et confirmé les nouvelles priorités de l'Anah.

**Tableau 16 : Logements traités par l'Anah dans le cadre des programmes de copropriété**

	Programme de copropriété		dont OPAH copropriétés		dont plans de sauvegarde	
	Objectifs	Réalisé)	Objectifs	Réalisé	Objectifs	Réalisé
2006	25 700	19 154	10 700	8 955	15 000	10 199
2007	22 100	22 758	8 100	10 729	14 000	12 029
2008	n.c.	17 575	n.c.	7 284	n.c.	10 291
2009	n.c.	39 957	n.c.	15 209	n.c.	24 748

Source : Anah.

NB : Les 39 957 logements traités dans le cadre des programmes de copropriétés sont comptabilisés parmi les 160 579 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 15).

#### 4<sup>e</sup> situation de mal-logement : les difficultés de maintien dans le logement

***Accéder à un logement ne met pas à l'abri des problèmes. On le mesure clairement avec les difficultés qu'éprouvent de nombreux ménages logés pour faire face à leurs dépenses de logement. En effet, le budget que consacrent les Français pour se loger ne cesse de croître et se situe désormais loin devant l'alimentation (respectivement 25 % et 13 %), alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingt. La part des ressources des ménages affectée au logement et à son fonctionnement a atteint en 2009, un niveau historique, avec une moyenne de 25,7 %.***

#### L'explosion des dépenses de logement dans le budget des ménages

Dans un contexte de hausse incontrôlée des prix de l'immobilier et des loyers du parc privé (Cf. tableau 42), les ménages consacrent une part toujours plus importante de leurs ressources aux dépenses de logement. Le poids des dépenses contraintes<sup>56</sup> est d'autant plus lourd que les ménages disposent de revenus faibles ; chez les catégories pauvres, les dépenses contraintes représentent 48 % des ressources en 2005 (un taux qui a doublé en 30 ans).

<sup>56</sup> Les dépenses contraintes concernent le logement, mais aussi l'eau, le gaz, l'électricité, les frais d'assurance, de téléphone...

**Tableau 17 : Part des dépenses contraintes dans les ressources des ménages (1979-2005)**

	1979	2005	Augmentation entre 1979 et 2005
Catégories pauvres (décile 1)	24 %	48 %	+ 24 points
Catégories modestes (déciles 2 et 3)	22 %	46 %	+ 24 points
Classes moyennes inf. (déciles 4, 5, 6)	21 %	38 %	+ 17 points
Classes moyennes sup. (déciles 7 et 8)	20 %	32 %	+ 12 points
Catégories aisées (décile 9)	19 %	29 %	+ 10 points
Hauts revenus (décile 10)	20%	27 %	+ 7 points

Source : Credoc.

Le poids croissant du logement réduit en proportion la part des ressources dont disposent les ménages pour d'autres dépenses. Ainsi, pour une personne disposant du revenu médian (soit 1 467 €), il ne reste plus que 294 € par mois (soit 9,80 € par jour) une fois acquittées les dépenses contraintes et incontournables (alimentation, transport, éducation, santé). Les marges de manœuvre sont donc très étroites. Elles le sont encore plus pour les 10 % des ménages les plus pauvres auxquels il reste au final 80 € par mois (soit 2,60 € par jour).

**Tableau 18 : Le poids des dépenses contraintes et incontournables sur le budget des ménages**

	Budget des 10 % les plus pauvres	Budget médian	Budget des 10 % les plus riches
Ressources	625 €	1 467 €	4 213 €
Dépenses contraintes	300 €	557 €	1 137 €
Dépenses incontournables	245 €	615 €	1 601 €
Ce qui reste	80 €	294 €	1 474 €

Source : Credoc, enquêtes sur les revenus fiscaux et sociaux et Budgets de famille, Insee 2006.

### Près de 500 000 ménages locataires en impayés de loyers et 70 000 propriétaires en retard de remboursement de prêt

Alors que l'Enquête logement de 2002 indiquait une diminution sensible du nombre et du taux des ménages en situation d'impayés, l'Enquête 2006 révèle une augmentation inquiétante dans le parc social (+ 57 %) et plus encore dans le parc privé (+ 82 %). 1,8 million de locataires affirment avoir rencontré des difficultés, et parmi eux 480 000 se sont retrouvés en situation d'impayés (contre 289 000 en 2002). Cette hausse inquiétante traduit les difficultés de plus en plus fortes auxquelles sont confrontés les ménages face à l'augmentation des dépenses liées au logement.

Les deux tiers des impayés concernent des ménages modestes ou très modestes, qui ne parviennent plus à faire face à la flambée du prix des loyers et des charges, même lorsqu'ils bénéficient d'aides au logement (ce qui est le cas pour plus des deux tiers d'entre eux).

**Tableau 19 : Nombre de ménages en impayés de loyers dans le secteur locatif.**

	1996	2002	Variation 1996-2002	2006	Variation 2002-2006
Secteur locatif social % par rapport au parc locatif social	218 000 5,3 %	187 000 4,4 %	- 14 %	294 000 6,4 %	+ 57 %
<i>dont bénéficiaires AL</i> % par rapport aux ménages en impayés	154 000 71 %	137 000 73 %	- 11 %	201 000 68 %	+ 47 %
Secteur locatif privé % par rapport au parc locatif privé	107 000 2,1 %	102 000 1,8 %	- 5 %	186 000 3,4 %	+ 82 %
<i>dont bénéficiaires AL</i> % par rapport aux ménages en impayés	55 000 51 %	57 000 56 %	+ 4 %	124 000 67 %	+ 118 %

Source : Enquêtes logement Insee.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure également un nombre élevé de ménages propriétaires ou accédants : dans les deux années précédant l'enquête, 565 000 ménages propriétaires ou accédants ont eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, et 70 000 d'entre eux ont été en situation d'impayés<sup>57</sup>. Au total, si l'on considère l'ensemble des locataires et propriétaires, ce sont près de 2,4 millions de ménages qui ont rencontré des difficultés pour s'acquitter des dépenses liées à leur logement, et parmi eux environ 550 000 qui ont été confrontés à un impayé.

### Des ménages logés de plus en plus nombreux à solliciter les dispositifs d'aide

La hausse préoccupante du nombre de ménages fragilisés par le poids des dépenses de logement se confirme également à travers l'augmentation des demandes d'aides financières. En 2008, plus de 405 000 ménages ont bénéficié d'une aide des FSL pour se maintenir dans leur logement (ils étaient 333 000 en 2005). En parallèle de l'aide traditionnelle pour le maintien locatif, l'intégration dans les FSL des aides aux impayés de fluides (eau, énergie, téléphone) permet aujourd'hui de rendre compte du poids croissant de ces charges dans les budgets des ménages : 368 000 aides ont ainsi été distribuées en 2008, soit 90 % de l'ensemble des aides au maintien distribuées. Perdant

<sup>57</sup> Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

## Le tableau de bord du mal-logement

progressivement leur vocation d'aide au (re)logement (Cf. tableau 3), les FSL deviennent aujourd'hui davantage un outil pour tenter d'équilibrer les budgets des ménages face à la flambée du coût du logement. A noter que 56 339 ménages ont bénéficié en 2008 d'une mesure d'accompagnement social lié au logement pour accéder à un logement ou s'y maintenir.

**Tableau 20 : Evolution des aides distribuées par les FSL au titre des impayés (voir aussi tableau 3)**

	2005	2006	2007*	2008*
aides financières pour le maintien locatif (1)	64 584	68 200	65 200	64 851
aides financières aux copropriétaires occupants dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'OPAH (2)	100	215	118	67
aides financières au titre des impayés de fluides (3):	322 037	382 200	360 430	368 427
- dont impayés d'énergie	266 744	318 353	299 042	306 146
- dont impayés d'eau	50 476	59 945	59 101	61 046
- dont impayés de téléphone	4 817	3 902	2 287	1 235
<b>Total des ménages aidés financièrement au titre des impayés (4)</b>	<b>333 450</b>	<b>388 870</b>	<b>402 384</b>	<b>405 292</b>
Accompagnement social lié au logement (ASLL)	57 580	52 564	53 361	56 339
<i>dont ménages percevant aussi une aide financière</i>	<i>9 860</i>	<i>13 267</i>	<i>9 312</i>	<i>8 029</i>

\* Les données 2007 et 2008 constituent des estimations nationales réalisées sur la base, respectivement, de 92 et de 66 départements.

(1) DREES.

(2) DGALN.

(3) DREES avec double compte.

(4) Estimation DGALN, sans double compte.

La « garantie Locapass » est également de plus en plus souvent mise en jeu. Destinée à assurer au propriétaire le paiement des loyers et charges en cas de difficulté financière des occupants, cette aide a bénéficié à près de 72 000 ménages en 2009, soit une hausse de 12 % par rapport à 2008. Dans le contexte actuel de crise économique et sociale, les situations de fragilité s'amplifient, comme en témoignent les 45 000 bénéficiaires qui étaient en situation de « primo-sinistralité » en 2009, un chiffre qui a plus que doublé en cinq ans.

Tableau 21 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	Nombre de nouveaux bénéficiaires	Nombre de mises en jeu en cours	Montants versés en milliers d'€
1999	77	79	90
2000	693	716	769
2001	5 891	6 166	7 225
2002	13 963	16 802	25 385
2003	19 779	27 703	44 662
2004	22 375	34 514	56 276
2005	23 780	36 460	61 180
2006	29 111	43 175	75 043
2007	36 448	54 016	97 211
2008	43 265	64 265	114 147
2009	45 055	71 917	133 312
Cumul depuis 1999	240 446	240 446	615 303

Source : Anpeec.

### L'expulsion locative : conséquence extrême de la fragilité des ménages

Après une année 2008 marquée par un léger fléchissement, les contentieux locatifs et jugements d'expulsion sont repartis à la hausse en 2009. Le nombre des décisions de justice prononçant l'expulsion atteint un record historique avec 107 000 ménages qui sont désormais menacés de se retrouver à la rue suite à la résiliation de leur bail.

Si les commandements de quitter les lieux enregistrent un léger tassement en 2009, ils restent à un niveau élevé tout comme les demandes de concours de la force publique. Et la diminution en 2009 du nombre de décisions accordant le concours de la force publique ne doit pas masquer leur forte progression au cours des dix dernières années (+47 %). De même pour le nombre d'expulsions *manu militari*, supérieur à 10 000 depuis 2005, et qui a augmenté de 79 % au cours de la dernière décennie.

Ces chiffres élevés traduisent la réponse prioritairement répressive qui est apportée aux ménages en difficultés dans leur logement. Et ceci en dépit du coût humain, social et économique de l'expulsion et au détriment de toute cohérence dans l'action publique (les familles expulsées devant être relogées par les préfets dans le cadre du Dalo). La prévention des expulsions locatives demeure toujours très insuffisante ; les commissions de coordination des actions de prévention (CCAPEX) qui sont désormais obligatoires ne sont aujourd'hui installées que dans 56 départements<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Conformément à la loi du 25 mars 2009 et à la circulaire du 31 décembre 2009, les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) devaient être mises en place avant le 1<sup>er</sup> mars 2010 : au 1<sup>er</sup> septembre 2010, 56 départements les ont effectivement installées, ce qui ne signifie pas qu'elles soient toutes actives.

**Tableau 22 - Evolution du contentieux locatif**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305	130 728	131 674	139 883	135 618	139 598
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 917	102 130	106 938
Commandements de quitter les lieux (2)	50 858	52 345	52 351	52 788	59 306	53 599	47 577	55 419	58 904	56 936
Demandes de concours de la force publique (2)	33 872	36 107	38 151	39 924	41 702	40 329	38 740	40 935	41 054	41 657
Décisions accordant le concours de la force publique (2)	16 275	16 707	20 087	23 089	18 967	23 029	25 144	26 550	25 652	23 894
Interventions effectives de la force publique (2)	5 936	6 305	7 534	9 717	7 610	10 163	10 719	10 801	11 284	10 599

(1) Source : ministère de la Justice.

(2) Source : ministère de l'Intérieur (métropole et DOM).

Au vu de la différence entre le nombre de jugements d'expulsion et le nombre d'expulsions réalisées avec le concours de la force publique, il apparaît que de nombreux ménages en situation d'expulsion peuvent être désignés comme des « expulsés conservés » ou des « expulsables maintenus dans les lieux » : ils sont près de 100 000 ménages à se trouver ainsi fragilisés chaque année (soit parce qu'ils sont maintenus dans le logement mais sans la protection qu'octroie le statut de locataire, soit parce qu'ils doivent rechercher un autre logement ou recourir à des solutions d'hébergement).

À partir des données du tableau ci-dessus, on peut aussi estimer qu'il y a environ 91 000 ménages en très grande précarité : ce sont ceux qui, suite à une demande de concours de la force publique au cours des trois dernières années sont devenus des occupants sans droit ni titre, pouvant être expulsés à tout moment<sup>59</sup>.

### **5<sup>e</sup> situation de mal-logement : la mobilité difficile et « l'assignation à résidence »**

***Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais pour de nombreux ménages des perspectives de mobilité limitées. Comme si à la***

<sup>59</sup> On estime à 91 000 le nombre de ménages occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion, soit l'ensemble des ménages ayant fait l'objet d'une demande de concours de la force publique entre 2007 et 2009 (123 646 ménages) auxquels on a retiré les ménages ayant été expulsés au cours de ces trois ans (32 684) (123 646 – 32 684 = 90 962)

*panne de l'ascenseur social se superposait la panne de l'ascenseur résidentiel. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitat et ceux qui ne le peuvent pas. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme de plus en plus affinitaire, où ceux qui en ont les moyens paient - parfois très cher - leur entrée sur un marché convoité qui leur permet de se mettre à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.*

### Des trajectoires résidentielles inégales suivant les niveaux de vie

Les résultats de l'Enquête logement de 2006 font apparaître de fortes inégalités dans les trajectoires résidentielles des ménages en fonction de leur niveau de vie. Entre 2003 et 2006, parmi les ménages les plus riches ayant changé de logement, 60 % sont devenus propriétaires, alors que cette perspective a concerné moins de 10 % des ménages les plus pauvres. Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10.

**Tableau 23 - Destination résidentielle des ménages ayant changé de logement entre 2003 et 2006**

Ménages mobiles (en %)	Propriétaires	Locataires Hlm	Locataires dans le parc privé	Autres	Total
Les 20% les plus pauvres	9	30	44	17	100
Les 20% les plus riches	60	6	28	6	100
Ensemble des ménages	32	20	39	9	100

Source : Traitements de l'Enquête logement 2006 réalisés pour la Fondation Abbé Pierre par Jean-Claude Driant.

Il est à noter que les inégalités de perspectives résidentielles se sont fortement renforcées au cours des vingt dernières années, les ménages les plus modestes étant plus fréquemment locataires aujourd'hui (56 % en 2006, contre 41 % en 1984), et les ménages les plus riches plus souvent propriétaires (76 % contre 60 % il y a vingt ans).

### Le blocage de la chaîne résidentielle

#### • Des perspectives de mobilité limitées pour les locataires du parc social

Les perspectives résidentielles vers d'autres segments du parc immobilier sont extrêmement contraintes, notamment pour les ménages disposant de ressources modestes.

Si le parc locatif privé joue un rôle d'accueil important pour de très larges catégories de la population, il apparaît de moins en moins en capacité de jouer un rôle social par le niveau de loyer qu'il offre. En effet, le saut pour sortir du parc Hlm est difficile à effectuer, le loyer moyen d'un logement privé étant 1,5

fois supérieur à celui d'un logement Hlm. Plus l'agglomération est grande, plus la marche entre le secteur Hlm et le parc locatif privé est haute. Ainsi dans une agglomération de moins de 20 000 habitants, l'écart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé est de 32 %, et il atteint 120 % dans l'agglomération parisienne. Il ne faut donc pas s'étonner de la baisse continue de la mobilité dans le parc social et de la réduction consécutive de l'offre Hlm disponible pour accueillir de nouveaux ménages modestes.

**Tableau 24 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé en 2006**

Loyers mensuels moyens (€/m <sup>2</sup> )	Secteur Hlm	Secteur privé	Ecart de loyer pour passer du secteur Hlm au secteur privé
Agglomérations moins de 20 000 hab.	4,4	5,8	+ 32 %
Agglo. de 20 000 à 99 999 hab.	4,2	6,5	+ 55 %
Agglo. de 100 000 à 1 999 999 hab.	4,5	7,7	+ 71 %
Agglomération parisienne	5,9	13,0	+ 120 %
France entière	4,7	7,3	+ 55 %

Source : Insee - Enquête nationale Logement, 2006.

### • Une mobilité extrêmement faible au sein du parc Hlm

Si les ménages résidant dans le parc Hlm éprouvent des difficultés pour accéder à un logement locatif privé, la mobilité au sein du parc social est également fortement contrainte. En témoigne la diminution du taux de mobilité dans le parc Hlm (Cf. tableau 25) qui s'élevait à 12% en 2000 et se situe désormais autour de 10%. De fait, la demande de mutation a pris une place de plus en plus importante parmi l'ensemble des demandes de logements sociaux (31,2% en 2008 contre 28 % en 2004). Et si la part des demandes de mutation a diminué en 2009 (28,6%), cela s'explique davantage par une diminution globale du nombre des demandes de logement social (sous l'effet de la baisse des plafonds d'accès) qu'à une amélioration des perspectives résidentielles des locataires du parc Hlm.

**Tableau 25 : Evolution de la mobilité dans le parc Hlm**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de mobilité	12,0 %	11,4 %	10,9 %	10,5 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %	9,8 %	9,9 %

Source : USH.

- **La spécialisation sociale accrue des ZUS**

Le blocage de la mobilité résidentielle est plus manifeste encore dans les Zones urbaines sensibles qui comptent 60 % de ménages locataires du parc Hlm.

Le rapport 2010 de l'Observatoire des zones urbaines sensibles montre également la profondeur des inégalités dont souffrent aujourd'hui les 717 quartiers en ZUS, au regard des autres zones urbaines. Le taux de chômage y atteint 18,6 % en 2009 (contre 9,8 % en moyenne) touchant principalement les jeunes actifs (43 % des jeunes hommes et 37 % des jeunes femmes) et n'épargnant plus les diplômés. Un chômage massif qui n'est pas sans conséquences sur les revenus puisque les ZUS comptent deux fois plus d'allocataires à bas revenus que le reste du territoire, deux fois plus de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté et deux fois plus de bénéficiaires de la couverture mutuelle universelle<sup>60</sup>. À partir des données du recensement de la population de 2006, une récente publication de l'Insee<sup>61</sup> pointe par ailleurs la surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses<sup>62</sup> et des familles monoparentales<sup>63</sup>, une part d'étrangers et de Français par acquisition deux fois plus importante et un creusement des inégalités en termes de formation<sup>64</sup>.

On identifie à travers ces chiffres les traits dominants d'une population fragile qui n'a souvent pas d'autre choix que d'accéder à un logement dans les Zones urbaines sensibles ou se heurtent à des perspectives résidentielles très contraintes. Si les travaux menés par l'ONZUS en 2005 ont pointé la forte chute de la mobilité dans les quartiers en ZUS (de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005), le rapport 2010 confirme cette tendance à une faible mobilité et son caractère sélectif qui permet aux personnes disposant de ressources suffisantes de poursuivre leur parcours social et résidentiel tandis que les populations les plus fragiles sont contraintes d'y rester.

---

<sup>60</sup> En 2009, un assuré sur cinq bénéficie de la CMUC dans les ZUS de métropole, soit un taux de couverture 2,4 fois plus élevé que dans leurs unités urbaines. Un tiers des moins de 18 ans bénéficie de la CMUC.

<sup>61</sup> Insee première n°1328, « La population des zones urbaines sensibles » décembre 2010.

<sup>62</sup> 12,7 % des ménages en ZUS sont composés de 5 personnes ou plus, soit deux fois plus que dans les unités urbaines englobantes.

<sup>63</sup> 25,7 % des familles des ZUS sont monoparentales contre 15,8 % dans leurs unités urbaines.

<sup>64</sup> La moitié des habitants de ZUS ne disposent d'aucun diplôme supérieur au brevet des collèges contre un tiers dans le reste du territoire, cet écart s'étant creusé entre 1999 et 2006 (+ 2,6 points). La part de diplômés universitaires est deux fois plus faible en ZUS.

## Les déterminants de la crise

Cette partie présente les principales données relatives :

- À l'évolution de la construction et aux investissements de la collectivité dans le domaine du logement ;
- À la production de l'offre locative sociale ;
- Aux mécanismes de solvabilisation des ménages.

Elles sont rassemblées ici afin de permettre au lecteur d'appréhender de façon synthétique les différentes dimensions de la crise du logement et de mesurer l'insuffisance des politiques publiques en ce domaine.

### Une construction globale insuffisante pour réduire le déficit

***Depuis un quart de siècle, le niveau de la construction neuve n'a pas permis de répondre aux besoins en logements. Malgré un redressement de 2004 à 2007, le déficit cumulé depuis le début des années quatre-vingt n'a pas été comblé et risque encore de se creuser compte tenu de l'effondrement de la construction en 2008 et 2009. Il faudrait produire environ 500 000 logements par an pendant plusieurs années pour retrouver un meilleur équilibre du marché et être en capacité de mettre en œuvre le Droit au logement opposable.***

La demande potentielle de construction neuve est élevée, compte tenu des prévisions démographiques (le nombre de nouveaux ménages devrait atteindre 290 à 310 000 unités en moyenne chaque année pour la période 2005-2015). La pression de la demande ne s'est guère relâchée et n'a aucune raison de fléchir à l'avenir, comme en témoigne le niveau important de demandes « non exprimées » de la part de personnes en situation de non ou mal-logement. Ainsi, pour garantir des conditions normales de fonctionnement des marchés et répondre aux exigences de la loi Dalo, on estime qu'il serait nécessaire de produire annuellement entre 440 à 500 000 logements d'ici à 2015.

**Tableau 26 - Variation annuelle moyenne du nombre de logements et besoins en logements**

	2002-2004	2005-2015 hors mise en œuvre de la loi Dalo	2005-2015 dont réalisation des objectifs de la loi Dalo
Besoins moyens annuels en logements, dont	<b>315 à 335</b>	<b>350 à 370</b>	<b>390 à 440</b>
- résidences principales	270 à 290	290 à 310	330 à 380*
- résidences secondaires ou occasionnelles	25	25	25
- logements vacants	20	35	35
Besoins complémentaires liés à d'autres flux**	45	50 à 60	50 à 60
Construction neuve (demande potentielle)	<b>360 à 380</b>	<b>400 à 430</b>	<b>440 à 500</b>

\* de l'ordre de 40 000 logements supplémentaires par an pour mettre en œuvre la loi Dalo à l'horizon 2020 et de 70 000 logements supplémentaires par an pour la mettre en œuvre à l'horizon 2015.

\*\* destructions, fusions, éclatements, désaffectations et réaffectations.

Source : à partir des données de Michel Mouillart, *Constructif*, n°18, novembre 2007.

Pour faire face à ces besoins élevés en logements, le niveau de la production a progressé régulièrement jusqu'en 2007 et le déficit commençait à se résorber lentement. Mais le nombre des logements mis en chantier s'est effondré depuis : seulement 333 000 logements ont été commencés en 2009 (contre 435 000 en 2007, soit un recul de 23 % en 2 ans). Une telle dégradation de la production risque de mettre à mal l'objectif de mise en œuvre du Dalo et de résorption du déficit en logements. **On estime que le niveau de déficit va à nouveau dépasser les 900 000 unités voire atteindre le million de logements.**

**Tableau 27 - Nombre de logements mis en chantier (en milliers)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
Logements ordinaires	302,7	292,8	294,1	305,1	349,7	392,4	414,4	414,8	351,3	314,9	-
<i>Individuels</i>	199,0	190,8	191,8	192,7	216,0	228,9	237,5	232,4	198,9	177,5	-
<i>Collectifs</i>	103,7	102,0	102,3	112,4	133,7	163,5	176,9	182,4	152,4	137,4	-
Logements en résidence	8,4	10,6	8,8	9,3	13,2	17,8	19,5	20,6	17,3	18,3	-
Ensemble	311,1	303,4	302,9	314,4	362,9	410,2	433,9	435,4	368,6	333,2	350,0

Source : DAEI / SOeS

(p) : prévision.

NB : Les données ci-dessus incluent les DOM à partir de 2006.

## L'effort de la collectivité en faveur du logement est au plus bas

L'effort de la collectivité publique<sup>65</sup> en faveur du logement représentait 2 % du PIB en 2000, principalement grâce à l'apport de l'État qui se situait à l'un de ses niveaux les plus élevés de ces trente dernières années (1,34 % du PIB). Mais l'effort de la collectivité a fortement chuté depuis et représentait 1,54 % du PIB en 2008. Ce recul étant principalement imputable à la diminution de la contribution de l'État (de 1,34 % du PIB en 2000 à 0,97 % en 2008). Depuis, l'effort de la collectivité s'est légèrement redressé pour se stabiliser autour de 1,7 % du PIB.

**Tableau 28 - Les dépenses de la collectivité en faveur du logement (en % du PIB)**

	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
2000	1,34	0,63	0,03	<b>2,00</b>
2005	1,16	0,71	0,05	<b>1,92</b>
2006	1,05	0,71	0,05	<b>1,81</b>
2007	0,94	0,69	0,08	<b>1,71</b>
2008	0,97	0,49	0,08	<b>1,54</b>
2009	1,08	0,53	0,09	<b>1,70</b>
2010 (LFI)	1,1	0,54	0,09	<b>1,73</b>
2011 (PLF)	1,1	0,53	0,09	<b>1,72</b>

Source : ministère du Logement (dépenses ordinaires + crédits de paiement mandatés en 2000 et 2005, puis CP mandatés à partir de 2006).

Il n'en reste pas moins que le projet de loi de finances pour 2011 prend des allures de budget de rigueur, dans lequel les budgets sociaux sont les premiers touchés : parmi les postes budgétaires amputés en 2011 figurent les aides personnelles au logement (-84 M€), les aides à la pierre (-110 M€) mais aussi la politique de la ville (-83 M€).

<sup>65</sup> L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

### Une offre sociale insuffisante et inadaptée aux caractéristiques de la demande

#### Le volume du parc Hlm progresse en 2009

Bien que sa progression soit limitée chaque année par les ventes, démolitions et changements d'usage, le parc Hlm enregistre en 2009 une hausse, avec plus de 36 000 logements supplémentaires. Cette progression correspond pour partie à l'action entreprise dans le cadre du Plan de cohésion sociale 2005-2009 dont les résultats commencent à être visibles aujourd'hui — compte tenu du délai qui sépare le financement des logements sociaux de leur mise en location (30 mois au minimum). Si ce plan de financement pluriannuel a donc eu un impact positif sur la production de l'offre, on ne peut que regretter sa non-reconduction en 2010 et y voir un bien mauvais signe pour les années à venir.

**Tableau 29 - Evolution du parc Hlm France métropolitaine (en milliers de logements)**

Année	Total du parc (1)	Mises en location annuelles	Logements sortis du parc	dont Ventes HLM (2)	dont démolitions annuelles	dont logements ayant changé d'usage	Croissance annuelle du parc
2000	3 998,0	<b>41,9</b>	10	3,5	4,8	1,7	<b>31,9</b>
2001	4 054,5	<b>41,6</b>	9,4	2,9	5,7	0,9	<b>32,2</b>
2002	4 077,9	<b>44,0</b>	11,3	3,0	7,5	0,8	<b>32,7</b>
2003	4 113,5	<b>48,9</b>	14,0	3,4	9,7	0,9	<b>34,9</b>
2004	4 152,0	<b>44,5</b>	16,0	3,3	11,1	1,6	<b>28,5</b>
2005	4 180,7	<b>46,4</b>	17,4	3,6	13,1	0,7	<b>29,0</b>
2006	4 199,0	<b>50,5</b>	16,7	2,5	12,9	1,3	<b>33,8</b>
2007	4 244,0	<b>49,1</b>	18,1	2,3	14,4	1,3	<b>31,0</b>
2008	4 329,0	<b>57,3</b>	21,2	2,3	16,5	2,4	<b>36,1</b>
2009	4 373,0	-	-	-	-	-	-

(1) au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

(2) Ventes à des particuliers.

Source : MEEDDM, DGALN/DHUP, CGDD/SOeS. Série des enquêtes sur le parc locatif social.

S'appuyant sur les données de l'Union sociale pour l'habitat qui concernent un champ plus restreint<sup>66</sup>, le tableau suivant confirme les tendances décrites à travers les données du ministère du Logement. Après avoir chuté à 410 000 logements en 2005, le niveau de l'offre locative sociale s'est redressé et atteint 448 000 logements en 2009. De fait, la croissance du parc Hlm a été de 46 000

<sup>66</sup> Seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés. Notons encore que le niveau de croissance du parc présenté dans le tableau ci-dessous par l'USH est toujours supérieur à celui que fournit le ministère du Logement (tableau précédent dont l'estimation n'est pas disponible pour 2009).

logements (35 % de plus qu'en 2008), bien que le faible taux de mobilité résidentielle (9,9 % contre 12 % en 2000) ait limité le nombre des logements remis en location pour de nouveaux ménages (402 000 en 2009 contre 443 000 en 2000). Le niveau de l'offre totale disponible reste toutefois en-deçà de celui du début de la décennie (480 000 logements en 2000).

**Tableau 30 - Évolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)**

Année	Parc locatif Hlm	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale (2)
2000	3 691	+ 37	12,0 %	442,9	479,9
2001	3 728	+ 37	11,4 %	425,0	462,0
2002	3 784	+ 56	10,9 %	412,5	468,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 982	+ 31	9,9 %	394,2	425,2
2008	4 016	+ 34	9,8 %	393,6	427,6
2009	4 062	+ 46	9,9 %	402,1	448,1

Source : Union sociale pour l'habitat, 2010.

(1) L'offre due à la mobilité correspond au taux de mobilité appliqué au parc locatif Hlm.

(2) L'offre totale correspond à la somme de l'offre liée à la croissance du parc et de l'offre due à la mobilité.

### L'impact de la rénovation urbaine sur l'offre du parc social

A la fin de l'année 2009, les opérations programmées dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) 2004-2013 étaient engagées à hauteur de 57% pour les démolitions, 52% pour les logements reconstruits, 64% pour la réhabilitation et 46% pour la résidentialisation. Et si l'on tient compte des opérations livrées, ce sont seulement 20% des résidentialisations et 44% des démolitions qui ont été réalisées. Des retards ont été pris notamment dans les engagements sur la reconstitution de l'offre. Fin 2009, seulement la moitié de l'offre démolie avait été reconstruite ; un écart qui appelle à la vigilance afin que les démolitions ne conduisent pas *in fine* à une baisse du nombre de logements locatifs sociaux sur les territoires. A noter également que les objectifs initiaux du PNRU ne seront pas atteints (ils portaient sur 250 000 démolitions et reconstructions, et sur 400 000 réhabilitations et résidentialisations, Cf. loi du 18 janvier 2005) en raison de l'épuisement des ressources financières conférées à ce jour au programme.

**Tableau 31 : État d'avancement du Programme national de rénovation urbaine à fin 2009**

	Démolition	Reconstitution de l'offre	Réhabilitation	Résidentialisation
Livraisons	57 860	28 300	94 010	62 020
Engagements	74 750	64 910	187 500	147 170
Programmation	130 780	125 040	292 900	317 530
Taux d'engagement par rapport à la programmation	57 %	52 %	64 %	46 %
Taux de réalisation par rapport à la programmation	44 %	23 %	32 %	20 %

Source : ANRU.

### La production de logements locatifs sociaux continue à être déséquilibrée

L'offre locative est non seulement insuffisante, mais elle s'avère également inadaptée aux besoins des ménages, comme le montre le détail des logements sociaux financés dans le tableau ci-dessous.

La progression des logements sociaux financés ces dernières années tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire : le nombre de logements PLS, inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (il a été multiplié par 10 entre 2000 et 2010) alors que les logements PLUS et PLAI augmentent bien plus modestement (leur nombre a été multiplié par 2 sur la même période). C'est ainsi que l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2000 et 2010 est due à 46 % aux PLS.

Même s'il faut saluer la réelle progression, les logements très sociaux (PLAI) ne représentent toujours qu'une faible part de l'ensemble des financements accordés (20 % contre 33 % pour le PLS).

Tableau 32 - Nombre de logements sociaux financés

	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
2000	5 050	31 325	1 661	<b>38 036</b>	4 081	<b>42 117</b>	9,7 %
2001	5 427	39 513	2 711	<b>47 651</b>	8 648	<b>56 299</b>	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	<b>44 456</b>	11 834	<b>56 290</b>	21,0 %
2003	5 034	39 622	4 144	<b>48 800</b>	12 659	<b>61 459</b>	20,6 %
2004	6 037	41 548	4 521	<b>52 106</b>	20 598	<b>72 704</b>	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	<b>53 282</b>	23 708	<b>76 990</b>	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	<b>58 774</b>	37 593	<b>96 367</b>	39,0 %
2007	13 014	45 769	810	<b>59 593</b>	32 896	<b>92 489</b>	35,6 %
2008	17 000	48 500	599	<b>66 099</b>	33 253	<b>99 352</b>	33,5 %
2009	21 634	57 281	573	<b>79 488</b>	40 354	<b>119 842</b>	33,7 %
2010 (p)	24 019	55 867		<b>79 886</b>	39 915	<b>119 801</b>	33,3 %

Source : Infocentre SISAL. (1) hors PLS Foncière.

Le déséquilibre de l'offre locative sociale et la faiblesse de la production en direction des plus modestes sont plus manifestes encore à travers les données relatives aux logements mis en service : en 2008, seulement 2,7 % des mises en service dans le parc social correspondent à des logements de type PLAI (contre 19,9 % en 2001), alors que l'on compte plus de 20 % de PLS (contre 6 % en 2001).

Tableau 33 : Nombre de mises en service des logements sociaux

Type de financement	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PLAI (y compris PLALM/PLATS)	8 276	3 559	3 527	2 180	2 028	1 421	1 271	1 544
PLUS (y compris PLA)	6 248	18 206	20 924	23 317	25 501	27 765	29 015	32 172
PLS (y compris PPLS / PLA CFF)	2 485	2 087	3 058	5 892	5 351	9 978	10 168	11 572
autres financements	24 485	18 924	21 183	12 170	12 248	9 928	8 562	11 997
<b>Total</b>	<b>41 494</b>	<b>42 776</b>	<b>48 692</b>	<b>43 559</b>	<b>45 128</b>	<b>49 092</b>	<b>49 016</b>	<b>57 285</b>

Source : Soes enquête EPLS.

### Trop de communes ne respectent pas les obligations de la loi SRU

Afin de contribuer à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 impose à 730 communes déficitaires en

logement social de s'engager à rattraper leur retard et atteindre 20 % de logements sociaux dans leur parc<sup>67</sup>.

En 2008, suite à la période triennale 2005-2007, l'objectif global de production a été atteint et même dépassé (93 000 logements financés pour un objectif de 63 000) et l'année 2009 confirme ces résultats encourageants (avec 40 000 logements financés, soit deux fois plus qu'en 2000). Mais ces chiffres positifs masquent d'importantes disparités : sur les 730 communes soumises à cette obligation, 330 n'avaient pas respecté leurs engagements (45%). Parmi elles, 197 n'avaient pas réalisé la moitié de leur objectif (dont 58 qui n'avaient réalisé aucun logement social). Au-delà du bilan globalement positif, on ne peut donc que déplorer cette inégale répartition de la production qui fait reposer les efforts de rattrapage sur les communes les plus volontaristes, tandis que les autres continuent de s'affranchir, entièrement ou en partie, de leurs obligations. Par ailleurs, alors que l'État a les moyens de sanctionner les communes défaillantes, seulement 168 l'ont effectivement été (sur les 239 ayant fait l'objet d'un constat de carence), en se voyant appliquer par les préfets la majoration maximale prévue par la loi.

### La réalisation des aires d'accueil pour les Gens du voyage

Alors que la loi du 5 juillet 2000 avait fixé un cadre d'action précis et contraignant pour la prise en compte de l'accueil des « Gens du voyage » (élaboration d'un schéma départemental d'accueil dans les 18 mois, obligation pour les communes de réaliser les aires d'accueil dans les deux ans après adoption du schéma départemental), le législateur a depuis assoupli ces obligations en reportant le délai de réalisation des aires d'accueil par les communes. Sachant que le pouvoir de substitution du préfet prévu par la loi en cas de défaillance des communes n'a jusqu'à aujourd'hui jamais été utilisé malgré le retard de nombreuses communes.

Si tous les schémas d'accueil des « Gens du voyage » sont aujourd'hui élaborés, le taux de réalisation de leurs prescriptions est encore insuffisant et inégal selon les départements. Fin 2009, 27 094 places d'aires d'accueil ont fait l'objet d'un engagement financier (soit 65 % des 41 589 places prescrites dans les schémas), avec des disparités importantes entre les territoires (taux inférieur à 50 % dans 45 départements). Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 299 communes et 163 EPCI n'avaient pas satisfait à leurs obligations. Et lorsque l'on considère le nombre de places effectivement disponibles à l'heure actuelle, ce sont seulement 48 % des prescriptions des schémas qui ont été réalisées (19 936 places en aires d'accueil aménagées).

<sup>67</sup> La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a étendu les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU aux communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions (soit 285 nouvelles communes). Bénéficiant d'une mesure de transition, ces communes disposent de deux périodes triennales pour commencer à rattraper leur retard, avant que ne soit effectué sur elles le prélèvement (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014).

**Tableau 34 : Financement des aires permanentes d'accueil et des terrains familiaux (en nombre de places)**

	Aires nouvelles	Aires existantes réhabilitées (mises aux normes)	Total places en aires d'accueil	Aires de grand passage*	Aires de petit passage	Terrains familiaux
2000-2001	nc	nc	1 500	10	71	-
2002	835	497	1 332	4	18	-
2003	1 851	611	2 462	13	49	-
2004	2 528	260	2 788	12	254	17
2005	3 528	229	3 757	20	151	92
2006	3 038	376	3 414	9	153	89
2007	5 518	526	6 044	16	48	76
2008	4 210	100	4 310	21	33	83
2009	2 963	24	2 987	17	-	163
Cumul 2000-2009	24 471	2 623	27 094	122	777	520

Source : ministère du Logement.

\* en nombre d'aires (et non en places).

## L'insuffisante mobilisation du parc privé pour répondre à la demande sociale

*Face à l'ampleur des besoins sociaux auquel le parc Hlm ne peut à lui seul répondre, un enjeu fort émerge autour de la mobilisation des logements du parc privé, que ce soit à travers la captation des logements vacants ou le conventionnement de ce parc.*

### La captation des logements vacants

En 2008, les logements vacants constituent une offre de près de 2 millions de logements potentiellement mobilisables<sup>68</sup>.

D'après les données de Filocom en 2005, les logements vacants se concentraient majoritairement dans les pôles urbains (pour 59 %), où la mobilité résidentielle est plus importante (poids des ménages jeunes, plus mobiles, proportion plus importante de logements locatifs et de petite taille dans lesquels la rotation est plus élevée). Quant à la vacance en milieu rural, elle se caractérise souvent par des logements inhabités sur des périodes plus lon-

<sup>68</sup> sources : Anah, Compte du logement, MEEDM, SOeS.

gues, notamment pour des raisons liées à l'inconfort ou à l'inadaptation de l'habitat face à la demande actuelle.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a instauré une taxe sur les logements vacants dans 8 agglomérations de France (Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes). Le tableau suivant rend compte de l'évolution du nombre de logements vacants soumis à cette taxe au cours des dix dernières années : alors que plus de 146 000 logements étaient concernés en 2000, moins de 95 000 le sont en 2009 (35% de moins).

**Tableau 35 : Nombre de logements soumis à la taxe sur les logements vacants**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
En nombre de logements	146 388	144 400	127 213	127 213	118 693	102 711	100 926	96 837	86 507	94 991

Source : Direction générale des impôts.

### L'offre locative privée n'est pas orientée vers les ménages les plus modestes

Afin de favoriser le développement d'une offre accessible aux plus modestes, les logements du parc privé peuvent faire l'objet d'un conventionnement à travers des subventions accordées par l'État aux propriétaires bailleurs pratiquant des loyers inférieurs à ceux du marché pour une durée de 9 ans. Si le nombre de logements conventionnés est reparti à la hausse en 2009, cette offre reste très limitée au regard de l'ensemble des logements ayant bénéficié d'une subvention de l'Anah<sup>69</sup> : seulement 40 % ont fait l'objet d'un conventionnement avec loyer « maîtrisé » en 2009, alors que c'était le cas de près de la moitié des logements subventionnés en 2006.

**Tableau 36 : Logements subventionnés par l'Anah**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Logements subventionnés par l'Anah (PB)	135 542	127 682	115 005	87 291	84 761	77 610	79 613	73 450	59 066	93 536
<i>Dont logements à loyers maîtrisés (nb)</i>	18 580	16 640	13 765	17 153	24 524	28 206	38 579	33 660	25 967	37 707
%	13,7 %	13,0 %	12,0 %	19,7 %	28,9 %	36,3 %	48,5 %	45,8 %	44,0 %	40,3 %

Source : ministère du logement.

De plus, l'offre locative privée n'est pas orientée vers les ménages qui en ont le plus besoin. En hausse de 84 % par rapport à 2008, les logements à loyers

<sup>69</sup> Le nombre des logements conventionnés est par ailleurs limité, compte tenu des sorties de conventionnement qui ne sont pas ici comptabilisées.

intermédiaires, inaccessibles aux ménages modestes, représentent plus de la moitié des logements conventionnés. Quant aux logements à loyer « très social » (LCTS), bien qu'ils soient orientés à la hausse depuis 2006, ils ne représentent que 9 % de l'ensemble des logements conventionnés en 2009. Parmi eux, le nombre des PST diminue chaque année, alors qu'ils constituent une réponse adaptée aux besoins des personnes défavorisées (dans le cadre des PDALPD).

**Tableau 37 : Détail des logements à loyers maîtrisés**

	2006	2007	2008	2009
Logements conventionnés très sociaux (LCTS)	2 009	2 459	2 932	3 332
<i>dont opérations programmées</i>	<i>535</i>	<i>897</i>	<i>1 310</i>	<i>1 628</i>
<i>dont PST LIP</i>	<i>945</i>	<i>929</i>	<i>687</i>	<i>636</i>
<i>dont diffus</i>	<i>529</i>	<i>633</i>	<i>935</i>	<i>1 068</i>
Logements conventionnés (LC)	11 549	12 657	12 035	14 152
<i>dont opérations programmées</i>	<i>8 723</i>	<i>9 844</i>	<i>9 104</i>	<i>11 195</i>
<i>dont PST LIP</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>7</i>	<i>17</i>
<i>dont diffus</i>	<i>2 810</i>	<i>2 798</i>	<i>2 924</i>	<i>2 940</i>
Logements à loyers intermédiaires	25 030	18 584	11 000	20 223
<b>TOTAL</b>	<b>38 588</b>	<b>33 700</b>	<b>25 967</b>	<b>37 707</b>

Source : Anah.

Les aides de l'Anah pour l'amélioration des logements du parc privé peuvent également être versées dans le cadre d'opérations programmées à l'initiative des collectivités territoriales ; elles donnent alors lieu, au sein d'un périmètre donné, à des actions incitatives ou coercitives renforcées pour une période de 3 à 5 ans. En 2009, le nombre d'opérations progresse, que ce soit à travers les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH assorties ou non de thématiques spécifiques : renouvellement urbain, copropriétés, lutte contre la vacance, revitalisation rurale...), les Programmes d'intérêt général (PIG)<sup>70</sup> ou les Programmes sociaux thématiques (PST)<sup>71</sup>. Cette progression s'explique en partie par la montée en puissance des collectivités territoriales dans le domaine du logement, notamment dans le cadre des délégations de compétence des aides à la pierre.

<sup>70</sup> En alternative à l'OPAH dès lors que l'intervention est projetée sur une zone donnée (agglomération, bassin d'habitat, canton, voire département), le PIG relève d'une problématique particulière à traiter, à caractère social ou technique tels que, par exemple, le logement des étudiants, des jeunes travailleurs, des personnes âgées ou handicapées, l'augmentation de l'offre de logements à vocation sociale, la lutte contre l'insalubrité diffuse, l'amélioration de la qualité énergétique des logements.

<sup>71</sup> Le PST est un PIG spécifique. Il est basé sur une négociation avec les propriétaires privés : en contrepartie d'une subvention majorée de l'Anah pour un certain nombre de services (assistance technique aux bailleurs, garantie de loyer, accompagnement social des locataires...), le propriétaire s'engage à respecter un loyer conventionné pendant neuf ans et à loger des personnes en difficulté qui lui sont proposées par une commission ou un organisme désigné dans la convention de PST et chargé de l'attribution des logements dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

**Tableau 38 : Nombre d'opérations programmées et de logements subventionnés**

	2007	2008	2009
<b>Opérations programmées en vigueur</b>	<b>781</b>	<b>732</b>	<b>890</b>
<i>dont opérations programmées d'amélioration de l'habitat</i>	434	400	480
<i>dont programmes thématiques</i>	235	211	282
- PIG	172	165	232
- PST	63	46	50
<i>dont programmes de copropriété</i>	112	121	128
- PLS	67	77	50
- OPAH Copropriété	45	44	78
<b>Total des logements subventionnés</b>	<b>60 893</b>	<b>57 189</b>	<b>84 512</b>
<i>dont propriétaires bailleurs</i>	19 548	15 967	16 119
<i>dont propriétaires occupants</i>	17 754	18 846	22 671
<i>dont syndicats de copropriétaires</i>	23 527	22 321	45 577
<i>dont autres : maîtrise d'ouvrage ingénierie, communes...</i>	64	55	138

Source : Anah.

### Les effets limités des mécanismes de solvabilisation

*Versées sous conditions de ressources, les aides personnelles au logement représentent à ce jour le principal levier d'intervention permettant de rendre compatibles l'offre et la demande de logements. Mais face à la hausse incontrôlée des prix de l'immobilier et du parc locatif privé, une large part de ces revenus de transfert est absorbée par le coût du logement et ces aides ne permettent plus aujourd'hui de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages.*

#### Le pouvoir solvabilisateur limité des aides personnelles au logement

Après être passé sous la barre des 6 millions en 2006, le nombre de ménages qui perçoivent une aide personnelle au logement progresse chaque année, et atteint 6,339 millions en 2009. Cette augmentation rend compte de la fragilisation de nombreux ménages, notamment dans le contexte actuel de crise économique et sociale (chômage, temps partiel, diminution du pouvoir d'achat, etc.).

**Tableau 39 - Nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement**  
(en milliers au 31/12 de chaque année)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (p)
Location	5 391	5 345	5 364	5 334	5 374	5 439	5 346	5 410	5 700	5 755	-
Accession	887	853	803	749	681	635	579	565	615	584	-
Total	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 315	6 339	6 380

Source : CNAF. (p) : prévision.

Après s'être maintenue à un niveau élevé entre 1995 et 2000 (autour de 23 %), la proportion de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages a reculé et stagne en 2008 autour de 20 %, ce qui correspond à une perte relative de bénéficiaires qui est loin d'être négligeable. Au taux de diffusion des aides personnelles de l'année 2000 dans la population de 2008, il y aurait aujourd'hui 7 027 000 bénéficiaires (donc de l'ordre de 14 % de plus). Alors que les conditions de logement des ménages se sont dégradées, que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé... 882 000 ménages de plus auraient ainsi pu être aidés.

Les causes de ces évolutions sont bien connues : faible, voire absence d'actualisation des barèmes pendant de nombreuses années avant indexation, remise en cause du champ des bénéficiaires, dispositions facilitant le non-versement des aides à certains ayants-droits, et désormais fin de la rétroactivité des aides au logement sur 3 mois.

**Tableau 40 : Taux de diffusion des aides personnelles au logement (APL et AL)**

	Parmi l'ensemble des ménages	Parmi les ménages locataires (hors foyers)	Parmi les propriétaires accédants	Nombre de ménages bénéficiaires (en milliers)
1984	18,6	33,6	21,4	4032
1990	18,9	34,8	21,2	4509
1995	23,2	47,6	19,0	5943
2000	23,1	49,0	17,1	6275
2004	21,0	46,5	13,7	6069
2005	20,7	46,5	12,6	6064
2006	20,2	45,9	11,7	6000
2007	19,8	45,3	11,0	5950
2008	20,2	46,5	11,4	6145

Source : Comptes du Logement 2008.

## Le tableau de bord du mal-logement

L'augmentation du nombre de bénéficiaires doit être mise en relation avec l'évolution des revenus d'exclusion<sup>72</sup> des aides personnelles au logement, c'est-à-dire des plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée aux ménages. On constate un net resserrement de l'octroi des aides personnelles autour des ménages disposant de faibles ressources. En 2009, sont désormais exclus de l'APL :

- Un isolé dès qu'il perçoit 1,06 Smic net (contre 1,15 en 2000).
- Un ménage mono-actif avec 2 enfants dès qu'il perçoit 1,95 Smic net (contre 2,13 en 2000).
- Un ménage mono-actif avec 3 enfants dès qu'il perçoit 2,39 Smic net (contre 2,59 en 2000).

**Tableau 41 : Evolution des revenus d'exclusion\* de l'aide personnelle au logement (en Smic net au 1<sup>er</sup> juillet)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Isolé	1,15	1,12	1,11	1,11	1,06	1,07	1,04	1,07	1,07	1,06
Ménages mono-actif avec 2 enfants	2,13	2,08	2,06	2,07	2,02	2,00	1,94	1,98	1,98	1,95
Ménages mono-actif avec 3 enfants	2,59	2,53	2,53	2,53	2,48	2,45	2,39	2,43	2,43	2,39

Source : ministère du Logement.

\* dans une agglomération de province de plus de 100 000 habitants (zone 2)

### Une hausse des prix et des loyers non compensée par les aides au logement

Au cours des dernières années, les prix d'acquisition des logements ont augmenté beaucoup plus vite que l'évolution des prix à la consommation ; et l'on constate que le ralentissement consécutif à la crise économique et financière n'aura été qu'une parenthèse de courte durée, déjà refermée. Il en va de même de l'augmentation des niveaux de loyer dans le parc privé, qui s'explique en partie par l'absence d'encadrement des loyers de relocation, laissant la porte ouverte à la surenchère des hausses lors de chaque nouveau bail. Dans ce contexte d'évolution incontrôlée des prix, on remarque que seul le parc Hlm propose des niveaux de loyer maîtrisés, capables de garantir une offre de logements accessibles aux plus modestes.

<sup>72</sup> Pour une zone géographique et une taille de ménages données, le revenu d'exclusion correspond au revenu au-delà duquel aucune aide n'est accordée.

Tableau 42 : L'évolution des prix dans le secteur du logement

	au cours des 6 dernières années (depuis 2004)	au cours des 9 dernières années (depuis 2001)
Prix de l'immobilier (1)	60,0	99,0
Loyers du parc privé (2)	57,4	82,9
Loyers Hlm (3)	17,2	26,8
Prix à la consommation (4)	11,5	18,2

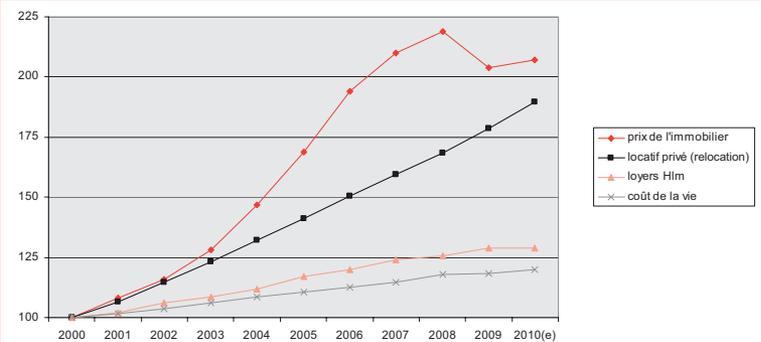
(1) Insee, indice des prix des logements anciens (maisons et appartements). Base 100 au 4<sup>e</sup> trimestre 2000.

(2) Clameur, loyers de relocation.

(3) Loyer PLUS maximal défini par circulaire au 1<sup>er</sup> juillet (en € par m<sup>2</sup> - surface utile).

(4) Insee, indice des prix à la consommation annuel, France entière, non corrigé des variations saisonnières.

### La flambée des prix



### Des taux d'effort de plus en plus élevés

Les taux d'effort moyens des ménages dans le parc locatif poursuivent leur mouvement de hausse en 2009 : ils représentent désormais 23 % pour un couple mono-actif avec 3 enfants (avec des revenus équivalent à 2,5 Smic) et jusqu'à 30,5 % pour un ménage isolé (avec un revenu équivalent à un Smic)<sup>73</sup>. Les taux d'effort extrêmement élevés traduisent un affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement dans un contexte de hausse des niveaux de loyer.

<sup>73</sup> Sachant qu'un salarié sur dix touche le Smic, et qu'un salarié sur cinq bénéficie d'un salaire proche du Smic

**Tableau 43 : Évolution du taux d'effort dans le secteur locatif – zone 2**

APL/AL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Isolé Revenus : 1 Smic	27,4 %	27,8 %	28,7 %	29,8 %	29,9 %	30,2 %	30,3 %	30,5 %
Couple monoactif 2 enfants Revenus : 2 Smic	24,3 %	24,6 %	24,7 %	25,3 %	25,2 %	25,3 %	25,1 %	25,4 %
Couple monoactif 3 enfants Revenus : 2,5 Smic	22,0 %	22,3 %	22,4 %	23,0 %	22,9 %	23,0 %	22,8 %	23,0 %

Source : ministère du Logement, d'après CNAF – CCMSA.

À noter que les taux d'effort deviennent particulièrement élevés lorsque les loyers pratiqués sont supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides personnelles. Or 91 % des locataires du parc privé paient des loyers supérieurs à ces loyers-plafonds en 2007 (ils étaient 79 % en 2001), et ils sont 51 % dans cette situation dans le parc conventionné en APL (contre 36 % en 2001).

**Tableau 44 - Proportion des loyers supérieurs aux loyers-plafonds**

	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006	2007
Parc conventionné (APL)	36,2 %	38,4 %	41,2 %	45,1 %	46,5 %	49,8 %	50,7 %
Parc privé à loyer libre (AL)	78,6 %	81,9 %	83,6 %	85,4 %	86,9 %	89,3 %	90,8 %

Source : BIPE-FNH.

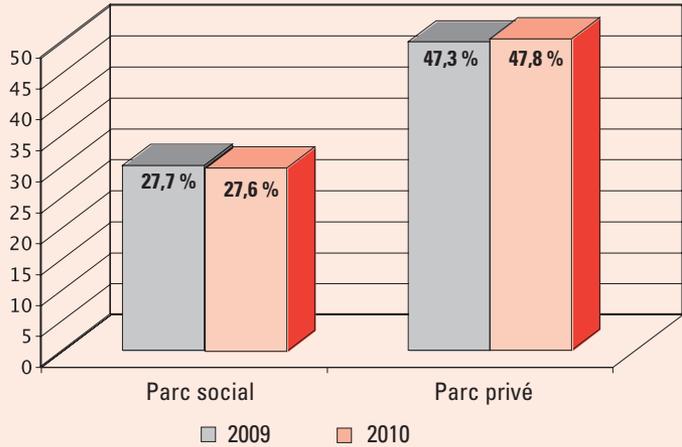
\* hors MSA.

Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, nous avons calculé les taux d'effort des ménages en 2010, en distinguant la situation de ménages types dans le parc locatif privé (loyers moyens pratiqués) et dans le parc social (loyers plafonds définis chaque année par circulaire). Une distinction qui fait apparaître des taux d'effort plus préoccupants encore que ceux fournis par le ministère du Logement. En mettant en évidence ces taux d'effort, on ne peut que constater l'incapacité des ménages à maintenir un niveau de vie décent. Et l'on comprend aisément que le moindre accident ou la moindre dépense imprévue provoque immanquablement des situations très difficiles.

En 2010, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée qui dispose d'un salaire équivalent à 1 Smic atteint 47,8 % dans le parc privé (47,3 % en 2009), et 27,6 % dans le parc social (27,7 % en 2009).

**Tableau 45 : Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m<sup>2</sup> (revenu : 1 Smic).**

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 36 m <sup>2</sup> )	439	189
Charges estimées (3)	102	102
Aide au logement en 2010	37	0
Revenu mensuel (1 SMIC net)	1 055	1 055
<b>Taux d'effort (4)</b>	<b>47,8 %</b>	<b>27,6 %</b>

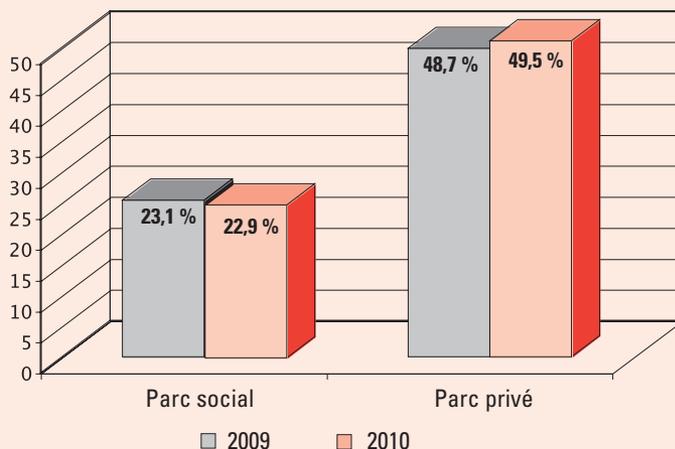


## Le tableau de bord du mal-logement

Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint 49,5 % dans le parc privé (48,7 % en 2009) et 22,9 % dans le parc social (23,1 % en 2009).

**Tableau 45 bis : Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m<sup>2</sup> (revenu : 1,5 Smic)**

	Parc privé (1)	Parc social (2)
Montant du loyer (studio de 65 m <sup>2</sup> )	793	341
Charges estimées (3)	148	148
Aide au logement en 2010	158	126
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 583	1 583
<b>Taux d'effort (4)</b>	<b>49,5 %</b>	<b>22,9 %</b>



### Note méthodologique

(1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en 2010, soit 12,2€/m<sup>2</sup> (source : Clameur).

(2) Loyer Hlm PLUS maximal au 30 décembre 2009 en zone 2 (agglomération de plus de 100 000 habitants et Ile-de-France hors Paris, agglomération parisienne, zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région parisienne), soit 5,24 €/m<sup>2</sup> (en surface utile).

(3) Les charges correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).

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

## Annexe : Données régionales

Tableau 46 : Demandes et attributions de logements social en 2009

	Attributions de l'année	Demandes en attente
Alsace	9 780	31 328
Aquitaine	13 050	72 508
Auvergne	7 235	19 904
Basse-Normandie	7 867	36 661
Bourgogne	12 919	28 619
Bretagne	7 571	18 321
Centre	22 251	56 891
Champagne-Ardenne	15 122	30 276
Corse	NC	NC
Franche-Comté	9 942	17 241
Haute-Normandie	13 894	49 876
Île-de-France	26 489	174 792
Languedoc-Roussillon	10 357	51 112
Limousin	3 595	6 272
Lorraine	14 223	31 058
Midi-Pyrénées	14 725	39 235
Nord-Pas-de-Calais	28 951	125 239
Pays de la Loire	NC	NC
Picardie	13 906	42 250
Poitou-Charentes	5 189	16 552
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13 314	122 859
Rhône-Alpes	29 652	102 281

Source : Numéro unique départemental.

La demande de logement social et les attributions de l'année ne sont pas renseignées pour les départements suivants : Corse du Sud, Haute-Corse, Paris, Seine-St-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise, Corrèze, Vienne, Haute-Savoie, Mayenne, Sarthe, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Vendée.

Tableau 47 : Ensemble des recours Dalo à fin juin 2010 par région

Région	Recours déposés	Accusés de réception délivrés	Recours avec décision	Décisions de la commission				Logés indépendamment de la mise en oeuvre de la décision favorable	Bénéficiaires logés ou hébergés suite à offre	Total des personnes logées ou hébergées
				Sans objet : solution trouvée avant commission	Sans objet : autres motifs (décès, départ territoire...)	Favorable	Rejets			
<b>Total</b>	<b>182 082</b>	<b>144 057</b>	<b>132 793</b>	<b>10 256</b>	<b>1 444</b>	<b>56 321</b>	<b>64 772</b>	<b>1 066</b>	<b>19 161</b>	<b>30 483</b>
Ile-de-France	118 044	86 443	81 009	2 985	924	33 480	43 620	474	8 676	12 135
PACA	18 012	13 737	12 069	760	35	5 686	5 588	37	2 259	3 056
Rhône-Alpes	8 560	8 374	7 254	1 427	15	3 304	2 508	107	1 628	3 162
Pays de la Loire	6 251	5 224	4 650	989	16	1 846	1 799	66	1 014	2 069
Nord-Pas-de-Calais	5 280	5 184	4 641	1 002	53	1 645	1 941	102	745	1 849
Languedoc-Roussillon	4 763	4 674	4 394	393	39	1 672	2 290	44	705	1 142
Midi-Pyrénées	3 423	3 341	2 920	561	29	1 325	1 005	3	712	1 276
Aquitaine	3 013	2 943	2 744	375	81	1 041	1 247	10	468	853
DOM	2 504	2 493	2 138	176	7	1 181	774	36	355	567
Picardie	2 334	2 181	1 857	310	33	983	531	35	480	825
Centre	1 768	1 692	1 635	185	14	730	706	4	390	579
Haute-Normandie	1 616	1 569	1 540	342	61	664	473	43	263	648
Alsace	1 594	1 430	1 403	143	8	621	631	4	361	508
Corse	838	830	821	30	20	329	442	26	175	231
Lorraine	717	717	654	99	16	357	182	3	238	340
Bretagne	602	582	558	107	38	253	160	14	105	226
Champagne-Ardenne	575	561	525	107	2	226	190	9	107	223
Basse-Normandie	561	518	480	80	22	225	153	5	102	187
Bourgogne	543	501	478	47	3	275	153	8	155	210
Poitou-Charentes	418	410	401	52	4	148	197	17	48	117
Auvergne	406	401	384	57	21	203	103	10	122	189
Franche-Comté	148	140	134	14	3	72	45	7	36	57
Limousin	112	112	104	15	-	55	34	2	17	34

Source : Comité national de suivi de la loi Dalo.

Tableau 48 : Nombre de logements locatifs sociaux financés en 2009 par territoires (hors ANRU)

Département	PLAI**	PLUS*	PLUS-CD	PLS	PLS Foncière	Total
Ile-de-France	5 595	9 953	24	12 608	570	28 750
Alsace	637	1 973	50	1 054	0	3 714
Aquitaine	1 067	3 685	122	1 356	262	6 492
Auvergne	476	1 198	0	862	0	2 536
Bourgogne	435	1 089	0	653	0	2 177
Bretagne	1 163	2 910	123	1 921	53	6 170
Centre	556	1 675	18	714	30	2 993
Champagne-Ardenne	243	1 042	3	1 051	0	2 339
Franche-Comté	225	636	0	398	0	1 259
Languedoc-Roussillon	1 059	2 170	0	1 120	65	4 414
Limousin	84	506	0	263	0	853
Lorraine	343	1 527	0	721	0	2 591
Midi-Pyrénées	1 274	3 518	0	2 391	78	7 261
Nord-Pas-de-Calais	1 597	5 129	0	970	51	7 747
Basse-Normandie	260	739	0	709	73	1 781
Haute-Normandie	475	1 810	12	1 396	32	3 725
Loire-Atlantique	1 278	3 594	124	2 821	57	7 874
Picardie	624	1 241	10	605	58	2 538
Poitou-Charentes	437	976	14	736	13	2 176
Rhone-Alpes	1 306	3 987	43	1 911	453	7 700

Source Infocentre Sisal.

\* y compris les PALULOS communales.

\*\* y compris hébergement financé au titre du décret n°2009-1293.

Source : ministère du Logement.

## Le tableau de bord du mal-logement

**Tableau 49 : Bilan 2009 des logements financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU (y compris ANRU) – communes disposant de moins de 20 % de logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2008**

Région	PLAI	PLUS*	PLS**	ANAH Conventionnés	Total :	Cible 2009	Nbre de communes en deça de leur objectif	Nbre de communes soumises
Ile-de-France	2 695	5 890	4 988	101	13 674	6 448	95	185
Alsace	101	762	52	47	962	494	17	34
Aquitaine	482	1 613	872	148	3 115	1 403	21	53
Auvergne	90	230	1	11	332	210	7	14
Bourgogne	151	452	141	68	812	264	6	12
Bretagne	296	757	586	78	1 717	826	24	55
Centre	80	300	34	15	429	292	13	22
Champagne- Ardennes	0	5	108	3	116	7	0	2
Franche-Comté	0	0	0	0	0	6	1	1
Languedoc- Roussillon	519	1 144	355	239	2 257	1 336	42	59
Limousin	50	248	55	43	396	148	2	8
Lorraine	28	182	27	111	348	165	8	23
Midi-Pyrénées	777	2 468	1 430	246	4 921	903	14	40
Nord-Pas-de- Calais	93	303	95	33	524	404	28	45
Basse-Normandie	0	0	6	0	6	13	2	3
Haute-Normandie	0	54	49	0	103	89	4	8
Pays de la Loire	370	1 221	526	23	2 140	809	23	48
Picardie	18	74	0	0	92	27	0	4
Poitou-Charentes	99	175	144	16	434	455	19	28
PACA	1 113	3 158	1 878	726	6 875	5 576	93	133
Rhone-Alpes	675	3 215	1 631	228	5 747	1 376	37	91
Corse	30	0	0	0	30	33	1	2
<b>Total :</b>	<b>7 667</b>	<b>22 251</b>	<b>12 978</b>	<b>2 134</b>	<b>45 030</b>	<b>21 284</b>	<b>457</b>	<b>870</b>

\* y compris Palulos communale.

\*\* y compris Foncière Logement.

Source : DGALN / DHUP - Infocentre SISAL.

**Tableau 50 : Capacités d'accueil en places d'hébergement et logement temporaire à fin 2009**

Services déconcentrés	CHU	Places de RHVS à la disposition de l'Etat				Stabilisation (hors CHRS)	Hébergement d'urgence en CHRS	Hébergement d'insertion en CHRS	Hébergement de stabilisation en CHRS	Total CHRS	Maisons-relais	Total DGAS	CADA	CPH	AUDA (urgence nationale)	Hôtels	Autres places d'urgence	Total DIAC	TOTAL
		Places d'hôtels	Places de CHRS	Places de CHRS	Places de CHRS														
Alsace	147	0	0	370	87	953	0	1 040	380	1 937	1 159	120	0	171	647	2 097	4 034		
Aquitaine	105	67	0	66	258	1 062	116	1 436	542	2 216	696	60	55	170	47	1 028	3 244		
Auvergne	42	4	19	47	364	0	411	128	128	604	372	0	20	39	40	471	1 075		
Basse-Normandie	203	303	0	47	82	367	29	478	125	1 156	501	0	0	97	46	644	1 800		
Bourgogne	358	41	0	105	918	0	1 069	323	1 791	921	53	40	75	246	1 335	3 126			
Bretagne	409	27	0	21	132	949	40	1 121	385	1 963	863	59	0	75	250	1 247	3 210		
Centre	832	104	0	44	57	930	76	1 063	441	2 484	1 191	90	196	104	361	1 942	4 426		
Champagne-Ardenne	153	48	0	10	39	835	42	916	180	1 307	689	0	232	0	57	978	2 285		
Corse	19	8	0	0	22	145	11	178	28	233	0	2	0	0	0	2	235		
Franche-Comté	170	0	0	54	60	499	20	579	179	982	540	116	220	0	43	919	1 901		
Haute-Normandie	188	103	32	0	309	1 230	141	1 680	225	2 228	940	0	345	80	65	1 430	3 658		
Ile de France	3 521	10 519	86	2 715	1 332	6 943	1 783	10 068	1 125	28 034	3 422	580	69	3 469	14	7 554	35 588		
Languedoc-Roussillon	269	40	0	154	55	947	0	1 002	503	1 968	551	30	153	56	20	810	2 778		
Limousin	32	65	0	0	31	214	14	259	106	462	199	0	0	122	3	324	786		
Lorraine	811	263	0	107	238	1 582	11	1 831	305	3 317	930	0	0	680	277	1 887	5 204		
Midi-Pyrénées	301	14	0	117	277	903	0	1 180	286	1 898	810	161	0	6	118	1 095	2 993		
Nord-Pas de Calais	2 218	565	0	9	0	2 968	531	3 499	392	6 683	452	42	0	89	84	667	7 350		
Pays-de-Loire	442	69	0	50	160	1 290	222	1 672	385	2 618	1 123	40	0	396	555	2 114	4 732		
Picardie	520	49	0	57	21	962	12	995	408	2 029	901	60	128	46	26	1 161	3 190		
Poitou-Charentes	69	29	0	0	95	814	91	1 000	249	1 347	440	23	0	68	31	562	1 909		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	770	121	0	143	677	2 488	296	3 461	391	4 886	1 368	55	40	803	97	2 363	7 249		
Rhône-Alpes	1 858	466	0	25	493	3 073	379	3 945	760	7 054	2 570	135	4	745	654	4 108	11 162		
<b>France métropolitaine</b>	<b>13 437</b>	<b>12 905</b>	<b>118</b>	<b>4 008</b>	<b>4 577</b>	<b>30 436</b>	<b>3 870</b>	<b>38 883</b>	<b>7 846</b>	<b>77 197</b>	<b>20 638</b>	<b>1 626</b>	<b>1 502</b>	<b>7 291</b>	<b>3 681</b>	<b>34 738</b>	<b>111 935</b>		
Guadeloupe	8	76	0	0	32	58	20	110	0	194	0	0	0	0	0	0	194		
Martinique	12	5	0	28	7	61	0	68	38	151	0	0	0	0	0	0	151		
Guyane	0	0	0	12	18	35	12	65	25	102	0	0	0	4	18	22	124		
Réunion	30	15	0	0	74	242	0	316	0	361	0	0	0	0	0	0	361		
DOM-TOM	50	96	0	40	131	396	32	559	63	808	0	0	0	4	18	22	830		
<b>Total Général</b>	<b>13 487</b>	<b>13 001</b>	<b>118</b>	<b>4 048</b>	<b>4 708</b>	<b>30 832</b>	<b>3 902</b>	<b>39 442</b>	<b>7 909</b>	<b>78 005</b>	<b>20 638</b>	<b>1 626</b>	<b>1 502</b>	<b>7 295</b>	<b>3 699</b>	<b>34 760</b>	<b>112 765</b>		

Source : DGCS.

Tableau 51 : Bilan 2009 – Nombre de logements financés par l'ANAH

Région	Niveaux de loyers						Habitat indigne et très dégradé			
	Nbre de logts PO	Nbre de logts PB	Dont sortie de vacance	Dont loyers maîtrisés	Dont loyers conventionnés APL	Dont loyers conventionnés très sociaux	PO sortie d'habitat indigne	PB sortie d'habitat indigne	i	j
	a	b	c	d	e	f				
Ile-de-France	6 852	18 946	413	16 595	522	186	433	1 415		
Alsace	748	920	356	900	701	36	32	120		
Aquitaine	2 883	1 454	473	1 305	1 109	172	30	153		
Auvergne	2 196	627	352	552	526	73	112	191		
Bourgogne	2 003	614	257	531	431	72	19	141		
Bretagne	4 808	829	386	810	664	54	38	98		
Centre	2 808	1 021	309	618	425	101	91	109		
Champagne-Ardenne	1 803	450	227	424	382	31	22	102		
Franche-Comté	2 085	889	361	576	531	116	11	56		
Languedoc-Roussillon	2 911	1 302	567	1 061	925	143	38	193		
Limousin	1 235	397	257	369	358	23	18	87		
Lorraine	3 947	2 919	599	2 811	2 732	100	26	355		
Midi-Pyrénées	3 816	1 382	664	1 363	1 128	262	70	233		
Nord-Pas-de-Calais	5 953	3 194	704	3 089	2 200	434	53	366		
Basse-Normandie	2 202	1 022	221	607	331	83	50	56		
Haute-Normandie	1 751	455	162	341	120	22	19	86		
Pays de la Loire	5 846	1 167	370	716	595	81	37	49		
Picardie	2 709	661	250	510	401	189	23	118		
Poitou-Charentes	2 737	668	304	540	488	116	46	44		
PACA	2 292	2 262	466	1 404	911	319	50	505		
Rhône-Alpes	4 873	2 476	957	1 816	1 364	222	47	575		
Corse	586	126	50	95	81	35	24	49		
<b>TOTAL</b>	<b>67 044</b>	<b>43 781</b>	<b>8 705</b>	<b>37 033</b>	<b>16 925</b>	<b>2 870</b>	<b>1 289</b>	<b>5 101</b>		

c et d sous-rubrique de b ; e sous-rubrique de d ; f sous-rubrique de e ; g et i sous-rubrique a ; h et j sous-rubrique b

Source : Infocentre Anah – Janvier 2010.

PO = Propriétaires occupants

PB = Propriétaires bailleurs

### **Pour une politique du logement juste, ambitieuse et protectrice**

---

- Face à une situation inacceptable, la politique du logement se dérobe
- L'action en faveur du logement des personnes les plus fragiles se situe aujourd'hui à un tournant
- Un marché du logement non régulé, la solidarité en question

**A**u début de cette année 2011, la reprise économique annoncée marque le pas. Elle est insuffisante pour réduire les effets sociaux de la crise engagée en 2008. Le chômage s'est envolé pour dépasser le seuil des 4 millions de chômeurs à la fin du mois de novembre 2010<sup>1</sup>, la précarité gagne du terrain et les perspectives demeurent relativement sombres, y compris pour les salariés dont les revenus progressent désormais moins rapidement que par le passé, voire ne progressent plus<sup>2</sup>. La crise économique a ainsi accentué et rendu plus vive encore la crise sociale : les plus fragiles voient leurs difficultés s'intensifier, des personnes jusque-là protégées se retrouvent en situation précaire et l'horizon devient incertain pour beaucoup.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que la parenthèse de la crise du marché immobilier s'est rapidement refermée et les prix ont repris leur folle marche en avant. Dans ces conditions, la crise du logement qui touche les ménages modestes, et *a fortiori* les plus fragiles, est plus que jamais préoccupante et à l'origine d'inquiétudes et de souffrances pour un nombre toujours plus important de ménages. Les difficultés d'accès au logement sont renforcées par la baisse de la construction et par l'insuffisance chronique de l'offre locative à bon marché qui s'est réduite comme peau de chagrin dans le parc privé, notamment dans les villes où les besoins sont importants<sup>3</sup>. L'augmentation continue du coût du logement, depuis le début des années 2000, contribue à creuser les inégalités face au logement puisque les dépenses de logement captent près de 40 % des ressources des ménages modestes (accédants et locataires du secteur privé). Et pour les personnes qui vivent dans les quartiers dépréciés d'habitat social, les perspectives d'amélioration de leur situation s'évanouissent. Annoncé en 2007, espéré depuis, le « Plan Marshall » pour les banlieues est tout simplement abandonné aujourd'hui<sup>4</sup>.

Alors que face à une telle situation, on attendrait des responsables de la politique du logement qu'ils mobilisent les moyens permettant à chacun de vivre dignement et de pouvoir se projeter dans l'avenir, c'est à l'inverse que l'on assiste. Alors que l'on attendrait qu'ils renforcent les moyens affectés au logement et à l'hébergement, c'est à un affaiblissement de la solidarité que nous sommes confrontés. Les dispositifs mis

<sup>1</sup> Nombre de chômeurs inscrits sans aucune activité ou avec une activité réduite à la fin du mois de novembre 2010, auquel il faut ajouter les 600 000 personnes inscrites, mais qui pour diverses raisons, ne sont pas tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi.

<sup>2</sup> Selon une enquête de l'Institut BVA pour l'Expansion, publiée en novembre 2010, plus de six Français sur dix n'ont pas vu leur salaire revalorisé significativement depuis deux ans. Pire : quatre sur dix affirment ne pas avoir été augmentés depuis plus de cinq ans.

<sup>3</sup> Dans une ville comme Lyon, la moitié des logements du secteur privé avait des loyers inférieurs ou égaux à ceux du parc Hlm au début des années 1990, ils sont aujourd'hui moins de 10 % à présenter des niveaux de loyer comparables. La situation est la même de façon générale, puisque les loyers du secteur privé sont en moyenne deux fois supérieurs aux loyers Hlm.

<sup>4</sup> Cf. les propos du nouveau ministre de la Ville dans un entretien au journal *Le Monde*, paru dans l'édition du 9 décembre 2010.

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 (plans départementaux d'action en faveur du logement des défavorisés, fonds de solidarité pour le logement) sont simultanément confrontés à l'augmentation du nombre de personnes qui les sollicitent et aux contraintes budgétaires qui pèsent sur les budgets publics. Leur capacité d'intervention s'en trouve limitée au moment où l'action de l'État en direction des plus fragiles se durcit. Pour certains d'entre eux, la compassion n'est plus de mise et seule prévaut une approche sécuritaire. C'est ainsi que face à la situation des Roms et des Gens du voyage, l'État oublie ses obligations, stigmatisant une population et la contraignant à un exode inhumain en contradiction avec la loi. C'est ainsi qu'avec la loi Loppsi 2 (Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) adoptée<sup>5</sup> en seconde lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement affiche sa volonté de faire la guerre aux habitants des bidonvilles, de logements de fortune, de campements de sans-abri, mais aussi aux personnes ayant choisi d'habiter en caravanes, camions, roulottes... Son article 32<sup>ter</sup> donne un pouvoir arbitraire et disproportionné au préfet qui peut décider de l'expulsion de ces habitants, sans qu'il soit besoin d'une décision de justice pour le faire comme c'est le cas aujourd'hui. C'est une même inspiration qui semble conduire l'État à faire des démonstrations de force face aux événements qui surviennent dans certains quartiers d'habitat social, contribuant ainsi à jeter l'opprobre sur tous leurs habitants, alors qu'il a oublié ses promesses d'intervention en faveur des banlieues. C'est là une conception bien étrange de la protection que l'on doit aux plus faibles dans la société. C'est là une conception bien dégradée des principes républicains.

Alors que face à l'élargissement de la crise du logement, on attendrait de l'État qu'il soutienne la production de logements à loyers abordables, c'est l'avenir même de l'habitat social qu'il met aujourd'hui en question. Les besoins en construction de logements sociaux sont considérables (on chiffre à environ 1,2 million le nombre de demandeurs et seulement un peu plus de un sur trois accède à un logement Hlm chaque année), et pourtant **l'État se dérobe. La subvention qu'il apporte à leur financement est passée, en quelques années, de 7 000 ou 8 000 € par logement à moins de 1 000 aujourd'hui** pour un logement social de base<sup>6</sup>. Cette baisse de la contribution de l'État est d'autant plus alarmante qu'elle s'accompagne d'un affaiblissement des mécanismes de solidarité et d'une fragilisation des acteurs qui la mettent en œuvre. Dans le cadre du budget 2011, l'État a prévu une diminution considérable de sa contribution au financement du logement social et pour compenser (masquer)

<sup>5</sup> Information à considérer au début de l'année 2011, à l'heure où ce rapport est bouclé.

<sup>6</sup> Subvention de 800 € prévue en 2011 pour un logement social financé en PLUS.

son retrait, il prévoit de ponctionner les ressources des bailleurs sociaux. Le montant initialement fixé à 340 millions d'euros (sur les loyers qu'ils perçoivent), a été ramené à 150 millions au Sénat<sup>7</sup>, avant de repasser à 245 millions d'euros<sup>8</sup>. Un tel prélèvement privera les organismes Hlm d'autant de ressources pour l'amélioration de leur parc ou la construction de nouveaux logements sociaux.

Au-delà des effets économiques désastreux d'une telle mesure (l'Union sociale pour l'Habitat chiffre à 15 000 la réduction de la construction locative sociale), c'est la solidarité qui est mise à mal puisque ce sont les bailleurs sociaux sur leurs fonds propres — et à travers eux les locataires aux revenus modestes — qui financeront la construction de logements pour d'autres aussi modestes qu'eux. La Fondation Abbé Pierre ne peut accepter cette conception rétrécie de la solidarité. Elle ne peut accepter que nous passions ainsi « **d'une solidarité nationale à une solidarité entre pauvres et modestes**<sup>9</sup> ». Cette conception traduit une profonde injustice quand, en même temps que le Gouvernement effectue cette ponction sur les ressources des bailleurs sociaux, il continue à favoriser l'investissement locatif privé dans des proportions outrancières. C'est ainsi que l'aide fiscale accordée à l'investisseur privé représente, par logement, au moins deux fois celle qu'il attribue au logement social<sup>10</sup>. Une autre manifestation de cette injustice apparaît à travers le nouveau prêt à taux zéro (PTZ+) qui concerne désormais aussi les ménages les plus aisés (les 20 % les plus riches). Plus de la moitié des prêts accordés en 2011 devrait ainsi leur être attribuée, alors qu'ils ne pouvaient accéder à un tel prêt jusqu'alors. Il semble bien loin le temps où le PTZ était présenté comme un soutien au développement de l'accession sociale à la propriété.

De telles mesures sont particulièrement inquiétantes car elles traduisent **une montée des injustices dans le domaine du logement**, notamment quand la ressource publique est orientée pour aider les plus aisés à se loger ou à se constituer un patrimoine, alors que les plus modestes peuvent de moins en moins compter sur la solidarité nationale qui fonctionne alors à l'envers. On imagine mal que la crise du logement puisse être résorbée quand, à l'injustice de certaines mesures s'ajoute — avec la réduction du périmètre d'intervention de l'État — **un manque d'ambition de la politique du logement**. Une situation qui est évidemment d'abord préjudiciable aux ménages les plus modestes qui se trouvent confrontés à **un affaiblissement des dispositifs de protection**<sup>11</sup> (PDALPD, FSL) et à

<sup>7</sup> Séance du 5 décembre 2010.

<sup>8</sup> Suite à la réunion de la commission paritaire sur le projet de loi de finances pour 2011 du 13 décembre 2010.

<sup>9</sup> C'est la position déjà exprimée par la Fondation Abbé Pierre dans l'entretien accordé au journal *Le Monde* par Patrick Doutreligne, son Délégué général, édition du 25 septembre 2010.

<sup>10</sup> Celle-ci intègre le montant de la subvention de l'État (en baisse), mais aussi sa contribution correspondant à la TVA à taux réduit et l'exonération de la TFPB.

<sup>11</sup> Il en est notamment fait état dans la première partie du chapitre 1 de ce rapport.

une faible mobilisation des outils de prévention (expulsions locatives). C'est sur la base de cet inquiétant constat que **la Fondation Abbé Pierre plaide pour une politique du logement juste, ambitieuse et protectrice.**

Il faut alors réinterroger les différentes dimensions de l'action publique dans le domaine du logement. Qu'il s'agisse du volet social de la politique du logement qui se trouve aujourd'hui à un tournant, fragilisée par la mise en œuvre de la loi de décentralisation de 2004, par les contraintes budgétaires auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales, comme par le manque de perspective des actions en faveur des personnes en difficulté. Qu'il s'agisse aussi de l'ouverture de nouveaux droits individuels, comme l'a été la reconnaissance du Droit au logement opposable qui est confrontée, là où les tensions sur le marché sont les plus vives, à l'insuffisance de logements accessibles. Plus généralement, **ce sont évidemment les conditions de l'intervention publique pour produire des logements correspondant aux attentes et aux caractéristiques des demandeurs qu'il faut réinterroger.** Chacune de ces dimensions de l'action publique est aujourd'hui en pleine mutation et, globalement, ne permettent plus d'apporter des réponses satisfaisantes aux ménages qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement et pour s'y maintenir. Plus que de simples corrections ou ajustements, c'est d'une véritable rénovation — voire réinitialisation — dont la politique du logement a aujourd'hui besoin. C'est d'ailleurs à une telle entreprise que conviaient les États généraux du logement organisés en mai 2010 sous l'égide de l'Union sociale pour l'habitat.

Cette remise à plat de la politique du logement n'est pas inscrite à l'agenda politique. **Les responsables gouvernementaux** semblent en effet essentiellement animés par une logique de réduction de la charge financière que représente le logement pour le budget de l'État et **attendent du marché qu'il permette de répondre aux besoins de la société, même si cela peut apparaître contradictoire avec le mouvement de fragilisation de la société qu'a accentué la crise économique.** Tout se passe comme si les difficultés de logement que rencontrent de très nombreux ménages pouvaient être minimisées, voire effacées, et comme si l'objectif de développement de l'accession à la propriété, assorti de mesures résiduelles en direction des plus fragiles, pouvait servir d'horizon pour la politique du logement. Face à ce qui apparaît comme un véritable déni, la Fondation Abbé Pierre souhaite rappeler les dimensions fondamentales de la crise du logement puisqu'elles sont trop souvent oubliées ; elle souhaite contribuer à décrypter les schémas d'analyse et d'action qui inspirent les responsables gouvernementaux de la politique du logement. Car avant de débattre des mesures concrètes de la politique du logement, c'est bien la philosophie qui l'anime qui doit être questionnée.

## Face à une situation inacceptable, la politique du logement se dérobe

Depuis plusieurs années déjà, la Fondation Abbé Pierre alerte l'opinion publique et les responsables politiques sur la situation alarmante qui prévaut sur le front du logement. Avec la crise économique qui a affecté la société à partir de la seconde partie de l'année 2008, la situation s'est encore aggravée pour les plus faibles et concerne des ménages jusque-là protégés des effets de la crise du logement, sans pour autant susciter de réaction des responsables de la politique du logement à la hauteur des souffrances qu'elle provoque et des enjeux qu'elle représente.

### Une situation inacceptable

Le tableau que l'on peut dresser de la situation du logement en France pour les ménages modestes et défavorisés est sombre<sup>12</sup>. Cette situation inacceptable que la Fondation Abbé Pierre dresse depuis quelques années est pourtant bien connue, mais les responsables politiques semblent toujours la méconnaître alors que tous les observateurs en témoignent avec inquiétude, du moins ceux qui sont en contact avec des ménages éprouvant des difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir. Nous en rappelons rapidement les principales dimensions de façon à identifier les points sur lesquels doit porter de façon prioritaire l'intervention publique.

1 - Face à l'ampleur et à la diversité des besoins sociaux, l'État réduit sa contribution au financement du logement et la dépense publique consacrée au logement représente une part sans cesse plus faible du PIB<sup>13</sup>. Il ne faut donc pas s'étonner de constater que **le déficit de logement s'est creusé** (la crise a contribué à l'accroître ces deux dernières années) pour atteindre 900 000 logements (soit 2 à 3 ans de construction) et que la construction neuve ne correspond pas aux caractéristiques de la demande puisque la puissance publique n'oriente pas suffisamment la construction vers la satisfaction des besoins sociaux. Pire, elle contribue parfois par ses orientations à accentuer ce décalage. Il en est notamment ainsi avec le « Scellier » qui représente une dépense unitaire par logement deux fois supérieure à celle qui est attribuée pour produire des logements sociaux (le logement social coûte en moyenne 36 000 € à l'État alors que la dépense pour le « Scellier » peut atteindre 75 000 € par logement). L'insuffisance chronique de la construction neuve entretient **une**

<sup>12</sup> Le chapitre 3 de ce rapport présente les différentes dimensions du mal-logement.

<sup>13</sup> Voir les données sur ce point, dans la partie 2 du chapitre 3.

**situation de pénurie préjudiciable d'abord aux plus fragiles, mais qui touche aussi tous ceux qui ne peuvent supporter sans dommage une hausse des prix de l'immobilier et du logement plus rapide que celle de leurs revenus.** Tant que la construction neuve ne sera pas largement supérieure au niveau des besoins pour résorber le déficit accumulé (on peut considérer qu'elle a globalement correspondu à ce niveau seulement au cours des années 2006 et 2007 sans permettre de rattraper le retard. Toutes les autres années, le déficit s'est creusé), ce déséquilibre subsistera et continuera de provoquer des effets néfastes pour les ménages.

**2 - Le décalage entre les caractéristiques de la construction neuve et celles de la demande de logement se retrouve pour le parc existant** qui est essentiellement piloté par les mécanismes du marché puisque plus de 80 % des logements existants relèvent du secteur privé. Dans un contexte où la demande est bien supérieure à l'offre, les prix ont considérablement augmenté au cours des dix dernières années (+97 % pour le logement locatif privé<sup>14</sup>, +107 % pour l'accès à la propriété) et généré des effets redoutables : report de la demande vers le parc Hlm dont les capacités d'accueil sont limitées, augmentation du budget consacré par les ménages au logement (au moment où des évolutions dans un domaine comme celui de la santé provoquent de mêmes effets), renforcement des mécanismes d'exclusion du logement... avec, au final, le recours préoccupant aux solutions précaires et indignes du « non-logement »<sup>15</sup>.

**3 - Si le logement a toujours été le reflet des inégalités économiques et sociales** (les pauvres sont moins bien logés que les riches), ce qui est nouveau réside dans le fait qu'il est devenu **producteur d'inégalités** et est au cœur du processus qui les constitue<sup>16</sup>. Si on observe les inégalités de ressources à la base, on constate que les plus riches ont des ressources en moyenne 7 fois supérieures à celles des plus pauvres. Si l'on tient compte des dépenses contraintes et incontournables, la donne change radicalement : les plus riches ont alors des « reste-à-vivre » 18 fois supérieurs aux plus pauvres. Le plus inquiétant est que ce phénomène ne cesse de s'accroître : alors qu'en 1979, les dépenses contraintes différaient peu en fonction des catégories sociales (de 20 à 24 % des ressources), en 2005, ces dépenses varient de 48 % pour les plus pauvres à 27 % pour les plus riches. Ce renforcement des inégalités se traduit également par une moindre possibilité pour les ménages modestes de devenir propriétaires et de changer ainsi de statut résidentiel (alors que les hauts revenus sont plus nombreux à l'être). Tout se passe comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait une panne de l'ascenseur résidentiel, pour les ménages modestes, quand ce n'est pas une rétrogradation de leur statut.

**4 - Le logement est également au cœur du processus de renforcement de la ségrégation** et des inégalités territoriales. Le parc Hlm est bien souvent le seul

<sup>14</sup> Il s'agit là de l'augmentation des loyers de relocation proposés aux ménages qui entrent dans un logement locatif privé.

<sup>15</sup> Voir sur ce point, la première partie du chapitre 1 de ce rapport.

<sup>16</sup> Pour une analyse approfondie de cette question, on se reportera au chapitre 1 du rapport 2010 sur l'état du mal-logement : « *Le logement creuset des inégalités : un grave problème de société* ».

en capacité d'accueillir les ménages les plus modestes, mais cela se fait dans ses fractions les plus anciennes qui présentent les loyers les plus faibles et qui sont souvent ceux construits dans les ZUP devenues aujourd'hui les zones urbaines sensibles. De ce fait, et compte tenu de l'affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides au logement, les plus modestes sont orientés vers les mêmes ensembles de logements sociaux dont la spécialisation sociale s'accroît. Le rapport 2010 de l'Observatoire des zones urbaines sensibles souligne la profondeur des inégalités dont souffrent aujourd'hui les 717 quartiers en ZUS, au regard des autres zones urbaines. Le taux de chômage y atteint 18,6 % en 2009 (contre 9,8 % en moyenne) touchant principalement les jeunes actifs (43 % des jeunes hommes et 37 % des jeunes femmes) et n'épargnant plus les diplômés. Un chômage massif qui n'est pas sans conséquences sur les revenus puisque les ZUS comptent deux fois plus d'allocataires à bas revenus que le reste du territoire, deux fois plus de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté et deux fois plus de bénéficiaires de la couverture maladie universelle<sup>17</sup>. À partir des données du recensement de la population de 2006, une récente publication de l'Insee<sup>18</sup> pointe par ailleurs la surreprésentation dans les ZUS des familles nombreuses<sup>19</sup> et des familles monoparentales<sup>20</sup>, une part d'étrangers et de Français par acquisition deux fois plus importante et un creusement des inégalités en termes de formation<sup>21</sup>. On identifie à travers ces chiffres les traits dominants d'une population fragile qui n'a souvent pas d'autre choix que d'accéder à un logement dans les Zones urbaines sensibles ou se heurtent à des perspectives résidentielles très contraintes. Sur ce point, les précédents rapports de l'Onzus pointaient la forte chute de la mobilité dans les quartiers en ZUS (de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005) et son caractère sélectif, qui permet aux personnes disposant de ressources suffisantes de poursuivre leur parcours social et résidentiel, tandis que les populations les plus fragiles sont contraintes d'y rester. Le rapport 2010 confirme cette tendance.

5 - On assiste depuis une quinzaine d'années à un élargissement et à une diversification de l'offre d'hébergement, à la fois par le bas avec l'augmentation des places d'accueil et par le haut avec la multiplication des formules constituant un sas entre l'hébergement et le logement. Avec le risque que **le dispositif d'accueil d'urgence ne constitue qu'une mise à l'abri temporaire** et ne serve pas de point d'accroche pour une démarche d'insertion. Il existe aussi le risque que l'hébergement ou le logement d'insertion dans ses différentes déclinaisons (CHRS, résidences sociales, logement d'insertion...), devienne une zone d'attente indéterminée dont on ne sort pas toujours pour accéder à un logement mais parfois aussi pour retourner vers des formes

<sup>17</sup> En 2009, un assuré sur cinq bénéficie de la CMUC dans les ZUS de métropole, soit un taux de couverture 2,4 fois plus élevé que dans leur unité urbaine. Un tiers des moins de 18 ans y bénéficie de la CMUC.

<sup>18</sup> Insee première n° 1328, La population des zones urbaines sensibles, décembre 2010.

<sup>19</sup> 12,7 % des ménages en ZUS sont composés de 5 personnes ou plus, soit deux fois plus que dans les unités urbaines englobantes.

<sup>20</sup> 25,7 % des familles des ZUS sont monoparentales contre 15,8 % dans leurs unités urbaines.

<sup>21</sup> La moitié des habitants de ZUS ne dispose d'aucun diplôme supérieur au Brevet des collèges contre un tiers dans le reste du territoire ; un écart qui s'est creusé entre 1999 et 2006. La part de diplômés universitaires est deux fois plus faible en ZUS.

d'habitat précaires (hébergement chez des tiers par exemple) ou à des formes de non-logement. Dans cette situation d'embolisation du secteur de l'accueil d'urgence et de saturation de l'hébergement d'insertion, la réponse à de nouveaux besoins spécifiques devient évidemment problématique (comme c'est le cas pour les personnes en souffrance psychique par exemple).

## **Les postulats erronés ou discutables qui inspirent la politique du logement**

---

Il ne s'agit pas de présenter ici les mesures adoptées récemment — nous le ferons dans la seconde et la troisième partie de ce chapitre — mais de s'interroger sur la philosophie qui inspire les décideurs quand ils agissent ; une philosophie qui les conduit le plus souvent à minorer la nécessité d'une intervention publique dans le domaine du logement. **Le logement ne souffre pas seulement d'un désintérêt des responsables politiques à l'échelle nationale, il est aussi appréhendé avec une grille d'analyse idéologique discutable** qui les empêche de répondre aux besoins sociaux en la matière. Ce sont évidemment les principes qui inspirent la politique du logement qu'il faut interroger, avant de débattre des mesures qui en découlent et qui n'en sont que des manifestations.

**La politique du logement n'est ni à la hauteur, ni cohérente par rapport à l'ampleur et aux caractéristiques de la crise du logement aujourd'hui.** On peut certes appeler à une nécessaire inflexion des mesures adoptées ces deux ou trois dernières années, mais il importe d'abord de s'attacher à comprendre les raisons qui conduisent à une sous-estimation de la question du logement par les responsables politiques et de mettre en lumière les objectifs poursuivis à travers la somme des mesures ponctuelles et segmentées concernant le domaine du logement. À l'évidence, les référentiels et paradigmes qui ont structuré la politique du logement jusqu'à ces dernières années s'effacent progressivement. Il en est ainsi par exemple du paradigme de l'insertion qui structurerait l'action en faveur des défavorisés, comme de celui de la mixité sociale qui avait largement inspiré la politique du logement dans les années 1990. On chercherait en vain leur évocation dans les discours tenus par les responsables de la politique du logement ces dernières années. Même celui du développement de l'offre de logement à vocation sociale qui était au centre du Plan de cohésion sociale (2005) et permettait de rendre plausible la mise en œuvre du Droit au logement opposable, ne semble plus de mise (ce plan n'a pas été prolongé lorsqu'il a pris fin en 2009).

La politique du logement se fonde aujourd'hui sur d'autres principes, sans que les responsables politiques les énoncent de façon explicite pour autant. Il faut donc les identifier à partir de l'analyse des mesures adoptées ces dernières années. **Ces principes d'action** apparaissent alors souvent erronés car ils **relèvent davantage de la croyance que d'une approche raisonnée**, et

ils devraient être discutés car ils reflètent une philosophie particulière, **qui s’inspire de l’idéologie libérale**. C’est un choix qui a déjà été fait à d’autres périodes, notamment au moment de la réforme du financement du logement en 1977, mais il l’avait été dans le cadre d’un grand débat national qui s’était développé sur deux années, alors qu’il **s’opère aujourd’hui de manière rampante à travers une suite de décisions ponctuelles** dont il faut décrypter le sens. Les orientations fondamentales de la politique du logement sont d’ailleurs souvent masquées par une approche qui se veut pragmatique et de bon sens (« *il faut construire là où existent des besoins*<sup>22</sup> ») ou par des débats subalternes qui tentent de jeter une suspicion sur la réalité du besoin de construction de logements sociaux en France (voir à ce propos les débats lancés ces derniers mois sur la vacance dans le parc social ou sur la présence en son sein de locataires très aisés). C’est à cet exercice de clarification des choix fondamentaux qui inspirent la politique du logement que la Fondation Abbé Pierre souhaite aussi contribuer pour porter le débat au niveau des choix de société que nous souhaitons faire, car c’est aussi de cela dont il s’agit.

### **1<sup>er</sup> postulat : le marché devrait réguler de façon satisfaisante les rapports entre offre et demande de logement**

La question de la réponse aux besoins sociaux est minorée, voire absente, des préoccupations politiques au profit d’une **approche qui laisse au marché la capacité d’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. Comment en serait-il autrement aujourd’hui quand les prix de l’immobilier flambent à nouveau après une courte période de repli, quand les loyers de relocation — ceux que doivent acquitter les nouveaux locataires — ont quasiment doublé en dix ans ? D’ailleurs, **les tenants de cette conception régulatrice du marché ne manquent pas de solliciter l’État pour qu’il apporte son soutien à l’activité immobilière** quand celle-ci fléchit, comme cela a été le cas en 2008, pour donner naissance au Plan de relance. Le recours à un développement de logements sociaux pendant la crise a davantage été lié au soutien ou au sauvetage de promoteurs immobiliers qu’à la volonté d’accroître l’offre locative sociale comme le demandait depuis de nombreuses années la Fondation Abbé Pierre, avec les autres acteurs soucieux de la satisfaction des besoins. Notons au passage que **quand l’État aide le marché cela s’appelle « la relance »**, mais que **quand il déploie des mesures visant à renforcer le filet de sécurité pour les plus fragiles, l’aide devient une mesure d’« assistanat »** et — à ce titre — devient blâmable.

La réponse aux besoins sociaux s’exprime désormais à travers deux objectifs : l’un majeur, qui consiste à développer la propriété, l’autre mineur, qui consiste à mettre en œuvre des mesures en direction des populations les plus fragiles

<sup>22</sup> Nous reviendrons sur cette question dans la troisième partie de ce chapitre.

relevant de structures d'accueil et d'hébergement. De fait, **les responsables politiques accordent depuis 2007 une place centrale au développement de la propriété**. Cet objectif est légitimé par le fait qu'il répond à une aspiration largement partagée dans toutes les couches de la société... **même si ce statut apparaît de moins en moins ouvert aux ménages modestes et s'il n'apporte pas toujours la sécurité** que lui accordent les responsables politiques<sup>23</sup>.

En regard de la place donnée à l'accession à la propriété, celle dédiée au logement social apparaît limitée (même si la production a augmenté au cours de ces deux dernières années sous l'effet du Plan de cohésion sociale lancé en 2005) et la vocation que tentent de lui assigner les responsables politiques tend à devenir progressivement résiduelle (loger les pauvres) et s'éloigne de sa vocation généraliste (loger les personnes modestes et défavorisées selon les termes de la loi de Lutte contre les exclusions de 1998 et participer au développement de la mixité sociale).

**Le choix qui a été fait** de contribuer au soutien du marché immobilier, quitte à en exacerber les travers, **conduit à une extrême segmentation de l'offre qui rend problématiques les possibilités d'amélioration de la situation résidentielle des ménages** les plus modestes. Jamais sans doute, les trajectoires résidentielles ne se sont autant différenciées en fonction du niveau de revenu des ménages. L'examen de l'accès à la propriété en témoigne fortement : les plus riches tendant à devenir de plus en plus propriétaires de leur logement, alors que les ménages les plus modestes le deviennent de moins en moins souvent.

## **2<sup>e</sup> postulat : l'effet de chaîne et la mobilité doivent permettre à chacun de trouver un logement correspondant à ses besoins**

En privilégiant la production immobilière la plus chère sur tous les segments de la construction (accession à la propriété avec le nouveau PTZ+, locatif privé avec le soutien à l'investissement locatif, et même le logement social avec la place accordée au PLS qui représente environ le tiers de la construction Hlm) et en renonçant à réguler le marché (refus d'encadrement des loyers de relocation dans le secteur privé par exemple), les responsables de la politique du logement se réfèrent en fait à **une représentation spécifique de la segmentation du marché immobilier et des parcours résidentiels des ménages**. Cette représentation s'appuie sur ce que l'on appelle dans le domaine du logement, « **l'effet de chaîne** » (en produisant pour les ménages les plus aisés, on 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). Cette représentation est fondée sur la perspective d'une promotion résidentielle possible, notamment pour ceux qui font l'effort de s'endetter de plus en plus lourdement pour devenir propriétaires.

Si un tel effet de chaîne a pu fonctionner, en particulier au cours des Trente Glorieuses, pendant lesquelles l'amélioration de la situation économique des

<sup>23</sup> Le chapitre 2 de ce rapport traite de cette question de l'accession à la propriété et de ses limites.

ménages s'accompagnait d'une politique du logement volontariste, il n'en est plus de même aujourd'hui alors que **les mécanismes de promotion sociale sont enrayés**, que **la précarité gagne du terrain**, que **le travail ne protège plus de la pauvreté**. Si l'effet de chaîne est bloqué, c'est notamment parce que les maillons se sont détachés les uns des autres, ou pour le dire autrement : **la marche à franchir entre deux segments de l'offre est devenue trop haute** pour certains (le loyer au m<sup>2</sup> des logements locatifs privés est en moyenne deux fois plus élevé que les loyers du secteur Hlm et l'écart est encore plus significatif dans les grandes villes) et plus généralement parce que les différentes composantes du marché immobilier sont aujourd'hui déconnectées.

À cela s'ajoute la référence de plus en plus explicite dans la politique de l'hébergement comme dans celle du logement social à **la mobilité**. Celle-ci **apparaissant comme une façon de libérer des places** dans les structures d'hébergement (option au centre du programme de refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement) comme **dans le parc des organismes Hlm** pour mieux utiliser les ressources disponibles sans les augmenter. C'est la vision du logement social présentée par le Secrétaire d'État au logement dans son discours de clôture au congrès de l'USH de Strasbourg en septembre 2010. Il propose une analyse de la fonction sociale du parc Hlm à partir de sa place dans le parcours résidentiel des ménages et relance le débat sur les ménages qui restent dans le parc Hlm alors qu'ils auraient les moyens d'en partir : « *Une fois que l'on est entré dans le parc Hlm, il faut bien le reconnaître, on a tendance à y rester, au risque de générer des injustices* » alors que, dit-il « *passer d'un taux de mobilité de 10 % à 15 % permettrait de loger 200 000 nouveaux ménages chaque année* ». Ce serait donc le manque de mobilité qui serait à l'origine de l'insuffisante capacité des organismes Hlm à répondre à la demande. Alors que, par ailleurs et dans le même discours, il donne aux organismes Hlm la mission de répondre d'abord aux ménages les plus modestes... ceux qui ont justement les plus faibles perspectives de mobilité résidentielle.

### **3<sup>e</sup> postulat : l'attribution de nouveaux droits individuels peut pallier l'affaiblissement des mécanismes de redistribution**

La période récente a été marquée par **l'instauration de nouveaux droits individuels** pour les populations les plus fragiles. Cette tendance, qui ne concerne pas seulement le domaine du logement, s'est concrétisée en 2007 avec l'instauration du Droit au logement opposable. Il ouvre de nouveaux droits individuels pour les demandeurs de logement appartenant à certaines catégories précisément définies par la loi. Ils s'ajoutent aux droits inscrits dans la loi de juillet 1989 qui régulaient le rapport locatif. Avec la loi instituant le Droit au logement opposable (Dalo), ce sont désormais les demandeurs de logement (ou du moins certaines catégories de demandeurs précisément définies) qui bénéficient de nouveaux droits et, par là, de nouvelles protections statutaires au même titre que les locataires. Cette loi marque un renforcement de la logique d'attribution de droits individuels nouveaux à des catégories

fragilisées dans leur rapport au logement : les locataires soumis jusqu'à la loi de 1982 aux seules exigences du droit de propriété, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 à travers la loi Dalo, les demandeurs de logement les plus fragiles.

Pour autant, il convient de **s'interroger sur l'évolution d'un système qui fonde de moins en moins la protection des ménages qui en ont besoin dans le domaine du logement sur des mécanismes de redistribution** (aides à la pierre et aides personnelles au logement) **et de plus en plus sur l'attribution de droits individuels (Dalo) sans que pour autant l'effectivité de ce droit ne soit garanti**. On touche là une des limites de l'application du Dalo dans les départements où les capacités d'accueil dans le parc Hlm sont limitées. Celle-ci est d'ailleurs très clairement pointée dans tous les travaux d'évaluation de l'application de la loi réalisés récemment. Cette limite apparaît notamment dans les travaux et réflexions portant sur les conditions de la mise en œuvre du Dalo (rapport du CESE, rapport du Comité de suivi), ou de réalisation de la refondation du secteur de l'hébergement (préconisations du rapport Pinte et positions du Collectif des associations unies), qui appellent notamment à un renforcement de l'engagement public pour produire une offre de logements aux loyers accessibles. L'écart entre ces préconisations et les orientations fondamentales de la politique du logement est de ce point de vue considérable.

#### **4<sup>e</sup> postulat : la prise en charge des ménages en difficulté devrait mieux s'effectuer dans la proximité**

Concernant ces mêmes populations fragiles, on assiste au **transfert de la dimension sociale de la politique du logement aux collectivités territoriales** : les Conseils généraux pour les mesures sociales de soutien à l'accès à un logement et au maintien ; les EPCI pour le développement de l'offre immobilière sociale et très sociale par la délégation de compétence des aides à la pierre mise en place suite à l'acte II de la décentralisation en 2004 (ces transferts s'étant effectués sans le report intégral des moyens de la part de l'État) ; (... ces transferts s'étant effectués sans le report intégral des moyens de la part de l'État) ; les communes pour la maîtrise du peuplement sur leur territoire (à travers la compétence d'urbanisme, la négociation avec les organismes Hlm sur les attributions de logements sociaux, la possibilité d'obtenir la délégation du contingent préfectoral).

**Cette évolution correspond à une logique forte de transfert de la dimension sociale de la politique du logement aux Départements** et de territorialisation de la politique de soutien à la production locative sociale à l'échelle des agglomérations. Cette évolution se fait souvent au nom de la proximité, celle-ci étant censée faciliter la réponse aux besoins sociaux, **mais masque le mouvement de désengagement financier de l'État** et ne s'accompagne pas d'une interrogation sur le rôle qu'il doit jouer. Celui-ci doit évidemment évoluer mais s'avère essentiel, ne serait-ce que pour assurer l'application des lois (il le fait de façon trop limitée notamment pour la loi SRU ou celle concernant l'accueil des Gens du voyage), garantir la solidarité nationale et l'équité territoriale.

## L'action en faveur du logement des personnes les plus fragiles se situe aujourd'hui à un tournant

L'action en faveur du logement des personnes les plus fragiles se situe aujourd'hui à un tournant. Structurée par les dispositifs issus de la loi Besson et de la loi de lutte contre les exclusions adoptées l'une et l'autre dans les années 1990, elle a été complétée par de nombreuses initiatives concernant pour l'essentiel l'hébergement. Elle a ainsi contribué à développer diverses formes d'habitat de transition entre ce secteur et celui du logement comme si **l'insuffisance d'offre accessible avait conduit à la constitution d'un sas pour gérer l'attente d'un logement** et apporter une solution temporaire à ceux qui sont privés de domicile personnel.

Ces mesures concernant les « défavorisés » ont été adoptées à une période où — sous l'effet du développement de la précarité (chômage de masse, emplois précaires...) — l'accès au logement et le maintien dans le logement, apparaissaient comme des problématiques nouvelles. À d'autres périodes, l'État a également cherché à répondre aux ménages qui éprouvaient des difficultés en matière de logement et a développé à cet effet des mesures sociales. **Dans les années 1950**, dans un contexte de pénurie massive de logement, **c'est la problématique des « sans-logis » qui s'impose** et sa prise en considération conduit à développer des réponses spécifiques : logements d'urgence (1954), logements de transit (1957), développement de logements sociaux à normes réduites (à partir de 1954). **Au début des années 1970**, le contexte a changé, la construction massive de logements neufs a instauré un clivage au sein du parc immobilier entre les logements neufs dotés des éléments de confort et bénéficiant de surfaces de plus en plus importantes et le parc ancien inconfortable qui n'a pas encore fait l'objet de politiques d'amélioration de l'habitat. C'est alors **la problématique des « mal-logés » qui inspire les interventions publiques** à caractère social dans le domaine du logement, et conduit au développement de nouvelles solutions d'habitat pour les populations mal-logées (foyers pour jeunes travailleurs et pour travailleurs migrants isolés, cités de promotion familiale), à l'instauration de l'allocation logement à caractère social, ainsi qu'au lancement de la politique de résorption de l'habitat indigne.

À ces deux premiers âges de la politique sociale du logement a succédé celui de **l'action en faveur des défavorisés à partir de 1990**. Cette action est fragilisée : pensée pour constituer une intervention à la marge, elle est aujourd'hui confrontée à la montée de la précarité et des inégalités, à leur caractère massif, mais aussi aux mécanismes d'exclusion du marché immobilier, quand l'intervention publique non seulement ne le régule pas, mais en accentue

les effets par certaines de ses interventions. On pense à ce propos aux aides pour la production de logements indépendamment de leur finalité sociale.

## **L'action en faveur des personnes les plus fragiles dans l'incertitude**

---

Les incertitudes qui pèsent sur l'action en faveur du logement des personnes défavorisées apparaissent à travers l'évolution des plans départementaux (PDALPD) et des fonds de solidarité pour le logement (FSL). **Ces dispositifs, qui ont désormais vingt ans, 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.

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. Suivant les Départements, les ajustements des FSL concernent le plafonnement des ressources des ménages éligibles ou des loyers pris en charge par la garantie, la limitation des sommes impayées couvertes ou encore le renvoi vers d'autres dispositifs quand cela est possible (Loca-Pass, GRL)<sup>24</sup>.

Au-delà de cette diminution progressive des moyens consacrés au traitement des difficultés d'accès et de maintien et de la perte d'efficacité des dispositifs créés à cet effet, il faut noter **un risque de disjonction entre une approche sociale centrée sur les personnes et une action immobilière visant à développer une offre adaptée**. Ce risque s'inscrit dans la logique même de la décentralisation qui découple les FSL dont la responsabilité a été confiée aux Conseils généraux et le développement d'une offre de logements très sociaux qui s'opère sous la responsabilité de l'État et potentiellement des collectivités territoriales quand elles sont délégataires de la compétence des aides à la pierre.

<sup>24</sup> Les pratiques des départements pour éviter une explosion des aides apportées par les FSL, sont plus précisément décrites dans la première partie du premier chapitre de ce rapport.

Un exemple de dissociation entre approche immobilière et approche sociale

L'exemple de l'Isère illustre cette évolution. L'association « un Toit pour tous » qui gère environ 300 logements (200 construits en PLAI dont elle détient les droits de propriété et une centaine mobilisés auprès de propriétaires privés dans le cadre de divers dispositifs) bénéficiait jusqu'en 2004 de l'aide à la médiation locative (AML), instituée par la loi de Lutte contre les exclusions en 1998, pour en assurer la gestion. Cette aide pour la gestion locative adaptée a été maintenue par le Conseil général de l'Isère jusqu'en 2010 selon les critères qui avaient été retenus pour l'attribution de l'AML. Elle est aujourd'hui remise en question et doit être transformée en une aide qui sera attribuée pour l'accompagnement social des ménages en difficulté entrant dans le parc, pour une période de trois ans, avec dégressivité. Au terme de cette période, l'association, si elle veut continuer à mobiliser cette aide financière indispensable pour assurer la gestion des logements (les honoraires calculés sur des loyers qui sont par définition limités, sont insuffisants), devra favoriser la mobilité des locataires vers un logement locatif dans le secteur locatif privé ou dans le parc Hlm afin de pouvoir accueillir de nouveaux ménages éligibles à l'accompagnement financé par le Conseil général. Cette aide, intégrée dans une logique sociale, ne permettra plus de financer la gestion des logements qui accueillent des personnes en difficulté sur une période plus longue. Or l'ensemble du parc géré par l'association est constitué de logements situés dans des copropriétés privées, bien répartis dans la ville (en dehors des quartiers d'habitat social) qui participent au développement de la mixité sociale. C'est cette dimension de l'action associative qui risque ainsi de disparaître, sauf à imaginer que les collectivités locales (EPCI et communes), conscientes de l'enjeu, puissent apporter un financement pour permettre la gestion de ces logements (de l'ordre de 300 € par logement et par an).

La plus grande inscription des FSL dans une logique sociale tient aussi à l'orientation de plus en plus marquée des aides au profit des ménages en difficulté pour se maintenir dans leur logement (au détriment des aides à l'accès) : poids des aides au maintien, développement des aides pour faire face aux dépenses de chauffage, d'électricité... à la suite de l'extension du rôle des FSL inscrite dans la loi de décentralisation de 2004. Autant d'évolutions qui conduisent les travailleurs sociaux des Conseils généraux à considérer les aides du FSL comme des aides sociales pour les ménages, au même titre que les autres secours qu'ils distribuent.

Plus globalement, au-delà de la dérive des dispositifs existants, de leur incapacité à prendre en charge des problèmes qui n'avaient pas été imaginés au moment de leur création il y a de cela une vingtaine d'années, c'est sans doute l'absence de perspective conférée à l'action en faveur du logement des défavorisés qu'il faut interroger. **C'est cette absence de perspective, de sens donné à l'action publique qui est aussi à l'origine de l'essoufflement des dis-**

**positifs d'intervention et des acteurs qui les mettent en œuvre.** Le contexte a en effet été profondément modifié et nous sommes ainsi progressivement passés d'une période marquée par le caractère résiduel mais inacceptable de la situation faite aux démunis en matière de logement et par la mobilisation politique autour de l'exclusion, à une autre où les difficultés de logement sont devenues plus intenses pour les personnes les plus fragiles et se sont élargies aux salariés modestes et même aux ménages relevant des classes moyennes. Cela s'opère sans que la logique de l'insertion ne continue à irriguer l'action publique (même si elle sert encore de référence aux acteurs de terrain) pour autant et, surtout, sans que la dimension sociale de la politique du logement soit intégrée dans une vision de la politique du logement plus soucieuse de répondre aux besoins sociaux et de redonner espoir à tous ceux qui sont aux portes du logement ou risquent à tout moment de s'y retrouver.

Alors que la perspective de l'insertion s'efface, la priorité semble désormais accordée au traitement de l'urgence. Cela contribue au recentrage de l'action sur l'accueil d'urgence et l'hébergement et rend problématique le lien avec le logement social et très social. Prévoir une articulation entre les Plans départementaux accueil, hébergement, insertion (PDAHI) et les plans d'action en faveur du logement des défavorisés (PDALPD) relève sans doute d'une bonne intention, mais ne suffit pas à assurer la continuité des réponses entre hébergement et logement. Notamment parce que les collectivités locales, qui ont des responsabilités de plus en plus importantes en matière de production et de gestion du logement social, hésitent pour bon nombre d'entre elles à s'impliquer davantage en matière d'hébergement alors qu'elles connaissent des difficultés budgétaires — et à intégrer effectivement cette problématique dans leurs programmes locaux de l'habitat. Le mot d'ordre « le logement d'abord » ne serait-il alors qu'un leurre ?

## **Le logement d'abord ?**

---

L'objectif du « logement d'abord » est au centre de la refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Cette nouvelle étape du Chantier national prioritaire<sup>25</sup> 2008-2012 pour les personnes sans abri ou mal logées, a été engagée au printemps 2009 par les services de l'État, avec la participation des associations de lutte contre les exclusions et le mal-logement. En novembre 2009, le Secrétaire d'État au Logement publiait une feuille de route de vingt propositions formulées par les groupes de travail, et les principales orientations de ces réformes. Si les principes définis ont été salués par les acteurs associatifs (logique du « logement d'abord » s'inspirant de l'exemple

---

<sup>25</sup> Après avoir rencontré à Matignon les associations spécialisées sur les problématiques de logement et de précarité, et suite à la remise du rapport du député Etienne Pinte (UMP) « pour une relance de la politique d'hébergement et d'accès au logement », le Premier ministre a annoncé en janvier 2008 qu'il faisait de la question du logement et de l'hébergement des personnes sans abri et mal logées, un Chantier national prioritaire pour la période 2008-2012.

britannique de « Housing first », mise en place dans les départements de Services intégrés d'accueil et d'orientation -SIAO -, de « référents personnels », définition d'un référentiel des coûts et des prestations...), ils se traduisent aujourd'hui, dans les premiers temps de leur mise en œuvre, par des décalages importants et de multiples dysfonctionnements que la Fondation Abbé Pierre a dénoncés à plusieurs reprises au cours de l'année 2010, aux côtés de trente autres associations et fédérations nationales réunies dans un collectif<sup>26</sup>.

La Refondation se fixait pour principe directeur le « logement d'abord », c'est-à-dire une priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables (favoriser le relogement des sortants d'hébergement, et l'accès direct à un logement pour ceux qui sont menacés d'expulsion par exemple). Or, **en l'absence d'une offre suffisante de logements à loyers accessibles** (Cf. les 14 000 ménages prioritaires dans le cadre du Dalo et non relogés au-delà des délais d'attente réglementaires), **le principe du « logement d'abord » résonne davantage comme un slogan**. Et les menaces qui pèsent sur la production de logements sociaux constituent, de ce point de vue, un bien mauvais signe : non-reconduction du Plan de cohésion sociale, ponctions financières sur les organismes Hlm, désengagement de l'État sur les aides à la pierre, remise en cause des moyens consacrés au conventionnement du parc locatif privé, absence de visibilité pour les associations immobilières à vocation sociale ou agréées en maîtrise d'ouvrage d'insertion...

Alors que les orientations définies dans le cadre de la Refondation insistent sur l'objectif de « **mieux prévenir la mise à la rue** », **aucun engagement fort n'a été pris en 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<sup>27</sup>. Les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CAPEX) rendues obligatoires par la loi MOLLE du 25 mars 2009 ne sont installées aujourd'hui que dans moins des deux tiers des départements, alors qu'elles sont obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010 ; sachant que parmi celles qui sont installées, certaines ne se sont pas encore réunies et d'autres rencontrent déjà des difficultés de fonctionnement, prévisibles compte tenu des moyens insuffisants dont elles disposent. La faiblesse du pilier de la prévention des expulsions constitue une contradiction majeure de la Refondation, puisque **derrière chaque nouvelle expulsion, 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 (aux côtés de l'hébergement et du logement), la prévention en est finalement le parent pauvre, et **ce sont une fois de plus les personnes**

<sup>26</sup> Créé en janvier 2008, le « Collectif des associations unies » se compose de 31 associations et fédérations nationales qui militent ensemble pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées, notamment à travers des actions d'interpellation des pouvoirs publics.

<sup>27</sup> Cf. partie 1 de ce rapport.

**les plus vulnérables qui risquent de basculer dans diverses formes d'exclusion** (jeunes, personnes vieillissantes sans abri et/ou présentant des troubles d'ordre psychique, sortants de prison, de structures d'aide sociale à l'enfance, d'hôpital psychiatrique, etc.).

**Les orientations budgétaires pour les années à venir ne font que renforcer les inquiétudes : les engagements du Secrétaire d'État au Logement n'ont pas été tenus** dans le secteur de l'hébergement et la promesse d'augmentation de 8 %<sup>28</sup> se traduit *in fine* par une diminution de 3 à 4 % par rapport aux crédits délégués en 2010<sup>29</sup>... En tout état de cause, les orientations de la loi de finances 2011 et d'orientation jusqu'en 2013, sont incompatibles avec les ambitions de la Refondation et hypothèquent plus que jamais sa mise en œuvre. **La réussite de la Refondation apparaît donc aujourd'hui compromise dans un contexte budgétaire dégradé.**

Ambitieuse dans son principe, la réforme du dispositif d'hébergement sera par ailleurs vouée à l'échec en l'absence d'une offre d'hébergement suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins. Or, le manque de places est aujourd'hui criant — notamment dans les zones les plus tendues — comme le montrent les appels du « 115 » restés sans réponse ou les demandes d'hébergement déposées dans le cadre du Dallo (18 500 à fin septembre 2010). **Ce déficit structurel d'offres d'hébergement conduit chaque année à l'ouverture en urgence, dès les premiers grands froids, de solutions palliatives insatisfaisantes** (gymnases...) qui sont aussitôt refermées à la sortie de l'hiver<sup>30</sup>, conduisant à la remise à la rue des personnes et contredisant *de facto* le principe de la continuité de la prise en charge. Ce déficit remet par ailleurs en cause le principe de l'accueil inconditionnel pour toute personne en situation de détresse (grands exclus, publics migrants, personnes avec animaux, en souffrance psychique, etc.), bien que celui-ci ait été réaffirmé dans le cadre de la mise en œuvre de la Refondation. Dans ce contexte, la priorité donnée à la « *réduction des places en hôtels et en hébergement d'urgence* » annoncée dans la circulaire du 26 mai 2010, apparaît en décalage avec la logique initiale de la Refondation.

Le dispositif d'hébergement doit faire l'objet d'une adaptation quantitative mais aussi qualitative, afin d'**offrir aux personnes une solution adaptée à leurs besoins**. Or, de ce point de vue, les associations s'inquiètent de l'uniformisation des outils d'accueil (sur le modèle de la maison-relais) qui ne permettra pas de répondre à la diversité des problématiques rencontrées par les personnes en situation d'exclusion et d'assurer des phases de stabilisation

<sup>28</sup> Cf. courrier adressé le 2 août 2010 par le Secrétaire d'État au Logement au Collectif des associations unies ; dispositions concernant le budget 2011 de la lutte contre les exclusions (BOP 177).

<sup>29</sup> Crédits délégués aux services déconcentrés de l'État (y compris les 110 millions d'euros) annoncés en mai 2010.

<sup>30</sup> Parfois même avant, dès que la température redevient plus clémente, même si elles doivent ensuite être ouvertes à nouveau si la situation climatique se dégrade.

avant un logement de longue durée, pourtant nécessaires dans un parcours de relogement.

Dans une note rédigée en juin 2010 le Collectif des associations unies dénonçait « *le décalage (...) insupportable entre les ambitions lancées début 2008 et la friolosite voire l'inertie et le repli observés aujourd'hui dans certains services de l'État, pourtant garants de la politique de cohésion sociale ; les carences d'autorité et de coordination constatées compromettent progressivement le succès du grand projet de solidarité nationale et de redynamisation sociale promis en 2007.* » Cette dénonciation est toujours d'actualité.

## Le Dalo, un nouveau droit dont les conditions de mise en œuvre ne sont pas toujours réunies

Après trois années d'application de la loi concernant le Droit au logement opposable (Dalo), nous disposons aujourd'hui du recul suffisant pour en apprécier les premiers effets et revenir sur les interrogations qu'elle avait suscitées au moment de son adoption. Quelles avancées peuvent être mises au crédit de la loi sur le Droit au logement opposable ? Quelles interrogations subsistent ?

Au rang des avancées, il faut compter le droit qui a ainsi été reconnu à de nombreux ménages, d'être relogés à la suite du recours qu'ils avaient déposé auprès des commissions de médiation départementales. Si le nombre de recours est bien inférieur à l'estimation dressée au moment de la discussion du projet de loi<sup>31</sup>, il est toutefois significatif, puisque 194 700 recours<sup>32</sup> ont été déposés entre janvier 2008 et septembre 2010. **Le nombre de recours mensuels qui s'établit à environ 6 000, continue de progresser. Les décisions favorables, qui concernaient en 2008 un peu moins d'un recours examiné sur deux, sont en diminution** (43 % de décisions favorables, avec de fortes disparités d'un département à l'autre). Mais compte tenu des délais donnés aux préfets pour assurer le relogement (de trois à six mois suivant les départements), mais aussi parfois de l'insuffisance de l'offre<sup>33</sup>, seuls 33 600 personnes ont été relogées à la fin septembre 2010 (30 300 dans un logement, 3 300 dans une structure d'hébergement).

Les difficultés de relogement tiennent effectivement beaucoup à l'inégale répartition territoriale des recours : 61 % concernent les départements franciliens (qui ne représente que 20 % de la population française), et parmi les

<sup>31</sup> Il avait alors été évalué entre 500 000 et 600 000 par l'Insee, l'Union sociale pour l'habitat et la Fondation Abbé Pierre.

<sup>32</sup> Sont comptabilisés ici les recours ayant donné lieu à la délivrance d'un accusé de réception. Il y avait eu en fait 195 000 recours mais certains étaient inexploitable, d'autres n'avaient pas encore fait l'objet d'un accusé de réception.

<sup>33</sup> 90 % des décisions favorables en Ile-de-France ne sont pas mises en œuvre dans le délai légal.

autres, 12 ont plus de 50 recours par mois, 21 entre 10 et 50. Malgré l'insuffisance de l'offre locative sociale dans certains départements (ceux qui enregistrent en général le plus grand nombre de recours), on enregistre une progression significative du rythme des relogements : de 6 000 au premier semestre 2009, on passe à 9 000 relogements au premier semestre 2010. La progression étant essentiellement due à l'Ile-de-France, qui passe de 2 000 à 4 600 d'une période à l'autre. Pour autant, ce rythme reste très inférieur au besoin de logement et les retards s'accroissent. Le nombre de ménages reconnus prioritaires, sans offre au 30 juin 2010, était de 14 000, dont 12 500 désignés par les commissions de médiation franciliennes (et parmi eux 10 000 par celle de Paris). Le nombre de ménages reconnus prioritaires pour un hébergement, sans offre, était de 2 900, dont 2 200 franciliens (dont 663 dans les Hauts-de-Seine, département le plus en retard).

Les difficultés de logement tiennent aussi à l'**insuffisante maîtrise du contingent préfectoral**. C'est ce qu'a souligné le Conseil d'État en indiquant dans un rapport publié en 2009, que « *beaucoup de préfectures ne connaissent pas ou plus très exactement l'historique et le volume de logements sur lequel peut s'exercer leur droit de réservation et de présentation*<sup>34</sup> ». Bon nombre d'entre elles ont d'ailleurs saisi l'opportunité de la mise en œuvre du Dalo pour le constituer effectivement. Mais, au-delà de cette maîtrise limitée du contingent préfectoral, l'insuffisance de logements à attribuer tient aussi à l'absence de mobilisation des autres contingents de logements sociaux, au point que celui que détiennent les préfets apparaît comme un « *premier et dernier recours* » selon les termes du rapport d'évaluation de la mise en œuvre du Dalo réalisé par le Conseil économique et social<sup>35</sup>. Des progrès ont été faits en la matière, puisque le contingent du 1 % est désormais censé participer à hauteur de 25 % au relogement des ménages reconnus prioritaires par les commissions de médiation. Il reste toutefois à rendre effectif cette mesure, à mobiliser les autres contingents — comme y appelle le Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo — et à élargir la réservation au parc locatif privé faisant l'objet d'un conventionnement entre l'État et les bailleurs qui ont disposé d'aides publiques pour remettre en état leur logement (seuls 2,1 % des relogements Dalo se font dans le parc privé et ce taux tombe à 0,6 % en Ile-de-France<sup>36</sup>).

Les contraintes qui pèsent sur le relogement des ménages prioritaires ont **des effets en retour sur la mise en œuvre du Droit au logement opposable**. L'information des personnes susceptibles de déposer un recours est minimale et son amélioration peut être jugée problématique par certains car elle risquerait d'augmenter le flux de demandeurs qu'on ne sait pas reloger dans certains départements. Mais ce blocage du relogement a aussi des effets sur

<sup>34</sup> Conseil d'État, Rapport public 2009, *Droit au logement, droit du logement*, La Documentation française, Paris, 2009.

<sup>35</sup> Conseil économique, social et environnemental, *Évaluation relative à la mise en œuvre du Droit au logement opposable*, Les éditions des Journaux officiels, Paris 2010.

<sup>36</sup> Au 30 septembre 2010, il y avait eu 404 relogements dans le parc privé pour un total de 18 967 bénéficiaires logés pour la France entière (50 pour 8 650 en Ile-de-France).

l'instruction des dossiers et les critères de prise de décision des commissions de médiation. Le Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable note ainsi que « dans un contexte où préfetures et bailleurs sont en difficulté pour reloger, la tentation d'ajouter des critères de sélection à ceux prévus par le législateur se fait sentir » et on voit des commissions refuser des demandeurs en contradiction avec la loi... « De telles décisions, qui tendent à considérer le Dalo comme une simple inscription sur une liste d'attente déjà trop remplie, méconnaissent la loi ». Malgré les insuffisances constatées dans son application, la loi a toutefois un effet de levier intéressant, y compris en Ile-de-France, où l'on a relogé davantage de ménages en difficulté, même s'ils sont encore très nombreux à attendre de l'être.

La mise en œuvre de la loi suscite aussi d'autres interrogations. Si le mécanisme semble assez clair, son application 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 requérants 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. Si l'avis des maires est sollicité par les préfets avant de faire injonction aux bailleurs de loger les ménages prioritaires, il n'y a bien souvent d'autre solution que de leur attribuer un logement au risque d'accentuer encore la paupérisation du peuplement du parc social et de renforcer la spécialisation sociale de certains territoires. Au moins par le niveau de revenu, car tous les ménages prioritaires ne présentent pas de difficultés sociales, loin s'en faut. 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 — qui sont souvent devenues des ZUS. L'incompréhension, pour ne pas dire la colère, de certains élus<sup>37</sup> est d'autant plus grande que les préfetures qui font pression sur les villes pour qu'elles relogent les ménages prioritaires, ignorent par définition les communes qui ne respectent pas les obligations de la loi SRU leur imposant un minimum de 20 % de logements sociaux.

Si ces interrogations liées à la mise en œuvre du Droit au logement opposable doivent effectivement être prises en compte, il ne faut pas masquer que les risques qui sont ainsi mis en avant étaient déjà largement présents : la spécialisation sociale du parc Hlm est un processus qui se renforce indépendamment de la loi Dalo, et la concurrence pour l'accès à un logement ou à un hébergement n'est pas nouvelle. Certes, la mise en œuvre du Droit au logement opposable peut contribuer à renforcer ces tendances, mais elle peut aussi être utilisée comme un puissant révélateur de ces dysfonctionnements pour faire surgir la nécessité d'une réorientation de la politique du logement afin

<sup>37</sup> Voir la position exprimée par des maires du Val-d'Oise le 9 octobre 2010 dont fait état *Le Monde*.

qu'elle se montre enfin soucieuse de la demande sociale. Elle pourrait ainsi contribuer à relégitimer et à renforcer les mesures de la loi SRU prévoyant de développer des logements sociaux sur tous les territoires et ajouter au souci de mixité sociale que porte son article 55, une exigence de respect de la dignité que la collectivité doit avoir pour tout homme et notamment pour ceux qui sont privés de toit.

Cette exigence de développement d'une offre de logement locatif à loyer accessible est d'ailleurs au cœur des propositions du rapport d'évaluation du Conseil économique, social et environnemental, comme de celui du Comité de suivi du Dalo. Finalement, la mise en œuvre du Droit au logement opposable se heurte rapidement à des limites si on ne s'attache pas à réduire l'insuffisance de l'offre accessible, tout comme la prévention des expulsions est confrontée à des obstacles si l'on ne s'attaque pas au décalage croissant entre le coût du logement et les revenus des ménages.

## Un marché du logement non régulé, la solidarité en question

L'efficacité d'une action en faveur des personnes en difficulté de logement, comme la possibilité de mettre effectivement en œuvre les droits individuels accordés aux locataires ainsi qu'aux demandeurs de logements, dépendent étroitement de l'existence d'une offre de logement accessible qui permette aux ménages les plus modestes de se loger et, à partir de là, de se projeter dans l'avenir. Alors qu'en temps de crise l'existence d'une offre d'hébergement et de logement à vocation sociale constitue un filet de sécurité indispensable, les responsables de la politique du logement accélèrent le désengagement de l'État minorant ainsi l'importance de la question du logement pour nos concitoyens.

Malgré les enjeux considérables, l'État se retire, voire se défausse de sa responsabilité sur d'autres acteurs (les collectivités territoriales, les financeurs du logement social, les organismes Hlm) au risque de participer ainsi au renforcement des inégalités. Et quand il n'agit plus sur l'offre pour l'adapter quantitativement et qualitativement à la demande, il suggère d'accélérer la libération des places, de favoriser la mobilité des personnes hébergées pour que les structures d'accueil et d'hébergement puissent en accueillir de nouvelles, de favoriser la mobilité des locataires Hlm pour augmenter l'offre locative sociale sans que soient remplies les conditions de cette mobilité. La société se fragilise mais la production locative sociale est appelée à baisser (moindre sollicitation des bailleurs privés, réduction des moyens des organismes Hlm) et l'accession à la propriété n'a qu'un effet d'attraction limité sur les locataires du parc locatif social.

### Une politique du logement qui ignore les besoins sociaux et renonce à réguler le marché

Malgré l'augmentation de la production de logements sociaux ces dernières années, la construction ne répond pas suffisamment aux besoins des ménages et l'offre qui émane du parc existant est toujours décalée par rapport aux caractéristiques de la demande. Il s'ensuit des difficultés d'accès au logement renforcées et, pour ceux qui ont pu devenir propriétaires ou locataires, un coût du logement qui augmente beaucoup plus rapidement que les revenus dont ils disposent. **Cette situation, difficile pour les ménages modestes, devient insupportable pour les plus fragiles et contribue à renforcer les inégalités.** Ces inégalités ont aussi une dimension générationnelle inquiétante qui conduit

ceux qui n'ont pu accéder à un emploi stable au cours des Trente Glorieuses — et devenir propriétaires au cours de cette même période — à être confrontés à une double insécurité, en matière d'emploi comme en matière de logement.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de l'ampleur du mal-logement. 3,6 millions de personnes sont aujourd'hui non ou très mal logées et 5 millions sont en situation de fragilité. **Au total, ce sont dix millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement à des degrés divers.** Le caractère massif du phénomène continue à être ignoré par les responsables politiques actuels et d'aucuns annoncent la sortie de crise, confondant crise immobilière et crise du logement, comme si l'une et l'autre se superposaient. La baisse des prix de l'immobilier est terminée, la crise du logement s'est renforcée dans la période récente et on ne voit pas comment il pourrait en être autrement quand la situation économique et sociale se dégrade sous l'effet de la montée du chômage et de la diffusion de la précarité, alors que les prix de l'immobilier ont retrouvé leur niveau d'avant 2008 et reprennent leur marche en avant, creusant ainsi l'écart entre le coût du logement et les revenus des ménages. Mais **la France n'est pas condamnée à la crise**<sup>38</sup>. Cette dernière n'est pas inéluctable **pour peu que le logement redevienne une priorité et que les orientations de la politique du logement soient reconsidérées.** Certes l'État ne peut pas tout et il ne maîtrise pas tous les paramètres (notamment les taux d'intérêt), mais on pourrait au moins attendre qu'il oriente son action en fonction des besoins, qu'il utilise les moyens dont il dispose avec un souci de justice et **qu'il redonne sens à la notion de solidarité.**

Le décalage entre le niveau des besoins de construction neuve (estimé pour la période actuelle entre 450 000 et 500 000 logements) et celui de la production immobilière effective a contribué à accentuer le déficit de logement. Le constat est sans appel : **depuis un quart de siècle, le niveau de la construction n'a pas permis de répondre aux besoins en logements.** Malgré un redressement de 2004 à 2007, le déficit cumulé depuis le début des années 1980 n'a pas été comblé et devrait encore se creuser compte tenu de l'effondrement de la construction depuis 2008<sup>39</sup>. Sachant qu'il se situe désormais à environ 900 000 logements, **il faudrait produire 500 000 logements pendant plusieurs années pour retrouver un meilleur équilibre du marché et être en capacité de mettre en œuvre le Droit au logement opposable** dans de bonnes conditions.

La situation est d'autant plus grave que l'offre est inadaptée aux caractéristiques de la demande et que les mesures adoptées ces dernières années pour soutenir la production immobilière creusent encore l'écart au lieu de tenter de la réduire. Certes, la construction de logements sociaux progresse — du moins si l'on en juge par les financements accordés — mais on ne les retrouve pas toujours deux ou trois ans plus tard, quand ils devraient être mis en ser-

<sup>38</sup> Voir sur ce thème, le rapport de l'ANIL, *Logement : la France est-elle condamnée à la crise ?* Jean Bosvieux, ANIL, décembre 2010.

<sup>39</sup> Pour une analyse détaillée de l'évolution de la construction et de ses caractéristiques, on se reportera à la seconde partie du chapitre 3.

vice<sup>40</sup>. La construction de logements sociaux progresse mais l'augmentation du volume du parc croît à un rythme moindre compte tenu des ventes et des démolitions qui réduisent l'impact de la construction<sup>41</sup>. Et si l'assèchement des aides à la pierre se poursuit, les organismes Hlm risquent d'être obligés de vendre davantage de logements pour continuer à construire. **La mise en vente de 1 % du parc Hlm** chaque année, si elle se réalise comme le souhaite le Gouvernement, **affecterait durablement la croissance du parc social** et, pour la première fois depuis plus d'un siècle, on pourrait même assister à sa décroissance **à un moment où son utilité sociale est plus manifeste que jamais** compte tenu de l'érosion de la fonction sociale du parc locatif privé.

La progression de la construction locative sociale doit aussi être relativisée, car elle est fortement due à la production de logements financés en PLS dont les niveaux de loyer sont inabornables pour la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux. Ils représentent un peu plus d'un tiers des logements sociaux financés chaque année et presque la moitié de l'augmentation de la production de logements sociaux entre 2000 et 2009<sup>42</sup>. Un même glissement vers le soutien à la construction de logements pour les catégories les plus aisées s'observe sur les autres segments de l'offre. L'investissement locatif privé bénéficie de mesures de soutien extrêmement favorables (« Scellier ») sans contreparties sociales autres que le respect de loyers-plafonds qui sont parfois supérieurs aux loyers de marché. L'accession à la propriété bénéficie surtout, et de plus en plus, aux ménages les plus aisés et plus de la moitié des nouveaux PTZ attribués en 2011 le seront à des ménages appartenant aux 20 % des ménages les plus riches. Pour justifier de tels choix, les responsables de la politique du logement évoquent « l'effet de chaîne » dont nous avons dit dans la première partie de ce chapitre qu'il ne fonctionnait plus, notamment parce que **les écarts de coût du logement entre les divers segments de l'offre sont trop importants**. S'il existe un effet de chaîne, c'est celui des prix, la hausse des prix de l'immobilier se diffusant du neuf vers le parc existant, des zones les plus tendues vers celles qui le sont moins, de l'accession vers le locatif ; **l'ensemble des prix est ainsi engagé dans une spirale inflationniste préjudiciable aux ménages modestes mais aussi à de nombreux autres relevant des couches moyennes**.

Dans ces conditions, **les dépenses de logement pèsent de plus en plus lourd** dans le budget des ménages et elles augmentent de façon continue depuis le milieu des années 1990. Leur évolution est surtout marquée pour les ménages les plus modestes puisque le taux d'effort des ménages des deux premiers déciles de niveau de vie a augmenté de 8 points entre 1988 et 2006, alors que celui des ménages des deux déciles supérieurs n'augmentait que de 3

<sup>40</sup> Voir tableaux 32 et 33 du chapitre 3.

<sup>41</sup> 57 300 nouveaux logements sociaux ont été mis en service en 2008, mais la croissance du parc n'a été que de 36 100 compte tenu des ventes à des particuliers (2 300), des démolitions (16 500) et des logements ayant changé d'usage (2 400). Pour plus de précisions, voir le tableau 29 du chapitre 3.

<sup>42</sup> Le nombre de PLS a été multiplié par 10 entre 2000 et 2009, alors que le nombre de logements PLUS et PLAI a été multiplié par 2 au cours de la même période.

points<sup>43</sup>. L'augmentation des loyers et des charges affecte donc surtout les ménages les plus modestes pour lesquels elle rend plus difficile l'accès à un logement correspondant à leurs besoins, et les fragilise quand ils en ont un. **Face à une telle situation**, qu'aggravent les mesures récentes adoptées par le Gouvernement (notamment la remise en cause de la rétroactivité des aides au logement qui reportera 240 millions de charges nouvelles sur les ménages les plus modestes), **la nécessité d'une régulation du marché s'impose**. La réponse ne peut en effet reposer uniquement sur l'extension du parc Hlm qui est de fait de plus en plus dédié aux ménages à faibles ressources. Il faut chercher à **agir sur le fonctionnement des marchés pour contrôler la hausse du coût du logement** et éviter ainsi que son poids dans le budget des ménages croisse indéfiniment<sup>44</sup>. Il est préférable d'agir pour lutter contre les mécanismes producteurs d'exclusion, plutôt que d'en payer le prix quand celle-ci survient, d'autant que le prix à payer n'est pas seulement lourd pour les finances publiques, mais aussi pour les personnes qui la subissent.

**La solution ne réside** sans doute pas dans le gel des loyers qui n'est pas une solution adaptée en dehors de situations exceptionnelles, mais **dans un encadrement des loyers comme le pratiquent des pays comme l'Allemagne ou la Suisse** qui ont un parc locatif (notamment privé) beaucoup plus important qu'en France et n'ont pas connu les dérives observées dans d'autres pays. Nous en sommes malheureusement loin en France où le Gouvernement a refusé, récemment encore, de soumettre à des règles les loyers de relocation dans le parc privé<sup>45</sup> — au prétexte que cela pourrait freiner l'investissement locatif<sup>46</sup> — alors que ces loyers ont augmenté de 90 % entre 2000 et 2010. Nous nous éloignons même de cette perspective de régulation quand les aides destinées aux propriétaires privés sont recentrées sur les propriétaires occupants (ce qui est en soi nécessaire) au détriment des bailleurs, au risque de limiter le développement d'un parc conventionné de logements locatifs privés et d'inverser une tendance qui avait permis de mobiliser ainsi plus de 14 000 logements en 2009.

La mise en place d'**un dispositif de régulation** des loyers dans le parc **privé n'a rien d'une utopie pour peu que la volonté politique existe**, mais une telle mesure n'est viable, comme le rappelle l'ANIL, que « *si les prix des logements n'augmentent pas de façon exagérée. Si tel n'est pas le cas, le rendement locatif diminue et l'investissement devient peu attractif* ». Ces prix étant largement conditionnés par le coût du foncier, c'est donc à ce niveau qu'il convient également d'agir. On ne peut en effet accepter que toutes les

<sup>43</sup> L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006), Gabrielle Fack, Informations sociales n°155, 2009.

<sup>44</sup> Cette perspective est explorée par Jean Bosvieux dans le rapport déjà cité de l'ANIL.

<sup>45</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> août 1997, la fixation de tous les loyers en cas de première ou de nouvelle location se fait librement.

<sup>46</sup> « La proposition visant à encadrer les loyers de relocation risquerait de freiner, voire dissuader, la mise sur le marché d'une offre locative. Par ailleurs, elle priverait les bailleurs de ressources nécessaires à l'entretien et l'amélioration de logements... ». Réponse de Benoist Apparu à la question écrite n° 73 562 de Mme Bousquet Danielle, députée des Côtes d'Armor.

aides (y compris selon certaines analyses une partie des aides personnelles au logement) soient récupérées par les propriétaires fonciers et immobiliers qui ont largement profité de la hausse des prix de la dernière décennie.

### Les expériences d'encadrement des loyers en Allemagne et en Suisse

« Les loyers sont particulièrement encadrés dans les pays où le parc locatif loge la plus forte proportion de ménages. C'est le cas de l'Allemagne et de la Suisse, où la latitude de décision du bailleur est faible et le niveau de protection des locataires élevé, tant du point de vue de leur droit au maintien dans les lieux que de celui de l'évolution de leur loyer. Contrairement au discours des associations de propriétaires, la protection des locataires, loin de nuire au fonctionnement du marché locatif, semble donc le favoriser.

Il existe un seul contrat de bail en Allemagne et celui-ci est nécessairement de durée indéterminée et le congé pour vente n'existe pas. Le locataire jouit donc d'un quasi droit au maintien dans les lieux... Le bailleur peut choisir son locataire et en principe, fixer librement le loyer. En réalité, cette liberté est fortement restreinte car, outre que la durée du bail est illimitée, les augmentations de loyer sont assez strictement encadrées. Elles ne peuvent ni dépasser 20 % en trois ans, ni porter le loyer au-delà du loyer de référence, du quartier ou de la rue, selon les villes. Il est possible de négocier le loyer en cas de relocation, mais en aucun cas au-delà d'un montant excédant trop largement le loyer de référence. Un loyer de relocation supérieur de plus de 20 % aux loyers de référence encourt une sanction pénale. Une exception à ces règles d'augmentation des loyers a été introduite pour favoriser les travaux de maîtrise de l'énergie.

La logique de la politique suisse de régulation des loyers s'explique d'abord par le souci de la protection du locataire. C'est ce qui explique que les augmentations de loyer ne peuvent être justifiées que par une augmentation des coûts supportés par le propriétaire... Des autorités de régulation cantonales, régionales ou communales existent partout en Suisse. Elles ont pour tâche de conseiller locataires et bailleurs pour toute question de droit du bail. Lors de litiges à propos d'un bail, la mission des autorités de conciliation est de trouver un accord à l'amiable. Dans certains cas (congé, prolongation du bail ou consignation du loyer), elles ont un pouvoir décisionnaire ».

ANIL/Habitat actualité, n°118, novembre 2010

### La réduction des moyens de l'État affectés au logement et la rupture de la solidarité nationale

Dans ses derniers rapports, la Fondation Abbé Pierre s'est inquiétée de la **diminution continue de la dépense publique consacrée au logement** (rap-

portée au PIB) et plus précisément de la **réduction encore plus forte de la contribution de l'État**. Or, il ne peut y avoir d'action publique efficace sans un engagement financier de l'État qui manifeste l'exercice de la solidarité nationale. À l'évidence, ce n'est pas le chemin suivi ces dernières années. L'effort de la collectivité publique<sup>47</sup> en faveur du logement qui représentait 2 % du PIB en 2000, a fortement chuté depuis et représente 1,73 % du PIB en 2010. Ce recul étant principalement imputable à la diminution de la contribution de l'État (de 1,34 % du PIB en 2000 à 1,1 % en 2010). D'aucuns jugent que la dépense publique, qui représente environ 36 milliards d'euros, « est l'une des plus coûteuses des pays membres de l'OCDE. Elle est pourtant inefficace, injuste et néfaste pour l'environnement<sup>48</sup> ». D'autres remettent en question l'efficacité économique des aides à la personne, qui auraient un effet inflationniste sur les loyers du secteur privé. **L'heure est à la réduction de la dépense publique, mais ne suscite pas d'interrogation sur le meilleur usage qui pourrait en être fait.**

Une partie de la dépense publique, notamment celle qui a pour fonction de soutenir la production immobilière, est pourtant utilisée de façon totalement injuste quand **elle aide de façon préférentielle les ménages les plus aisés, à se constituer un patrimoine**. L'analyse du budget de la Ville et du Logement 2011 de l'État en fournit diverses preuves. Les orientations gouvernementales, qui visent une réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % sur trois ans, en font un budget de rigueur. Les budgets sociaux sont touchés, notamment celui des aides personnelles au logement. La suppression de la rétroactivité des aides à la personne devrait entraîner une réduction de la dépense de 240 millions d'euros (à comparer à la contribution de 5,5 milliards d'euros de l'État sur un montant total de 16 milliards d'aides personnelles au logement en 2010), mais une majoration d'autant de la dépense à la charge des ménages qui sont — faut-il le rappeler — des ménages modestes ou même pauvres. Sur les 6,4 millions de ménages à avoir perçu une aide au logement en 2010, les trois quarts avaient des ressources inférieures au Smic et quasiment tous (99 %) des ressources inférieures à 2 Smic.

**Le caractère injuste des choix budgétaires** s'apprécie aussi quand on mesure le poids des aides fiscales mobilisées pour soutenir l'investissement privé. Les dispositifs fiscaux sans réelle contrepartie sociale (« Périssol », « Robien », « Scellier ») coûteront 670 millions d'euros en 2011, contre 540 millions en 2010. Une même logique a inspiré l'ouverture du PTZ+ à tous les primo-accédants à la propriété indépendamment de leur niveau de revenu. Il en coûtera 400 millions d'euros au budget de l'État pour un simple effet d'aubaine, car

<sup>47</sup> L'effort de la collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports de l'Etat, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

<sup>48</sup> Rapport Attali 2010 pour la libération de la croissance française. On peut nuancer le propos de ce nouveau rapport quand on se rappelle que le premier, publié en 2008, donnait encore l'exemple de la Grèce « qui mène des réformes courageuses, pour contrôler (ses) dépenses publiques, moderniser (son) administration, et mieux recruter (ses) agents publics » et de l'Espagne qui « a œuvré pour l'accès de tous à la propriété du logement, dans une économie en quasi plein emploi ». Extraits de ANIL/Habitat actualité, n°118, novembre 2010.

on imagine mal que les ménages les plus riches attendent cette aide de l'État pour décider d'accéder à la propriété. Certes, les effets les plus néfastes du « Scellier » ont été corrigés, pour éviter la surproduction de logements locatifs dans de nombreuses villes petites ou moyennes alors que les besoins se situent surtout dans les zones tendues. La baisse des plafonds de loyers et la limitation de la production en zone C constituent une avancée dans ce sens, mais ne modifient pas en profondeur un dispositif profondément injuste qui mobilise la ressource publique pour aider les plus aisés à se constituer un patrimoine et à l'élargir.

Les dépenses ainsi engagées, 670 millions pour l'investissement locatif privé, 400 millions pour l'accession à la propriété des ménages aisés (qui devraient représenter 55 % des bénéficiaires du PTZ+ en 2011) sont évidemment à comparer à la réduction des aides qui affecte les aides personnelles au logement (240 millions attendus de la suppression de leur rétroactivité) comme le financement du logement social. Le financement direct de l'État au logement social va ainsi passer de 630 millions d'euros en 2010 (dont 150 au titre du Plan de relance) à 160 auxquels s'ajoutera un prélèvement de 245 millions d'euros sur les organismes Hlm.

**La baisse des aides accordées par l'État au logement social s'accompagne d'un discours sur le recentrage des aides à la pierre sur les secteurs tendus. Comme si l'on avait construit jusqu'à maintenant, indépendamment des besoins.** On a évidemment du mal à l'imaginer et cela ne se vérifie pas puisqu'on a bien construit des logements sociaux là où il y avait des besoins. En utilisant la typologie de l'Anah pour décrire la tension sur les marchés du logement, on note que seulement 6 % de la construction Hlm au cours de la période 2006-2008 s'est effectuée en secteur peu tendu (où il y a malgré tout besoin de logement social) et 57 % en secteur tendu, 37 % de la construction au cours de la période s'effectuant en secteurs équilibrés. Un autre débat, celui sur la vacance, est apparu opportunément pour légitimer la baisse des aides de l'État au logement social. Il a été lancé par un article paru dans *le Parisien* du 29 septembre 2010. Or si dans certains départements, notamment ceux où le marché immobilier est très détendu, la vacance peut être le signe d'un défaut de demande, ailleurs, les causes sont différentes et multiples (rétraction du marché de l'emploi sous l'effet de la crise économique, vieillissement du parc, refus des attributions en ZUS...).

**Les choix qui sont ainsi faits en matière de financement du logement contribuent à remettre en cause la solidarité qui doit normalement s'exercer des plus riches vers les plus modestes,** notamment à travers l'impôt et les mécanismes de redistribution. La situation est particulièrement inquiétante car de très nombreuses mesures adoptées récemment contribuent à rompre la solidarité :

- la réduction de la contribution de l'État au budget du logement (réduction des aides à la pierre dans le budget 2011, désengagement du budget de l'Anah...) qui s'accompagne d'une ponction sur les ressources de la Caisse des Dépôts

et Consignations et du 1 % Logement appelé à financer le renouvellement urbain et l'Anah ;

- la part croissante des contributions des collectivités locales au financement du logement social qui s'accélère dans le cadre de la mise en œuvre de la délégation de compétence des aides à la pierre ;

- ainsi que celles des organismes Hlm qui dégagent de plus en plus de ressources sur leurs fonds propres pour les affecter au financement de nouvelles opérations locatives, auquel il faut ajouter l'instauration d'un prélèvement de 245 millions ayant vocation à financer la construction de nouveaux logements sociaux.

**La ponction sur les organismes Hlm** intervient à un moment où leurs fonds propres sont de plus en plus mobilisés pour contribuer au financement de la construction neuve. Si une telle mesure est effectivement mise en œuvre dans le budget 2011, elle **réduira les capacités d'intervention des organismes** (tant pour la construction que pour l'amélioration de leur parc) **et marquera aussi une rupture du fonctionnement de la solidarité** puisque ce sont les organismes Hlm et à travers eux les locataires, qui financeront pour l'essentiel le développement du parc locatif social et non plus la solidarité nationale. Comme ce sont les collectivités locales, dont une partie des ressources (les impôts locaux) n'est pas proportionnelle aux revenus des ménages, qui sont également de plus en plus appelées à y contribuer.

**Le financement du logement social est de moins en moins assuré par la solidarité nationale**

L'analyse du financement du logement social en Rhône-Alpes dans le cadre de la délégation de compétence des aides à la pierre au cours de la période 2007-2009 met en évidence des évolutions particulièrement inquiétantes. Si l'on compare les apports des principaux contributeurs en subvention ou en fonds propres, on note que :

- la participation de l'État en subvention est concentrée sur le financement des PLAI (pour lequel elle représente 36 % des apports en subvention et fonds propres),

- la participation de l'État est beaucoup plus limitée pour le PLUS (13 %) qui bénéficie davantage des subventions des collectivités délégataires de la compétence des aides à la pierre (20 %), lesquelles tendent à se désengager du financement du PLS ;

- les apports des organismes en fonds propres sont considérables, surtout pour le PLUS (pour lequel ils sont supérieurs au montant cumulé des apports de l'État, des délégataires et de la Région) et pour le PLS. Ils sont croissants du PLAI (19 % des financements en subvention) au PLUS (39 %) et au PLS (78 %), ce qui pose question du point de vue de l'exercice de la solidarité puisque les ressources dégagées par les organismes (essentiellement sur les loyers) sont aussi utilisées pour produire les logements sociaux aux loyers les plus élevés et inadaptés aux capacités financières du plus grand nombre de demandeurs de logements sociaux.

**Analyse réalisée à partir des données de la DREAL Rhône-Alpes**

## Pour une politique du logement juste, ambitieuse et protectrice

La situation décrite dans les trois premiers chapitres de ce rapport est alarmante sur bien des points. Nous sommes effectivement dans une situation difficile marquée par l'intensification de la crise du logement (chapitre 1), les limites que représente une politique du « tout-accession » (chapitre 2), l'extension du mal-logement (chapitre 3) et, de façon paradoxale, par le désengagement de l'État dont l'intervention en matière de logement s'affaiblit, comme si le marché pouvait à lui seul répondre aux besoins sociaux dans le contexte économique difficile que nous connaissons (chapitre 4). Cela n'a jamais été le cas — et on voit mal comment il pourrait en être autrement aujourd'hui alors que les inégalités se creusent et que le logement n'a jamais constitué une aussi lourde charge dans le budget des ménages. Si la **Fondation Abbé Pierre** a pour mission d'identifier année après année les effets de la crise du logement pour les ménages les plus modestes et de souligner les insuffisances des politiques publiques (mais aussi parfois leurs avancées), elle **se donne aussi pour objectif de dégager des orientations qui permettraient sinon de refonder la politique du logement**, du moins de lui redonner des perspectives mobilisatrices.

Car face à l'aggravation de la situation sur le front du logement, il ne suffit pas de déclarer, comme a pu le faire le Président du Groupe UMP à l'Assemblée Nationale que « **notre modèle est le meilleur du monde... c'est celui où on se loge le mieux, où on se nourrit le mieux, où on est le mieux soigné, où on éduque le mieux les enfants, où les infrastructures sont les meilleures**<sup>49</sup>. » **Une telle affirmation concernant le logement ne peut évidemment être partagée** au vu des constats dressés dans ce rapport. Par contre, il incite à s'interroger sur ce modèle, les améliorations qu'il requiert pour que cette appréciation puisse être vérifiée dans les faits. Il incite à s'interroger sur le système d'intervention dans le domaine du logement, ses orientations, ses priorités comme sur les moyens qui lui sont affectés pour contribuer ainsi à la réorientation de la politique du logement.

### **Pour un modèle d'intervention protecteur fondé sur la justice sociale**

Rénover ou réorienter la politique du logement suppose d'abord d'identifier les principes qui la fondent. De ce point de vue, deux d'entre eux s'im-

<sup>49</sup> Jean-François Copé s'exprimant en tant que Président du Groupe UMP à l'Assemblée Nationale, le 8 septembre 2010 dans la matinale de *France Inter*.

posent aujourd’hui : celui de protection comme celui de justice sociale, sans doute parce qu’ils sont particulièrement malmenés par l’évolution récente de la politique du logement, même s’ils restent des références obligées dans le discours, sans que leur évocation ne se traduise pour autant dans les mesures adoptées. Souligner la nécessité de **construire et développer dans le domaine du logement un modèle d’intervention protecteur et socialement juste** suppose d’abord de (re)donner un contenu à ces notions de protection et de justice sociale quand on les décline dans le domaine du logement, tant leur usage est parfois purement formel et n’inspire en rien, et de moins en moins, la politique du logement qui est conduite.

**Ce modèle doit d’abord être protecteur.** L’ampleur de la crise du logement, son intensification pour les plus démunis, son élargissement aux catégories intermédiaires incitent à explorer cette voie. La notion de protection permet en effet de penser globalement les différentes conditions qui doivent être réunies pour que chacun bénéficie d’un habitat lui garantissant la sécurité nécessaire, lui permettant de pouvoir vivre dignement et paisiblement et de pouvoir se projeter sans crainte dans l’avenir. Ou bien comme le souligne Eric Maurin<sup>50</sup>, d’avoir « *une vie sans peur dans une société apaisée* ».

**La dimension protectrice de l’action publique** dans le domaine du logement — essentielle pour les personnes les plus fragiles, notamment celles qui sont privées de domicile personnel, ne se limite pas à elles. Elle **doit aussi concerner toutes celles qui ne peuvent accéder à un logement sans une aide de la collectivité** quelle que soit la nature de cette aide, qu’elle permette d’orienter la construction ou de solvabiliser les ménages. L’intervention publique doit donc concentrer ses moyens pour les mettre au service de cet objectif, **c’est là que réside sa légitimité première** (son soutien au marché sans orientation sociale doit donc être limité de façon drastique, surtout dans une période où les contraintes budgétaires sont fortes). La définition de la cible sociale de l’action publique représente un enjeu fondamental. Elle ne peut se réduire aux défavorisés, qui seraient alors condamnés à résider dans les formes spécifiques d’habitat avec de faibles perspectives de mobilité et d’amélioration de leur situation résidentielle. Elle doit également permettre à toutes les personnes en difficulté pour accéder à un logement dans les conditions du marché ou pour s’y maintenir, de pouvoir le faire dans de bonnes conditions. C’est ce même débat qui inspire les réflexions sur la mission sociale du parc Hlm et apparaît avec le clivage entre les tenants d’une vocation généraliste du parc social et ceux qui en prônent une autre, résiduelle, qui le spécialiserait dans l’accueil des ménages pauvres ou très modestes au détriment de la mixité sociale.

<sup>50</sup> Eric Maurin, *La peur du déclassement*, La République des idées, Seuil.

**Le modèle d'intervention dans le domaine du logement doit également, et de façon tout aussi fondamentale, être socialement juste ;** et pour cela, **faire fonctionner la solidarité** dans le bon sens, c'est-à-dire **au bénéfice de ceux qui rencontrent des difficultés pour se loger**. Cette solidarité doit évidemment être financière et il appartient au budget de l'État, dont c'est la vocation, d'assurer une allocation et une répartition juste des richesses de la nation. Tel n'est pas le cas, n'est plus le cas, comme l'affirme le président de l'USH, lorsqu'il indique que « *nous nous sommes éloignés de cet idéal... (et) le projet de budget (pour 2011) ne relève plus de la solidarité nationale*<sup>51</sup> ». L'extinction des aides de l'État pour la construction du logement social à l'échéance 2013, comme le prélèvement de près d'un milliard d'euros en trois ans sur les organismes Hlm traduisent cet abandon de la solidarité nationale. Cette dernière mesure revient à faire financer par les loyers des organismes, c'est-à-dire par les ménages modestes ce qui était auparavant apporté par le budget de l'État. Elle pourrait aussi se traduire par une diminution des apports des collectivités territoriales qui refuseraient de se substituer à l'État, ou ne le pourraient plus.

**La solidarité qui doit inspirer l'action publique doit s'exercer entre les différents segments de l'offre à vocation sociale** (de l'hébergement à l'accession sociale) **comme entre les territoires** (par la concentration des moyens sur les quartiers les plus sensibles et par l'instauration de péréquations au profit des territoires qui concentrent les populations les plus modestes). C'est en effet la solidarité exercée dans le cadre le plus large, à l'échelle nationale, qui peut permettre de réduire les inégalités sociales (entre propriétaires, entre propriétaires et locataires, entre ces derniers...) et territoriales qui se manifestent en matière de logement. C'est le rôle du programme national de rénovation urbaine (PNRU), mais sa réalisation n'est pas à la hauteur des objectifs affichés et elle a pris du retard. C'est aussi celui de la loi SRU, mais trop de communes ne respectent pas les obligations de son article 55<sup>52</sup>.

Cette question de la solidarité renvoie également à **un débat plus large sur la façon dont est assurée la protection des ménages modestes et fragiles au sein de la société**. Nous sommes en effet dans une période où d'aucuns souhaitent explicitement assurer le passage des protections collectives assurées par la loi et de puissants dispositifs de solidarité qui assurent la redistribution, à des mécanismes fondés sur la responsabilité individuelle accompagnés parfois de nouveaux droits donnés aux individus mais qu'ils peineront à faire valoir. Il en est ainsi dans le domaine du logement quand la propriété du logement apparaît comme le support de la sécurité individuelle qui est ainsi appelée à se construire dans une autre perspective que celle de la sécurité collective

<sup>51</sup> Discours de Thierry Repentin au congrès de l'USH à Strasbourg le 30 septembre 2010.

<sup>52</sup> Voir, tant sur le PNRU que sur l'article 55 de la loi SRU, le bilan présenté dans la seconde partie du chapitre 3.

qui a prévalu jusqu'à maintenant, dans le domaine du logement comme dans celui de la protection sociale.

**Le parallèle avec ce qui se passe pour la prise en charge des dépenses de santé** (individualisation du risque, culpabilisation des malades, réduction de la prise en charge par des mécanismes de solidarité) **peut éclairer l'évolution des politiques publiques en général et celle de la politique du logement en particulier.** La comparaison peut être poursuivie quand on constate que les organismes qui assurent la solidarité dans l'un et l'autre domaine, les organismes d'Hlm d'un côté, les mutuelles de l'autre, sont soumis à des taxes pour alimenter le budget de l'État<sup>53</sup> et ainsi transformés — contre leur gré et contre les principes républicains — en collecteurs d'impôts pour le compte de l'État. Et au total, dans le domaine du logement comme dans celui de la santé, cela se traduit pour les individus par des renoncements (à se soigner, à changer de logement...), par une augmentation de ces dépenses dans le budget des ménages et au final par des charges plus lourdes pour la collectivité quand la maladie s'installe, quand l'hôpital est sollicité en lieu et place de la médecine de ville (la moins bien remboursée), quand il faut financer des nuitées d'hôtel, des prix de journée dans des structures d'hébergement par défaut de logement ou quand il faut intervenir massivement sur les zones sensibles.

## Définir des orientations prioritaires

À ce stade de la réflexion, en prenant en compte les principes de protection et de solidarité développés ci-dessus, on peut imaginer quatre axes d'intervention majeurs pour l'action publique.

Le premier concerne **les actions en faveur du logement des personnes en difficulté** qui doivent être clairement articulées aux autres dimensions de l'action publique dans le domaine du logement. On ne peut en effet se satisfaire d'une approche où l'ambition de la puissance publique se limiterait à gérer un domaine d'action spécifique, celui du logement très social, secteur en pleine expansion entre l'hébergement et le logement, destiné à ceux situés à la périphérie du travail ou sans travail du tout, les soumettant ainsi à une double exclusion du marché du travail et du marché du logement. On ne peut adhérer à un système d'action, limité à la prise en charge des pauvres et des plus fragiles, qui attendrait que les personnes soient en grande difficulté de logement pour les faire monter dans la voiture balai.

La dimension sociale de la politique du logement se trouve en effet à un tournant :

<sup>53</sup> Pour les mutuelles de santé, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, au taux de la taxe CMU de 6,27 %, s'ajoute une taxe sur les conventions d'assurance (TCA) de 3,5 % et l'effet de plusieurs remboursements du régime obligatoire d'assurance maladie.

- elle peut se concentrer sur les plus démunis sans que, par ailleurs, la puissance publique n'intervienne pour réduire les effets d'exclusion du logement, ce qui est la tendance actuelle, et elle pourrait bien n'être alors qu'« *un plancher minimal d'intervention pour éviter la déchéance complète aux catégories les plus défavorisées de la population* » selon les termes de Robert Castel ;
- elle peut, au contraire de cette première tendance, constituer le volet social d'une politique publique qui ne limite pas son périmètre d'intervention aux plus démunis mais s'intéresse à l'ensemble de la chaîne du logement pour limiter les effets d'exclusion du logement ;
- elle peut également constituer un domaine d'intervention où s'expérimentent de nouvelles formes de réponses individualisées aux difficultés que rencontrent les ménages pour se loger et contribuer ainsi à fonder la protection, non seulement sur l'appartenance à un groupe (ce qui est la logique du modèle de protection sociale), mais aussi sur des personnes singulières. La réflexion sur « l'accompagnement vers et dans le logement » peut s'inscrire dans cette logique.

Le second axe d'intervention concerne **le renforcement des droits individuels pour ceux dont le statut est fragile** (locataires et demandeurs de logement) puisque les droits qui leur sont conférés peuvent être améliorés. Là aussi, comme pour le premier axe d'intervention esquissé ci-dessus, le risque existe que les droits reconnus formellement se révèlent dans la pratique de « *pauvres droits* ». En ce sens, un parallèle pourrait être dressé entre la notion d'« offre valable d'emploi » pour les chômeurs (qui ne peuvent la refuser plusieurs fois sans perdre leur droit aux allocations de chômage) et celle de « logement adapté » qui prévaut dans le cadre de la mise en œuvre du Dalo et conduit parfois les commissions de médiation à ne pas prendre en considération les recours des ménages ayant refusé un logement social, même si celui-ci est éloigné de leur lieu de travail ou de leurs réseaux familiaux ou s'il est de faible qualité et se situe dans un quartier déprécié qu'ils craignent de ne pouvoir quitter.

Le troisième axe d'intervention, fondamental parce qu'il constitue notamment une condition nécessaire à la réalisation des deux premiers, concerne **la production d'une offre accessible tant par la construction neuve que par la mobilisation du parc existant public ou privé**. Nous avons souligné, dans la troisième partie de ce chapitre, les conditions permettant la réalisation de cet objectif : prise en compte des besoins sociaux pour orienter l'action publique, développement des interventions pour réguler le marché immobilier (depuis l'action foncière à une action sur le prix des loyers...), mobilisation des moyens financiers de l'État dans une perspective de solidarité nationale.

Le dernier axe d'intervention vise à **mieux prendre en compte les nouveaux risques apparus dans le domaine du logement et à les sécuriser par des mécanismes collectifs** : risque de rupture (impayés de loyers,

expulsions locatives) pour les locataires confrontés à des difficultés de paiement (imaginer un bouclier logement ?), risque de blocage résidentiel pour ceux qui n'ont à court et moyen terme d'autre perspective que le logement social (imaginer en regard du phénomène que représentent les refus de logement social, un « droit à la mobilité » permettant une meilleure prise en compte des demandes de mutation ?). Cette dernière dimension est importante car elle permet de prendre la mesure des liens qui existent entre le blocage de la mobilité des ménages les plus modestes et la spécialisation sociale de certains quartiers.

Mais le développement d'une autre politique du logement, plus juste, plus ambitieuse, plus protectrice, impose aussi de clarifier les responsabilités entre les différentes collectivités publiques et d'améliorer la gouvernance de la politique du logement. **La dynamique actuelle conduit à un renforcement progressif du rôle des collectivités territoriales tant pour assurer la mise en œuvre du volet social de la politique du logement** (responsabilité confiée aux départements), **que pour développer une politique de soutien à la construction locative sociale** et assurer une meilleure adéquation entre l'offre de logement et les besoins sociaux (responsabilité de plus en plus assumée par les intercommunalités). Et ceci sans que ne soit redéfini le rôle de l'État dont l'action est principalement guidée dans la période actuelle par une confiance aveugle dans les vertus du marché et par les contraintes budgétaires qui le poussent à réduire les financements qu'il accorde au logement comme à l'hébergement. Une telle situation n'est pas satisfaisante. Elle ne permet pas de résorber le mal-logement, de combattre la crise du logement et de soulager les souffrances qu'elle engendre pour les ménages les plus modestes. On ne peut évidemment pas se satisfaire d'une telle situation dans laquelle la montée en responsabilité des collectivités territoriales — nécessaire à bien des égards, notamment si on souhaite mieux réguler les marchés du logement qui sont par définition locaux — viendrait compenser **les choix contestables de l'État** en la matière (en particulier ceux visant à soutenir l'investissement locatif privé sans contreparties sociales ou quand il ouvre les aides pour l'accession à la propriété aux ménages les plus aisés). L'État ne peut effectivement pas tout faire (et il ne le fait plus depuis déjà longtemps), mais son rôle demeure essentiel, ne serait-ce que parce qu'il oriente globalement la dépense publique de logement (qui représente environ 36 milliards d'euros) — même s'il y contribue de moins en moins — et qu'il est garant de la solidarité nationale et de l'équité territoriale.

Nous sommes en droit d'attendre une politique plus volontariste, plus ambitieuse et surtout plus réactive quant à la détérioration du coût du logement pour les ménages. Les limites de l'insupportable sont atteintes pour les personnes défavorisées, les familles modestes sont durement frappées et les classes moyennes ne sont désormais plus à l'abri. Dans ce contexte, les pouvoirs publics ne peuvent rester sur les conceptions passéistes et erronées de recours au seul marché pour sortir de la crise.

# LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

---



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

Cette année plus que toute autre, le rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre sanctionne l'échec des politiques publiques à résoudre les problèmes de logement qui se posent à toujours plus de ménages en France. Après 15 ans d'interpellation et de propositions, la Fondation ne peut que s'alarmer du fait que les problèmes d'accès et de maintien dans le logement figurent en tête dans la hiérarchie des préoccupations des ménages en France, alors que le budget qu'ils consacrent au logement constitue parallèlement leur premier poste de dépenses (au risque de voir ces charges devenir insoutenables).

En opérant un examen de 15 ans de réformes, de lois et de mesures prises par les différentes équipes au pouvoir, la Fondation constate l'extension du domaine de la crise du logement qui, année après année, a progressivement rattrapé les jeunes, les personnes âgées, les familles monoparentales, les salariés modestes et, désormais, les classes moyennes. Cette mise en perspective sur 15 ans met particulièrement en porte-à-faux l'idée selon laquelle les mesures prises jusqu'à ce jour devaient, à terme, porter leurs fruits. Les ménages ne peuvent plus attendre une hypothétique embellie de la conjoncture ou l'intervention miraculeuse d'une main invisible et bienveillante (le marché) pour leur permettre de vivre dignement et en sécurité. Les espoirs et les patiences sont consommés. Les victimes des insuffisances de l'action publique font à cet égard quotidiennement un constat accablant : le logement est toujours plus cher dans les zones tendues ou en développement, et toujours plus ségrégatif ; les protections vis-à-vis du mal-logement deviennent parallèlement de moins en moins efficaces pour les plus fragiles, alors que le cercle de ceux qui ont besoin d'être aidés s'élargit... Et pourtant, l'on ne peut se résoudre au fatalisme, l'exemple de nos voisins allemands est édifiant à cet égard : leurs charges liées au logement sont stables depuis trente ans, pour des logements d'une qualité qui reste supérieure et pour un niveau de protection des locataires bien plus élevé.

Les économies budgétaires évoquées pour justifier certaines coupes sombres dans les dépenses en faveur du logement révèlent une vision à très court terme du rôle des politiques publiques. Les économies que l'on prétend réaliser sont dérisoires à côté des coûts sociaux du mal-logement. Il faudrait raisonner de façon globale et appréhender les moyens nécessaires pour réparer certains préjudices ou pour pallier certains manques. Il faudrait évaluer le prix d'un relogement suite à une expulsion, celui des dégâts sanitaires occasionnés par le saturnisme, celui, encore, des dommages faits aux enfants mal-logés en termes de vie de famille, de scolarisation ou d'insertion future. Il faudrait considérer aussi ce que coûte l'entrave faite à la mobilité par rapport à l'emploi faute de logements, ou ce que des ressources orientées vers

des logements trop chers empêchent de mobiliser pour des dépenses alimentaires, de santé, d'équipement ou de loisirs.

Si, en cet hiver 2010/2011, la Fondation déclare l' « état d'urgence » concernant la situation du logement, ce n'est pas parce que l'on découvrirait aujourd'hui la crise qui touche ce secteur et ses conséquences, mais plutôt parce que celle-ci, renforcée par la crise économique, prend un caractère des plus inquiétants tant dans ses effets que dans ce qu'elle révèle de l'inefficacité des politiques menées pour la contrer.

L'acuité des difficultés sociales et humaines qui découlent de ces carences des politiques du logement, ainsi que le calendrier politique lié aux échéances électorales de 2012, commandent que, dès le début de l'année 2011, la Fondation Abbé Pierre donne une autre dimension à l'exercice qu'elle s'impose depuis 1995 ; exercice qui consiste à formuler des propositions destinées à informer les acteurs publics et la société civile des actions qui permettraient de faire reculer significativement le mal-logement en France. Faire des propositions dans lesquelles il s'agirait de piocher au cas par cas, au gré des besoins d'ajustement des politiques, ne suffit plus. **Il est temps de sonner l'heure d'une mobilisation générale pour le logement.**

C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre propose cette année, afin de **favoriser une politique nouvelle contre le mal-logement**, de définir **quatre « mots d'ordre »** qui ouvrent chacun un ensemble de « **chantiers de réflexion** » porteurs de débats publics et d'implication pour toutes les forces vives de la Nation (corps constitués, représentants de la société civile et du monde économique, bailleurs, syndicats, associations, citoyens...).

Les **mots d'ordre** ont pour ambition d'ouvrir des voies et d'indiquer des orientations prioritaires et complémentaires, tandis que les **chantiers de réflexion** ont pour vocation de faire partager au plus grand nombre l'analyse des tenants et aboutissants de la situation de crise actuelle, mais aussi d'**examiner un ensemble de solutions qui participeraient d'une politique du logement plus juste et plus efficace, permettant à chacun de se loger selon ses moyens et ses besoins.** Ces « chantiers » sont destinés à susciter le débat public, à permettre de fixer des objectifs, à mobiliser les citoyens mais aussi à interpeller les partis et les candidats aux élections de 2012.

Pour alimenter le débat, pour « donner le ton » et tenir compte des réflexions et expérimentations en cours, des exemples de mesures à prendre (à effets immédiats ou à impacts à moyen-long terme) sont mentionnés à la suite de la présentation des différents « chantiers ». Les

mesures qui sont avancées ici n'ont pas vocation à être prises en bloc, ni à être considérées comme figées ni, non plus, comme constituant un corpus exhaustif. Il s'agit, à travers quelques exemples, d'illustrer ce sur quoi pourrait porter la **réflexion pour initier une véritable rupture par rapport aux logiques actuelles**. Ces exemples sont issus, pour une part, des propositions formulées par la Fondation Abbé Pierre dans ses différents rapports sur l'État du mal-logement ; mais ils sont aussi inspirés des mesures proposées, reprises ou aménagées par de nombreux organes, instances et associations : le Conseil d'État, la Cour des Comptes, le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), les États généraux du logement, l'Ordre des architectes, le Collectif des Associations unies, le Comité de suivi Dalo, l'Union Sociale pour l'Habitat, la FNARS, la FAPIL, Romeurope, la Fédération des PACT, l'institut Montaigne et bien d'autres encore...

#### QUATRE MOTS D'ORDRE ET VINGT CHANTIERS POUR SORTIR DE LA CRISE

1. « **Produire/capter massivement et sans délais des logements, car chacun doit pouvoir être logé dignement** »
2. « **Maîtriser les prix et réguler les marchés, car le logement n'est pas un bien comme les autres** »
3. « **Construire une ville de qualité, équitable et durable : un impératif pour vivre ensemble** »
4. « **Combattre et prévenir les facteurs d'exclusion et d'inégalités pour en finir avec le mal-logement** »

Ces quatre mots d'ordre sont destinés à inspirer une politique permettant d'**agir en profondeur sur les causes de la pénurie et du mal-logement**. Au-delà d'une intervention plus structurelle qui permettrait d'instaurer une véritable politique sociale du logement, le quatrième mot d'ordre vise aussi à susciter un ensemble de réponses immédiates et efficaces aux situations d'urgence sociale, parce que ceux qui souffrent du mal-logement ne peuvent attendre l'aboutissement d'un plan d'action à cinq ans, aussi ambitieux et doté de moyens soit-il.

Ces mots d'ordre peuvent être appréhendés comme autant d'« entrées » thématiques qui donnent le cadre pour la définition d'une politique permettant de répondre aux besoins sociaux. À chacune de ces « entrées » correspond en outre un diagnostic qu'il s'agit de faire partager et des questionnements auxquels il convient d'apporter des réponses à la fois techniques, juridiques, économiques et politiques.

**PREMIER MOT D'ORDRE****« Produire / capter massivement et sans délais des logements car chacun doit pouvoir être logé dignement »**

Aujourd'hui, plus personne ne conteste le manque criant de logements qui s'établit à quelque 900 000 unités, le déficit étant plus prégnant dans les grandes métropoles et, de manière générale, dans les zones attractives (zones touristiques ou frontalières) ou les nombreux secteurs en développement... Depuis 15 ans que la Fondation Abbé Pierre tire la sonnette d'alarme sur la pénurie qui caractérise la France — et malgré le relais des médias et la confirmation de ce diagnostic par des travaux de spécialistes de tout bord — la situation, à quelques sursauts près, reste inchangée. Pourtant, une large part de l'édifice des politiques du logement et de l'habitat et des politiques sociales qui leur sont liées, repose sur une réponse à ce déficit.

Certains experts s'interrogent à ce propos sur la capacité du système de production français (ce qui englobe les entreprises, le système financier mais aussi les collectivités locales et l'administration) à produire durablement 500 000 logements par an. Chaque fois que l'on atteint un volume consistant, une crise survient et génère le besoin d'une intervention publique. Il s'agit donc de changer de « braquet » (d'ambition), et de donner à l'objectif de rattrapage des 900 000 logements, toutes les chances d'être atteint dans un délai de 5 ans. Cela signifie 120 000 à 150 000 logements supplémentaires annuellement qui s'ajoutent aux 350 000 à 380 000 nécessaires chaque année pour absorber les besoins courants liés à l'accroissement démographique (naturel ou par migration), au desserrement familial, au vieillissement, à la rénovation urbaine et à l'évolution des modes de vie. C'est une question de méthode, de moyens mais aussi de portage politique. Comment enclencher la dynamique et comment imposer un nouveau modèle de production durable et efficace économiquement ?

**5 chantiers de réflexion** devraient permettre de mettre au point la démarche à engager :

- **Mettre en place, avec l'appui d'une véritable « loi foncière », une stratégie qui permette localement de mobiliser les terrains constructibles à hauteur des besoins et à des prix compatibles avec les différents types de logements à produire.** Le foncier est la première marche qui permet de générer des projets d'habitat et de produire des logements. La problématique du foncier est un des verrous qu'il s'agit de faire sauter tant sur le plan du droit que sur celui des ressources.

- **Fixer un objectif national de production et lui faire correspondre des moyens et un cadre d'intervention stable en le réorientant vers la satisfaction des besoins sociaux en logement** : l'établissement d'objectifs globaux est nécessaire afin d'éviter les effets pervers que produisent des mesures prises au coup par coup. Ces objectifs doivent être partagés, mais surtout, ils doivent générer la définition d'un cadre politique et financier stable au plan national qui permette de mettre en œuvre le programme à moyen terme (et ainsi rompre avec les politiques de « stop and go » qui caractérisent l'action publique depuis 20 ans : avec une alternance de plans de relance et de plans d'austérité).
- **Mobiliser au maximum les logements disponibles et les réponses dans le parc existant** : cela revient à enclencher une reconquête du parc vacant et à renverser les processus de disparition d'une offre par transformation de l'usage de certains locaux d'habitation (en location saisonnière/touristique meublée ou en locaux d'activité).
- **Définir, aux plans national et local, la gouvernance** qui permettrait d'atteindre l'objectif quantitatif fixé, et réorganiser la politique de l'habitat en imposant un pilote qui disposerait d'un véritable leadership administratif et politique assorti d'une réelle prise de responsabilité, elle-même seule susceptible de renforcer la coordination des acteurs (le « bon » pilote sera, selon les territoires, celui qui a les meilleures chances de faire réussir le projet).
- **Redéfinir le modèle économique (industriel et financier) et administratif** permettant de développer des modalités de production plus efficaces, notamment en raccourcissant les délais de montage des opérations et les délais de construction et de mise à disposition des logements : de l'aménagement des terrains jusqu'au dépôt du permis de construire et de la construction jusqu'à la commercialisation (ou l'attribution) des logements. Pour garantir la fluidité des parcours et l'accès au logement, maintenir une offre locative diversifiée, accessible à chaque catégorie de population notamment les plus pauvres ; en matière de primo-accession, prévoir des mécanismes de sécurisation en particulier pour les plus modestes.

### EXEMPLES DE MESURES À EFFETS IMMÉDIATS OU À MOYEN-LONG TERME MOT D'ORDRE N°1 « PRODUIRE/CAPTER MASSIVEMENT ET SANS DÉLAI »

**Voter une loi foncière en faveur du logement de manière à mobiliser les gisements de terrains urbanisables existants** : rendre disponible (à bas coût) tout le patrimoine mutable de l'État (là où existent des besoins) ; dynamiser les Établissements Publics Fonciers afin qu'ils mobilisent de façon raisonnée le foncier nécessaire ; favoriser l'épargne à finalité foncière des collectivités locales en fléchant une partie des ressources issues des droits de mutation (qui, comme le foncier, augmentent dans les périodes de hausse des prix de l'immobilier) vers la constitution de réserves foncières ; développer l'expérimentation de formes alternatives d'acquisition des terrains (parte-

nariats avec les propriétaires, paiement à la livraison sur les marges des opérations...); taxer de manière progressive les cessions de terrains nus à bâtir de manière à favoriser leur mutation accélérée; partager entre propriétaire et collectivité locale les plus-values obtenues grâce au changement de classification des terrains non constructibles et les orienter vers la construction de logements locatifs sociaux; transférer le droit des sols des communes aux EPCI...

**Réformer la fiscalité du patrimoine et de sa transmission dans un esprit de lutte contre les inégalités.**

**Fixer l'effort budgétaire minimal à 2 % du PIB pour s'assurer de mener à bien un plan d'action à 5 et 10 ans** et pour offrir un horizon stable à tous les acteurs engagés dans une politique du logement ambitieuse.

**Dans le cadre des 500 000 logements à produire annuellement, lancer une programmation pluriannuelle de logements sociaux avec pour objectif la production de 150 000 logements sociaux par an, dont 30 000 PLAI familiaux**, l'objectif étant de relancer la construction d'une offre accessible nouvelle en apportant des financements à la hauteur des enjeux (notamment pour la production en diffus) et une visibilité à moyen terme aux différents opérateurs. Réorienter l'investissement locatif privé (défiscalisation) en lui redonnant une dimension sociale. Prolonger l'effort de construction de maisons-relais / pensions de famille.

**Territorialiser et suivre la programmation des 70 000 logements à produire annuellement en Ile-de-France**, alors que la production annuelle peine aujourd'hui à atteindre les 40 000 logements, faute d'une traduction en programme des objectifs énoncés dans le Grand Paris et le Schéma Directeur de l'Ile-de-France (SDRIF).

**Lancer une grande politique de conventionnement dans le parc privé en veillant aux principes suivants** : proportionnalité et stabilité des aides financières et fiscales au montant des loyers fixés et au niveau de ressources des locataires; intégration de normes de décence et de qualité énergétique et veille sur leur application effective; avantages consentis proportionnellement à la durée de conventionnement; exonération totale de l'imposition des loyers pour le conventionnement très social; couplage avec une garantie de loyers et une assurance/dégradation.

**Sécuriser l'accession à la propriété, notamment pour les ménages les plus modestes** : favoriser la modulation des charges de remboursement d'emprunt en fonction de la situation réelle du ménage afin de permettre la poursuite du parcours d'accession en cas de difficulté passagère; privilégier le maintien dans les lieux en cas de baisse durable des ressources, avec changement de statut lorsque nécessaire (de propriétaire à locataire) et transfert de la propriété (charges de remboursement d'emprunt, etc.) vers un organisme de gestion locative à vocation sociale.

**Élargir la taxe sur les logements vacants à toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants** (contre quelques agglomérations de plus de 200 000 habitants à ce jour) ; augmenter le taux minimal de cette taxe et le faire évoluer de manière progressive, en fonction du nombre d'années de vacance du logement. Permettre la réquisition de ces logements par les pouvoirs publics après un délai de 5 ans.

**Nommer un ministre de plein exercice** pour les questions de logement, d'aménagement du territoire ayant également la charge de la politique de la Ville et de la Rénovation urbaine, afin de favoriser une politique cohérente et équilibrée sur l'ensemble du territoire.

**Terminer la décentralisation des compétences en matière de logement et d'habitat** et stabiliser les règles d'intervention et les niveaux de responsabilité (notamment entre les communes et les agglomérations et entre ces dernières et le niveau régional). Le leadership pourrait être donné aux agglomérations avec obligation de contractualiser dans le cadre de PLH avec l'État, le Département et la Région. Deux cas particuliers doivent être néanmoins considérés :

✚ En Ile-de-France, créer un **Syndicat du Logement en Ile-de-France**, sur le modèle du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, dont la mission serait de coordonner la mise en œuvre de la production de logements dans les différents territoires franciliens.

✚ En Outre-Mer, créer une « **Agence de l'habitat des DOM** » ayant pour rôle de : concentrer les financements publics ; évaluer les besoins sur les territoires en termes de développement de l'offre et de lutte contre l'habitat indigne ; programmer les investissements et opérations nécessaires au regard de ces besoins ; animer les actions indispensables (action foncière, défiscalisation, financements ANRU, Anah, Action Logement...) à la mise en œuvre de ces objectifs définis en lien avec les collectivités territoriales.

**Abaisser les coûts de construction du logement sans en limiter la qualité à travers une meilleure organisation de la filière de production** : renforcer la connaissance locale du secteur des entreprises de construction ; accompagner le développement de ces entreprises dans les territoires à forts besoins afin de limiter les écarts des coûts de construction d'un territoire à l'autre ; aider à la structuration des filières innovantes de production intervenant dans le champ du développement durable afin de favoriser la diffusion de ces pratiques à des coûts maîtrisés...

## DEUXIÈME MOT D'ORDRE

### « Maîtriser les prix et réguler les marchés, car le logement n'est pas un bien comme les autres »

Au vu de la situation critique des marchés de l'immobilier en France et dans des pays proches comme l'Espagne ou la Grande-Bretagne, il faut définitivement considérer **que le logement n'est pas un bien économique « comme les autres »**. Les seuls mécanismes du marché sont, à l'évidence, inadaptés pour permettre de répondre aux besoins des ménages. C'est pourquoi il faut intervenir pour réguler les loyers (notamment à la relocation) mais aussi les prix de vente des biens neufs, qui ont indirectement un effet sur les prix de l'ancien.

Le mouvement des prix n'est pas uniquement lié au déficit de l'offre par rapport à la demande ou à la rareté des logements. D'autres facteurs, spéculatifs ceux-là, interviennent dans l'augmentation des loyers et des prix des biens. La stratégie des propriétaires-bailleurs peut participer de ces tendances tout comme, entre autres, **le système bancaire** qui, dans son activité de financement des prêts immobiliers, **peut être l'une des sources importantes de la variation des prix**. C'est pourquoi, l'activité de certains agents économiques devrait être, elle aussi, régulée et mieux encadrée.

Maîtriser les prix et leur évolution, c'est aussi sauvegarder la solvabilité des ménages. L'un des enjeux majeurs d'une maîtrise retrouvée des prix serait de **permettre aux aides au logement de renforcer leur pouvoir solvabilisateur**. Dès lors, comment faire évoluer les aides au logement dans une perspective de prix régulés ?

Maîtriser les prix et leur évolution c'est enfin limiter l'augmentation des « coûts » associés au logement, notamment les prix de l'énergie et des fluides. Comment permettre **une meilleure maîtrise des charges** dans le neuf comme dans l'ancien ? Comment soutenir les plus vulnérables pour que le coût de ces charges ne les conduise pas à se priver d'éléments de confort élémentaire ?

**5 chantiers de réflexion** devraient permettre de mettre au point la démarche à engager :

- **Affirmer l'intérêt social et économique d'une véritable maîtrise des loyers** : les stratégies des propriétaires-bailleurs et celles des pouvoirs publics doivent s'accorder en dépassant le tabou d'une hausse encadrée des loyers à la relocation et de contraintes jugées trop risquées (ou de rendements locatifs trop faibles) pour les propriétaires-bailleurs.

- **Redéfinir les conditions d'octroi des aides au logement afin qu'elles retrouvent leur pouvoir solvabilisateur**, sans que leurs hausses ne soient absorbées par les gains des propriétaires.
- **Prévenir la précarité énergétique** : comment apporter des réponses adaptées pour le parc existant ayant de faibles performances énergétiques ? Comment favoriser les modes de construction mais aussi les types de financements qui permettent d'abaisser les coûts liés à l'énergie ? Comment préserver l'accès des populations défavorisées aux services essentiels (énergie et eau) ?
- **Produire moins cher sans perdre en qualité** : peut-on agir sur les prix du logement neuf à partir d'une réflexion sur les coûts de production et sur les normes de construction ? Peut-on trouver des marges de manœuvre pour abaisser les coûts, sans perdre en qualité ?
- **Agir sur les acteurs de l'immobilier qui sont au cœur des mécanismes de formation des prix (le secteur bancaire, les agences immobilières, les notaires, les administrateurs de biens...)** : quels seraient les possibilités et les impacts réels d'un contrôle et/ou d'une orientation du crédit distribué par les banques ? Comment associer les « intermédiaires » du logement dans une stratégie visant à la stabilisation des prix ?

### EXEMPLES DE MESURES À EFFETS IMMÉDIATS OU À MOYEN-TERME MOT D'ORDRE N°2 « MAÎTRISER LES PRIX ET RÉGULER LES MARCHÉS »

**Encadrer les loyers de relocation** en calant les augmentations sur les évolutions de l'Indice de référence des loyers (IRL), sauf dans le cas de justifications particulières (travaux d'économie d'énergie, loyer manifestement sous-évalué...).

**Engager une réforme des aides au logement** qui dépasse les seules logiques de restriction budgétaire en réaffirmant leur rôle solvabilisateur et redistributif. Il s'agirait, tout en maintenant leur degré de couverture vis-à-vis des plus modestes, de les rendre éligibles à tous les ménages ayant des taux d'effort trop importants et/ou des reste-à-vivre insuffisants (action indissociable d'une intervention permettant la régulation des marchés). Cela concernerait donc, outre les ménages à très faibles ressources et les familles nombreuses, de nombreux ménages modestes : isolés ou salariés pauvres. Assurer la cohérence entre les loyers-plafonds pris en compte par les aides personnelles au logement et les loyers plafonds Hlm.

**Améliorer la solvabilité des ménages** en augmentant le forfait « charges » des aides personnelles au logement afin de rattraper la hausse des coûts de l'énergie ; produire des « aides à la quittance » circonscrites et limitées dans le temps afin d'amortir passagèrement certains accidents de la vie.

**Lutter activement contre la précarité énergétique** et pour l'accès aux services essentiels en agissant à trois niveaux : à l'échelle locale pour améliorer la performance thermique des logements énergivores occupés par des ménages pauvres et modestes ; interdire progressivement la mise en location des « passoires thermiques » (logements les moins performants énergétiquement) par l'intégration des critères de performance énergétique dans les textes encadrant l'indécence et l'insalubrité ; au-delà des tarifications sociales insuffisantes, mettre en place un dispositif d'aide permettant aux plus pauvres d'accéder réellement aux services essentiels que constituent l'énergie et l'eau.

**Créer une transparence sur les prix et les transactions** pour être en capacité de mener une action de lutte contre les mécanismes spéculatifs. Faire de l'évaluation des politiques de l'habitat et du logement une priorité pour mesurer et piloter l'action publique en connaissance de cause... Pour cela, il s'agit de créer des observatoires des loyers et des prix de transaction pour toutes les agglomérations avec une exploitation systématique et publique des éléments recueillis (semblable au dispositif allemand).

**Faire d'Action Logement (ex-1% Logement) un acteur majeur de la régulation des marchés immobiliers**, en favorisant son intervention sous forme de garanties (type Garantie des Risques Locatifs) et prêts bonifiés (cf. ex-Pass Foncier) pour les ménages salariés modestes, plutôt qu'à travers des prélèvements, non pérennes, pour compenser le désengagement de l'État.

**Avoir une vraie approche protectrice des ménages vis-à-vis du crédit immobilier** afin de prévenir toutes les dérives commerciales conduisant au surendettement et de favoriser une approche en termes de « reste-à-vivre » au regard d'un projet familial : fichier positif des crédits (cf. système de centralisation des prêts de chaque ménage tel qu'existant en Belgique notamment), prise en compte des charges induites par l'achat de logement (état technique et thermique du bâti, coûts liés aux déplacements...).

**Lutter contre les discriminations dans le logement** en expérimentant de nouvelles manières de mettre en regard l'offre et la demande, par exemple, en développant les dossiers anonymisés et les « testings ».

**Revoir le système de rémunération des agents immobiliers au pourcentage** pouvant inciter ces intermédiaires du logement à s'accommoder des marchés haussiers.

**Expérimenter et soutenir de nouveaux statuts juridiques de type auto-constructeur, habitant-coopérateur** afin de sortir des logiques de gestion strictement patrimoniales. Favoriser des modalités d'investissement des habitants, adaptées aux ressources (budgétaires, sociales, techniques, humaines) et fondées sur d'autres échanges que les seuls rapports financiers et d'autres perspectives que le seul enrichissement.

## 3

## TROISIÈME MOT D'ORDRE

« Construire une ville de qualité,  
équitable et durable :  
un impératif pour vivre ensemble »

L'objectif quantitatif ne doit pas faire oublier que construire des logements nécessite aussi de construire un cadre habité pourvu en équipements et en services et favorisant le « vivre ensemble ». La Fondation Abbé Pierre affirme depuis de nombreuses années, à cet égard, que le mal-logement se manifeste aussi par rapport à l'environnement social et physique. C'est pourquoi il s'agit de réaffirmer comme **intangible l'objectif de « mixité » et de diversité sociale** et de penser le développement de l'offre de logements accessibles en relation avec sa localisation.

L'image repoussoir du « grand ensemble » doit trouver son alternative dans un contexte où l'étalement urbain est très contesté et où la menace de voir se créer de nouveaux quartiers de relégation est avérée. Les quelque 500 000 logements à construire chaque année (cf. le mot d'ordre n°1) doivent être pensés dans un registre de **planification et d'aménagement du territoire raisonné et structuré**. En outre, les quartiers populaires, et notamment **les quartiers en ZUS** qui accueillent une large part des personnes défavorisées, ne doivent pas pâtir de la création de quartiers nouveaux qui les déqualifieraient automatiquement. C'est pourquoi, ces quartiers **doivent continuer à être rénovés et réhabilités** afin qu'ils parviennent à devenir un territoire à part entière de l'agglomération où ils se situent (et non rester des enclaves) et puissent de nouveau jouer un rôle dans la promotion sociale de leurs habitants.

L'Ile-de-France, où habite près d'un citadin sur trois, est un territoire particulièrement frappé par les phénomènes de mal-logement, tant par la quantité de ménages mal-logés que l'on y compte que par la diversité des formes de mal-logement. Il serait aberrant de continuer à légiférer ou à inventer des dispositifs pour régler les problèmes de ce territoire spécifique en les généralisant à l'ensemble du pays. En revanche, l'acuité des difficultés de la région parisienne nécessite de prendre des dispositions ambitieuses et urgentes spécifiques à ce territoire.

**5 chantiers de réflexion** devraient permettre de mettre au point la démarche à engager :

- **Régir et règlementer la mixité/diversité.** Faire évoluer, en le renforçant, le principe de l'article 55 de la loi SRU, 10 ans après sa promulgation. Au-delà de l'article, redéfinir les modalités de mise en œuvre des obligations faites

aux communes afin de s'assurer de la construction de logements à loyers accessibles en nombre suffisant dans les opérations neuves.

- **Favoriser une plus grande densité et limiter l'étalement urbain pour une politique de l'habitat durable.** Construire massivement, mais « bien construire » selon des logiques d'aménagement cohérentes avec les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, cela implique de conditionner certaines aides et d'ériger certains interdits lorsque le « mitage » du territoire ou le gaspillage du foncier est en jeu.
- **Mettre enfin en œuvre un plan d'action ambitieux pour les banlieues.** Donner un élan nouveau à la politique de la Ville en la posant comme une priorité. Cela signifierait de prolonger l'action de l'ANRU par un second programme de rénovation urbaine (surtout mobilisé sur la réhabilitation et l'équipement des quartiers) et de renforcer les actions de développement social : ce qui impliquerait des moyens dimensionnés en conséquence et de faire de l'ensemble de la démarche, comprenant les volets urbain et social, le moteur d'un véritable projet de territoire. Les politiques de peuplement dans le parc social constituent un enjeu majeur, notamment dans les ZUS ; le maintien d'une réelle mixité/diversité doit rester un objectif primordial.
- **Mieux répartir les ressources fiscales et de solidarité entre territoires.** Les objectifs de mixité/diversité mais aussi les politiques de développement urbain ne peuvent se passer d'une clarification de la répartition des compétences et d'une réforme profonde du système d'allocation des ressources aux territoires.
- **Engager une politique urbaine globale et spécifique pour Paris et l'Île-de-France** à la hauteur des nombreuses difficultés que rencontrent les Franciliens pour se loger, mais aussi à la hauteur des ambitions que l'on peut nourrir pour une agglomération qui prétend rester une métropole de premier plan en Europe. Cela impose une nouvelle gouvernance mais aussi un nouveau modèle de planification et de production de l'habitat (Cf. mot d'ordre n°1).

### EXEMPLES DE MESURES À EFFETS IMMÉDIATS OU À PLUS LONG TERME MOT D'ORDRE N°3 « CONSTRUIRE UNE VILLE DE QUALITÉ, ÉQUITABLE ET DURABLE »

**Renforcer l'article 55 de la loi de Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000** : porter la part minimale de logements sociaux à 25-30 % dans les zones tendues ; multiplier par 3 les contributions financières de solidarité en cas de non-respect des obligations de production de logements sociaux ; mettre en œuvre le droit de préemption urbain afin que les préfets se substituent effectivement aux communes qui ne remplissent pas leurs obligations ; retirer les droits à permis de construire lorsque

le maire oppose un refus systématique et manifeste aux opérations de logement social.  
**Faire de la mixité sociale un impératif des projets de ville** : Imposer sur tout le territoire et dans tout programme immobilier de plus de 10 logements un quota minimum de 30 % de logements à loyer accessible (logements sociaux ou logements privés conventionnés).

**Lutter contre les égoïsmes locaux – des collectivités locales comme des habitants – qui freinent la réponse aux besoins sociaux et l’affirmation d’un projet de territoire correspondant aux échelles de vie, cohérent et équilibré** : réorganiser la gouvernance locale (cf. mot d’ordre n°1) et les compétences de manière à favoriser la concentration des moyens (documents d’urbanisme, droit des sols...) à l’échelle administrative et politique la plus proche des bassins de vie ; créer des espaces d’échanges et de coordination entre cœur d’agglomération et territoires environnants afin de contrer les phénomènes de concurrence entre centre et périphérie, limiter les possibilités de blocage des riverains en cas d’opération immobilière à vocation sociale...

**Favoriser une maîtrise plus durable des sols par les pouvoirs publics**, en limitant le recours à la vente de terrains acquis par la puissance publique, ce qui signifie, une fois le terrain cédé, des possibilités d’intervention plus limitées pour la collectivité que lorsque celle-ci reste propriétaire du sol et n’a cédé que des droits d’usage, limités dans leur durée (baux emphytéotiques, à construction...).

**Repositionner les pouvoirs publics dans leur rôle de pilote des projets urbains**, au service d’un projet de territoire, en favorisant leur implication dans l’urbanisme opérationnel – en forte baisse depuis 10/15 ans – c’est-à-dire dans une fonction d’aménageur capable de négocier au jour le jour l’évolution des programmes, là où l’urbanisme réglementaire limite leur intervention à un travail de cadrage en amont des opérations, voire de contrôle en aval.

**Redonner un nouvel élan à la politique de la Ville, en mettant véritablement en œuvre un Plan d’envergure pour les quartiers défavorisés**, combinant à la fois moyens d’exception en termes d’investissements (PNRU 2 avec réhabilitation de logements, création d’équipements, d’espaces publics, amélioration du lien des quartiers avec le reste de la Ville) et de fonctionnement (actions d’accompagnement et d’insertion, renforcement des moyens de santé, d’éducation...).

**Partager entre collectivités locales l’effort en faveur du logement**. Réformer les finances locales en opérant une péréquation plus marquée de la Dotation globale de

fonctionnement (DGF) et de la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) en faveur des territoires les plus défavorisés. Refondre les modalités de péréquation en fonction des investissements des territoires dans la production de logements et en croisant ainsi approche coercitive pour les communes malthusiennes et approche incitative pour les communes mobilisées.

**Veiller à l'achèvement de la couverture du territoire francilien par les Programmes locaux de l'habitat (PLH)** et à leur cohérence globale en vue d'une programmation territorialisée des 70 000 logements par an et de la mise en place d'une nouvelle gouvernance (cf. mot d'ordre n°1).

**Renforcer l'observation, nationale et locale, des ménages éprouvant des difficultés de logement** afin de mieux identifier les besoins en logement de chaque territoire : exploitation locale des données issues du Numéro Unique, remontée des Commissions de médiation Dalo, renforcement de l'Enquête logement (périodicité, échantillonnages locaux...), développement des observatoires locaux de l'habitat indigne et de la précarité énergétique...

## QUATRIÈME MOT D'ORDRE

### « Combattre et prévenir les facteurs d'exclusion et d'inégalités pour en finir avec le mal-logement »

Plus de trois millions et demi de mal-logés, cela signifie que **le mal-logement ne se situe plus à la marge du fonctionnement de notre société** et qu'il faut des moyens conséquents et une volonté forte pour le faire reculer durablement. Cela signifie aussi que l'on ne peut pas attendre que les actions « structurantes » qui seront proposées et mises en œuvre à l'avenir aient produit tous leurs effets pour apporter des réponses humaines et sociales à ceux qui sont dépourvus de logement ou qui sont mal logés. Deux exigences qui doivent se concrétiser dans deux axes d'intervention : l'un pour **élaborer une politique véritablement structurante dans la manière de répondre au mal-logement** et de prévenir ses méfaits, l'autre pour **soulager ici et maintenant ceux qui sont privés de logement ou qui souffrent d'être mal logés**.

**Des initiatives ou expérimentations très diverses existent** çà et là sur les territoires pour soulager certaines situations et pour en éradiquer d'autres. Cela concerne le maintien à domicile dans le cas de maladie, de handicap ou de vieillissement, la réinsertion sociale, l'accueil d'urgence mais aussi le traitement de l'habitat indigne, l'accès au logement, le développement d'une offre locative adaptée, etc. **Il s'agit de les soutenir**, de les développer et diffuser leurs résultats pour que le plus grand nombre de personnes sur le territoire national puisse en bénéficier.

Il faut aussi réaffirmer le principe de précaution ou de prévention en matière sociale. Les coûts sociaux et les efforts à fournir, pour intervenir sur des situations que l'on a laissé « basculer », sont tels qu'il faut **réaffirmer la primauté de la prévention** et le soutien précoce à toute démarche de réinsertion/réintégration (cela concerne autant les expulsions locatives que toutes les situations qui conduisent des individus à lâcher prise et à s'inscrire dans une stratégie de survie).

Il faut **reconnaître à sa juste valeur l'action qui est menée par les opérateurs et maîtres d'ouvrages associatifs** ou ayant mission de service public. Sans opérateurs ou intervenants, il n'y a pas de politique possible mais il n'y a pas non plus de proximité avec ceux qui souffrent. Il s'agit d'allouer à tous les opérateurs des moyens adaptés pour mener à bien leur action auprès des publics, des propriétaires et des collectivités.

**5 chantiers de réflexion** devraient permettre de mettre au point la démarche à engager :

- **Intervenir massivement sur tous les habitats dégradés ou en voie de l'être.** Il faut pour cela, déployer une politique ambitieuse de traitement de l'habitat indigne et des copropriétés dégradées. Cela nécessite de redonner des moyens pour effectuer des travaux sur des ensembles bâtis mais aussi de renforcer la capacité d'action et d'accompagnement des opérateurs. Ce soutien aux opérateurs intervenant dans l'habitat indigne et dans les copropriétés doit intervenir sur le long terme et sur des fonctions nouvelles afin de leur permettre plus de réactivité, un suivi social au long court si nécessaire et un accroissement de leur capacité à agir.
- **Préserver le parc social existant en engageant un programme ambitieux de réhabilitation** (y compris donc, pour les ensembles immobiliers exclus des opérations de rénovation urbaine de l'ANRU) **et développer**, sans les isoler, **les produits adaptés** en quantité et qualité suffisantes pour répondre aux problématiques sociales les plus aigües (vieillesse, grande exclusion, perte d'autonomie et maladie, hôtellerie sociale...) en dotant les opérateurs des moyens nécessaires pour effectuer l'accompagnement social des personnes logées. Ne pas transiger avec les obligations en matière de création d'aires d'accueil à destination des Gens du voyage et développer les formules d'habitat permettant d'associer ancrage et mobilité.
- **Instaurer un dispositif de prévention des expulsions** réellement efficace qui parvienne à garantir, soit le maintien dans le logement, soit un relogement tout en traitant les causes de l'endettement. De manière générale, développer et recalibrer les dispositifs et les outils en faveur du logement des personnes défavorisées : PDALPD, FSL, Dalo...
- **Donner au secteur de l'hébergement comme à celui de l'urgence les moyens nécessaires pour remplir leurs missions** d'accueil, d'insertion et d'accompagnement des ménages en grande difficulté. Ne pas transiger sous la pression de l'étendue et de la diversité des besoins, les objectifs fondamentaux d'accueil inconditionnel et d'insertion.
- **Mobiliser les ménages et les mettre en situation d'être acteurs dans le traitement de leurs difficultés.** Les solutions pour sortir du mal-logement passent souvent par un accès aux droits et une mobilisation des ménages. L'accompagnement et le suivi qu'effectuent certaines associations, collectives locales ou bailleurs sociaux peuvent jouer ce rôle : il est donc nécessaire de capitaliser ces initiatives, de les renforcer et de les diffuser.

**EXEMPLES DE MESURES À EFFETS IMMÉDIATS OU À MOYEN-LONG TERME**  
**MOT D'ORDRE N°4 : « COMBATTRE ET PRÉVENIR LES FACTEURS D'EXCLUSION ET D'INÉGALITÉS »**

**Lancer un grand programme de résorption de l'habitat indigne** pour les 5 prochaines années (600 000 logements à traiter) : améliorer l'action de l'Anah en lui redonnant une visibilité budgétaire par-delà le seul exercice en cours et en lui adjoignant des objectifs plus territorialisés ; développer les observatoires locaux de l'habitat indigne ; créer et financer des groupes d'action et de suivi pluridisciplinaire pour le montage des opérations, le suivi des procédures et le relogement des occupants ; allouer aux opérateurs des moyens adaptés en ingénierie sociale pour mener à bien leur action d'accompagnement des occupants, des bailleurs et des collectivités.

**Favoriser une véritable politique patrimoniale dans les copropriétés et veiller à éviter leur dégradation** : obliger les copropriétés à anticiper et rendre obligatoires les provisions pour grosses réparations ; faciliter les prises de décision par de nouvelles règles de gouvernance.

**Lancer un ambitieux programme de réhabilitation du parc social (situé en dehors des limites des projets de rénovation urbaine) en mettant l'accent sur les patrimoines à forte consommation énergétique.**

**Développer dans le parc social et le secteur privé conventionné des formules adaptées aux situations des jeunes ménages et à leur mobilité. Réhabiliter 70 000 places en résidences étudiantes et en construire 50 000 nouvelles** conformément aux préconisations du rapport Anciaux.

**Répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées, de plus en plus confrontées à la précarité** : créer en nombre suffisant les places en hébergement institutionnel destinées à l'accueil des personnes âgées en renforçant parallèlement le développement d'une offre de logements adaptés et de petites structures dans le diffus, insérées dans la ville ; développer les offres de services structurées afin de rendre réaliste le projet d'un maintien à domicile et favoriser les liens entre les acteurs du logement et les réseaux de partenaires sociaux et médicaux ; créer des offres adaptées, temporaires, durables et d'urgence pour les sans-domicile vieillissants.

**Faire appliquer la loi relative à la création d'aires d'accueil pour les Gens du voyage et recourir à la substitution par les préfets pour les communes réfractaires.** Développer l'offre d'habitat permettant aux familles d'associer ancrage et mobilité (accès au foncier, terrains familiaux, habitat adapté...) et inscrire ces besoins dans les PDALPD et les schémas départementaux. Reconnaître la caravane comme un logement et la rendre ainsi éligible aux Aides Personnelles au Logement, aux Fonds de Solidarité Logement...

**Appliquer la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo)** et harmoniser les pratiques des commissions de médiation (critères d'éligibilité, délais anormalement longs...) ; prendre en compte la spécificité du contexte francilien (inter-départementalisation des relogements dans le respect des besoins du ménage reconnu prioritaire) ; mobiliser de manière accrue le parc privé (en sollicitant par exemple les outils de l'intermédiation locative) dans les communes disposant d'un parc locatif social limité.

**Créer immédiatement les nouvelles places d'hébergement nécessaires**, conformément aux obligations inscrites dans la loi Dalo en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la mise à disposition et la réquisition de bâtiments publics. Ce plan de création de nouvelles places doit permettre de maintenir en permanence un niveau d'offre disponible suffisant et garantir un accueil immédiat de toute personne qui souhaite être hébergée. Il doit par ailleurs permettre de compenser les réductions de places liées à la restructuration des lieux d'hébergement et de réduire fortement le recours aux nuitées d'hôtel. Adapter par ailleurs dans les meilleurs délais la totalité de l'hébergement en habitat individuel. Augmenter parallèlement la capacité d'accueil des demandeurs d'asile.

**Soutenir efficacement et durablement les accueils de jour**, premier lieu permettant aux plus exclus de retrouver leur dignité et un accès aux droits fondamentaux (domiciliation...), à travers l'aide à la qualification de leurs personnels salariés et bénévoles, et le renforcement et la pérennisation de leurs moyens financiers.

**Renforcer la prévention des expulsions dans toutes ses dimensions** : développer le traitement précoce des situations d'impayés (aide à la quittance en cas de difficulté passagère, saisine administrative obligatoire devant la commission de coordination des actions de prévention des expulsions – CCAPEX – trois mois avant l'audience, implication des bailleurs privés / agences de gestion locative dans la mobilisation de partenariats de prévention). Assurer un meilleur suivi du ménage (renforcement des moyens pour réaliser systématiquement les enquêtes sociales et pour mettre en œuvre des mesures d'accompagnement social adaptées...). En cas d'échelonnement de la dette, faire passer le délai de paiement maximum de 24 mois (article 1244 du code civil) à 60 mois comme cela se pratique dans les commissions de surendettement ; articuler les dispositifs afin de permettre une prise en charge cohérente / opérante des situations (information à tout ménage ayant fait l'objet d'une décision d'expulsion de la possibilité de déposer un recours Dalo) ; maintenir dans les lieux les ménages menacés d'expulsion sans relogement, sans dégrader encore leur situation ni léser davantage le propriétaire (maintien des aides au logement versées directement au propriétaire, recours à l'intermédiation locative...). Lier l'octroi du concours de la force publique par le préfet au résultat de la commission de médiation Dalo. Si le ménage est reconnu prioritaire par la commission, interdire l'expulsion jusqu'au relogement, tout en indemnisant rapidement le propriétaire.

*Expérimenter dans le parc social, une variation des loyers en fonction des capacités de paiement des ménages logés : expérimenter des loyers variables, évolutifs et plafonnés à 25 % des ressources des ménages ; gérer en permutation la classification des logements, en attachant le niveau de loyer aux ressources du ménage plutôt qu'au financement initial du logement (un ménage qui voit ses ressources augmenter au-delà des critères du PLAI voit son logement requalifié en PLUS, dégageant un nouveau loyer PLAI dans le reste du parc du bailleur) ; mutualiser les recettes issues des loyers, les surloyers payés par certains permettant parallèlement une minoration des loyers payés par d'autres au sein d'un même patrimoine.*



*Protéger davantage les locataires face aux propriétaires indécents : renforcer les possibilités de suivi / contrôle des congés pour vente et pour reprise, prétextes souvent utilisés par les bailleurs pour évincer les occupants et optimiser ainsi la rentabilité du bien loué dans un contexte de prix immobilier en forte hausse.*

*Développer les permanences d'accès aux droits conformément au principe énoncé dans la loi de lutte contre les exclusions de 1998 selon lequel la puissance publique « prend les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides. » Il s'agit de promouvoir un accueil sans conditions et engageant un suivi dans le temps des ménages afin de leur apporter une aide concrète en matière de prévention des expulsions, de montage de recours au titre du Dalo ou d'amélioration de leurs conditions de logement (lutte contre l'habitat indigne, hôtels meublés...) ; permettre par ailleurs à l'ensemble des personnes (quel que soit leur statut administratif) de faire valoir leur droit à la domiciliation.*

## **Annexes**

**Commentaires des  
chiffres du mal-logement 2011  
Glossaire  
Bibliographie**

---

# LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT 2011

## PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES

	Nombre de personnes
<b>Personnes privées de domicile personnel</b>	<b>685 116</b>
dont sans-domicile (1)	133 000
dont personnes en résidences sociales ex nihilo (hors FTM et FJT) (2)	18 116
dont résidence principale en chambre d'hôtel (3)	38 000
dont habitations de fortune : cabane, construction provisoire, personnes vivant à l'année en camping ou en mobil-home... (3)	85 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers (4)	411 000
<b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b> (hors personnes cumulant inconfort et surpeuplement)	<b>2 778 000</b>
dont privation de confort (5)	2 123 000
dont surpeuplement « accentué » (5)	800 000
<b>Personnes en situation d'occupation précaire :</b> locataires d'un logement loué meublé (hors hôtels ou garnis et hors étudiants) appartenant au premier quartile de niveau de vie* (6)	<b>172 847</b>
<b>"Gens du voyage"</b> qui ne peuvent accéder à une place dans les aires d'accueil aménagées** (7)	<b>86 612</b>
<i>Total</i>	<i>3 867 575</i>
<i>Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes)</i>	<i>210 000</i>
<b>TOTAL tableau 1 (hors cumul de difficultés)</b>	<b>3 657 000</b>

## PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ DE LOGEMENT À COURT OU MOYEN TERME

	Nombre de personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté (356 686 logements) (8)	729 636
Locataires en impayés de loyer (494 800 ménages) (5)	1 252 000
Personnes en situation de surpeuplement « au sens large », hors surpeuplement « accentué » (9)	3 224 000
Personnes en hébergement « résigné » (hors hébergement contraint) *** (10)	240 599
<i>Total</i>	<i>5 446 235</i>
<i>Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes)</i>	<i>292 000</i>
<b>Total tableau 2 (hors cumul de difficultés)</b>	<b>5 154 000</b>

## TOTAL DES PERSONNES EN SITUATION DE MAL-LOGEMENT OU DE FRAGILITÉ PAR RAPPORT AU LOGEMENT

Total	9 313 810
Personnes cumulant plusieurs difficultés (doubles comptes tab.1, tab.2 et entre les deux tableaux)	1 077 000
<b>TOTAL GENERAL (hors cumul de difficultés)</b>	<b>8 236 000</b>

## Autres données disponibles sur les ménages touchés par la crise du logement (données en nombre de ménages, et non de personnes comme c'est le cas dans les deux tableaux précédents)

Ménages en attente d'un logement social en 2010, hors demande de mutation (11)	1 230 136
Ménages en surpeuplement « modéré », hors surpeuplement au sens large et accentué (6)	1 017 000
Ménages en situation de précarité énergétique (5)	3 380 000
Ménages occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion**** (12)	90 962
Locataires en difficulté de paiement (hors ménages en impayés de loyer) (6)	1 305 200
Propriétaires et accédants en difficulté de paiement (5)	565 000
dont 70 000 ménages en impayés de charges et de remboursement d'emprunt	

Si ces données ne sont pas cumulables avec les deux tableaux précédents, elles témoignent de l'étendue des personnes en difficulté de logement.

**Au total, PLUS DE 10 MILLIONS DE PERSONNES sont touchées de près ou de loin par la crise du logement**

### SOURCES :

- (1) Insee, à partir de RGP 2006, ES 2008, sources administratives.
- (2) DGCS, 2010.
- (3) Insee, Recensement général de la population (RGP), 2006.
- (4) Insee, Enquête nationale Logement (ENL), 2002.
- (5) Insee, ENL, 2006.
- (6) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Insee - ENL 2006.
- (7) Estimation Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère du Logement, 2009.
- (8) Jean-Claude Driant, exploitation de l'ENL 2006 pour la Fondation Abbé Pierre.
- (9) ENL 2006. Calcul Insee à partir d'une variable DGALN, ministère du Logement.
- (10) Fondation Abbé Pierre, à partir des données de l'Ined et de l'Insee - ENL 2002.
- (11) Ministère du Logement, Numéro unique départemental.
- (12) Estimation Fondation Abbé Pierre, à partir des données du ministère de l'Intérieur.

### INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES :

\* Parmi l'ensemble des personnes locataires d'un logement loué meublé (hors hôtels et garnis, et hors étudiants), soit 432 118 personnes, l'Insee indique que près de 40 % appartenaient au 1er quartile de niveau de vie, soit 172 847 personnes (chiffre retenu par la Fondation).

\*\* Sachant que les Schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage établissent un objectif à 41 589 places en aires d'accueil pour répondre à l'ensemble des besoins, et que 19 936 places étaient disponibles fin 2009, on peut estimer que 21 653 familles n'ont pas accès à une place en aire d'accueil aménagée, soit 86 612 personnes (en appliquant un ratio de 4 personnes par famille).

\*\*\* Sachant que 695 648 enfants de 18 ans ou plus étaient hébergés par leur parents ou grands-parents après avoir occupé un logement indépendant pendant plus de 3 mois, on peut estimer que 240 599 étaient « résignés » par rapport à leur situation (hors hébergement « contraint », et hors étudiants) dans la mesure où ils ne pouvaient accéder à un logement indépendant.

\*\*\*\* Au cours des trois dernières années (2007 à 2009), il y a eu 123 646 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice. Si l'on extrait de ces ménages les 32 684 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2007 à 2009, on trouve le résultat suivant :  $123\,646 - 32\,684 = 90\,962$  ménages qui sont logés mais vivent avec la menace permanente d'être expulsés du jour au lendemain.

## Commentaires des chiffres du mal-logement 2011

3,6 millions de personnes non ou très mal logées, plus de 5 millions en situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement... La problématique du mal-logement recouvre des réalités diverses (sans domicile et absence de logement personnel, mauvaises conditions d'habitat, difficultés pour se maintenir dans son logement...), que la Fondation Abbé Pierre cherche à mettre en lumière dans un état des lieux chiffré. Si un certain nombre de situations demeurent encore trop méconnues, faute de données existantes ou suffisamment fiables (problématique des « squats », difficulté à estimer de manière fiable les personnes vivant en bidonvilles ou en camping à l'année, question de la mobilité et des trajectoires...), la Fondation Abbé Pierre salue toutefois les récentes avancées de la statistique publique dans le champ du logement. Grâce aux travaux menés par l'Insee et le Conseil national de l'information statistique (CNIS) au cours de l'année 2010<sup>1</sup>, des données nouvelles sont désormais disponibles (exploitations des résultats du Recensement de la population et de l'Enquête logement de 2006, réexploitation des résultats de l'Enquête logement de 2002, identification des doubles comptes entre les différentes rubriques de populations mal logées, etc.). Ces éléments nouveaux ont été pris en compte par la Fondation Abbé Pierre, et intégrés dans les Chiffres du mal-logement en 2011.

### 3,6 millions de personnes non ou très mal logées

Parmi les 3,6 millions de personnes confrontées à une problématique aiguë de mal-logement on recense tout d'abord **685 000 personnes privées de domicile personnel**. Dans une publication datant de janvier 2011<sup>2</sup>, l'Insee estime à **133 000 le nombre de personnes sans domicile** en France métropolitaine au début des années 2000. Parmi elles, 33 000 personnes dorment habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune) ou des centres d'hébergement d'urgence ; 66 000 personnes sont accueillies dans les établissements sociaux de long séjour<sup>3</sup> et 34 000 personnes dans des dispositifs d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire<sup>4</sup>. Les données publiées par l'Insee ne tenant pas compte des **places en logement temporaire**, la Fondation Abbé Pierre y ajoute une partie des personnes accueillies dans les résidences sociales, soit celles qui occupent les 18 116 places disponibles en 2010 en résidences sociales *ex nihilo*<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Afin d'améliorer l'état de la connaissance publique sur le mal-logement, le Conseil national de l'information statistique a mis en place un groupe de travail en juillet 2010 auquel la Fondation Abbé Pierre participe aux côtés des services producteurs de données et des acteurs du logement. Les résultats de ce groupe devraient être diffusés courant 2011.

<sup>2</sup> Pierrette Briand, Nathalie Donzeau, Insee première n° 1330, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », janvier 2011.

<sup>3</sup> Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, établissements d'accueil mère-enfant, centres dédiés aux demandeurs d'asile...

<sup>4</sup> Logements ou chambres conventionnés à l'ALT en places d'urgence ou de plus longue durée, hors établissements sociaux.

<sup>5</sup> Ne sont pas intégrées ici les résidences sociales issues de la transformation des Foyers de travailleurs migrants et de Foyers de jeunes travailleurs.

Parmi les 685 000 personnes souffrant d'une absence de logement figurent également toutes celles qui ont recours à des formes d'habitat extrêmement précaires : baraques de chantier, logements en cours de construction, locaux agricoles aménagés... En 2006, le recensement de la population indique que **85 000 personnes résident dans ces « habitations de fortune »**, qui renvoient pour les trois quarts à des constructions provisoires ou des mobil-home (sans possibilité de mobilité). Le recensement de la population a permis également d'établir à **38 000 le nombre de personnes vivant à l'année dans des chambres d'hôtel** le plus souvent dans des conditions d'habitat très médiocres (absence de sanitaires, aucune installation permettant de faire la cuisine...).

Parce qu'elles n'ont pas les moyens financiers pour accéder à un logement indépendant, de nombreuses autres personnes sont enfin hébergées chez un parent, un ami ou une connaissance. D'après les résultats de l'Enquête logement de 2002 (le module « hébergement » a été supprimé de l'ENL 2006 mais devrait être réintégré lors de l'ENL 2012), l'Insee indique qu'un « noyau dur » de 79 000 personnes âgées de 17 à 59 ans résident chez des ménages avec lesquels elles n'ont aucun lien de parenté direct. Il convient pour nous d'ajouter à ce « noyau dur » tous les enfants adultes contraints de revenir chez leurs parents ou grands-parents, faute de pouvoir accéder à l'autonomie résidentielle (soit 282 000 enfants de plus de 25 ans)<sup>6</sup> ainsi que les personnes âgées de 60 ans ou plus, qui sont hébergées chez un tiers suite à une rupture familiale, un deuil, des difficultés financières ou de santé (soit environ 50 000 personnes). Au total, ce sont donc **411 000 personnes qui sont contraintes à l'hébergement chez un tiers, faute de solution de logement adaptée à leurs besoins.**

À côté des personnes souffrant de l'absence d'un logement, le mal-logement recouvre aussi toutes les situations relevant de mauvaises conditions d'habitat. À partir de l'Enquête logement de 2006, l'Insee estime aujourd'hui, sans doubles comptes, que **2 778 000 personnes vivent dans des logements inconfortables (2,1 millions de personnes) ou surpeuplés (800 000 personnes)**. Par analogie avec les critères retenus par la loi Dalo, il considère comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres, menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine. Le surpeuplement « accentué » renvoie pour sa part aux logements auxquels il manque au moins deux pièces par rapport à la norme de « peuplement normal »<sup>7</sup>. À noter que l'identification des doubles comptes permet désormais de mettre en lumière les situations de personnes confrontées à un cumul de difficultés : en 2006, 28 000 ménages (soit 145 000 personnes) vivent ainsi dans des logements qui sont à la fois inconfortables et surpeuplés.

<sup>6</sup> Hors étudiants et ceux qui ont tout juste achevé leurs études.

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

La problématique du mal-logement renvoie également à des situations d'occupation précaire, et notamment aux locataires de logements meublés qui bénéficient d'un environnement juridique moins protecteur que les locataires classiques (durée de bail de un an, contre trois). Si de récentes évolutions législatives ont amélioré leur situation, la Fondation Abbé Pierre estime toutefois que la frange la plus modeste d'entre eux constitue, ne serait-ce que par leur fragilité et leur absence de perspectives, un public mal logé, soit 172 847 personnes appartenant au premier quartile de niveau de vie (hors étudiants).

**Parce qu'elles constituent des victimes du mal-logement trop souvent négligées**, la Fondation Abbé Pierre souhaite enfin pointer la situation de **nombreuses familles de Gens du voyage**, notamment celles qui bénéficient de revenus modestes et ne peuvent donc accéder à un terrain privatif. Compte tenu de l'insuffisance des aires d'accueil<sup>8</sup> aménagées, on estime en 2009 que plus de 21 000 familles (et environ 86 000 personnes) ne peuvent accéder à une place sur une aire d'accueil et donc à des conditions de vie décentes.

### **Plus de 5 millions de personnes en situation de réelle fragilité**

Ces problématiques extrêmes de mal-logement ne doivent pas masquer toutes les situations de personnes en situation de réelle fragilité dans leur logement à court ou moyen terme. Il en est ainsi des ménages qui, bien que propriétaires, se retrouvent fragilisés lorsqu'ils résident dans des copropriétés en difficulté. Les récentes exploitations de l'Enquête logement de 2006 permettent désormais d'estimer à 730 000 le nombre de personnes confrontées à un très mauvais fonctionnement de leur copropriété, à un défaut d'entretien ou à des impayés nombreux et importants. Précisons toutefois que ce chiffre ne concerne que les copropriétaires occupants, c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages vivant en copropriété, alors que les observateurs de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté. L'augmentation incontrôlée du coût du logement précipite par ailleurs de nombreux locataires dans une situation de grande fragilité : 1 252 000 personnes étaient en impayés locatifs en 2006. Un chiffre basé sur des données antérieures à la crise économique apparue courant 2008, et dont on peut donc craindre qu'il ne soit plus inquiétant encore, aujourd'hui.

Sans qu'elles relèvent d'une forme aigüe de mal-logement, de nombreuses situations de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers retiennent par ailleurs notre attention : il en est ainsi des 3,2 millions de personnes qui habitent dans des logements surpeuplés « au sens large » (hors surpeuplement « accentué »)<sup>9</sup> et des quelque 240 000 enfants de 18 ans ou plus, qui ont dû retourner vivre chez leurs parents ou grands-parents faute de ressources suf-

<sup>8</sup> En l'absence de 21 653 places en aires d'accueil, et par application d'un ratio de 4 personnes par famille, soit 86 612 personnes

<sup>9</sup> Le surpeuplement « au sens large » renvoie aux logements auxquels il manque une pièce par rapport à la norme de « peuplement normal » au sens de l'Insee.

fisantes pour accéder à un logement autonome et se retrouvent ainsi dans une forme d'hébergement « résigné » (hors hébergement « contraint »).

À partir de ces différentes situations, il est possible aujourd'hui d'estimer, sans doubles comptes, que **8 millions de personnes sont en situation de mal-logement ou de fragilité dans leur logement**. Sans compter les situations de cumul de difficultés, auxquelles sont confrontées 1 million de personnes.

### **Au moins 10 millions de personnes sont touchées par la crise du logement...**

Ce chiffre de 8 millions ne tient toutefois pas compte de nombreuses autres situations de fragilité, non comptabilisées afin d'éviter tous doubles comptes, mais qui constituent des signaux d'alerte quant aux difficultés des ménages par rapport au logement. Ainsi, s'il est impossible d'agréger les données suivantes (établies par ménage) au total des 8 millions de personnes, elles indiquent toutefois que le nombre de personnes touchées par la crise du logement est bien plus important dans son ampleur que ce que la statistique publique actuelle nous permet d'appréhender :

- **1,2 million de ménages sont en attente d'un logement social** en 2010 (hors demande de mutation) ;

- **1 million de ménages sont en situation de « surpeuplement modéré »** (hors surpeuplement « au sens large »). Cet indicateur renvoie à la mesure officielle du surpeuplement par l'Insee, qui intègre tous les ménages ne disposant pas d'une surface minimale de 18 m<sup>2</sup> par personne, ou de 25 m<sup>2</sup> pour les logements d'une pièce ;

- **3,4 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique** d'après l'enquête Logement de 2006, c'est-à-dire qu'ils consacrent plus de 10 % de leurs ressources aux dépenses d'énergie. Et si l'on tient compte des pratiques de restriction ou de privation de chauffage, 290 000 ménages supplémentaires ont déclaré avoir souffert du froid bien qu'ils aient limité leur consommation d'énergie ;

- **90 962 ménages occupent un logement sans droit ni titre** suite à une décision de justice d'expulsion ;

- **1 305 200 locataires ont rencontré des difficultés pour s'acquitter du paiement de leur loyer** d'après l'Enquête logement de 2006 (hors ménages ayant déclaré un impayé de loyer) ;

- **565 000 ménages propriétaires ou accédants** ont eu, dans les deux ans précédant l'Enquête logement 2006, des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers, parmi lesquels 70 000 se sont trouvés en situation d'impayé.

**Pour la Fondation Abbé Pierre, ce sont sans aucun doute plus de 10 millions de personnes qui subissent aujourd'hui les conséquences de la crise du logement** (production de logements insuffisante et inaccessible aux plus modestes, flambée des coûts du logement et des charges, blocage de la mobilité résidentielle...).

Si les progrès réalisés par la statistique publique contribuent aujourd'hui à une meilleure « objectivation » de la crise du logement et de ses conséquences pour les ménages, la Fondation Abbé Pierre pointe malgré tout **d'importantes zones d'ombre et une trop faible actualisation des données**, qui appellent **des moyens supplémentaires pour mesurer ces situations difficiles et être en capacité d'agir** en connaissance de cause. Mais la Fondation Abbé Pierre attend surtout des signes forts en direction des personnes défavorisées et un engagement réel des pouvoirs publics pour offrir des perspectives aux plus modestes et éviter que des ménages fragiles ne viennent à l'avenir grossir les rangs des personnes très mal logées.

# GLOSSAIRE

**115** : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit pour les sans-abri.

**AAH** : Allocation aux adultes handicapés.

**ADIL** : Agence départementale d'information sur le logement.

**AHI** : Accueil hébergement insertion.

**AIVS** : Agence immobilière à vocation sociale.

**AL** : Allocation logement.

**ALF** : Allocation logement à caractère familial.

**ALS** : Allocation logement à caractère social.

**ALT** : Aide au logement temporaire.

**AML** : Aide à la médiation locative.

**AMO** : Assistance à maîtrise d'ouvrage.

**ANAH** : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

**ANIL** : Agence nationale pour l'information sur le logement.

**ANPEEC** : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

**ANRU** : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

**APA** : Allocation personnalisée d'autonomie.

**APE** : Allo prévention expulsion.

**API** : Allocation parent isolé.

**APL** : Aide personnalisée au logement.

**APSA** : Association pour une solidarité active.

**ASE** : Aide sociale à l'enfance.

**ASH** : Aide sociale à l'hébergement.

**ASLL** : Accompagnement social lié au logement.

- ATD** : Aide à toute détresse (mouvement caritatif).
- AUDA** : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
- BIT** : Bureau international du travail.
- CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.
- CAF** : Caisse d'allocations familiales.
- CASO** : Centre d'accueil de soins et d'orientation – Médecins du Monde.
- CCAS** : Centre communal d'action sociale.
- CCAPEX** : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions.
- CCMSA** : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.
- CDC** : Caisse des dépôts et consignations.
- CESE** : Comité économique, social et environnemental.
- CGDD** : Commissariat général du développement durable.
- CHRS** : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- CHU** : Centre d'hébergement d'urgence.
- CIAS** : Centre intercommunal d'action sociale.
- CLLAJ** : Comités locaux pour le logement autonome des jeunes.
- CMUC** : Couverture médicale universelle complémentaire.
- CNAF** : Caisse nationale d'allocations familiales.
- CNAV** : Caisse nationale d'assurance vieillesse.
- CNIS** : Conseil national de l'information statistique.
- CNRS** : Centre national de la recherche scientifique.
- CPH** : Centre provisoire d'hébergement.
- CREDOC** : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- CREP** : Constat de risque d'exposition au plomb.
- DALO** : Droit au logement opposable.

- DDA** : Direction départementale de l'agriculture.
- DDEA** : Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture.
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (ex-DGUHC).
- DGFIP** : Direction générale des Finances publiques.
- DHUP** : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
- DIREN** : Direction régionale de l'environnement.
- DREAL** : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- DREES** : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- ENL** : Enquête nationale logement (Insee)
- EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale.
- FAAD** : Fonds d'aide aux accédants en difficulté.
- ERAP** : État des risques d'accessibilité au plomb.
- ESH** : Espace Solidarité Habitat.
- FJT** : Foyer de jeunes travailleurs.
- FNARS** : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.
- FNH** : Fédération nationale d'hébergement.
- FSL** : Fonds de solidarité logement.
- FTM** : Foyer de travailleurs migrants.
- GRL** : Garantie des risques locatifs.
- HLM** : Habitation à loyer modéré.
- IGAS** : Inspection générale des affaires sociales.
- INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques.
- INVS** : Institut national de veille sanitaire.
- IRL** : Indice de référence des loyers.

**LCTS** : Logements conventionnés très sociaux.

**LHSS** : Lits halte soin santé.

**LIP** : Logement d'insertion privé.

**MEEDDAT** : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire.

**MEEDDM** : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.

**MOLLE** : Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

**MOUS** : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

**OCM** : Observatoire des crédits aux ménages.

**OFCE** : Observatoire français des conjonctures économiques.

**ONPES** : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

**ONZUS** : Observatoire national des zones urbaines sensibles.

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

**PAH** : Prêt d'amélioration de l'habitat.

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

**PAP** : Prêt pour l'accession à la propriété.

**PARSA** : Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri.

**PAS** : Prêt à l'accession sociale.

**PC** : Prêt conventionné.

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

**PDH** : Plan départemental de l'habitat.

**PIB** : Produit intérieur brut.

**PIG** : Programme d'intérêt général.

**PLA** : Prêt locatif aidé.

**PLA-CFF** : Prêt locatif aidé, distribué par le Crédit Foncier de France.

- PLAI** : Prêt locatif aidé d'insertion.
- PLALM** : Prêt locatif aidé à loyer modéré.
- PLATS** : Prêt locatif aidé très social.
- PLH** : Programme local de l'habitat.
- PLI** : Prêt locatif intermédiaire.
- PLS** : Prêt locatif social.
- PLU** : Plan local d'urbanisme.
- PLUS** : Prêt locatif à usage social.
- PLUS CD** : Prêt locatif à usage social construction démolition.
- PNRQAD** : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.
- PNRU** : Programme national de rénovation urbaine.
- PPLS** : Prêt pour la location sociale.
- PRP** : Procédure de rétablissement personnel.
- PSLA** : Prêt social location-accession.
- PST** : Programme social thématique.
- PTZ** : Prêt à taux zéro.
- RGP** : Recensement général de la population.
- RGPP** : Révision générale des politiques publiques.
- RHI** : Résorption de l'habitat insalubre.
- RHVS** : Résidence hôtelière à vocation sociale.
- RMI** : Revenu minimum d'insertion.
- RSA** : Revenu de solidarité active.
- SCIC** : Société coopérative d'intérêt collectif.
- SESP** : Syndicat des entreprises de service à la personne.
- SIAO** : Système intégré d'accueil et d'orientation.

**SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

**SNI** : Société nationale immobilière.

**SOeS** : Service de l'observation et des statistiques.

**SOFRES** : Société française d'études par sondages.

**SRU** : Solidarité et renouvellement urbains (loi).

**TEOM** : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

**TFPB** : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

**UC** : Unité de consommation.

**UE** : Union Européenne.

**UESL** : Union des entreprises et des salariés pour le Logement.

**UNHAJ** : Union nationale habitat jeunes.

**USH** : Union sociale pour l'habitat.

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

**ZAC** : Zone d'aménagement concerté.

**ZUP** : Zone d'urbanisation prioritaire.

**ZUS** : Zone urbaine sensible.

# BIBLIOGRAPHIE

## 1. OUVRAGES

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

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

BROUSSE (Cécile), FIRDION (Jean-Marie), MARPSAT (Maryse), *Les sans-domicile*, Paris, La Découverte. 128 p., 2010.

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

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

DE SINGLY (François), *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan, 2002.

DONZELOT (Jacques), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Seuil, 2006. 190 p.

DRIANT (Jean-Claude), *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, 2010.

DRIANT (Jean-Claude) dir., *Politiques de l'habitat et crises du logement*, La Documentation française, janvier 2008. 120 p.

DRIANT (Jean-Claude), DROSSO (Ferial), VIGNAL (Cécile), *Les Français et le logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ?* Créteil, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris 12. 2005.

DUBET (François), LAPEYRONNIE (Didier), *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992.

LAGRANGE (Hugues), OBERTI (Marco), *Emeutes urbaines, protestations, une singularité française*, Presse de Science-Po, 2006.

LAPEYRONNIE (Didier), *Le ghetto urbain*, Robert Laffont, 2008.

LENOIR (René), *Les exclus, un Français sur dix*, Seuil, 1974. 171 p.

LIPIETZ (Alain), *La société en sablier*, La Découverte, 1998.

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

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

MOUILLART (Michel), *Chronique du logement en France (1994-2007)* Acmil, 2007, 162 p.

PLOUCHARD (Louisa), *Comprendre les grands ensembles. Une exploration des représentations et des perceptions*, L'Harmattan, 1999.

POULAIN (France), *Le camping aujourd'hui en France, entre loisir et précarité*, Editions de la DDEA de l'Oise, septembre 2009, 172 p.

ROBERT (Christophe) et VANONI (Didier), *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, Paris, La Découverte, 2007. 235 p.

ROBERT (Christophe), *Éternels étrangers de l'intérieur*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007. 452 p.

## 2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES D'ETUDES

### **Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) :**

- *Rapport d'activité 2009, 2008 et 2007.*
- *Atlas de l'habitat privé, édition 2008.*

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

- BOSVIEUX (Jean), *Logement : la France est-elle condamnée à la crise ?*, décembre 2010.
- ADIL 75, *Enquête sur la charge financière des loyers dans le budget des ménages parisiens*, février 2009.
- *Hausse des prix, crise du logement ; baisse des prix, crise immobilière ?*, septembre 2008.
- BOSVIEUX (Jean), *L'impact de l'investissement en logement neuf sur les marchés locatifs*, Habitat Actualité, Juillet 2008.

### **Assemblée nationale :**

- PINTE (Etienne), *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées remis au Premier ministre* en septembre 2008, 125 p.

### **Banque de France :**

- *Bulletin*, n° 175, 1<sup>er</sup> trimestre 2009.

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

- « Les jeunes, les personnes âgées et les difficultés de logement : trois priorités pour l'action sociale », *Consommation et modes de vie* n° 230, juin 2010.
- « Les difficultés des français face au logement », *Cahier de recherche* n° 265, décembre 2009.
- « Les classes moyennes sous pression », *Consommation et modes de vie* n°219, mars 2009.
- « Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir », *Consommation et modes de vie* n° 205, septembre 2007.

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

- Quatrième rapport annuel, *L'Etat ne peut pas rester hors la loi*, décembre 2010, 165 p.
- Troisième rapport annuel, *L'an II du Dalo : Priorité à la bataille de l'offre*, octobre 2009, 169 p.
- Deuxième rapport annuel, *Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire*, octobre 2008. 175 p.
- Premier rapport annuel, *Franchir les étapes pour rendre effectif le Droit au logement opposable*, octobre 2007, 73 p.

**Conseil d'analyse économique :**

- MISTRAL (J.), PLAGNOL (V.), *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*. Octobre 2008. 121 p.
- MOATI (Philippe) et ROCHEFORT (Robert), *Mesurer le pouvoir d'achat*, janvier 2008. 334 p.

**Conseil général de l'environnement et du développement durable :****Conseil national de l'habitat :**

- CAFFET (Marie-Christine), MOUILLART (Michel), *Sécurisation de l'accession à la propriété*, rapport du groupe de travail, mai 2009.
- TALARMAIN (Jean-Claude), Groupe de travail Habitat et territoires, *Projet de rapport présenté à la séance plénière du 4 avril 2007*, Mars 2007. 74 p.
- BRAYE (Dominique), *Politiques de l'habitat et décentralisation. Deux ans après la loi du 13 août 2004*. Rapport intermédiaire présenté par le Groupe de travail décentralisation et adopté par le CNH le 14 mars 2007, 48 p.

**Conseil d'Etat :**

- *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public 2009, La Documentation française, Paris, 2009
- DEREPAS (L.) et LALLET (A.), *Le droit de préemption*, La Documentation française, mai 2008, 117 p.

**Conseil de l'Europe :**

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

### **Cour des comptes :**

- *Les personnes sans domicile*, Rapport public thématique, La Documentation française, mars 2007, 236 p.

### **Défenseure des enfants :**

- *Précarité et protection des droits de l'enfant*, Dominique VERSINI, 20 octobre 2010, 154 p.

### **Délégation interministérielle à la ville (DIV) :**

- *Rapports 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005 et 2004 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Paris.

### **Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) :**

- « Les prestations sociales et de logement en 2007 – Une redistribution en faveur des familles nombreuses et des personnes isolées », *Etudes et résultats* n°674, décembre 2008.
- « Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées », *Etudes et résultats* n°670, novembre 2008. 8 p.
- « Quel logement pour les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France », *Etudes et résultats* n°644, juillet 2008.
- « Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux », *Etudes et résultats* n°630, avril 2008. 4 p.

### **Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'Égalité (HALDE) :**

- *Les discriminations dans l'emploi, le logement et l'éducation*. Bilan 2007 de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous.
- *Recommandations pour la diversité sociale de l'habitat*, rapport du jury présidé par Nicole NOTAT, octobre 2007.

### **Haut conseil à l'intégration (HCI) :**

- KRIEGEL (Claudine), *Etudes et intégration*. *Avis sur le logement des personnes immigrées*. Rapport statistique annuel. La Documentation française, 214 p.

### **Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :**

- CHAMBAUD (Laurent), *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abris*, octobre 2007. 165 p.
- BLOQUAUX (Jean), BURSTIN (Anne), GIORGI (Dominique), *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Rapport n°2005-010, janvier 2005, 114 p.

### **Institut de veille sanitaire :**

- BRETIN (Philippe), LECOFFRE (Camille), PROVINI (Claire), *Dépistage du saturnisme chez l'enfant en France de 2005 à 2007*, septembre 2010, 64 p.

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

- CLEMENT (Mathilde), GODEFROY (Pascal), *La pauvreté des conditions de vie*

- a touché plus d'une personne sur cinq entre 2004 et 2007*, France, portrait social, édition 2010.
- FALL (Madior), LORNET (Jean-Paul), MISSEGUE (Nathalie), *Trajectoires individuelles et pauvreté*, in Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2010, Insee.
  - BRIANT (Pierrette), ROUGERIE (Catherine), « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », p. 105, in *France, Portrait social*, édition 2008.
  - JACQUOT (Alain), *L'occupation du parc Hlm : éclairage à partir des enquêtes logement de l'Insee*, août 2007. 68p.
  - BROUSSE (Cécile), « Le réseau d'aide aux sans-domiciles : un univers segmenté » in *Economie et statistiques* n° 391-392, 2006.
  - « Sans domicile », *Economie et Statistique* n°391-392, octobre 2006.

*Insee Première*

- « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », n° 1330, janvier 2011.
- « Des durées d'emprunt plus longues pour accéder à la propriété », n° 1297, mai 2010.
- « Les inégalités de niveau de vie entre 1996 et 2007 », n°1266, novembre 2009.
- « Les inégalités entre ménages dans les comptes nationaux », n°1265, novembre 2009.
- MARPSAT (Maryse), « Une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie », n°1225, février 2009.
- JAUNEAU (Yves), VANOVERMEIR (Solveig), « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », n°1209, septembre 2008.
- CASTÉLAN (Bénédicte), RICOCH (Layla), « Les logements en 2006. Le confort s'améliore mais pas pour tous », n°1020, juillet 2008. 4 p.
- CHARDON (Olivier), DAGUET (Fabienne), VIVAS (Émilie), « Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger », n°1195, juin 2008. 4p.
- « Hébergement et distribution de repas chauds : le cas des sans-domicile », n°823, janvier 2002.

**Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la Mer :**

- « Coûts et avantages des formes urbaines : synthèse de la littérature économique », *Etudes et Documents* n°18, Commissariat général au développement durable, mars 2010.
- ANCIAUX (Jean-Paul), *Le logement étudiant et les aides personnelles au logement*, 2008, 70 p.
- *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, « Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées », septembre 2008. 33 p., DGALN.
- PREVOT (Marc) et SCHMIDT (Philippe), *Logement social : du numéro unique à la demande unique*. Août 2008. 111 p., Conseil Général de l'environnement et du développement durable.

- CASTRO (R.), *Le logement de tous au service de l'urbanité, loger tout le monde dignement*, Rapport au Ministre du logement, juin 2008.
- RIVIERE (F.), *Proposition de pacte des villes pour vivre tous ensemble*, février 2008, 140 p.

### **Plan urbanisme construction architecture (PUCA) :**

- FILIPI (B.), FUNES (C.), NABOS (H.), TUTIN (C.), « Marché du logement et fractures urbaines en Ile-de-France », *PUCA Recherche* n° 184, décembre 2008. 160 p.
- LELÉVRIER (C.), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*. Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, mars 2008. 45 p.

### **Sénat :**

- TORRE (Henri), *Rapport d'information* de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation n° 88, 23 novembre 2008.
- SEILLIER (B.), *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager*. Rapport de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, juillet 2008.
- *La mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : quels indicateurs ?* Les documents de travail du Sénat, juin 2008.
- Rapport d'information n°3752 sur la mise en application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 2007. 81 p.

## **3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS**

### **Collectif des associations unies :**

- Baromètre n°5 des 100 mesures prioritaires pour le logement des personnes sans abri et mal logées, mars 2010.
- Chantier de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement – Note de positionnement, juin 2010, 6 p.
- Baromètre n°4 des 100 mesures prioritaires pour le logement des personnes sans abri et mal logées, septembre 2009.
- Tableau de bord des 100 mesures prioritaires pour une nouvelle politique publique pour le logement des personnes sans abri et mal logées, septembre 2009.

### **Fédération Européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) :**

- « L'exclusion liée au logement dans les nouveaux Etats membres », in *Sans abri en Europe*, été 2008. 20 p.
- Comité européen des droits sociaux, *FEANTSA c. France, Réclamation n°39-2006, Rapport au Comité des ministres*, Strasbourg, 4 février 2008. 54 p.

**Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) :**

- *Sortir de la rue*, Rapport du jury d'audition, Conférence de consensus sur les sans-abri, 5 décembre 2007, 51p.

**Fondation Abbé Pierre :**

- L'accès aux droits : un impératif face à la crise du logement en Ile-de-France, novembre 2010.
- Bilan du programme « SOS Taudis », octobre 2010.
- Eclairage régional sur l'état du mal-logement – Région Rhône-Alpes, 2010, 60 p.
- Diagnostic territorial sur le logement et mal-logement, Région Nord-Pas-de-Calais, Fors Recherche Sociale, mars 2010, 48 p.
- Bilan du programme « 1500 logements très sociaux », 2010.
- Dynamiques culturelles des habitants – Projet pilote 2004/2008 de la Fondation, juillet 2009.
- Éclairage régional sur l'état du mal-logement - Région Alsace, février 2008, 45 p.
- ADEUS Reflex/Fondation Abbé Pierre, Cités de Gitans ! L'habitat des Tsiganes sédentaires en logement social à Marseille, un bref état des lieux, février 2008, 50 p.
- Actes de la conférence-débat « De l'accès au Droit au Recours à la justice pour les plus démunis » et « Le droit au logement opposable », 17 octobre 2007, 23 p.
- Éclairage régional sur l'état du mal-logement - Région Bretagne, juillet 2007, 36 p.
- Éclairage régional sur l'état du mal-logement – Région Languedoc-Roussillon, juillet 2007, 39 p.
- Étude sur la pertinence du mandat de gestion à vocation sociale à travers la pratique des AIVS, février 2007, 39 p.
- Entre pénurie et ségrégation, quelles perspectives pour le logement en Ile-de-France ?, novembre 2006, 46 p.
- Les difficultés d'habitat et de logement des gens du voyage, janvier 2006, 62 p.
- L'habitat indigne, décembre 2005, 25 p.
- Les conséquences psychologiques et sociales d'une procédure d'expulsion, étude préparatoire au colloque du 18 octobre 2004 sur la prévention des expulsions, Paris, 2004, 36 p.
- Les saisonniers, des conditions de vie indignes pour les soutiers du tourisme et de l'agriculture, Mars 2003, 52 p.
- Éclairage sur la région Midi-Pyrénées, décembre 2002, 31 p.
- Les terrains de campings comme adresse : une domiciliation de dernier recours, n°8, février 2002.

**Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :**

- 16<sup>e</sup> rapport, *Du foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation*, juillet 2010, 109 p.
- 15<sup>e</sup> rapport, *Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise*, juin 2009, 50 p.
- 14<sup>e</sup> rapport, *Éclairer la décision*, octobre 2008. 68 p.

- 13<sup>e</sup> rapport, *Dérouler les implications du Droit au logement opposable*, mars 2008. 121 p.

### **Observatoire Cetelem de l'immobilier :**

- *Primo-accédants, le parcours du combattant*, Support 2010.

### **Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) :**

- Rapports 2010, 2009, 2008, 2007, 2006 et 2005, La Documentation française.

### **Secours catholique :**

- Ressources, crise et pauvreté, Statistiques d'accueil 2009, novembre 2010.
- Sondage Secours catholique/ SOFRES, « L'exclusion et la pauvreté, regard croisé des maires et des français », février 2008.
- Familles, enfances et pauvreté, Statistiques d'accueil 2007, 36 p.
- Géographie de la pauvreté, Statistiques d'accueil 2006, 40 p.

### **Union sociale pour l'habitat (USH) :**

- *Eclairage sur le logement des jeunes*, Rapport du Conseil social, septembre 2010, 23 p.
- *Le taux d'effort réel des locataires Hlm*, rapport du Conseil social au congrès de l'Union sociale pour l'habitat, Toulouse, septembre 2009.
- *Le développement de l'offre locative*, Rapport de la Commission « Production et patrimoine », septembre 2008.
- *Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets*, Rapport de la Commission « Instances de la rénovation urbaine », septembre 2008.
- *Territorialisation des politiques de l'habitat*, Rapport de la commission « Décentralisation – questions sociales », septembre 2008.

## 4. ARTICLES ET REVUES

**ASH** : *Les CCAS et CIAS constatent une aggravation des effets de la crise*, 6 octobre 2010.

BAROU (Jacques), « De la difficulté d'élever ses enfants dans un quartier sensible. Lutter contre l'impuissance », *Informations sociales* n°141, 2007/5.

BERGER (Martine), *Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Ile-de-France*, in *Hérodote* n° 122, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2006.

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

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

BONVALET (C.), « Logement et vie familiale. Un parcours résidentiel en mutations », in *Informations sociales* n°123, 2005/3.

BOSVIEUX (Jean), *Les obstacles à la mobilité des propriétaires*, Habitat Actualité, décembre 2008.

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

DELEVOYE (Jean-Paul), Médiateur de la République, « Le Monde », édition du 21 février 2010.

DELILLE (M.), « Allocation logement, surpeuplement et insalubrité des logements : une enquête effectuée auprès des CAF », pp.106-111 in *Recherche et prévision* n°66, 2001.

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

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

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

FACK (Gabrielle), L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006), in *Le coût du logement, Informations sociales* n°155, septembre-octobre 2009.

FORS - *Recherche sociale* :

- « Logement : extension du domaine de la crise », *Recherche sociale* n° 194, avril-juin 2010.
- « La résidence alternée des enfants de couples séparés », *Recherche sociale* n° 193, janvier-mars 2010.
- « L'aide à la gestion locative sociale dans les résidences sociales », *Recherche sociale* n° 192, octobre-décembre 2009.
- « Le mal-logement et les nouvelles dynamiques de l'exclusion », *Recherche sociale* n° 190, avril-juin 2009.
- « Les attributions de logements sociaux », *Recherche sociale* n° 189, janvier-mars 2009.

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

MOUILLART (Michel), *Chômage et accession à la propriété : pour une garantie des risques en accession*, APPELS, novembre 2009.

VANCO (Florian), VERRY (Damien), *Les ménages vulnérables face à la hausse du prix du pétrole : des nouvelles vulnérabilités sociales et territoriales à mieux gérer collectivement* ». CERTU, 2010.

VERSINI (Dominique), *La pauvreté des enfants et de leurs familles n'intéresse guère l'Etat français*, Le Monde du 25 novembre 2010.

« Logement : la dérive des solvabilités », Institut de l'épargne immobilière et foncière, novembre 2010.

« Le fossé se creuse entre propriétaires et locataires », *Les Échos*, septembre 2010.

« La pauvreté dopée par la crise », Le Monde du 2 avril 2010.

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

« L'autonomie des jeunes au service de l'égalité », Terra Nova, novembre 2010.

« Familles et villes », in *Informations sociales* n°130, mars 2006.